



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 7 sierpnia 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/UE – Ocena skutków
wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Załącznik II – Punkt 1 lit. d) –
Pojęcie „wycinania lasów w celu zamiany przeznaczenia gruntów” – Wyrąb przesieki związany
z budową i eksploatacją napowietrznej linii energetycznej

W sprawie C-329/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria)
postanowieniem z dnia 19 maja 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 czerwca 2017 r.,
w postępowaniu:

Gerhard Prenninger,

Karl Helmberger,

Franziska Zimmer,

Franz Scharinger,

Norbert Pühringer,

Agrargemeinschaft Pettenbach,

Marktgemeinde Vorchdorf,

Marktgemeinde Pettenbach,

Gemeinde Steinbach am Ziehberg

przeciwko

Oberösterreichische Landesregierung,

przy udziale:

Netz Oberösterreich GmbH,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: J. Malenovský, prezes izby, M. Safjan i D. Šváby (sprawozdawca), sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu G. Prenningera i in. przez W. Lista, Rechtsanwalt,
- w imieniu Netz Oberösterreich GmbH przez H. Kraemmera i M. Mendela, Rechtsanwälte,
- w imieniu rządu austriackiego przez G. Eberharda, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez A.C. Beckera i C. Zadrę, działających w charakterze pełnomocników,

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

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 2 oraz załącznika II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. 2012, L 26, s. 1, zwaną dalej „dyrektywą OOS”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Gerhardem Prenningerem oraz grupą ośmiu pozostałych skarżących a Oberösterreichische Landesregierung (rządem krajowym Górnej Austrii) w przedmiocie podlegania projektu budowy napowietrznej linii energetycznej oznaczonej jako „110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf” obowiązкови przeprowadzenia wcześniejszej oceny jego oddziaływania na środowisko.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 3, 7, 9 i 11 dyrektywy OOS mają następujące brzmienie:
 - „(3) Zasady oceny skutków środowiskowych powinny być zharmonizowane, szczególnie w odniesieniu do przedsięwzięć, które powinny podlegać ocenie, podstawowych obowiązków wykonawców oraz do zawartości oceny. Państwa członkowskie mogą ustanowić bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące ochrony środowiska.
- [...]
- (7) Zezwolenia na inwestycje dotyczące publicznych i prywatnych przedsięwzięć, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku, powinny być udzielane jedynie po wykonaniu oceny możliwych znaczących skutków środowiskowych tych przedsięwzięć. Ocena ta powinna być

przeprowadzana na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wykonawcę, które mogą być uzupełniane przez organy i społeczność, która może być zainteresowana danym przedsięwzięciem.

[...]

- (9) Przedsięwzięcia innych rodzajów mogą nie powodować w każdym przypadku znaczących skutków w środowisku i te przedsięwzięcia powinny być oceniane, gdy państwa członkowskie uznają, że mogą one powodować znaczące skutki w środowisku.

[...]

- (11) Ustalając takie progi lub kryteria albo przeprowadzając indywidualne badania przedsięwzięć w celu określenia, które z przedsięwzięć powinno podlegać ocenie z punktu widzenia ich znaczących skutków środowiskowych, państwa członkowskie powinny brać pod uwagę odpowiednie kryteria selekcji określone w niniejszej dyrektywie. Zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie mają najlepsze możliwości do zastosowania tych kryteriów w szczególnych przypadkach”.

- 4 Artykuł 1 wspomnianej dyrektywy przewiduje w ust. 1:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do oceny skutków środowiskowych wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku”.

- 5 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków na środowisko, przed udzieleniem zezwolenia. Przedsięwzięcia te określa art. 4”.

- 6 Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy OOS stanowi:

„Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 4, w odniesieniu do przedsięwzięć wymienionych w załączniku II państwa członkowskie ustalają, czy przedsięwzięcie podlega ocenie zgodnie z art. 5–10. Państwa członkowskie dokonują tego ustalenia za pomocą:

a) badania indywidualnego;

lub

b) progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie.

Państwa członkowskie mogą postanowić o stosowaniu obydwu procedur, o których mowa w lit. a) i b)”.

- 7 Załącznik II do tej dyrektywy wymienia „Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 4 ust. 2”. W pkt 1 tego załącznika odnoszącego się do przedsięwzięć z dziedziny rolnictwa, leśnictwa i akwakultury znajdują się pod lit. d) przedsięwzięcia dotyczące „wstępne[go] zalesiani[s] i wycinani[a] lasów w celu zamiany przeznaczenia gruntów”.

Przepisy krajowe

- 8 Artykuł 3 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000 (austriackiej federalnej ustawy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko z 2000 r. – UVP-G 2000, zwanej dalej „UVP-G 2000”) (BGBl. 697/1993) w brzmieniu opublikowanym w BGBl. I, 4/2016 dotyczy przedmiotu oceny wpływu na środowisko. Ustanawia on zasadę, zgodnie z którą przedsięwzięcia wymienione w załączniku 1 do tej ustawy podlegają tej ocenie, oraz opisuje procedurę, jak również warunki, jakich należy w tym względzie przestrzegać.

- 9 Załącznik 1 do tej ustawy ma brzmienie następujące:

„Załącznik zawiera wykaz przedsięwzięć podlegających zgodnie z art. 3 obowiązkowej [ocenie oddziaływania na środowisko].

W kolumnie 1 i 2 znajdują się przedsięwzięcia, które w każdym razie podlegają [ocenie skutków wywieranych na środowisko naturalne] i dla których należy przeprowadzić [taką procedurę oceny oddziaływania na środowisko] (kolumna 1) albo procedurę uproszczoną (kolumna 2). [...]

W kolumnie 3 wymienione są przedsięwzięcia, które podlegają obowiązkowi [oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne] tylko przy zaistnieniu szczególnych przesłanek. Przedsięwzięcia te od minimalnego wskazanego progu podlegają obowiązkowi zbadania według każdego przypadku. Jeśli z tego badania wynika obowiązek [oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne], to wówczas należy przeprowadzić procedurę uproszczoną.

Punkt 46	a) karczowanie ^{14a)} na powierzchni przynajmniej 20 ha; [...]	[...]
----------	--	-------

- 10 Forstgesetz 1975 (federalna ustawa o leśnictwie) z dnia 3 lipca 1975 r., (BGBl. 440/1975) w brzmieniu opublikowanym w BGBl. I, 56/2016, zawiera art. 13, zatytułowany „Ponowne zalesianie”, który stanowi:

„[...]

10. O ile istnienie linii energetycznej wyklucza na swojej trasie całkowity rozwój na wysokość oraz w zakresie, w jakim udzielono wyjątkowego zezwolenia na mocy art. 81 ust. 1 lit. b), posiadacz linii musi zapewnić po każdym wycięciu drzew ponowne zalesienie w odpowiednim czasie na powierzchni trasy”.

- 11 Artykuł 17 tej ustawy, zatytułowany „karczowanie”, stanowi:

„1. Wykorzystywanie gleb leśnych do celów innych niż uprawa leśna (wylesianie) jest zabronione.

[...]”.

- 12 Sekcja VI tej ustawy dotycząca „wykorzystywania lasów” zawiera artykuł 81 zatytułowany „Zezwolenie nadzwyczajne”, który stanowi:

„1. Organ na wniosek zezwala na odstępstwa od zakazu, o którym mowa w art. 80 ust. 1, w wypadku:

[...]

b) konieczności wyrębu dla celów budowy linii energetycznej i w okresie jej istnienia zgodnie z prawem,

[...]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 13 Pismem z dnia 29 marca 2016 r. operator sieci energetycznej, spółka Netz Oberösterreich GmbH, złożyła do rządu krajowego Górnej Austrii wnioski o ustalenie, czy projekt „110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf” („linia 110 kV Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf”) wymaga OOS.
- 14 Decyzją z dnia 14 czerwca 2016 r. rząd ten stwierdził, że nie ma potrzeby przeprowadzenia takiej oceny w odniesieniu do tego projektu.
- 15 Gerhard Prenninger oraz ośmiu pozostałych skarżących wniosło skargę do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Austria) na tę decyzję, która została następnie oddalona jako bezzasadna.
- 16 Sąd ten ustalił, po pierwsze, że przedmiotowy projekt polegał na wzniesieniu linii energetycznej o całkowitej długości 23,482 km, wybudowaniu nowej stacji energetycznej i powiększeniu już istniejącej.
- 17 Po drugie, sąd ten dokonał rozróżnienia między obszarem przeznaczonym do „wykarczowania” o powierzchni 0,4362 ha, z obszaru, na którym miał nastąpić wyręb przesieki – czyli powierzchni, na której drzewa znajdujące się pod liniami energetycznymi należało wyciąć w celu zapewnienia minimalnej odległości bezpieczeństwa z kablami elektrycznymi – czyli powierzchni 17,82 ha.
- 18 Po trzecie, Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) stwierdził, że takiego otwarcia nie można zakwalifikować jako „wykarczowania” w rozumieniu prawa krajowego na tej podstawie, że ta klasyfikacja oznacza, iż przedmiotowe gleby leśne przestają być wykorzystywane do celów uprawy leśnej. Tymczasem z analizowanego w niniejszej sprawie projektu wynika, że przedmiotowy obszar wycinki będzie nadal przedmiotem normalnej gospodarki leśnej, o ile nadal będzie możliwa regularna wycinka, zrywka i ponowne zasadzenie drzew.
- 19 W opinii tego sądu taka wykładnia znajduje potwierdzenie w pkt 1 lit. d) załącznika II do dyrektywy 2011/92. Uważa on, że pojęcie „wylesiania w celu przekształcenia gruntów” w rozumieniu tego przepisu należy interpretować w ten sposób, że wymaga ono również przekształcenia obszarów leśnych w celu innego użytkowania gruntów.
- 20 Gerhard Prenninger i ośmiu innych skarżących wnieśli *rewizję* od tego wyroku przed sąd odsyłający, Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria).
- 21 Sąd ten, podobnie jak Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny), jest zdania, że wyręb przesieki nie stanowi wykorzystania gruntów leśnych do celów innych niż uprawa leśna, a zatem nie może być uznane za będące wykarczowaniem w rozumieniu prawa krajowego.
- 22 Niemniej jednak sąd odsyłający stawia sobie pytanie, czy taka wykładnia pojęcia „wykarczowania” jest zgodna z dyrektywą 2011/92. Prawdą jest, że z brzmienia pkt 1 lit. d) załącznika II do tej dyrektywy wynika, że dotyczy to wylesiania mającego na celu zmianę charakteru użytkowania gruntów. W związku z tym można uznać, że wyręb przesieki, który nie powoduje takiego przekształcenia, lecz który jest dokonywany z deklarowaną intencją zachowania lasów, nie może być zakwalifikowany jako określone jako „wycinanie lasów w celu zamiany przeznaczenia gruntów” w rozumieniu tego przepisu.

- 23 Jednakże w wyroku z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja/Irlandia (C-215/06, EU:C:2008:380) Trybunał orzekł, że Irlandia, zatwierdzając wylesianie bez uprzedniej oceny wpływu na środowisko, uchybiła swoim zobowiązaniom ciążącym na tym państwie na podstawie prawa Unii. Zauważa ona, że w pkt 109 tego wyroku Trybunał podkreślił wrażliwość środowiskową danego obszaru geograficznego, który stanowi część kryteriów selekcji przedstawionych w załączniku III do dyrektywy 2011/92 i które należy rozpatrywać w świetle w szczególności „zdolności absorpcji środowiska naturalnego”, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów górskich i leśnych. Sąd odsyłający uważa, że takie rozważania mogą być rozumiane jako rozszerzenie pojęcia „wycinania lasów w celu zamiany przeznaczenia gruntów” w rozumieniu pkt 1 lit. d) załącznika II do dyrektywy 2011/92, a nawet jako wskazówkę, że należy rozważyć inną interpretację tego pojęcia, różniącą się od tej, o której mowa w pkt 22 niniejszego wyroku.
- 24 W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy [dyrektywę OOS] należy interpretować w ten sposób, że »wyrąb przesieki« dla celów przeprowadzenia linii energetycznej i przez okres jej legalnego istnienia stanowi »wycinanie lasów w celu zamiany przeznaczenia gruntów« w rozumieniu pkt 1 lit. d) załącznika II do dyrektywy [OOS]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 25 W swoim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy pkt 1 lit. d) załącznika II do dyrektywy OOS należy interpretować w ten sposób, że w zakresie pojęcia „wycinania lasów w celu zamiany przeznaczenia gruntów” w rozumieniu tego przepisu mieści się wyrąb przesieki związany z budową i eksploatacją napowietrznej linii energetycznej, taki jak w sprawie przed sądem krajowym, przez okres jej legalnego istnienia.
- 26 Na wstępie należy zauważyć, że skarżący w postępowaniu głównym w swoich uwagach przedstawionych Trybunałowi kwestionują zakres obszarów, których dotyczył wyrąb przesieki będący przedmiotem postępowania głównego. Uważają oni, że obszar objęty tym wyrębem obejmuje 39 ha, a nie, jak ustalił sąd krajowy, 17,82 ha.
- 27 W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach procedury, o której mowa w art. 267 traktatu, opartej na jasnym podziale zadań między sądami krajowymi a Trybunałem, wszelka ocena stanu faktycznego należy do kompetencji sądu krajowego. W szczególności wyłącznie Trybunał jest upoważniony do wypowiedzania się w zakresie wykładni lub ważności aktu Unii na podstawie okoliczności faktycznych przedstawionych mu przez sąd krajowy. Do sądu krajowego należy zatem ustalenie okoliczności leżących u podstawy sporu oraz dokonanie oceny ich wpływu na rozstrzygnięcie, o które zwrócono się do tego sądu (wyrok z dnia 8 maja 2008 r., Danske Svineproducenter, C-491/06, EU:C:2008:263, pkt 23).
- 28 Należy przypomnieć, że w myśl art. 4 ust. 2 dyrektywy OOS państwa członkowskie określają za pomocą badania indywidualnego bądź ustalonych przez siebie progów lub kryteriów, czy przedsięwzięcia objęte załącznikiem II do tej dyrektywy powinny zostać poddane ocenie skutków, jakie wywierają one na środowisko naturalne.
- 29 Jednym z tych projektów w pkt 1 lit. d) tego załącznika II jest wycinanie lasów w celu zamiany przeznaczenia gruntów.
- 30 W tym względzie Trybunał już stwierdził, że pojęcia zawarte w tym załączniku stanowią pojęcia prawa Unii, które należy interpretować autonomicznie (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, pkt 29).

- 31 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której stanowi on część.
- 32 Z brzmienia pkt 1 lit. d) załącznika II wynika, że celem tego załącznika nie jest wycinanie lasów, a jedynie operacja wylesiania przeprowadzana w celu przyznania grustom nowego przeznaczenia.
- 33 Tymczasem należy zauważyć, że w zakresie, w jakim wyręb przesieki, taki jak ten będący przedmiotem postępowania głównego, jest planowany w celu instalacji i eksploatacji napowietrznych linii przesyłu energii, następuje zamiana przeznaczenia danych gruntów. W konsekwencji wyręb, taki jak ten będący przedmiotem postępowania głównego, mieści się w zakresie pkt 1 lit. d) załącznika II do dyrektywy OOS.
- 34 Wniosek taki znajduje skądinąd potwierdzenie w celu, do którego osiągnięcia dąży dyrektywa OOS.
- 35 Trybunał już bowiem stwierdził, że zasadniczy cel dyrektywy OOS, jak zresztą to wynika z jej art. 2 ust. 1, polega na tym, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegają ocenie w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia (zob. wyrok z dnia 19 września 2000 r., Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, pkt 52).
- 36 Ponadto Trybunał zwracał wielokrotnie uwagę na to, że zakres stosowania dyrektywy OOS jest szeroki, a jej cel dalekosiężny (wyroki: z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld i in., C-72/95, EU:C:1996:404, pkt 31; z dnia 28 lutego 2008 r., Abraham i in., C-2/07, EU:C:2008:133, pkt 32).
- 37 Tymczasem byłoby jednak sprzeczne z zasadniczym celem dyrektywy OOS, jak również z szerokim zakresem stosowania tej dyrektywy, wyłączenie z zakresu załącznika II do tego aktu prac polegających na wyrębie przesieki na tej podstawie, że takie prace nie są wyraźnie w nim zawarte. Taka wykładnia pozwoliłaby bowiem państwom członkowskim na uniknięcie zobowiązań wynikających dla nich z dyrektywy OOS, w wypadku gdy zezwalają one na wyręb przesieki, niezależnie od wielkości takiego wyrębu.
- 38 Wynika stąd, że wyręb przesieki związany z budową i eksploatacją napowietrznej linii energetycznej jest objęty zakresem pkt 1 lit. d) załącznika II do dyrektywy OOS.
- 39 Takiej wykładni w żaden sposób nie podważa okoliczność, że prawodawca austriacki, udzielając zezwolenia na wykonywanie takiego wyrębu przesieki, zmierzał do realizacji celu, jakim jest ochrona lasu. Z jednej strony Trybunał orzekł, że realizacja celów o korzystnym wpływie na środowisko, nie jest istotna w ramach oceny konieczności poddania tych przedsięwzięć ocenie wpływu na środowisko (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, pkt 41).
- 40 Z drugiej strony fakt, że ścięte drzewa są natychmiast zastępowane innymi roślinami leśnymi, naturalnie lub w sposób sztuczny, nie ma wpływu na fakt, że dane gleby w następstwie wyrębu przesieki otrzymują nowe zastosowanie, a mianowicie wsparcie w zakresie transportu energii elektrycznej.
- 41 W świetle powyższych rozważań na zadane pytanie trzeba udzielić odpowiedzi, iż pkt 1 lit. d) załącznika II do dyrektywy OOS należy interpretować w ten sposób, że w zakres pojęcia „wycinania lasów w celu zamiany przeznaczenia gruntów” w rozumieniu tego przepisu wchodzi wyręb przesieki taki jak w postępowaniu głównym, dla celów przeprowadzenia linii energetycznej i przez okres jej legalnego istnienia.

W przedmiocie kosztów

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

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

Punkt 1 lit. d) załącznika II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne należy interpretować w ten sposób, że w zakresie pojęcia „wycinania lasów w celu zamiany przeznaczenia gruntów” w rozumieniu tego przepisu wchodzi wyrąb przesieki taki jak w postępowaniu głównym, dla celów przeprowadzenia linii energetycznej i przez okres jej legalnego istnienia.

Podpisy