



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 20 czerwca 2013 r.¹

Sprawa C-301/12

**Cascina Tre Pini s.s.
przeciwko
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Marei in.**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (Włochy)]

Dyrektywa 92/43/EWG — Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory —
Specjalne obszary ochrony — Zdeklasyfikowanie — Własność — Dokonanie oceny na podstawie
wniosku — Wysłuchanie — Właściwe władze

I – Wprowadzenie

1. Trybunał musiał już wielokrotnie zajmować się tworzeniem sieci europejskich obszarów ochrony Natura 2000 oraz ich ochroną. Niniejsza sprawa dotyczy natomiast zagadnienia, w jakich okolicznościach należy uchylić status ochronny tych obszarów.

2. Dyrektywa siedliskowa² wspomina co prawda o możliwości zdeklasyfikowania specjalnego obszaru ochrony, jednakże w niniejszej sprawie spór dotyczy tego, jakie prawa przysługują w związku z tym *właścicielom* terenów, których dotyczy zdeklasyfikowanie. Pytanie to ma istotne znaczenie dla poziomu akceptacji europejskiej ochrony środowiska. Odpowiedź uzależniona jest od wymogów ogólnego prawa Unii dotyczących wykonania dyrektywy siedliskowej przez organy krajowe, to jest w szczególności podstawowego prawa własności oraz prawa do bycia wysłuchanym.

1 — Język oryginału: niemiecki.

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), zmieniona dyrektywą Rady 2006/105/WE z dnia 20 listopada 2006 r. dostosowującą dyrektywy 73/239/EWG, 74/557/EWG i 2002/83/WE w dziedzinie środowiska naturalnego, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii (Dz.U. L 363, s. 368).

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

3. Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy siedliskowej definiuje pojęcie europejskiej sieci specjalnych obszarów ochrony Natura 2000:

„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”.

4. Wybór terenów podlegających ochronie jest uregulowany w art. 4 dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 każde państwo członkowskie proponuje na podstawie określonych kryteriów wykaz terenów. Komisja wybiera zgodnie z art. 4 ust. 2 na podstawie dodatkowych kryteriów z wykazów wszystkich państw członkowskich tereny, które będą uwzględnione w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty (zwanym dalej „TZW”).

5. Podkreślić należy art. 4 ust. 1 zdanie czwarte dyrektywy siedliskowej, w odniesieniu do zmiany wykazu:

„W stosownych przypadkach państwa członkowskie proponują przyjęcie [dostosowanie] wykazu terenów w świetle wyników nadzoru, określonego w art. 11”.

6. Artykuł 4 ust. 4 i 5 dyrektywy siedliskowej dotyczy ochrony TZW:

„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 określonym w ust. 2 akapit trzeci podlega on przepisom art. 6 ust. 2, 3 i 4”.

7. Artykuł 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej określa, co należy rozumieć przez ochronę terenów:

„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.

[...]”.

8. Artykuł 9 dyrektywy siedliskowej wspomina o możliwości uchylenia statusu ochronnego określonych terenów:

„Komisja, stanowiąc zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 21, okresowo dokonuje przeglądu przyczyniania się sieci Natura 2000 do osiągnięcia celów określonych w art. 2 i 3. W tym kontekście może być rozważone zdeklasyfikowanie specjalnego obszaru ochrony, tam gdzie jest to uzasadnione naturalnymi zmianami stwierdzonymi w wyniku nadzoru przewidzianego w art. 11”.

9. Artykuł 11 dyrektywy siedliskowej zobowiązuje państwa członkowskie do obserwacji gatunków i siedlisk chronionych na podstawie tej dyrektywy:

„Państwa członkowskie prowadzą nadzór nad stanem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków, o których mowa w art. 2, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym”.

10. Zgodnie z art. 17 dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie przekazują co sześć lat Komisji sprawozdanie, które między innymi zawiera główne wyniki nadzoru prowadzonego na podstawie art. 11.

B – *Prawo włoskie*

11. Artykuł 3 ust. 4 bis decreto del Presidente della Repubblica (dekretu prezydenta republiki, zwanego dalej „d.P.R.”) nr 357/1997 z dnia 8 września 1997 r. w sprawie transpozycji dyrektywy 92/43/WE reguluje krajową właściwość w zakresie nadzoru nad siecią Natura 2000:

„W celu zapewnienia odpowiedniego wykonania [...] [dyrektywy siedliskowej] [...] regiony [...] na podstawie działań monitoringu [...] dokonują okresowej oceny podatności terenów do osiągnięcia celów dyrektywy, w następstwie której mogą zaproponować Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio (ministerstwu środowiska naturalnego i ochrony terytorium, zwanemu dalej „Ministero dell’ambiente”) aktualizację listy tych terenów, ich granic oraz treści odnośnej karty informacyjnej. Ministero dell’ambiente przekazuje taką propozycję Komisji Europejskiej w celu dokonania przeglądu, o którym mowa w art. 9 rzeczony dyrektywy”.

III – Okoliczności faktyczne oraz wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

12. Cascina Tre Pini jest spółką cywilną oraz właścicielką nieruchomości o powierzchni ok. 22 ha położonej w gminie Somma Lombardo w pobliżu lotniska Mediolan-Malpensa. Nieruchomość ta jest częścią terenu „Brughiera del Dosso”, który został wpisany przez Komisję z obszarem wynoszącym 455 ha pod numerem IT2010012³ do wykazu TZW⁴.

3 — Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera w tym punkcie przedstawione cyfry.

4 — Decyzja Komisji 2004/798/WE z dnia 7 grudnia 2004 r. przyjmująca na mocy dyrektywy Rady 92/43/WE wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz.U. L 382, s. 1).

13. Jak wynika ze standardowego formularza dla tego terenu⁵, występują tam przede wszystkim stare acydofilne lasy dębowe z *Quercus robur* na piaszczystych równinach (kod 9190), a częściowo także europejskie suche wrzosowiska (kod 4030) oraz łącznie 14 gatunków z załącznika II, w szczególności żaba włoska (*Rana latastei*) oraz świnka włoska (*Chondrostoma soetta*). Priorytetowe gatunki lub siedliska nie są wymienione.

14. W międzyczasie doszło do powiększenia portu lotniczego Malpensa, którego rozbudowa przewidziana została w „Piano d’Area Malpensa” (planie dla obszaru Malpensa) zatwierdzonym ustawą regionalną z 1999 r. Zgodnie z twierdzeniami Cascina Tre Pini plan ten przewiduje, że obszary położone między innymi na terenie gminy Comune di Somma Lombardo są przeznaczone na rozwój o charakterze „handlowym i przemysłowym”.

15. Stopniowy wzrost ruchu lotniczego w porcie lotniczym Malpensa spowodował w ocenie Cascina Tre Pini z biegiem czasu stopniową degradację ekologiczną nieruchomości. W konsekwencji w 2005 r. skarżąca wystąpiła do Consorzio Parco Lombardo Valle del Ticino, podmiotu zarządzającego terenem „Brughiera del Dosso”, o podjęcie koniecznych środków w celu zapobieżenia degradacji środowiska naturalnego na jej nieruchomości. Zgodnie z informacjami Cascina Tre Pini wniosek ten nie został rozpoznany.

16. W 2006 r. Cascina Tre Pini wezwała Ministero dell’ambiente do wyłączenia jej nieruchomości z obszaru terenu „Brughiera del Dosso” ze względu na to, że według jej oceny obszar ten przestał spełniać przesłanki faktyczne i prawne przewidziane przez odpowiednie uregulowanie, a zwłaszcza wymogi, o których mowa w załączniku III do dyrektywy siedliskowej. W decyzji z dnia 2 maja 2006 r. Ministero dell’ambiente stwierdziło brak swej właściwości, wskazując skarżącej, aby zwróciła się do Regione Lombardia.

17. Następnie Cascina Tre Pini skierowała wniosek do Regione Lombardia, który oddalił go decyzją z dnia 26 lipca 2006 r., stwierdzając, że „żądanie zawarte we wniosku [...] będzie mogło zostać uwzględnione dopiero w chwili, gdy Ministero dell’ambiente zażąda od regionów wszczęcia procedury przewidzianej w art. 3 ust. 4 bis d.P.R. nr 357/1997”.

18. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia oddalił w pierwszej instancji skargę Cascina Tre Pini skierowaną przeciwko tej decyzji. Obecnie toczy się postępowanie odwoławcze przed Consiglio di Stato, włoską radą stanu, która zwróciła się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy na przeszkodzie dla prawidłowego stosowania art. 9 i 10 dyrektywy siedliskowej stoi krajowy przepis (art. 3 ust. 4 bis d.P.R. nr 357/1997), który przewiduje, że regionom i autonomicznym prowincjom przysługuje uprawnienie do proponowania z urzędu przeglądu TZW, lecz nie nakłada na nie obowiązku działania w odpowiedzi na uzasadniony wniosek prywatnych właścicieli gruntów znajdujących się na TZW o wykonanie tego uprawnienia, przynajmniej w przypadku gdy osoby prywatne podnoszą, iż doszło do degradacji środowiska naturalnego na tym terenie?
- 2) Czy na przeszkodzie dla prawidłowego stosowania art. 9 i 10 dyrektywy siedliskowej stoi krajowy przepis (art. 3 ust. 4 bis d.P.R. nr 357/1997), który przewiduje, że regionom i autonomicznym prowincjom przysługuje uprawnienie do proponowania z urzędu przeglądu TZW w następstwie okresowej oceny, lecz nie określa dokładnej częstotliwości dokonywania ocen (na przykład co dwa lub trzy lata) ani nie ustanawia obowiązku powiadamiania o okresowych ocenach wymaganych od regionów i prowincji autonomicznych w drodze publicznych ogłoszeń w celu umożliwienia zainteresowanym przedstawiania ich uwag i wniosków?

5 — Zgodnie z <http://natura2000.eea.europa.eu>.

- 3) Czy na przeszkodzie dla prawidłowego stosowania art. 9 i 10 dyrektywy siedliskowej stoi krajowy przepis (art. 3 ust. 4 bis d.P.R. nr 357/1997), który stanowi, że inicjatywa w zakresie przeglądu TZW należy do regionów i prowincji autonomicznych, lecz nie przewiduje prawa inicjatywy również dla państwa, przynajmniej zastępczo na wypadek bezczynności regionów i prowincji autonomicznych?
- 4) Czy na przeszkodzie dla prawidłowego stosowania art. 9 i 10 dyrektywy siedliskowej stoi krajowy przepis (art. 3 ust. 4 bis d.P.R. nr 357/1997), który przewiduje, że przysługujące regionom i prowincjom autonomicznym uprawnienie do proponowania z urzędu przeglądu TZW ma charakter całkowicie dyskrecyjny i nieobowiązkowy nawet w wypadku wystąpienia – i formalnego stwierdzenia – zanieczyszczenia i degradacji środowiska naturalnego?”.

19. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że powołanie się na art. 10 dyrektywy siedliskowej wynika z błędu pisarskiego, a rada stanu odnosi się w rzeczywistości do art. 11.

20. Ponadto rada stanu przekazała jedno pytanie Cascina Tre Pini:

„5. Czy należy rozumieć, że procedura uregulowana w art. 9 dyrektywy siedliskowej unormowana przez ustawodawcę krajowego w art. 3 ust. 4 bis d.P.R. nr 357/1997 stanowi postępowanie, które musi koniecznie zakończyć się działaniem organu administracyjnego, lub jest procedurą, której sposób zakończenia jest pozostawiony do jego uznania? Czy przez »procedurę, która musi koniecznie zakończyć się działaniem organu administracji«, należy rozumieć postępowanie, które – gdy zachodzą ku temu przesłanki – może polegać na przekazaniu Komisji Europejskiej propozycji regionu przez Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio bez potrzeby rozważania, czy należy rozumieć ją jako procedurę wszczynaną wyłącznie z urzędu lub również na wniosek strony?”.

21. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera wreszcie sześć pytań Regione Lombardia, które jednakże, zgodnie z informacjami rady stanu, są niedopuszczalne⁶. Dlatego też rezygnuję z przedstawienia tych pytań.

22. Cascina Tre Pini, Republika Włoska, Republika Czeska oraz Komisja Europejska złożyły dokumenty procesowe. Z wyjątkiem Republiki Czeskiej strony złożyły również oświadczenia podczas rozprawy w dniu 16 maja 2013 r.

IV – Ocena prawna

A – W przedmiocie dopuszczalności pytań zawartych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

23. Przedstawione powyżej pytania od pierwszego do czwartego rady stanu⁷ są bez wątpienia dopuszczalne i należy udzielić na nie odpowiedzi.

24. Natomiast Republika Czeska zgłasza wątpliwości co do dopuszczalności przekazanych pytań stron postępowania głównego. Rzeczywiście art. 267 TFUE przewiduje bezpośrednią współpracę Trybunału z sądami krajowymi w postępowaniu niespornym, w ramach którego strony nie posiadają prawa wszczynania takiego postępowania, a jedynie okazję do zajęcia stanowiska. Zgodnie z tym przepisem

6 — Zobacz pkt 27 niniejszej opinii.

7 — Zobacz pkt 18.

jedynie sądy krajowe, a nie strony postępowania głównego mogą zwrócić się do Trybunału⁸. O ile sąd taki może wezwać strony toczącego się przed nim sporu do przedstawienia ich sugestii co do tego, jak pytania prejudycjalne mogą zostać ostatecznie sformułowane, o tyle nie zmienia to faktu, że to na nim jedynym spoczywa obowiązek podjęcia ostatecznej decyzji w kwestii zarówno formy, jak i treści tych pytań⁹.

25. Jednakże inaczej niż we wcześniejszych wypadkach w niniejszej sprawie pytania stron nie są zawarte w ich wywodach, lecz zostały przekazane Trybunałowi przez sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Tak jak podnosi to Komisja, w ramach postępowania na podstawie art. 267 TFUE wyłącznie sąd krajowy, przed którym zawisł spór i do którego kompetencji należy wydanie orzeczenia w danej sprawie, ocenia w odniesieniu do szczególnych okoliczności danego postępowania istotność pytań skierowanych do Trybunału. W konsekwencji, w sytuacji gdy postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do ich rozpatrzenia¹⁰.

26. Zachodzi zatem domniemanie istotności pytań skierowanych przez sądy krajowe do rozstrzygnięcia w trybie prejudycjalnym¹¹. Musi obejmować ono także pytania, które zostały zaproponowane przez strony postępowania głównego i przekazane przez sąd odsyłający Trybunałowi.

27. Wyjątkowo domniemanie może zostać obalone, a mianowicie wtedy, gdy jest oczywiste, że żądana wykładnia prawa Unii nie ma związku z rzeczywistością lub przedmiotem postępowania głównego, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie dysponuje informacjami na temat stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione pytania¹².

28. Pytanie zaproponowane przez Cascina Tre Pini pozostaje jednak w sposób oczywisty w ścisłym związku z postępowaniem głównym, co ujawnia się także przez to, że pokrywa się częściowo z pytaniami rady stanu. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera też niezbędne informacje do udzielenia odpowiedzi na to pytanie.

29. Natomiast sześć pytań Regione Lombardia ma charakter hipotetyczny. Zgodnie z informacjami rady stanu odnoszą się one do uregulowań, które w chwili obecnej nie obowiązują w prawie włoskim i dlatego pytania te nie są dopuszczalne¹³.

B – W przedmiocie odpowiedzi na wniosek prejudycjalny

30. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy zagadnień proceduralnych w związku z możliwą zmianą przewidzianego w prawie Unii statusu ochronnego terenu, który został ujęty przez Komisję w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty.

31. Nasuwa się następujący podział tych pytań na grupy: za pomocą pytań pierwszego, czwartego i piątego ma zostać wyjaśnione, czy właściwe władze są zobowiązane przez art. 9 i 11 dyrektywy siedliskowej do przeglądu TZW na uzasadniony wniosek zainteresowanych właścicieli gruntów, w szczególności jeżeli powołują się oni na pogorszenie stanu terenu lub też wykazali takie pogorszenie (poniżej pkt 1). Pytanie drugie dotyczy zagadnienia, czy właściwe władze muszą w określonych

8 — Zobacz wyroki: z dnia 9 grudnia 1965 r. w sprawie 44/65 Singer, Rec. s. 1191; z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-402/98 ATB i in., Rec. s. I-5501, pkt 29; a także z dnia 15 października 2009 r. w sprawie C-138/08 Hochtief i Linde-Kca-Dresden, Zb.Orz. s. I-9889, pkt 20 i nast.

9 — Zobacz wyrok z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-104/10 Kelly, Zb.Orz. s. I-6813, pkt 65.

10 — Zobacz wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. s. I-4921, pkt 59; z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10 Åkerberg Fransson, pkt 39.

11 — Zobacz wyroki: z dnia 7 września 1999 r. w sprawie C-355/97 Beck i Bergdorf, Rec. s. I-4977, pkt 22; z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie C-300/01 Salzmann, Rec. s. I-4899, pkt 31; ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Åkerberg Fransson, pkt 40.

12 — Zobacz ww. w przypisie 11 wyrok w sprawie Beck i Bergdorf, pkt 22; ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Åkerberg Fransson, pkt 40.

13 — Zobacz ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Åkerberg Fransson, pkt 41.

odstępach czasowych dokonywać przeglądu TZW (poniżej pkt 2) i czy muszą w takim przypadku umożliwić udział społeczeństwa (poniżej pkt 3). Pytanie trzecie dotyczy wreszcie krajowego podziału kompetencji, a mianowicie konieczności zapewnienia ewentualnej subsydiarnej kompetencji centralnych organów państwa do dokonania przeglądu TZW (poniżej pkt 4).

1. W przedmiocie obowiązku dokonania przeglądu TZW

32. W pytaniach drugim i czwartym, które w znacznym stopniu pokrywają się z pytaniem piątym zaproponowanym przez Cascina Tre Pini, rada stanu pragnie się dowiedzieć, czy są zgodne z art. 9 i 11 dyrektywy siedliskowej uregulowania krajowe, które przewidują, że do dyskrecjonalnych uprawnień właściwych władz krajowych należy proponowanie zmian w przeglądzie TZW i że nie są one przy tym zobowiązane do uwzględnienia wniosków prywatnych właścicieli gruntów oraz ich informacji dotyczących pogorszenia stanu terenu.

33. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy najpierw wyjaśnić, jakie są przesłanki dokonania przeglądu TZW na podstawie dyrektywy siedliskowej. Przegląd ten nie jest przewidziany wprost w dyrektywie siedliskowej. Jednakże art. 9 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej wspomina o możliwości rozważenia „zdeklastyfikowania specjalnego obszaru ochrony”. Uprawnienie to implikuje jednocześnie przegląd TZW, gdyż państwa członkowskie muszą zgodnie z art. 4 ust. 4 wyznaczyć wszystkie TZW jako specjalne obszary ochrony. Dlatego też mogą one tylko wtedy zmienić tę klasyfikację, gdy dane grunty nie są już zaliczane do TZW.

34. Z uwagi na brak szczególnego uregulowania likwidacja lub zmiana TZW powinna zostać przeprowadzona na podstawie takiej samej procedury jak uwzględnienie obszaru w wykazie. W kwestii uwzględnienia danego obszaru w wykazie TZW rozstrzyga zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej Komisja na podstawie propozycji państwa członkowskiego. Zgodnie z tym państwa członkowskie, uwzględniając wyniki nadzoru wspomnianego w art. 11, proponują na podstawie art. 4 ust. 1 zdanie czwarte, ewentualne zmiany wykazu. Z art. 9 zdanie drugie wynika, iż taka zmiana może obejmować także zdeklastyfikowanie TZW.

35. Z brzmienia art. 9 zdanie drugie nie wynika jednak, iż istnieje obowiązek zdeklastyfikowania TZW. Wyjaśniono jedynie, że uprawnienie Komisji do zmiany wykazu TZW obejmuje także zdeklastyfikowanie TZW.

36. Natomiast propozycja dostosowania wykazu TZW nie jest zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 zdanie czwarte dyrektywy siedliskowej *dyskrecjonalnym* uprawnieniem państwa członkowskiego. Co prawda z przepisów dyrektywy regulujących procedurę określania obszarów, które mogą zostać wyznaczone jako specjalne obszary ochrony, wynika, że państwa członkowskie przy składaniu propozycji zgodnie z art. 4 ust. 1 dysponują pewną swobodą, jednakże muszą uwzględniać kryteria ustalone w dyrektywie¹⁴. Dlatego też muszą one złożyć odpowiednie propozycje, jeżeli wyniki nadzoru przeprowadzonego w trybie art. 11 nie pozwalają na inną ocenę, to jest jeżeli uprawnienia dyskrecjonalne w wyniku ustaleń faktycznych dopuszczają tylko jedną propozycję zmiany wykazu. Szczególnie wyraźna jest wersja angielska, która używa pojęcia „shall”, a także niderlandzka, zgodnie z którą propozycji dokonuje się, jeżeli jest ona „nodig”, to jest konieczna.

37. Istnienie takiego obowiązku odpowiada bez wątpienia celom dyrektywy siedliskowej, jeżeli zostaną stwierdzone nowe tereny, które muszą zostać uwzględnione w wykazie¹⁵.

14 — Zobacz wyroki z dnia 11 września 2001 r.: w sprawie C-67/99 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. s. I-5757, pkt 33; w sprawie C-71/99 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-5811, pkt 26; w sprawie C-220/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-5831, pkt 30.

15 — Zobacz wyrok z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie C-340/10 Komisja przeciwko Cypru, pkt 24, 27.

38. Ale także zmniejszenie ilości pozycji w wykazie jest przydatne, jeżeli określony teren nie może przyczynić się do osiągnięcia celów dyrektywy siedliskowej. W takim wypadku brak jest powodów, aby dalej poddawać teren jej wymogom. Nie służyłoby bowiem ochronie gatunków i siedlisk, jeżeli właściwe władze dalej wykorzystywałyby ograniczone zasoby do zarządzania takim terenem. Mogłoby to prowadzić również do nieporozumień lub błędów dotyczących jakości sieci Natura 2000, jeżeli zawierałaby ona tereny, które nie mogłyby przyczynić się do osiągnięcia jej celów.

39. W niniejszej sprawie decydujące znaczenie ma jednak podstawowe prawo własności. Zaklasyfikowanie gruntów jako części TZW ogranicza możliwości ich wykorzystania i prowadzi zatem do ograniczenia prawa własności właścicieli danych gruntów. Tak długo jak spełnione są przesłanki ochrony terenu, ograniczenia prawa własności są z reguły uzasadnione przez cel ochrony środowiska naturalnego¹⁶. Dalsze ograniczenie wykorzystania terenu mogłoby jednak naruszać prawo własności, jeżeli w międzyczasie przesłanki te odpadły. Żadne środki nie mogą być uznane w Unii za zgodne z prawem, jeżeli są nie do pogodzenia z uznanymi i zagwarantowanymi prawami człowieka¹⁷.

40. Pozostawienie zbadania uzasadnionego wniosku właścicieli o zaproponowanie przeglądu TZW dyskrecjonalnej ocenie właściwych władz jest zatem nie do pogodzenia ze zgodną z prawami podstawowymi wykładnią art. 4 ust. 1 zdanie czwarte dyrektywy siedliskowej.

41. Należy jednak zadać sobie pytanie, jakie uzasadnienie może prowadzić do konieczności zbadania wniosku. Jeżeli wystarczyłby jakikolwiek powód, należy obawiać się, iż właściwe władze musiałyby zajmować się dużą ilością wniosków bezzasadnych, zaś związane z tym wysiłki nie zostałyby skompensowane przez odpowiednie korzyści dla właścicieli czy też Natury 2000.

42. Zgodnie z art. 9 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej zdeklasyfikowanie TZW może być rozważane (jedynie) w wypadkach, w których jest to uzasadnione naturalnymi zmianami stwierdzonymi w wyniku nadzoru przewidzianego w art. 11.

43. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym podaje dwa powody ewentualnego przeglądu. Po pierwsze, funkcjonowanie lotniska Malpensa miało spowodować degradację ekologiczną spornych terenów. Po drugie, nieruchomość położona jest na obszarze przeznaczonym na rozwój o charakterze „handlowym i przemysłowym”.

44. Obie okoliczności nie mają charakteru naturalnych zmian; nie mogą zatem uzasadniać uchylecia zaklasyfikowania gruntu jako części TZW.

45. Jednakże dyrektywa siedliskowa nie zawiera żadnego uregulowania, które wyraźnie wyłączałoby dokonywanie przeglądu w wyniku innych zmian. Dlatego też należy zbadać, czy dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do zaproponowania przeglądu TZW, jeżeli doszło do degradacji terenu w wyniku działań człowieka lub też jeżeli jest on przeznaczony na określone rodzaje działalności, które nie dałyby się pogodzić z jego ochroną na podstawie dyrektywy siedliskowej.

46. Punktem wyjścia powinny być w tym zakresie zasady wyboru TZW. Należy uwzględnić przy tym zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej jedynie wymogi dotyczące ochrony siedlisk naturalnych, oraz dzikiej fauny i flory lub stworzenia sieci Natura 2000¹⁸. Jest to konieczne do osiągnięcia celu określonego w art. 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, który polega na stworzeniu sieci

16 — Zobacz wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10 Križan i in., pkt 113–115.

17 — Zobacz wyroki: z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, Rec. s. I-2925, pkt 41; z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. s. I-5659, pkt 73; z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6351, pkt 284.

18 — Zobacz wyroki: z dnia 7 listopada 2000 r. w sprawie C-371/98 First Corporate Shipping, Rec. s. I-9235, pkt 16; z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie C-226/08 Stadt Papenburg, Zb.Orz. s. I-131, pkt 30.

Natura 2000 złożonej z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I do tej dyrektywy i siedliska gatunków wymienione w jej załączniku II, która ma umożliwić zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie¹⁹.

47. Przy wyborze TZW nie można natomiast brać pod uwagę innych względów niż dotyczących ochrony środowiska naturalnego, a w szczególności wymogów gospodarczych, społecznych i kulturowych oraz cech regionalnych i lokalnych²⁰.

48. W związku z tym zdeklasyfikowanie jest tylko wtedy uzasadnione, gdy dany teren nie może przyczynić się do ochrony siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej oraz siedlisk dzikiej fauny i flory z załącznika II lub do stworzenia sieci Natura 2000²¹.

49. Można sobie wyobrazić, aczkolwiek nie wynika to w sposób bezwzględny, iż działalność lotniska Malpensa wpływa tak mocno na stan omawianych gruntów, iż nie mogą one przyczynić się do osiągnięcia celów dyrektywy siedliskowej. W każdym razie wątpliwe jest, by grunty te mogły przyczynić się do osiągnięcia wskazanych celów, jeżeli zgodnie z planem dla obszaru Malpensa zostaną przeznaczone do celów handlowych lub przemysłowych.

50. Jednakże nie każde poważne pogorszenie stanu TZW uzasadnia zdeklasyfikowanie, gdyż art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zobowiązuje państwa członkowskie do ochrony TZW przed pogarszaniem stanu. Jeżeli państwo członkowskie naruszy ten obowiązek ochrony, nie może to uzasadniać uchylenia statusu ochronnego²². Przeciwnie, państwa członkowskie powinny podjąć odpowiednie środki dla przywrócenia stanu terenu. W szczególności nie mogą one po uzyskaniu informacji o pogorszeniu stanu pozostać bezczynne, lecz muszą podjąć z tego powodu działania skierowane na zapewnienie należytego stanu ochrony terenu w celu zapobieżenia jego dalszej degradacji.

51. Ochrona nie jest jednak obowiązkowa, jeżeli pogorszenie stanu terenu zostało spowodowane przez projekt lub przedsięwzięcie, które zostało zatwierdzone na podstawie art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej²³. Ocena skutków danego działania z punktu widzenia założeń ochrony danego terenu dokonana zgodnie z art. 6 ust. 3 musiała więc wskazywać na pogorszenie stanu terenu. Mimo to właściwe władze zadecydowały się na podstawie art. 6 ust. 4 na ich przeprowadzenie z uwagi na konieczne względy nadrzędnego interesu publicznego i brak rozwiązań alternatywnych. Poza tym wymaga to zastosowania wszelkich środków kompensujących koniecznych do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000.

52. Jednakże w chwili przyjęcia planu dla obszaru Malpensa z 1999 r. teren „Brughiera del Dosso” nie był jeszcze uwzględniony w wykazie TZW. Dlatego też art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej nie znajdował jeszcze zastosowania²⁴. Zagadnienie, czy dotyczyło to też zatwierdzenia rozbudowy lotniska Malpensa, wymagałoby dalszego zbadania.

19 — Zobacz ww. w przypisie 18 wyroki: w sprawie First Corporate Shipping, pkt 19 i nast.; w sprawie Stadt Papenburg, pkt 31.

20 — Zobacz ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie Stadt Papenburg, pkt 31, 32.

21 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie C-191/05 Komisja przeciwko Portugalii, Zb.Orz. s. I-6853, pkt 13.

22 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-418/04 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-10947, pkt 83–86.

23 — Zobacz ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 250 i nast.; wyrok z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie C-404/09 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-11853, pkt 122.

24 — Zobacz wyroki: z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-117/03 Dragaggi i in., Zb.Orz. s. I-167, pkt 25; z dnia 11 września 2012 r. w sprawie C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolioakarnanias i in., pkt 101.

53. Jednakże z chwilą uwzględnienia terenu w wykazie powstaje państwowy obowiązek ochrony wynikający z art. 6 ust. 2²⁵. Pogorszenie stanu terenu przez zatwierdzone uprzednio przedsięwzięcie może zostać zaakceptowane w takim przypadku jedynie wtedy, gdy jego skutki zostaną ocenione – w razie powstania takiej konieczności także a posteriori – na podstawie kryteriów wynikających z art. 6 ust. 3 i zachodzą przesłanki z art. 6 ust. 4²⁶.

54. Poza tym art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej może zobowiązywać państwa członkowskie do działań powstrzymujących rozwój naturalny mogący pogorszyć stan ochrony gatunków i siedlisk naturalnych na specjalnych obszarach ochrony²⁷.

55. Tak więc na pytania pierwsze i czwarte oraz na pytanie piąte Cascina Tre Pini należy udzielić odpowiedzi, że władze krajowe są zobowiązane na podstawie art. 4 ust. 1 zdanie czwarte dyrektywy siedliskowej do zbadania na wniosek właściciela gruntów położonych na obszarze TZW, czy należy zaproponować Komisji wyłączenie tych gruntów z tego terenu, jeżeli wniosek rzetelnie wskazuje, iż grunty te mimo przestrzegania art. 6 ust. 2–4 tej dyrektywy nie mogą przyczynić się do ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory lub też do stworzenia sieci Natura 2000.

2. W przedmiocie konieczności okresowego przeglądu TZW

56. Poprzez pierwszą część pytania drugiego rada stanu pragnie się dowiedzieć, czy właściwe władze okresowo, na przykład co dwa lub trzy lata, są zobowiązane do przeglądu TZW.

57. Dyrektywa siedliskowa nie zawiera wyraźnej regulacji dotyczącej odstępów czasowych pomiędzy takimi ocenami. Z wywodów dotyczących pytań pierwszego, czwartego i piątego można jedynie wnioskować, iż takie badanie powinno być przeprowadzone, jeżeli pojawiają się wskazówki, iż TZW lub jego określone części nie spełniają już przesłanek dotyczących ochrony środowiska naturalnego.

58. Artykuł 4 ust. 1 zdanie czwarte oraz art. 9 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej wskazują jednak, iż nadzór wykonywany zgodnie z art. 11 ma istotne znaczenie dla przeglądu TZW.

59. Artykuł 11 dyrektywy siedliskowej zobowiązuje państwa członkowskie do prowadzenia nadzoru nad stanem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków, o których mowa w art. 2. Państwa członkowskie muszą zatem obserwować *wszystkie* siedliska przyrodnicze oraz *całą* dziką faunę i florę na ich europejskim terytorium. Nadzór należy przy tym ukierunkować na realizację celów dyrektywy siedliskowej, czyli zapewnienie różnorodności gatunków przez zachowanie tych gatunków oraz siedlisk przyrodniczych.

60. Umieszczenie tego przepisu w sekcji dyrektywy siedliskowej dotyczącej ochrony terenów wskazuje, iż przedmiotem szczególnej uwagi są TZW. Odpowiada to ich znaczeniu, gdyż zgodnie z art. 3 ust. 1 mają one zapewnić zachowanie we właściwym stanie ochrony, a w stosownych przypadkach odtworzenie, typów siedlisk przyrodniczych i gatunków mających znaczenie dla Wspólnoty²⁸, to jest siedlisk przyrodniczych i gatunków szczególnie zasługujących na ochronę zgodnie z art. 1 lit. c) i g) dyrektywy.

25 — Zobacz ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie Stadt Papenburg, pkt 30; ww. w przypisie 23 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 125.

26 — Zobacz ww. w przypisie 23 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 156, 157.

27 — Zobacz wyrok z dnia 20 października 2005 r. w sprawie C-6/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-9017, pkt 34.

28 — Zobacz przypis 18.

61. Nadzór nad TZW musi w szczególności nadawać się do tego, aby zrealizować priorytetowe działania dla zachowania lub odtworzenia we właściwym stanie ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych na danym TZW ustalone zgodnie z art. 4 ust. 4, stworzyć konkretne środki ochronne przewidziane w art. 6 ust. 1 i wykonać obowiązki ochronne wynikające z art. 6 ust. 2.

62. Okoliczności, które mogą prowadzić do przeglądu TZW w rozumieniu jego zdeklasyfikowania, należy bezwzględnie ująć, uwzględniając te cele.

63. Jeżeli w ramach wykonywania nadzoru pojawią się odpowiednie wskazania, właściwe władze muszą ocenić wynikające z tego konsekwencje. Przy czym w pierwszej kolejności należy rozważyć zastosowanie uzupełniających środków do ochrony TZW oraz do odtworzenia elementów, których stan się pogorszył. Jeżeli jednak spełnione są przedstawione powyżej przesłanki uchylenia statusu ochronnego, należy zbadać i tę kwestię w celu uniknięcia bezzasadnego ograniczenia prawa własności obejmującego dane tereny.

64. Minimalne wymogi dla odstępów czasowych pomiędzy działaniami nadzorczymi wynikają z przewidzianej w dyrektywie siedliskowej współpracy z Komisją. Artykuł 9 zdanie pierwsze zobowiązuje Komisję do przyjęcia do wiadomości wyników nadzoru oraz do ogólnej oceny przyczynienia się sieci Natura 2000 do osiągnięcia celów dyrektywy. Zgodnie z art. 17 dyrektywy siedliskowej kraje członkowskie opracowują w tym celu co sześć lat sprawozdanie dla Komisji zawierające między innymi główne wyniki nadzoru określonego w art. 11.

65. Dlatego też państwa członkowskie muszą tak zorganizować pod względem czasowym ich nadzór, żeby co sześć lat przekazywały Komisji aktualne informacje dotyczące nadzorowanych siedlisk i gatunków, a w szczególności dotyczące TZW.

66. Państwa członkowskie nie będą jednak z reguły w stanie wykonać swoich obowiązków co do TZW, jeżeli będą dokonywać kontroli jedynie w odstępach sześcioletnich. Nie można w taki sposób zapewnić wymaganej ochrony terenów, zabezpieczenia ustalonych priorytetów lub też urzeczywistnienia środków ochronnych. Przeciwnie, obowiązek wykonywania nadzoru ma charakter ciągły. Jedynie intensywność wymaganego nadzoru ulega zmianie w zależności od okoliczności.

67. Podsumowując, na pierwszą część drugiego pytania należy odpowiedzieć, iż państwa członkowskie zgodnie z art. 11 i 17 dyrektywy siedliskowej muszą w taki sposób zorganizować nadzór nad TZW, aby je odpowiednio chronić i zarządzać nimi oraz przekazywać Komisji przynajmniej co sześć lat aktualne informacje o stanie TZW, które obejmują także zagadnienie, czy TZW przyczyniają się do ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory lub też do stworzenia sieci Natura 2000.

3. W przedmiocie drugiej części pytania drugiego

68. Druga część pytania drugiego dotyczy tego, czy właściwe władze przy dokonywaniu przeglądu TZW muszą zapewnić udział społeczeństwa.

69. Także to zagadnienie nie jest wyraźnie uregulowane w dyrektywie siedliskowej. Określone wymogi wynikają jednak w stosunku do zainteresowanych właścicieli gruntów z ogólnych zasad prawa Unii, a w szczególności z prawa do bycia wysłuchanym²⁹.

29 — Zobacz odnośnie do stosunku tej zasady do art. 41 ust. 2 lit. a) karty praw podstawowych moja opinia z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-276/12 Sabou.

70. Otóż przestrzeganie prawa do obrony stanowi ogólną zasadę prawa wspólnotowego, która powinna być stosowana wówczas, gdy organ administracyjny ma podjąć w stosunku do danej osoby decyzję, która wiąże się z niekorzystnymi dla niej skutkami. Zgodnie z tą zasadą adresaci decyzji, która w sposób odczuwalny oddziałuje na ich interesy, powinni być w stanie skutecznie przedstawić swoje stanowisko odnośnie do elementów, na których organ administracyjny zamierza oprzeć swoją decyzję. W tym celu powinni oni dysponować wystarczającym terminem³⁰.

71. Obowiązek ten ciąży na organach administracyjnych państw członkowskich wówczas, gdy podejmują decyzję należącą do zakresu zastosowania prawa Unii, nawet wtedy, gdy właściwe przepisy unijne nie przewidują wyraźnie takiej formalności. Jeżeli chodzi o wdrożenie tej zasady, to jeżeli – tak jak w postępowaniu głównym – nie jest ono uregulowane w prawie Unii, należy ono do zakresu prawa krajowego, o ile przepisy te odpowiadają tym, które stosują się do jednostek lub przedsiębiorstw w porównywalnych sytuacjach w prawie krajowym (zasada równoważności) oraz nie powodują one, że wykonanie prawa do obrony przyznanego w porządku prawnym Unii staje się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności)³¹.

72. Ocena zagadnienia, czy należy zaproponować Komisji przegląd TZW, służy wykonaniu dyrektywy siedliskowej i jest objęta zakresem stosowania prawa Unii. Co prawda właściciele danych gruntów nie są adresatami decyzji dotyczącej kwestii, czy należy zaproponować Komisji zdeklasyfikowanie lub też nie występować z taką propozycją, mimo to jednak taka decyzja może w sposób odczuwalny naruszać ich interesy. Jeżeli właściwe władze podejmą decyzję, aby nie proponować Komisji zdeklasyfikowania TZW, ich grunty będą nadal objęte ochroną, która może w istotny sposób ograniczyć korzystanie z nich. Propozycja zdeklasyfikowania może zaś naruszyć interes w postaci otrzymywania finansowego wsparcia na gospodarowanie odpowiadające celom ochrony.

73. Dlatego też na część drugą pytania drugiego należy udzielić odpowiedzi, iż państwa członkowskie, oceniając, czy należy zaproponować Komisji dostosowanie wykazu TZW w odniesieniu do określonych gruntów, są zobowiązane umożliwić właścicielom tych gruntów ustosunkowania się do tej kwestii.

4. W przedmiocie pytania trzeciego

74. Poprzez pytanie trzecie ma zostać wyjaśnione, czy jest zgodne z art. 9 i 11 dyrektywy siedliskowej powierzenie prawa do inicjatywy w zakresie proponowania przeglądu TZW regionom i prowincjom autonomicznym, bez ustanowienia takiego prawa do inicjatywy na rzecz państwa, przynajmniej zastępczo na wypadek bezczynności regionów i prowincji autonomicznych.

75. Jednakże i w tym względzie art. 4 ust. 1 zdanie czwarte dyrektywy siedliskowej ma większe znaczenie niż art. 9. Dlatego też należy uwzględnić także pierwszy z tych przepisów.

76. Co prawda w prawie Unii występują uregulowania, które ustalają wymogi dla władz administracyjnych, którym powierzono ich wykonanie³². Jeżeli brak jest takich wymogów w dyrektywie, należy przestrzegać zasady, iż zgodnie z art. 288 ust. 3 TFUE wiąże ona każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty,

30 — Zobacz wyroki: z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-32/95 P Komisja przeciwko Lisrestal i in., Rec. s. I-5373, pkt 21; z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie C-349/07 Sopropé, Zb.Orz. s. I-10369, pkt 36, 37; z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-141/08 P Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-9147, pkt 83; z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie C-277/11 M.M., pkt 81–87.

31 — Zobacz ww. w przypisie 30 wyrok w sprawie Sopropé, pkt 38.

32 — Zobacz na przykład odnośnie do art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. L 197, s. 30), wyrok z dnia 20 października 2011 r. w sprawie C-474/10 Seaport i in., Zb.Orz. s. I-10227, pkt 42 i nast.

pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków³³. Obejmuje to w szczególności także wyznaczenie właściwych władz. Prawo Unii wymaga jedynie, żeby transpozycja, włącznie z ustaleniem właściwych władz, w sposób zrozumiały i precyzyjny zapewniała rzeczywiście pełne zastosowanie jej przepisów³⁴.

77. Właściwość władz lokalnych do stosowania dyrektywy siedliskowej, a w szczególności do stosowania art. 4 ust. 1 zdanie czwarte, wydaje się jak najbardziej sensowna, gdyż ochrona TZW i zarządzanie nimi wymaga konkretnej wiedzy na temat lokalnej sytuacji.

78. Prawo Unii nie wymaga też, aby właściwość władz lokalnych była uzupełniona przez subsydiarną kompetencję władz centralnych. Ponadto wątpliwe jest, czy taka właściwość byłaby przydatna do należytego wykonania tych przepisów. Jeżeli centralne władze państwowe nie będą dysponować na miejscu odpowiednimi jednostkami, ich stołeczne organy nie będą za bardzo w stanie ocenić, jakie działania są konieczne.

79. Co prawda nie można wykluczyć, że właściwe władze Regione Lombardia w związku z wnioskami Cascina Tri Pini nie naruszyły dyrektywy siedliskowej, jednakże nawet w wypadku, gdyby takie naruszenie zostałoby wykazane, nie dowodziłoby, że władze te nie były w stanie zapewnić pełnego zastosowania dyrektywy.

80. Na pytanie trzecie należy zatem udzielić odpowiedzi, że przepis krajowy przekazujący inicjatywę w zakresie proponowania przeglądu TZW regionom i prowincjom autonomicznym i nieprzewidujący takiego prawa do inicjatywy na rzecz państwa, przynajmniej zastępczo na wypadek bezczynności regionów i prowincji autonomicznych, nie stoi na przeszkodzie prawidłowemu stosowaniu art. 4 ust. 1 zdanie czwarte, art. 9 i 11 dyrektywy siedliskowej.

V – Wnioski

81. Proponuję zatem, by na pytania prejudycjalne Trybunał odpowiedział następująco:

- 1) Właściwe władze krajowe są zobowiązane na podstawie art. 4 ust. 1 zdanie czwarte dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory do zbadania na wniosek właściciela gruntów położonych na terenie mającym znaczenie dla Wspólnoty, czy należy zaproponować wyłączenie tych gruntów z tego terenu, jeżeli wniosek rzetelnie wskazuje, iż grunty te mimo przestrzegania art. 6 ust. 2–4 tej dyrektywy nie mogą przyczynić się do ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory lub też do stworzenia sieci Natura 2000.
- 2) Państwa członkowskie zgodnie z art. 11 i 17 dyrektywy 92/43 muszą w taki sposób zorganizować nadzór nad terenami mającymi znaczenie dla Wspólnoty, aby odpowiednio je chronić i zarządzać nimi oraz przekazywać Komisji przynajmniej co sześć lat aktualne informacje o ich stanie, które obejmują także zagadnienie, czy tereny te przyczyniają się do ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory lub też do stworzenia sieci Natura 2000.
- 3) Państwa członkowskie, oceniając, czy należy zaproponować Komisji zgodnie z art. 4 ust. 1 zdanie czwarte dyrektywy 92/43 dostosowanie wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w odniesieniu do określonych gruntów, są zobowiązane do stworzenia właścicielom tych gruntów możliwości ustosunkowania się.

33 — Zobacz ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 157; wyrok z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-535/07 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-9483, pkt 60.

34 — Zobacz wyroki: z dnia 27 kwietnia 1988 r. w sprawie 252/85 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. 2243, pkt 5; z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie C-507/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-5939, pkt 89; z dnia 27 października 2011 r. w sprawie C-311/10 Komisja przeciwko Polsce, Zb.Orz. s. I-159*, pkt 40.

- 4) Przepis krajowy przekazujący inicjatywę w zakresie przeglądu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty regionom i prowincjom autonomicznym i nieprzewidujący takiego prawa inicjatywy na rzecz państwa, przynajmniej zastępczo na wypadek bezczynności regionów i prowincji autonomicznych, nie stoi na przeszkodzie prawidłowemu stosowaniu art. 4 ust. 1 zdanie czwarte, art. 9 i 11 dyrektywy 92/43.