



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 3 kwietnia 2014 r. \*

Odesłanie prejudycjalne — Środowisko naturalne — Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory — Dyrektywa 92/43/EWG — Tereny mające znaczenie dla Wspólnoty — Zmiana statusu takiego terenu w razie wystąpienia zjawisk zanieczyszczenia lub pogorszenia się stanu środowiska — Ustawodawstwo krajowe, które nie przewiduje możliwości żądania takiej zmiany przez osoby zainteresowane — Przyznanie właściwym władzom krajowym uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie wszczęcia z urzędu procedury zmiany tego statusu

W sprawie C-301/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (Włochy) postanowieniem z dnia 29 maja 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 20 czerwca 2012 r., w postępowaniu:

**Cascina Tre Pini Ss**

przeciwko

**Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,**

**Regione Lombardia,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino,**

**Comune di Somma Lombardo,**

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (sprawozdawca), J.C. Bonichot i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 maja 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Cascina Tre Pini Ss przez E. Cicigoi, avvocatessa,

\* Język postępowania: włoski.

- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez A. De Stefano, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka i D. Hadrouška, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Moro i L. Bancelle, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 czerwca 2013 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 9 i 11 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, s. 7), zmienionej Aktem dotyczącym warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. L 236, s. 33) (zwaney dalej „dyrektywą 92/43”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między spółką prawa włoskiego Cascina Tre Pini Ss (zwaną dalej „Casciną”) a Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerstwem środowiska i ochrony terytorium i morza, zwanym dalej „ministerstwem”), Regione Lombardia (regionem Lombardii), Presidenza del Consiglio dei Ministri (kancelarią premiera rady ministrów), Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino (stowarzyszeniem parku lombardzkiego doliny Ticino) i Comune di Somma Lombardo (gminą Somma Lombardo) w przedmiocie procedury zmiany statusu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty (zwanego dalej „TZW”), obejmującego nieruchomość, której właścicielem jest Cascina.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Artykuł 2 dyrektywy 92/43, określający jej cele, 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 [WE].

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 ważnych dla Wspólnoty.

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

4 Artykuł 3 tej dyrektywy, przewidujący utworzenie sieci Natura 2000, przewiduje:

„1. Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony [zwanych dalej „SOO”] pod nazwą Natura 2000. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

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

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

3. Państwa członkowskie, w razie potrzeby, podejmują starania w celu poprawy ekologicznej spójności Natury 2000 poprzez zachowanie oraz, w stosownych przypadkach, rozwinięcie cech krajobrazu o dużym znaczeniu dla dzikiej fauny i flory, jak to określono w art. 10”.

5 Artykuł 4 dyrektywy 92/43 opisuje szczegółowo procedurę opracowania wykazu TZW:

„1. Na podstawie kryteriów określonych w załączniku III (etap 1) oraz stosownych informacji naukowych każde państwo członkowskie proponuje wykaz terenów, wskazując, które typy siedlisk przyrodniczych z załącznika I i które gatunki z załącznika II są rodzime w odniesieniu do terytorium, na którym tereny się znajdują [...]. W stosownych przypadkach państwa członkowskie proponują przyjęcie [dostosowanie] wykazu terenów w świetle wyników nadzoru, określonego w art. 11.

Niniejszy wykaz zostaje przekazany Komisji w ciągu trzech lat od notyfikacji niniejszej dyrektywy, wraz z informacją na temat każdego terenu [...].

2. Na podstawie kryteriów określonych w załączniku III (etap 2) i w ramach zarówno każdego z pięciu regionów biogeograficznych wymienionych w art. 1 lit. c) ppkt (iii), jak i całego terytorium określonego w art. 2 ust. 1, Komisja, w porozumieniu z każdym państwem członkowskim, opracowuje projekt wykazu [TZW], oparty o wykazy poszczególnych państw członkowskich, wskazujący te tereny, które utraciły jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym.

[...]

Wykaz terenów wybranych jako [TZW], określający te spośród nich, które obejmują jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym, zostaje przyjęty przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 21.

3. Wykaz określony w ust. 2 sporządza się w ciągu sześciu lat od notyfikacji niniejszej dyrektywy.

4. Po zatwierdzeniu [TZW] zgodnie z procedurą określoną w ust. 2 zainteresowane państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako [SOO], 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”.

6 Artykuł 6 wspomnianej dyrektywy, który ma zastosowanie do SOO, przewiduje w ust. 2–4:

„2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na [SOO] 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.

[...]”.

7 Artykuł 9 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„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 [SOO], tam gdzie jest to uzasadnione naturalnymi zmianami stwierdzonymi w wyniku nadzoru przewidzianego w art. 11”.

8 Artykuł 11 dyrektywy 92/43 stanowi:

„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”.

#### *Prawo włoskie*

9 Artykuł 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 357 – Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (dekretu prezydenta republiki wykonującego dyrektywę 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory) z dnia 8 września 1997 r. (dodatek

nadzwyczajny do GURI nr 248 z dnia 23 października 1997 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do postępowania głównego (zwanego dalej „DPR nr 357/97”), określa zakres zastosowania DPR nr 357/97 następująco:

„1. Niniejsze rozporządzenie reguluje procedury przyjęcia środków przewidzianych w dyrektywie [92/43] w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych i półnaturalnych oraz dzikiej fauny i flory w celu zachowania różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku A, jak też gatunków flory i fauny wymienionych w załącznikach B, D i E do niniejszego rozporządzenia.

2. Procedury uregulowane w niniejszym rozporządzeniu mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Wspólnoty.

3. Procedury uregulowane w niniejszym rozporządzeniu uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne.

[...]”.

10 Artykuł 3 DPR nr 357/97 jest sformułowany następująco:

„1. Regiony i prowincje autonomiczne Trentino i Bolzano sporządzają wykaz terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku A i siedliska gatunków wymienione w załączniku B; przekazują ten wykaz ministerstwu środowiska i ochrony terytorium, aby przekazało ono Komisji [...] wykaz proponowanych [TZW] [...] w celu utworzenia spójnej europejskiej sieci ekologicznej [SOO] pod nazwą »Natura 2000«.

2. Ministerstwo środowiska i ochrony terytorium w drodze dekretu wyznacza w porozumieniu z każdym zainteresowanym regionem tereny, o których mowa w ust. 1, to jest [»SOO«] w terminie maksymalnym sześciu lat od sporządzenia wykazu terenów przez Komisję.

[...]

4 bis. W celu zapewnienia odpowiedniego wykonania dyrektywy [92/43] i uaktualnienia danych, jeżeli chodzi również o zmiany załączników przewidziane w art. 19 dyrektywy, regiony i prowincje autonomiczne Trentino i Bolzano [...] na podstawie działań monitoringu przewidzianych w art. 7 dokonują okresowej oceny zdatności terenów do osiągnięcia celów dyrektywy, w następstwie której mogą zaproponować ministerstwu środowiska i ochrony terytorium aktualizację wykazu tych terenów, ich granic oraz treści odnośnej karty informacyjnej. Ministerstwo środowiska i ochrony terytorium przekazuje taką propozycję Komisji [...] w celu dokonania przeglądu, o którym mowa w art. 9 rzeczonyj dyrektywy”.

11 Artykuł 7 DPR nr 357/97, dotyczący procedury nadzoru, stanowi:

„1. Ministerstwo środowiska i ochrony terytorium, po konsultacji z ministerstwem polityki rolnej i leśnej i krajowym instytutem dzikiej fauny w granicach ich kompetencji, jak też ze stałym komitetem ds. stosunków między państwem, autonomicznymi regionami i prowincjami Trentino i Bolzano, określa wytyczne dla nadzoru, odławiania i odstępstw dotyczących gatunków fauny i flory chronionych na mocy niniejszego rozporządzenia.



2. Regiony i prowincje autonomiczne Trentino i Bolzano przyjmują na podstawie wytycznych, o których mowa w poprzednim ustępie, środki mające na celu zachowanie i nadzór nad stanem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków mających znaczenie dla Wspólnoty ze szczególnym uwzględnieniem siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, informując o nich ministerstwa wymienione w ust. 1”.

### **Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne**

- 12 Cascina jest spółką cywilną oraz właścicielką nieruchomości położonej na terenie o nazwie „Brughiera del Dosso”, znajdującym się w Comune di Somma Lombardo w pobliżu lotniska Mediolan-Malpensa w Lombardii. Teren ten został w 2002 r. objęty granicami parku przyrodniczego doliny Ticino utworzonego w drodze ustawy Regione Lombardia.
- 13 Decyzją Giunta regionale (regionalnego organu wykonawczego) Regione Lombardia z dnia 8 sierpnia 2003 r. teren ten został wpisany do wykazu terenów zaproponowanych jako TZW zgodnie z art. 3 DPR nr 357/97. Teren ten został następnie wpisany do wykazu TZW decyzją Komisji 2004/798/WE z dnia 7 grudnia 2004 r. przyjmującą na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz.U. L 382, s. 1). Teren Brughiera del Dosso został sklasyfikowany jako TZW również dekretem ministerstwa z dnia 25 marca 2005 r.
- 14 W tym czasie doszło do rozbudowy portu lotniczego Malpensa, przewidzianej w planie zagospodarowania obszaru Malpensa zatwierdzonym ustawą Regione Lombardia z 1999 r. Zdaniem Casciny plan ten przewiduje przeznaczenie obszarów położonych na terytorium Comune di Somma Lombardo na cele handlowe i przemysłowe. Cascina utrzymuje, że stopniowy wzrost ruchu lotniczego w tym porcie spowodował degradację ekologiczną terenu Brughiera del Dosso.
- 15 Oceniając, że jakość ekologiczna terenu Brughiera del Dosso jest zagrożona, Cascina wystąpiła w 2005 r. do Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino, jako podmiotu zarządzającego tym terenem, o podjęcie koniecznych środków w celu zapobieżenia degradacji środowiska na tym terenie.
- 16 Z powodu braku odpowiedzi Cascina w 2006 r. skierowała do ministerstwa wnioski, będący zawiadomieniem na podstawie art. 9 dyrektywy 92/43 i art. 3 ust. 4 bis DPR nr 357/97, o dokonanie ponownego wyznaczenia granic lub zmiany klasyfikacji wspomnianego terenu ujętego w wykazie TZW, gdyż jej zdaniem przestał on spełniać przesłanki faktyczne i prawne przewidziane we właściwym uregulowaniu, a zwłaszcza przewidziane w załączniku III do tej dyrektywy kryteria wyboru terenów, które mogą być sklasyfikowane jako TZW. Interes Casciny w doprowadzeniu do tego ponownego wyznaczenia granic lub zdeklasyfikowania wynika z faktu, że prawo własności jej nieruchomości położonej na terenie Brughiera del Dosso zostało naruszone wiążącym uregulowaniem dotyczącym TZW, któremu podporządkowana jest każda działalność przekształcająca grunt. To ograniczenie uniemożliwia zmianę przeznaczenia terenów gruntów, podczas gdy takie zmiany są przewidziane w planie zagospodarowania obszaru Malpensa.
- 17 Decyzją z dnia 2 maja 2006 r. ministerstwo stwierdziło brak swej właściwości, wskazując Cascinie, aby zwróciła się do Regione Lombardia, stwierdzając, że na podstawie art. 3 DPR nr 357/97 dane tereny są wyznaczone przez regiony, które przekazują ministerstwu ich wykaz. Cascina ponownie skierowała więc wniosek do Regione Lombardia, który oddalił go decyzją z dnia 26 lipca 2006 r., stwierdzając, że „będzie mógł zostać uwzględniony dopiero w chwili, gdy [ministerstwo] zażąda od regionów wszczęcia procedury przewidzianej w art. 3 ust. 4 bis [DPR nr 357/97]”.

- 18 W sytuacji odmowy rozpatrzenia wniosku przez administrację Cascina wniosła na te dwie decyzje skargę w pierwszej instancji do Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (regionalnego sądu administracyjnego Lombardii), podnosząc zarzut bezczynności ministerstwa i Regione Lombardia. W skargach tych zażądała ponadto wypłaty odszkodowania i odsetek.
- 19 Wyrokiem z dnia 15 grudnia 2009 r. sąd ten oddalił skargę w całości. Stwierdził w nim, że art. 3 ust. 4 bis DPR nr 357/97 przyznaje regionom uprawnienie inicjatywy i propozycji dotyczących wyznaczania TZW, wobec czego ministerstwu nie można zarzucić bezczynności. Ponadto sąd ten zinterpretował decyzję Regione Lombardia nie jako odmowę działania, lecz jako wyrażenie woli utrzymania terenu Brughiera del Dosso w wykazie TZW pomimo zanieczyszczenia, wobec czego nie można uwzględnić również żądania stwierdzenia bezczynności względem tego regionu.
- 20 Cascina wniosła odwołanie od tego wyroku do Consiglio di Stato (rady państwa). Kwestionuje ona w szczególności wykładnię art. 3 ust. 4 bis DPR nr 357/97 przyjętą w tym wyroku i utrzymuje, że przepis ten, interpretowany w świetle dyrektywy 92/43, prowadzi do przyjęcia, iż uprawnienie do inicjowania zmiany wykazu TZW przysługuje nie tylko regionom, lecz również danemu państwu, co oznacza, iż odmowa rozpatrzenia przez ministerstwo jej wniosku złożonego w 2006 r. jest niezgodna z prawem.
- 21 Wezwany do zbadania zasadności tej argumentacji w celu rozstrzygnięcia sporu Consiglio di Stato zadaje sobie w szczególności pytanie, czy przepisy tej dyrektywy przyznają danemu państwu członkowskiemu, na tej samej podstawie co regionom, uprawnienie do inicjowania zmiany tego wykazu, z którego dane państwo może skorzystać, zastępując w danym wypadku regiony. Sąd ten zmierza również do ustalenia, czy uprawnienie to może być wykonywane nie tylko z własnej inicjatywy właściwego organu administracji, lecz również na wniosek jednostki będącej właścicielem nieruchomości położonej na terenie wpisanym do wspomnianego wykazu, i czy państwa członkowskie są zobowiązane do działania w sposób oznaczający zmianę statusu, a nawet zdeklasowanie tego terenu, jeżeli zauważą zmianę względem pierwotnej sytuacji tego terenu. Wspomniany sąd ma również wątpliwości co do wykładni przepisów dyrektywy mających znaczenie w tym kontekście.
- 22 W tych okolicznościach Consiglio di Stato postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy na przeszkodzie dla prawidłowego stosowania art. 9 i [11] dyrektywy [92/43] stoi krajowy przepis (art. 3 ust. 4 bis DPR 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 [11] dyrektywy [92/43] stoi krajowy przepis (art. 3 ust. 4 bis DPR 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?
- 3) Czy na przeszkodzie dla prawidłowego stosowania art. 9 i [11] dyrektywy [92/43] stoi krajowy przepis (art. 3 ust. 4 bis DPR 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 [11] dyrektywy [92/43] stoi krajowy przepis (art. 3 ust. 4 bis DPR 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?
- 5) Czy należy rozumieć, że procedura uregulowana w art. 9 dyrektywy [92/43] unormowana przez ustawodawcę krajowego w art. 3 ust. 4 bis [DPR] 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 [...] 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?
- 6) Czy [prawo Unii], a w szczególności dyrektywa [92/43], stoją na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które wymaga wszczęcia procedury zmiany klasyfikacji, zamiast przyjęcia dalszych środków monitorowania i ochrony, na podstawie zawiadomienia od osoby prywatnej dotyczącego stanu degradacji terenu?
- 7) Czy [prawo Unii], a w szczególności dyrektywa [92/43], stoją na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które wymaga wszczęcia procedury zmiany klasyfikacji terenu objętego siecią Natura 2000 w celu ochrony wyłącznie prywatnych interesów natury gospodarczej?
- 8) Czy [prawo Unii], a w szczególności dyrektywa [92/43], stoją na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które przewiduje w przypadku uznanych przez Unię [...] służących ogólnym, społecznym i gospodarczym interesom projektów infrastrukturalnych, które mogą być szkodliwe dla siedlisk przyrodniczych uznanych zgodnie z dyrektywą, wszczęcie procedury zmiany klasyfikacji terenu zamiast zastosowania środków kompensujących w celu zapewnienia ochrony ogólnej spójności sieci Natura 2000?
- 9) Czy [prawo Unii], a w szczególności dyrektywa [92/43], stoją na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które w dziedzinie siedlisk przyrodniczych przypisuje znaczenie interesom gospodarczym pojedynczych właścicieli, umożliwiając im uzyskanie od sądu krajowego orzeczenia wymagającego ponownego wyznaczenia granic terenu?
- 10) Czy [prawo Unii], a w szczególności dyrektywa [92/43], stoją na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które przewiduje zmianę klasyfikacji terenu w wypadku degradacji wywołanej przez człowieka, a nie o charakterze naturalnym?''.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

*W przedmiocie pytań pierwszego, czwartego i piątego*

- <sup>23</sup> Za pomocą pytań pierwszego, czwartego i piątego, które należy rozpatrzyć wspólnie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 ust. 1, art. 9 i 11 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że właściwe władze są zobowiązane do zaproponowania Komisji zdeklasowania terenu wpisanego do wykazu TZW, jeżeli do władz tych złożono wnioski właściciela nieruchomości położonej na tym terenie, w którym powołuje się on na pogorszenie stanu środowiska tego terenu.



- 24 Przed zbadaniem, czy wspomniana dyrektywa przewiduje zdeklasowanie terenu wpisanego do wykazu TZW, należy przypomnieć procedurę przewidzianą w tej dyrektywie do celów wpisania terenu do tego wykazu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy wpis ten jest przedmiotem decyzji Komisji na podstawie propozycji państwa członkowskiego. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 92/43 wyjaśnia w tym względzie, że państwa członkowskie proponują w danym przypadku przyjęcie wspomnianego wykazu w świetle wyników nadzoru stanu ochrony danych siedlisk przyrodniczych i gatunków zgodnie z art. 11 tej dyrektywy. Artykuł 4 ust. 4 wspomnianej dyrektywy ustanawia natomiast obowiązek wyznaczenia przez państwa członkowskie wszystkich terenów ujętych w wykazie TZW jako SOO.
- 25 Co prawda żaden przepis wspomnianej dyrektywy nie przewiduje wyraźnie zdeklasowania terenu wpisanego do wykazu TZW, należy jednak zaznaczyć, że art. 9 dyrektywy 92/43 pozwala Komisji na rozważenie zdeklasyfikowania SOO, jeżeli jest to uzasadnione naturalnymi zmianami stwierdzonymi w wyniku nadzoru, który państwa członkowskie prowadzą zgodnie z art. 11 tej dyrektywy. Otóż takie zdeklasyfikowanie pociąga za sobą siłą rzeczy zdeklasyfikowanie TZW, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 4 wspomnianej dyrektywy państwa członkowskie powinny wyznaczyć wszystkie TZW jako SOO.
- 26 Wynika z tego, że przyjęcie wykazu TZW, który państwa członkowskie proponują Komisji na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy, może obejmować zdeklasyfikowanie terenu wpisanego do wykazu TZW, które w braku przepisów szczególnych powinno odbyć się według tej samej procedury co wpis terenu do tego wykazu.
- 27 W tym kontekście należy zaznaczyć, że z przepisów art. 4 ust. 1 dyrektywy 92/43 regulujących procedurę określania obszarów, które mogą zostać wyznaczone jako SOO, wynika, że państwa członkowskie przy składaniu swoich propozycji terenów dysponują pewnym zakresem uznania, jednakże w działaniu tym muszą uwzględniać kryteria ustalone w dyrektywie (zob. w szczególności wyrok Komisja/Irlandia, C-67/99, EU:C:2001:432, pkt 33). Wynika z tego, że jeżeli wyniki nadzoru prowadzonego przez państwa członkowskie na podstawie art. 11 wspomnianej dyrektywy prowadzą do wniosku, iż kryteria te w sposób nieodwracalny nie mogą już być zachowane, państwa te na podstawie art. 4 ust. 1 tej dyrektywy są bezwzględnie zobowiązane do złożenia propozycji dostosowania wykazu TZW, które ma na celu doprowadzenie do ponownej zgodności tego wykazu ze wspomnianymi kryteriami.
- 28 W konsekwencji jeżeli teren wpisany do wykazu TZW w sposób ostateczny nie może przyczynić się do realizacji celów dyrektywy 92/43 i stąd nie jest już uzasadnione, by teren ten nadal podlegał wymogom tej dyrektywy, dane państwo członkowskie jest zobowiązane zaproponować Komisji zdeklasyfikowanie tego terenu. Jeżeli państwo to powstrzymałoby się od zaproponowania tego zdeklasyfikowania, mogłoby bowiem kontynuować wykorzystywanie na próżno zasobów na gospodarowanie tym terenem, który byłby nieużyteczny dla ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych. Ponadto utrzymanie w ramach sieci Natura 2000 terenów, które w sposób definitywny nie przyczyniają się już do realizacji wspomnianych celów, nie byłoby zgodne z wymogami jakości tej sieci.
- 29 Spoczywający na państwach członkowskich obowiązek zaproponowania Komisji zdeklasyfikowania terenu wpisanego do wykazu TZW, który w sposób nieodwracalny przestał być zdatny do realizacji celów dyrektywy 92/43, narzuca się tym bardziej, gdy teren ten obejmuje nieruchomość należącą do właściciela, któremu wpis ten ogranicza wykonywanie prawa własności, chociaż nie jest już uzasadnione, by teren nadal podlegał wymogom tej dyrektywy. Jak zaznaczyła bowiem rzecznik generalna w pkt 39 opinii, tak długo jak dany teren dzięki swoim właściwościom spełnia przesłanki, które pozwoliły na jego sklasyfikowanie, ograniczenia prawa własności są z reguły uzasadnione przez cel ochrony środowiska przyświecający tej dyrektywie (zob. podobnie wyrok Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 113–115). Jeżeli jednak te właściwości zostaną definitywnie utracone, utrzymywanie ograniczeń wykorzystania tego terenu mogłoby prowadzić do naruszenia tego prawa własności.

- 30 Należy jednak zaznaczyć, że samo twierdzenie o pogorszeniu stanu środowiska danego TZW, na które powołuje się właściciel nieruchomości położonej na tym terenie, nie może wystarczyć samo w sobie do doprowadzenia do takiego dostosowania wykazu TZW. Istotne jest, by to pogorszenie powodowało nieodwracalną niezdatność tego terenu do zapewnienia ochrony siedlisk przyrodniczych i dzikiej fauny i flory lub utworzenia sieci Natura 2000, w wyniku czego teren ten w sposób definitywny nie może już przyczyniać się do realizacji celów wspomnianej dyrektywy określonych w jej art. 2 i 3. Jak wynika bowiem z art. 4 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, właśnie realizacja tych wymogów ochrony i utworzenia tej sieci doprowadziła do wpisania takiego terenu do wspomnianego wykazu.
- 31 Tym samym nie każda degradacja terenu wpisanego do wykazu TZW uzasadnia jego zdeklasyfikowanie.
- 32 W tym względzie należy zaznaczyć, że art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43, który odsyła do jej art. 4 ust. 5, wymaga od państw członkowskich ochrony TZW poprzez podjęcie odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, które na nich występują. Uchybienie przez państwa członkowskie temu obowiązkowi ochrony w odniesieniu do danego terenu nie uzasadnia konieczności jego zdeklasyfikowania (zob. analogicznie wyrok Komisja/Irlandia, C-418/04, EU:C:2007:780, pkt 83–86). Wręcz przeciwnie, państwo członkowskie powinno podjąć działania niezbędne do ochrony tego terenu.
- 33 Ponadto należy również zaznaczyć, że plan lub przedsięwzięcie, które są niezgodne z celami ochrony określonymi w dyrektywie 92/43, mogą zgodnie z prawem oddziaływać negatywnie w istotny sposób na dany teren wpisany do wykazu TZW jedynie w poszanowaniu reguł wskazanych w art. 6 ust. 3 i 4 tej dyrektywy, do którego odsyła jej art. 4 ust. 5, które wymagają odpowiedniej oceny oddziaływania na środowisko i ewentualnie przyjęcia wszelkich środków kompensujących koniecznych do zapewnienia jego ochrony.
- 34 Poza tym w odniesieniu do planów i przedsięwzięć, które są objęte zakresem art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy 92/43 w chwili ich przyjęcia, Trybunał orzekł, że nie można wykluczyć, że dane państwo członkowskie w krajowym postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planu lub przedsięwzięcia, które mogą wpływać istotnie na interesy ochrony terenu, powoła się, analogicznie do procedury stanowiącej odstępstwo przewidzianej we art. 6 ust. 4 tej dyrektywy, na powód wynikający z interesu publicznego i będzie mogło, jeśli zasadniczo będą spełnione przesłanki określone w tym przepisie, zezwolić na działalność, która w konsekwencji nie będzie już niedozwolona na mocy ust. 2 tego artykułu. Jednak aby móc zweryfikować, czy spełnione są warunki przewidziane w art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43, oddziaływanie planu lub przedsięwzięcia powinno zostać uprzednio zbadane zgodnie z art. 6 ust. 3 tej dyrektywy (zob. wyrok Komisja/Hiszpania, C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 156, 157).
- 35 Wynika z tego, że właściwe władze krajowe są zobowiązane do zaproponowania zdeklasyfikowania danego terenu tylko wtedy, gdy pomimo poszanowania tych przepisów teren ten w sposób nieodwracalny przestał być zdatny do realizacji celów dyrektywy 92/43, wobec czego jego sklasyfikowanie jako TZW przestało być uzasadnione.
- 36 Uwzględniając powyższe rozważania, na pytania pierwsze, czwarte i piąte należy odpowiedzieć, że art. 4 ust. 1, art. 9 i 11 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, iż właściwe władze są zobowiązane do zaproponowania Komisji zdeklasyfikowania terenu wpisanego do wykazu TZW, jeżeli do władz tych wpłynął wniosek właściciela nieruchomości położonej na tym terenie, w którym powołuje się on na pogorszenie stanu środowiska tego terenu, pod warunkiem że wniosek ten jest oparty na okoliczności, iż pomimo poszanowania przepisów art. 6 ust. 2–4 tej dyrektywy teren ten w sposób definitywny nie może już przyczyniać się do ochrony siedlisk przyrodniczych i dzikiej fauny i flory lub utworzenia sieci Natura 2000.

*W przedmiocie pytania drugiego*

- 37 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytania pierwsze, czwarte i piąte nie ma potrzeby odpowiadania na pytanie drugie, gdyż odpowiedź na nie jest już ściśle konieczna do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

*W przedmiocie pytania trzeciego*

- 38 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 ust. 1, art. 9 i 11 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przyznaje uprawnienie do proponowania dostosowania wykazu TZW jedynie jednostkom samorządu terytorialnego, a nie przyznaje go – przynajmniej posiłkowo na wypadek bezczynności tych jednostek – państwu.
- 39 W tym względzie należy zaznaczyć, że dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie zobowiązania, nie zawierając odniesienia do jakiegokolwiek rozdziału kompetencji do wykonania tych zobowiązań w prawie krajowym. Tym samym dyrektywa ta nie określa zasad przyznania w prawie krajowym uprawnienia do zaproponowania dostosowania wykazu TZW.
- 40 W braku takiego określenia należy przestrzegać zasady przewidzianej w art. 288 akapit trzeci TFUE, zgodnie z którą dyrektywa wiąże państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Wyznaczenie właściwych władz krajowych, na których spoczywa wypełnienie zobowiązań określonych w dyrektywie 92/43, jest objęte tą kompetencją.
- 41 W tym względzie prawo Unii wymaga jedynie, by transpozycja dyrektywy 92/43 do prawa krajowego, w tym wspomniane wyznaczenie, gwarantowały pełne stosowanie tej dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny (zob. podobnie w szczególności wyrok Komisja/Austria, C-507/04, EU:C:2007:427, pkt 89).
- 42 O ile bowiem każde państwo członkowskie może rozdzielić kompetencje na płaszczyźnie krajowej, tak jak uzna to za odpowiednie, i wdrożyć dyrektywę za pomocą środków podjętych przez władze regionalne lub lokalne, uprawnienie to nie może zwalniać go z obowiązku zapewnienia pełnego wykonania zobowiązań wynikających z tej dyrektywy.
- 43 W konsekwencji prawo Unii nie wymaga, by przyznana jednostkom podziału terytorialnego kompetencja do wykonania zobowiązań wynikających ze wspomnianej dyrektywy była uzupełniona posiłkową kompetencją państwa. Poza tym zobowiązania, które spoczywają na państwie członkowskim na mocy tejże dyrektywy, a w szczególności zobowiązanie do zaproponowania dostosowania wykazu TZW, nie prowadzą do tego, by – jeżeli chodzi o krajowy podział kompetencji – w razie bezczynności jednostek podziału terytorialnego państwo musiało ewentualnie podjąć działania. Niemniej prawo Unii wymaga, by całość środków ustanowionych zgodnie z zasadami krajowego porządku prawnego była wystarczająco skuteczna, aby umożliwić prawidłowe stosowanie przepisów dyrektywy 92/43 (zob. podobnie wyrok Niemcy/Komisja, C-8/88, EU:C:1990:241, pkt 13).
- 44 Uwzględniając powyższe rozważania, na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 4 ust. 1, art. 9 i 11 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przyznaje uprawnienie do proponowania dostosowania wykazu TZW jedynie jednostkom samorządu terytorialnego, a nie przyznaje go – przynajmniej posiłkowo na wypadek bezczynności tych jednostek – państwu, pod warunkiem że ten przydział tych kompetencji gwarantuje prawidłowe stosowanie przepisów tej dyrektywy.

*W przedmiocie pytań od szóstego do dziesiątego*

- 45 Należy przypomnieć, że w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 WE, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenia, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i istotnego charakteru pytań skierowanych do Trybunału. W konsekwencji jeśli zadane pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. w szczególności wyrok Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 Domniemanie istotnego charakteru pytań prejudycjalnych zadanych przez sądy krajowe może być obalone jedynie w drodze wyjątku, gdy okaże się w sposób oczywisty, że żądana wykładnia prawa Unii nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub też gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na zadane mu pytania w użyteczny sposób.
- 47 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak sąd odsyłający sam przyznaje we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest bezsporne, że pytania od szóstego do dziesiątego, które zostały sformułowane przed nim przez Regione Lombardia, mają charakter hipotetyczny. Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez ten sąd pytania te odnoszą się do ustawodawstwa krajowego, które w chwili obecnej nie obowiązuje we włoskim porządku prawnym.
- 48 W konsekwencji należy stwierdzić niedopuszczalność pytań od szóstego do dziesiątego.

**W przedmiocie kosztów**

- 49 Dla stron postępowania głównego niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania głównego, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Artykuł 4 ust. 1, art. 9 i 11 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej Aktem dotyczącym warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, iż właściwe władze państw członkowskich są zobowiązane do zaproponowania Komisji Europejskiej zdeklasowania terenu wpisanego do wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, jeżeli do władz tych wpłynął wniosek właściciela nieruchomości położonej na tym terenie, w którym powołuje się on na pogorszenie stanu środowiska tego terenu, pod warunkiem że wniosek ten jest oparty na okoliczności, iż pomimo poszanowania przepisów art. 6 ust. 2–4 tej dyrektywy w jej wersji zmienionej teren ten w sposób definitywny nie może już przyczynić się do ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory lub utworzenia sieci Natura 2000.
- 2) Artykuł 4 ust. 1, art. 9 i 11 dyrektywy 92/43, zmienionej Aktem dotyczącym warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób,

**że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przyznaje uprawnienie do proponowania dostosowania wykazu TZW jedynie jednostkom samorządu terytorialnego, a nie przyznaje go – przynajmniej posiłkowo na wypadek bezczynności tych jednostek – państwu, pod warunkiem że ten przydział tych kompetencji gwarantuje prawidłowe stosowanie przepisów wspomnianej dyrektywy.**

Podpisy