

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 29 stycznia 2004 r.¹

I — Wprowadzenie

1. Wniosek Raad van State o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni i stosowania art. 6 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory² (zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”). Przedmiotem sporu jest udzielenie pozwoleń na mechaniczne połowy sercówek (*Cerastoderma edule*) w ni-derlandzkim Morzu Wattowym, będącym obszarem ochrony ptactwa zgodnie z art. 4 dyrektywy Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (79/409/EWG)³ (zwanej dalej „dyrektywą ptasią”).

2. Raad van State zmierza do ustalenia, czy coroczne pozwolenie na połowy sercówek należy zakwalifikować jako wyrażenie zgody na plan lub przedsięwzięcie. Skutkowałoby to

tym, że należałoby stosować procedurę udzielania zgody na plany lub przedsięwzięcia zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. W takim przypadku sąd ten wnioskuje o udzielenie dalszych wyjaśnień w zakresie stosowania tego przepisu.

3. Po pierwsze, sąd ten wnosi o wyjaśnienie stosunku pomiędzy art. 6 ust. 3 a art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, zawierającym ogólne zobowiązanie Państw Członkowskich do unikania pogorszenia stanu siedlisk i niepokojenia gatunków na obszarach objętych programem „Natura 2000”. Ponadto zmierza on do ustalenia, na podstawie jakich kryteriów należy przyjąć, że plan lub przedsięwzięcie może w istotny sposób wpływać na taki obszar, co wiąże się z koniecznością dokonania odpowiedniej oceny skutków dla danego obszaru z punktu widzenia założeń jego ochrony. Sąd ten zadaje również pytanie, czy właściwy organ państwowy może wyrazić zgodę na plan lub przedsięwzięcie, jeżeli brak jest w każdym razie oczywistych wątpliwości co do niewystąpienia istotnych oddziaływań.

4. W przypadku, w którym brak jest planu lub przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 206, str. 1.

3 — Dz.U. L 103, str. 1.

ust. 3 dyrektywy siedliskowej i w związku z tym stosować należy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, Raad van State zmierza odpowiednio do ustalenia, czy spełnione będą wymagania tego ostatniego przepisu, gdy zgoda zostanie wydana w sytuacji, w której brak jest w każdym razie oczywistych wątpliwości co do niewystąpienia istotnych oddziaływań.

5. Wreszcie Raad van State zmierza do ustalenia, czy art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy ma bezpośrednią skuteczność.

8. Artykuł 6 dyrektywy siedliskowej ma następujące brzmienie:

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

II — Ramy prawne

6. Zgodnie z art. 4 dyrektywy ptasiej Państwa Członkowskie wyznaczają specjalne obszary ochrony dla gatunków wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy i dla regularnie występujących gatunków ptaków wędrownych, niewymienionych w tym załączniku.

7. Artykuł 7 dyrektywy siedliskowej stanowi, iż w odniesieniu do tych specjalnych obszarów ochrony zastosowanie mają obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej.

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 nad-rzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, Państwo Członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności »Natury 2000« [...].

III — Stan faktyczny, postępowanie i pytanie prejudycjalne

9. Morze Wattowe jest znaczącym siedliskiem dla wielu gatunków ptaków. Z tego względu Niemcy zakwalifikowały większą część niemieckiego Morza Wattowego jako specjalny obszar ochrony w rozumieniu dyrektywy ptasiej. Niniejsza sprawa dotyczy w szczególności edredonów (*Somateria mollissima*) i ostrzygojadów (*Haematopus ostralegus*), ponieważ muszle stanowią ważny składnik ich pokarmu. Obydwa gatunki występują całorocznie na terenie Morza Wattowego, jednak napływ ptaków zimujących powoduje, że ich liczba jest największa zimą. Około 150 000 edredonów i około 200 000 ostrzygojadów przebywa w tym okresie na terenie Morza Wattowego.

pus *ostralegus*), ponieważ muszle stanowią ważny składnik ich pokarmu. Obydwa gatunki występują całorocznie na terenie Morza Wattowego, jednak napływ ptaków zimujących powoduje, że ich liczba jest największa zimą. Około 150 000 edredonów i około 200 000 ostrzygojadów przebywa w tym okresie na terenie Morza Wattowego.

10. Od dziesięcioleci dokonuje się w Morzu Wattowym połowów sercówek przy użyciu mechanicznych metod, których dotyczy niniejsze postępowanie. Używa się w tym celu włoków, czyli metalowych klatek, które są wleczone za statkiem po dnie. Za pomocą metalowej płyty o szerokości jednego metra, do klatki zbierana jest górna warstwa podłoża o grubości 4—5 cm. Bezpośrednio przed ostrzem jest zamontowany wąż, z którego wydobywa się silny strumień wody. Strumień ten powoduje sproszkowanie podłoża, aby mieszanka wody, piasku, muszli i innych organizmów dostała się do włoka. Przececzona zawartość włoka jest następnie hydraulicznie zasysana na pokład.

11. Od 1975 r. połowy sercówek w Morzu Wattowym podlegają wymogowi uzyskania pozwolenia, aby uniknąć nadmiernych połowów. Początkowo wymogiem prawa ochrony środowiska było jedynie uzyskanie zwolnienia, co nie wiązało się ze spełnieniem żadnego dodatkowego warunku. Od 1998 r. do prowadzenia tej działalności konieczne jest uzyskanie pozwolenia, które należy co roku odnowić, zgodnie z art. 12 Natuurbeschermingswet (ustawy o ochronie środowiska).

12. Na tej podstawie Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (sekretarz stanu do spraw rolnictwa, ochrony przyrody i rybołówstwa) wydał w latach 1999 i 2000 na rzecz Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA (spółdzielcza organizacja producentów w zakresie połowów sercówek w Niderlandach, dalej zwana „PO Kokkelvisserij”) warunkowe pozwolenie na mechaniczne połowy sercówek w Morzu Wattowym.

13. Podstawą wydania tych pozwoleń są poza art. 12 Natuurbeschermingswet również dalsze regulacje dotyczące wykonywania połowów sercówek w Morzu Wattowym. Zgodnie z „podstawową decyzją dotyczącą planowania w rejonie Morza Wattowego” (Planologische Kernbeslissing Waddenzee, zwanej dalej „PKB Morze Wattowe”) nie można wydać pozwoleń, jeżeli zgodnie z najlepszymi dostępnymi informacjami zaistniały oczywiste (nl. duidelijke) wątpliwości co do kwestii, czy nie wpłynie on niekorzystnie w sposób istotny na ekosystem.

14. Decyzja rządu z dnia 21 stycznia 1993 r., Structuurnota Zee- en kustvisserij — „Vissen naar evenwicht” (komunikat dotyczący struktury rybołówstwa morskiego i przybrzeżnego „Rybołówstwo przy uwzględnieniu zrównoważenia”, zwany dalej „komunikatem”), zawiera dalsze wytyczne, między innymi w zakresie dotyczącym połowów sercówek w Morzu Wattowym. Niektóre rejon Morza Wattowego są zgodnie z tym komunikatem trwale zamknięte dla połowów sercówek. Ogółem w latach, w których brakuje pożywienia, 60 % prze-

ciętnego zapotrzebowania ptaków na pokarm ma być zaspokajane w formie sercówek i małży. Ze względu na brak dostatecznej naukowej pewności co do związku przyczynowego pomiędzy ewentualnym niedoborem muszli a masowym wyginieciem edredonów w zimie 1999/2000 kwota ta została w międzyczasie podniesiona w latach ubogich w pożywienie do 70 %. Okoliczność, że nie zaspakają się średniego zapotrzebowania ptaków na pokarm w 100 %, jest uzasadniana tym, że ptaki te mogą również zdobyć pożywienie z innych źródeł (rogowce bałtyckie, mięczaki jadalne, kraby zielone). Od 1997 r. prowadzone jest szerokie studium skutków połowu mięczaków. Przyszła polityka ma kierować się wynikami tego studium.

15. Skarżący, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (zwane dalej „Waddenvereniging”) i Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (zwane dalej „Vogelbescherming”), dwie organizacje pozarządowe mające na celu ochronę środowiska, sprzeciwiają się wydaniu pozwolenia na lata 1999 i 2000.

16. Skarżący są zdania, że połowy sercówek mogą oddziaływać na Morze Wattowe jako siedlisko w zakresie następujących aspektów:

— oddziaływanie na jakość warstwy osadowej poprzez wzburzenie mułu i utratę drobnego osadu,

- zniszczenie lub utrudnienie regeneracji pokładów muszli i łąk trawy morskiej oraz
- zubożenie zasobów pokarmowych ptaków poprzez nadmierne połowy.

„1) a) Czy pojęcia »plan lub przedsięwzięcie«, zawarte w art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, należy interpretować w ten sposób, że obejmują one również działalność wykonywaną od wielu lat, na którą jednakże każdego roku wydawane jest pozwolenie na czas określony, przy czym za każdym razem dokonuje się nowej oceny kwestii, czy działalność ta może być wykonywana i, jeżeli tak, na jakiej części terenu?

17. Na podstawie posiadanych informacji i studiów Raad van State doszedł do wniosku, że przy udzieleniu przedmiotowych pozwoleń pozwany w odpowiedni sposób ocenił i uwzględnił wyniki badań naukowych zgodnie z wymogami prawa niderlandzkiego. Wprawdzie istnieje w dalszym ciągu konieczność wyjaśnienia skutków, jakie wywierają połowy muszli, jednakże pozwany w wystarczającym zakresie uwzględnił zasadę ostrożności poprzez ograniczenia połowów muszel, w szczególności poprzez wyłączenie sporej części Morza Wattowego z obszaru udostępnionego dla połowów i poprzez określenie rozmiarów połowów przy uwzględnieniu zapotrzebowania ptaków na pokarm.

b) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie 1 a: czy przedmiotową działalność należy traktować jako »plan lub przedsięwzięcie«, jeżeli zwiększyło się jej nasilenie w przeciągu lat lub jeżeli udzielanie pozwoleń spowodowało możliwość takiego zwiększenia nasilenia?

18. Raad van State ma jednakże wątpliwości co do tego, czy ten sposób postępowania jest zgodny z wymogami dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej. Wobec tego sąd ten zwrócił się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi na następne pytania prejudycjalne:

2) a) Jeżeli z odpowiedzi na pytanie 1 będzie wynikało, że zaistniał »plan lub przedsięwzięcie« w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej: czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy traktować jako przepis szczególnie względem w art. 6 ust. 2, czy też jest on przepisem posiadają-

cym odrębny i samodzielny zakres w takim sensie, że na przykład:

i) art. 6 ust. 2 dotyczy dotychczasowej eksploatacji, a art. 6 ust. 3 nowych planów lub przedsięwzięć, lub

ii) art. 6 ust. 2 dotyczy działań w zakresie zarządzania, a art. 6 ust. 3 dotyczy innych decyzji, lub

iii) art. 6 ust. 3 dotyczy planów lub przedsięwzięć, a art. 6 ust. 2 dotyczy innych działań?

b) W przypadku, gdyby art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należało traktować jako przepis szczególny względem art. 6 ust. 2, to czy wówczas te dwa ustępy mogą być stosowane kumulatywnie?

3) a) Czy można interpretować art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w ten sposób, że »plan lub przedsięwzięcie« ma miejsce już wtedy, gdy określona działalność może oddziaływać na teren (i należy wówczas dokonać »odpowiedniej oceny skutków« w celu wyjaśnienia, czy oddziaływania są »istotne«), czy też

z przepisu tego wynika, że »odpowiedniej oceny skutków« należy dokonać dopiero wówczas, gdy jest (wystarczająco) prawdopodobne, że »plan lub przedsięwzięcie« będzie oddziaływało w sposób istotny?

b) Na podstawie jakich kryteriów należy oceniać, czy »plan lub przedsięwzięcie« w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, niezwiązane bezpośrednio lub konieczne do zagospodarowania terenu może w istotny sposób oddziaływać na teren, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami?

4) a) Na podstawie jakich kryteriów należy oceniać, w ramach stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, czy mają miejsce »odpowiednie działania« w rozumieniu art. 6 ust. 2 lub »odpowiednia ocena skutków«, mając również na uwadze wymóg upewnienia się przed wyrażeniem zgody na plan lub przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust 3?

b) Czy pojęcia »odpowiednie działania« lub »odpowiednia ocena skutków« mają samodzielne znaczenie, czy też należy przy ich ocenie brać również pod uwagę art. 174 ust. 2 WE, a w szczególności zawartą w nim zasadę ostrożności?

- c) W przypadku, gdyby należało brać pod uwagę zasadę ostrożności zawartą w art. 174 ust. 2 WE: czy oznacza to, że pozwolenie na określoną działalność, jak połów sercówek, może zostać wydane jeżeli nie istnieją poważne wątpliwości co do nie wystąpienia ewentualnych istotnych oddziaływań lub, czy może ono zostać wydane jedynie wówczas, gdy w ogóle nie istnieją wątpliwości co do nie wystąpienia takich oddziaływań lub gdy nie wystąpienie oddziaływań może zostać stwierdzone z pewnością?

i przedsięwzięcie. Odpowiedź na te pytania określi dalszy przebieg oceny niniejszego sporu. Jeżeli coroczne udzielenie pozwolenia na połowy sercówek należy zakwalifikować jako wyrażenie zgody na plan lub przedsięwzięcie, to zastosowanie będzie miał art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

1) Argumenty stron

- 5) Czy art. 6 ust. 2 lub 3 dyrektywy siedliskowej jest bezpośrednio skuteczny w takim znaczeniu, że podmioty mogą się powoływać na te przepisy przed sądami krajowymi i sądy te powinny zapewnić jej ochronę prawną wynikającą z tej bezpośredniej skuteczności, jak stwierdzono między innymi w wyroku z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie *Peterbroeck*⁴?

IV — Ocena prawna

*A — W przedmiocie pytania pierwszego:
Pojęcia plan i przedsięwzięcie*

19. W pytaniach 1a i 1b Raad van State zmierza do uściślenia pojęć plan

20. Waddenvereniging, Vogelbescherming, a w procedurze pisemnej również Komisja, są zdania, że coroczną decyzję o połowach muszli w Morzu Wattowym należy traktować jako wyrażenie zgody na plan lub przedsięwzięcie. Pojęcia „plan” i „przedsięwzięcie” należy interpretować szeroko. W szczególności Vogelbescherming posuwa się do stwierdzenia, że zawsze gdy wymagane jest pozwolenie, należy przyjąć, że ma miejsce plan lub przedsięwzięcie, jednak odwrotnie — użycie tych pojęć nie może zostać wykluczone poprzez fakt, że brak jest wymogu uzyskania zezwolenia. Zdaniem Komisji należy przyjąć, że plan lub przedsięwzięcie ma miejsce wówczas, gdy określone działanie może ze względu na swój charakter w istotny sposób oddziaływać na dany teren.

21. Wskazani powyżej trzej uczestnicy postępowania powołują się na fakt, że każdego roku należy ponownie decydować o połowach muszel, przy czym co do zasady możliwa jest również odmowa udzielenia

⁴ — Wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 *Peterbroeck*, Rec. str. I-4599.

pozwolenia. Wytyczne Komisji⁵ w sposób wyraźny odnoszą się do rybołówstwa, nawet jeśli w tym zakresie nie jest konieczne uzyskanie zezwolenia. Skutki połowów muszel mogą być różne w zależności od wielu czynników, w szczególności od rozwoju populacji.

22. Waddenvereniging i Vogelbescherming wskazują również na to, że wielkość połowów określona po raz pierwszy w roku 1999 w wysokości 10 000 ton nigdy nie została osiągnięta w latach poprzednich. W związku z tym udzielono zgody na rozszerzenie połowów muszel. Vogelbescherming wskazuje ponadto wyrok Raad van State z roku 1998, w wyniku którego w roku 1999 po raz pierwszy udzielono pozwolenia tego rodzaju. W tym zakresie Vogelbescherming powołuje się również na wyrok w sprawie Kraaijeveld i in.⁶, zgodnie z którym, w ramach dyrektywy w sprawie oceny skutków przedsięwzięć⁷, kryterium decydującym o przyjęciu, że ma miejsce przedsięwzięcie, jest znaczenie jego wpływu na środowisko.

23. Również rząd Niderlandów zaleca szeroką wykładnię pojęć planu i przedsięwzięcia,

twierdzi on jednakże, podobnie jak PO Kokkelvisserij, że stosowanie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ogranicza się do nowych planów i przedsięwzięć. W chwili wyznaczenia specjalnego obszaru ochrony istniejące plany i przedsięwzięcia są podporządkowane jedynie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Dzieje się tak również w przypadku działalności takich jak połowy muszel, które były już praktykowane w przeszłości, niezależnie od tego, czy konieczne jest coroczne uzyskiwanie pozwoleń.

24. Rząd niderlandzki podkreśla, że połowy muszel nie wywierają szczególnych skutków na specjalny obszar ochrony i w związku z tym Morze Wattowe zostało wyznaczone jako taki specjalny obszar ochrony pomimo wykonywania połowów muszel. Rząd ten uważa ponadto, że zezwolenie na rozszerzenie istniejącego planu lub przedsięwzięcia — lub istniejącej działalności — może stanowić nowy plan lub przedsięwzięcie, które należałoby ocenić zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przy uwzględnieniu wpływu dotychczasowej działalności.

25. Jedynie PO Kokkelvisserij jest zdania, że nawet przy rozszerzeniu istniejących działalności nie zachodzi nowy plan lub przedsięwzięcie. Ponadto twierdzi ona, że połowy muszel nie zwiększają się, lecz są co roku dostosowywane do okoliczności. W latach 1980–2000 dokonywano połowów w ilości

5 — Zarządzanie obszarami „Natury 2000”. Postanowienia art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG, Luksemburg 2000 (zwane dalej „wytycznymi”) [tłumaczenie nieoficjalne].

6 — Wyrok z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95, Rec. str. I-5403.

7 — Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175, str. 40), zmieniona przez dyrektywę 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniającą dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 73, str. 5).

między 0 (1991 i 1996) a 9,3 mln (1998) kilogramów sercówek rocznie. 7 mln kilogramów lub więcej przypadło na lata 1980, 1983, 1984, 1988, 1998 i 1999, mniej niż 2 mln kilogramów na lata 1987, 1991, 1996 i 1997. Nie można w tej sytuacji dostrzec wzrostu połowów, jego rozmiary raczej zmieniały się z roku na rok. Różnice istniejące między latami są spowodowane jedynie zaistniałymi warunkami, w szczególności wzrostem populacji. Przy rozpatrzeniu stosunku do biomasy uzyskano w latach 1984, 1985, 1986 i 1990 wartości wynoszące ponad 20 %, podczas gdy w następnych okresach wartości maksymalne wynosiły około 10 %. Z tego punktu widzenia można nawet przyjąć, że doszło do zmniejszenia połowów.

26. Na rozprawie Komisja wskazała na możliwość przyjęcia planu zagospodarowania zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, który przewidywałby w całości lub częściowo połowy muszel. Plan lub przedsięwzięcie miałyby miejsce jedynie wówczas, jeśli jakieś działanie wykraczałoby poza ten plan zagospodarowania. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej znajduje bowiem zastosowanie jedynie w przypadku działań, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu. Jednakże również w braku planu zagospodarowania należy przyjąć, że zaistniał plan lub przedsięwzięcie jedynie wówczas, jeżeli coroczne udzielanie pozwoleń na wykonywaną działalność dotyczy nowych elementów, np. nowych technologii lub intensyfikacji.

2) Ocena

27. Artykuł 6 dyrektywy siedliskowej ma zapewnić zachowanie bogactwa naturalnego w ramach sieci „Natura 2000”, a więc zasobów siedlisk przyrodniczych i gatunków w danych obszarach ochrony. W tym celu art. 6 ust. 1 przewiduje zastosowanie środków ochronnych, czyli podjęcie aktywnego działania. Artykuł 6 ust. 2 zasadniczo ustanawia wymóg unikania pogorszenia stanu siedlisk i niepokojenia gatunków, gdy mogłoby to wyrządzić istotne skutki.

28. Artykuł 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej zawiera szczególne przepisy dotyczące planów i przedsięwzięć. Zgodnie z art. 6 ust. 3 na dane działanie można z reguły wyrazić zgodę, jeśli nie wpłynie ono niekorzystnie na obszar „Natury 2000”. Aby to ocenić, konieczne jest w danych wypadkach przeprowadzenie oceny skutków danego działania z punktu widzenia założeń ochrony terenu. Zgodnie z art. 6 ust. 4 w określonych wypadkach dopuszczalne jest niekorzystne oddziaływanie na teren, jeśli zastosowane zostaną środki kompensujące. Jeżeli dokonanie oceny skutków nie jest konieczne, to art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej nie zawiera dalszych ograniczeń danego planu lub przedsięwzięcia.

29. Przesłanki dokonywania oceny skutków są zawarte w art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej. Pojęcia „plan”

i „przedsięwzięcie” są w tej wielowarstwowej ocenie pierwszym kryterium, wykluczającym działania, których nie należy poddawać ocenie skutków. Zanim dokonanie oceny skutków stanie się konieczne, zbadać należy dalsze, zawężające przesłanki, a mianowicie wymieniony przez Komisję bezpośredni związek z zagospodarowaniem terenu i wskazaną w trzecim pytaniu prejudycjalnym możliwość istotnego oddziaływania na teren. Każde z tych kryteriów ma swoją funkcję i uzasadnienie. Pojęcia „plan” i „przedsięwzięcie” stanowią w tym zakresie przede wszystkim formalny wymóg dla zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Mając na uwadze strukturę art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze, względy ochrony przyrody należy co do zasady rozważyć dopiero podczas dwóch następnych etapów oceny.

30. Skuteczne zapobieganie nieumyślnemu wyrządzaniu szkód na obszarach „Natury 2000” wymaga, aby w miarę możliwości poddać procedurze art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wszystkie potencjalnie szkodliwe działania. Dlatego też pojęcia „plan” i „przedsięwzięcie” nie mogą być interpretowane wąsko, lecz rozszerzająco. Odpowiada temu również brzmienie przepisu, który prawie we wszystkich wersjach językowych odnosi się wyraźnie do każdego⁸ planu i przedsięwzięcia⁹.

31. Kwestia dokładnych definicji pojęć planu i przedsięwzięcia może pozostać otwarta, ponieważ mechaniczne połowy sercówek zostałyby przy zapoczątkowaniu tej działalności zakwalifikowane jako plan lub przedsięwzięcie, czego nie podważa żaden z uczestników postępowania. Wobec oddziaływania na szeroką powierzchnię najwyższej warstwy dna morskiego połowy te są ze względu na skutki w zakresie dotyczącym ochrony środowiska zasadniczo porównywalne z wydobywaniem zasobów mineralnych. Połowy te należałoby wobec tego potraktować jako „inne interwencje” i w związku z tym jako przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy w sprawie oceny skutków przedsięwzięć. Przepis ten definiuje przedsięwzięcie jako wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów lub jako inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych¹⁰. Nie zmierzając ostatecznie do przeniesienia tego pojęcia przedsięwzięcia na zakres dyrektywy siedliskowej, należy jednakże uznać, że jest ono w niniejszym przypadku odpowiednie i wystarczające. W niniejszej sprawie może pozostać nierozstrzygnięte, czy udzielanie pozwoleń odnosiło się do jednego czy do wielu przedsięwzięć, czy nawet do planu koordynującego

8 — Wyjątkami są wersja niemiecka i portugalska.

9 — Podobnie w zakresie pojęcia planu również w opinii rzecznika generalnego Fenelly’ego z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-256/98 Komisja przeciwko Francji, Rec. 2000, str. I-2487, I-2489, pkt 33.

10 — Definicja „planów i programów” zawarta w art. 2 lit. a) 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, str. 30) nie zawiera jednakże dalszej konkretyzacji merytorycznej i ogranicza definicję do rezultatów określonych procedur podejmowania decyzji.

różne przedsięwzięcia. Skutki prawne nie są w tym zakresie odmienne.

32. Wątpliwości co do istnienia planu lub przedsięwzięcia mogą wynikać z faktu, że połowy sercówek są praktykowane we wskazanej formie już od wielu lat. Jednakże ani pojęcie planu ani pojęcie przedsięwzięcia nie wyklucza zakwalifikowania działania powtarzanego w regularnych odstępach czasu jako niezależnego planu lub przedsięwzięcia.

33. Wydaje się, że z takiego założenia wychodzi również prawo niderlandzkie. Połowy muszel nie mogą być dokonywane bez uzyskania pozwolenia na kolejny rok. Połowy te wymagają wobec tego udzielenia zgody przez właściwe organy państwowe. Postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na plany i przedsięwzięcia wynika natomiast z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Jednakże możliwość stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie może wynikać jedynie z faktu, że Niemcy nie udzieliły trwałej zgody, lecz odnawiają ją co roku. Jeżeli konieczność dokonywania oceny skutków byłaby zależna jedynie od tego, czy prawo krajowe przewiduje dla danego działania zezwolenie trwałe czy pozwolenie wymagające odnowienia co rok, stwarzałoby to zachętę do udzielania pozwoleń związanych z obszarami ochrony na czas nieokreślony, aby obejść stosowanie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

34. Takie obejście art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej byłoby jednakże niezgodne z prawem wspólnotowym. Podobnie jak inne dyrektywy dotyczące środowiska naturalnego, dyrektywa siedliskowa stanowi, że określone działania wymagają zgody właściwych władz¹¹. Prawodawca wyjaśnił tę kwestię w okresie późniejszym w ramach dyrektywy w sprawie oceny skutków przedsięwzięć¹².

35. Ze względu na to, że dyrektywa siedliskowa nie wskazuje, w jakiej formie należy udzielić zgody na różne działania, ustanowienie odpowiednich regulacji należy przede wszystkim do zadań Państw Członkowskich. Przy ustanawianiu wymogów udzielenia zgody Państwa Członkowskie muszą jednakże uwzględniać możliwość oddziaływania na obszary „Natury 2000”. Zezwolenia na czas określony, które powinny być regularnie sprawdzane, są wymagane w szczególności wówczas, gdy ewentualne skutki nie są możliwe do dokładnego określenia przy pierwszym udzieleniu zgody, lecz są zależne od zmiennych okoliczności.

11 — Zobacz wyroki z dnia 28 lutego 1991 r. w sprawie C-360/87 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-791, pkt 31 i z dnia 14 czerwca 2001 r. w sprawie C-230/00 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-4591, pkt 16, w których Trybunał stwierdził, że przepisy dotyczące dorozumianej zgody lub odrzucenia wniosków o udzielenie zezwolenia są niezgodne z obowiązkami dokonywania oceny na podstawie różnych dyrektyw w zakresie środowiska naturalnego.

12 — Zobacz art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie oceny skutków przedsięwzięć, wprowadzony na mocy dyrektywy 97/11.

36. Połowy sercówek w Morzu Wattowym wydają się być typowym przykładem działalności, której dopuszczenie powinno być oceniane co roku. Ilość sercówek zmienia się z roku na rok w zależności od stanu pogody. Wystąpienie nadmiernych połowów nie jest wykluczone¹³. Sercówki stanowią w zimie ważny element pokarmu edredonów i ostrygojadów. Z tego powodu konieczne jest dokonywanie przynajmniej raz w roku działań kontrolnych, za pomocą których połowy muszel skoordynowane zostaną z zapotrzebowaniem ptaków na pokarm. Niderlandzka praktyka udzielania co roku ponownych pozwoleń na połowy sercówek odpowiada wobec tego wymaganiom art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

37. Co do zasady wynikająca ze względów ochrony przyrody konieczność ustanowienia wymogu uzyskania zezwolenia nie jest jednakże przesłanką zakwalifikowania działalności objętej takim wymogiem jako planu lub przedsięwzięcia. Rozważanie takie jest konieczne jedynie wówczas, gdy w braku takiego wymogu istnieje podstawa do przyjęcia, że daną działalność należałoby zakwalifikować jako plan lub przedsięwzięcie.

38. Zwłaszcza przy działaniach powtarzających się takie rozumienie pojęć planu i przedsięwzięcia nie prowadzi do niewspółmiernych obciążeń. W zakresie, w którym działalność ta wywołuje co roku te same skutki, można przy kolejnym badaniu stwier-

dzić w prosty sposób, wskazując na oceny z lat poprzednich, że nie należy się spodziewać niekorzystnego wpływu na teren. Jeżeli takie odniesienie do poprzedniej oceny jest niemożliwe ze względu na zmieniające się okoliczności, to nie można wykluczyć, że wystąpi konieczność ponownego przeprowadzenia szerszej oceny, co będzie w tej sytuacji wręcz uzasadnione.

39. Na pierwsze pytanie należy wobec tego odpowiedzieć, że pojęcia planu i przedsięwzięcia w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej obejmują również działalność wykonywaną od wielu lat, na którą jednakże każdego roku wydawane jest pozwolenie na czas określony.

40. Ze względu na powyższy wniosek nie jest konieczne udzielenie odpowiedzi na pytanie 1b, zmierzające do ustalenia, czy ocena prawna byłaby odmienna, gdyby działalność się nasiliła lub gdyby udzielenie pozwolenia spowodowało możliwość takiego nasilenia. Należy jednakże zaznaczyć, że rozszerzenie istniejącej działalności, którą ze swej strony należałoby postrzegać jako plan lub przedsięwzięcie, może co do zasady zostać zakwalifikowane jako nowy plan lub nowe przedsięwzięcie. Należałoby w związku z tym zbadać, czy rozszerzenie to może w istotny sposób oddziaływać na obszar „Natury 2000”, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami (włącznie z istniejącą działalnością). W razie konieczności należałoby przeprowadzić kolejne etapy procedury zgodnie z art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej.

13 — Podkreśla to okoliczność, że naturalne pokłady małży w niderlandzkim Morzu Wattowym wyraźnie uległy znacznemu zredukowaniu.

B — *W przedmiocie pytania drugiego: Stosunek pomiędzy art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej*

41. Drugie pytanie dotyczy stosunku pomiędzy art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Raad van State zmierza do ustalenia, jak należy rozgraniczyć te dwa przepisy i czy możliwe jest ich stosowanie kumulatywne. W zakresie tego rozgraniczenia sąd ten przedstawia różne możliwości, a mianowicie:

- art. 6 ust. 2 dotyczy dotychczasowej eksploatacji, a art. 6 ust. 3 nowych planów lub przedsięwzięć,
- art. 6 ust. 2 dotyczy działań w zakresie zarządzania, a art. 6 ust. 3 dotyczy innych decyzji,
- art. 6 ust. 3 dotyczy planów lub przedsięwzięć, a art. 6 ust. 2 dotyczy innej działalności.

1) Argumenty stron

42. Vogelbescherming jest zdania, że przepisy te stanowczo różnią się od siebie,

zarówno pod względem charakteru, jak i zakresu przedmiotowego. Artykuł 6 ust. 3 ustanawia procedurę udzielenia zgody na przedsięwzięcie w konkretnej chwili, podczas gdy art. 6 ust. 2 nakłada stały obowiązek aktywnego działania, aby zapobiec pogorszeniu stanu siedlisk.

43. Skarżąca twierdzi, że warianty interpretacyjne wskazane przez Raad van State są niewystarczające. Pierwszy wariant narzuca problem odróżnienia nowych oraz istniejących planów i przedsięwzięć. Drugi wariant nie uwzględnia okoliczności, że działania w zakresie zarządzania mogą być różnego rodzaju i w pierwszej kolejności objęte są art. 6 ust. 1. Ponadto nie można oprzeć wszystkich środków mających na celu utrzymanie obszarów ochrony na art. 6 ust. 3. Trzeci wariant jest prawidłowy w zakresie, w którym kwalifikuje plany i przedsięwzięcia w ramach art. 6 ust. 3. W wariantcie tym nie uwzględniono jednakże, że art. 6 ust. 2 nie może zostać ograniczony do samej tylko działalności. Również rozwój naturalny może wywołać obowiązek podjęcia działań zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy.

44. Zdaniem Vogelbescherming i Waddenvereniging te dwa ustępy mogą być również stosowane jednocześnie, na przykład gdy przedsięwzięcie, na które udzielono zgody na podstawie art. 6 ust. 3, wywiera pomimo przeprowadzonej oceny skutków nieprzewidziane, negatywne skutki

w okresie późniejszym, w związku z czym pojawia się konieczność podjęcia odpowiednich działań na podstawie art. 6 ust. 2. Zdaniem Vogelbescherming nie ma jednakże sensu stosowanie art. 6 ust. 2 jednocześnie z udzielaniem zgody na podstawie art. 6 ust. 3.

w którym przepis ten dotyczy planów i przedsięwzięć, podczas gdy art. 6 ust. 2 dotyczy ogólnego obowiązku unikania pogorszenia stanu siedlisk i niepokojenia gatunków. Artykuł 6 ust. 2 obejmuje działalność, które nie wymagają uprzedniego wyrażenia zgody. Artykuł 6 ust. 3 nie jest w każdym razie przepisem szczególnym względem art. 6 ust. 2.

45. Zgodnie ze stanowiskiem rządu niderlandzkiego obydwie przepisy mają na celu zachowanie danych obszarów ochrony, przy czym art. 6 ust. 2 dotyczy wszystkich działań, a art. 6 ust. 3 jedynie nowych planów i przedsięwzięć, które mogłyby w istotny sposób oddziaływać na dane tereny. Dla planów i przedsięwzięć przewidziano w sposób wyraźny specjalny reżim prawny. Kumulatywne stosowanie tych dwóch przepisów nie jest jednakże sensowne.

2) Ocena

46. PO Kokkelvisserij powołuje się przede wszystkim na wyjaśnienia Komisji w wytycznych¹⁴. Na tej podstawie dochodzi ona do wniosku, że plany i przedsięwzięcia należy oceniać na podstawie art. 6 ust. 3, a inne działania na podstawie art. 6 ust. 2. Wprawdzie obydwie przepisy odnoszą się do założeń ochrony danego terenu, ich stosowanie łączne jest jednakże wykluczone.

48. Zakresy stosowania art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej wynikają z brzmienia tychże przepisów. Artykuł 6 ust. 2 nawiązuje do pogorszeń [siedlisk] i niepokojenia [gatunków], a art. 6 ust. 3 do planów i przedsięwzięć. Powstanie wspólnego zbioru tych dwóch zakresów stosowania nie jest w związku z tym wykluczone.

47. Komisja jest natomiast zdania, że art. 6 ust. 3 ma samodzielne znaczenie w zakresie,

49. Jednakże art. 6 ust. 3, w danych wypadkach w związku z art. 6 ust. 4, może zawierać przepis szczególny dla planów i przedsięwzięć, który wyłączałby stosowanie art. 6 ust. 2. Miałoby to taki skutek, że plany i przedsięwzięcia po uzyskaniu zgody w rozumieniu art. 6 ust. 3 lub 4 nie podlegałyby już dalszym wymogom ze względu na oddziaływanie na obszary ochrony.

14 — Cytowane w przypisie 5, str. 8, 30 i 64.

50. Wydaje się, że poważny argument przeciwko stosowaniu art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej do planów i przedsięwzięć wynika z art. 6 ust. 4. Gdyby art. 6 ust. 2 znajdował zastosowanie do planów i przedsięwzięć, na które uzyskano zgodę na podstawie art. 6 ust. 4, pomimo niekorzystnego oddziaływania na obszar ochrony, to ta wyjątkowa zgoda nie miałaby praktycznych skutków. Państwa Członkowskie byłyby bowiem zobowiązane do uniemożliwienia tych planów i przedsięwzięć, ponieważ prowadziłby one do pogorszenia stanu siedlisk. Należy stąd wnioskować, że art. 6 ust. 2 nie może być w tych przypadkach stosowany. Przyjmując, że art. 6 ust. 3 i 4 stanowi jednolity system pozwoleń na plany i przedsięwzięcia, to konsekwentnie, przy zgodzie udzielanej na podstawie art. 6 ust. 3, należy wykluczyć możliwość stosowania art. 6 ust. 2.

51. Inicjatorzy planów i przedsięwzięć i właściwe organy uzyskaliby większą pewność prawną, gdyby w przypadku planów i przedsięwzięć zastosowanie znajdowały wyłącznie art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej. Uzyskanie prawomocnej zgody zapewniałoby w przypadku nowych planów i przedsięwzięć, że względy ochrony obszarów nie mogłyby stanąć na przeszkodzie ich realizacji. Również stare zgody na plany i przedsięwzięcia, które nie zostały wydane na podstawie art. 6 ust. 3, nie mogłyby zostać zakwestionowane ze względu na oddziaływanie na obszary ochrony.

52. Takie wyłączne obowiązywanie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie wynika jednakże w sposób konieczny z systematyki art. 6. Zasadnicza procedura udzielania zgody obejmująca ocenę skutków oraz zgoda udzielana wyjątkowo są określone w różnych ustępach.

53. Ponadto plany i przedsięwzięcia, na które udzielana jest zgoda zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zasadniczo różnią się od planów i przedsięwzięć, na które jedynie w drodze odstępstwa wyrażana jest zgoda na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Zgoda w procedurze zasadniczej jest oparta na założeniu, że plan lub przedsięwzięcie nie oddziałuje negatywnie na obszary ochrony; zgoda w procedurze szczególnej zakłada zaistnienie takiego oddziaływania na obszary ochrony.

54. Z tego powodu po przeprowadzeniu zasadniczej procedury udzielenia zgody na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej powinien w dalszym ciągu obowiązywać zawarty w art. 6 ust. 2 ogólny nakaz unikania pogorszeń stanu siedlisk i istotnego niepokojenia gatunków, które wynikałyby z realizacji planu lub przedsięwzięcia.

55. Odpowiada to szczególnej funkcji art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w porównaniu do art. 6 ust. 2. Artykuł 6 ust. 3 stwarza przede wszystkim procedurę udzielania

zgody, dzięki której przed możliwym oddziaływaniem na obszary ochrony możliwe jest dokonanie oceny skutków planu lub przedsięwzięcia z punktu widzenia założeń ochrony danego obszaru. Dokonywanie uprzedniej kontroli nie sprzeciwia się jednakże stosowaniu ogólnej normy ochronnej art. 6 ust. 2.

działyby one do pogorszenia stanu siedlisk lub do istotnego niekorzystnego wpływu. W takiej sytuacji dane Państwo Członkowskie byłoby zobowiązane do podjęcia odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszeń niezależnie od udzielonej zgody (na działalność).

56. Przy prawidłowym przeprowadzeniu procedury udzielenia zgody na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej brak jest konieczności stosowania w okresie późniejszym środków na podstawie art. 6 ust. 2. Optymalna ocena skutków precyzyjnie zidentyfikowałaby bowiem wszystkie późniejsze oddziaływania. Zgoda zostałaby udzielona jedynie wówczas, jeżeli plan lub przedsięwzięcie nie oddziaływałyby negatywnie na dany teren. Przy uwzględnieniu spójnych standardów ochrony wykluczone powinny zostać również pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków, które mogą mieć znaczenie w stosunku do celów dyrektywy. W ten sposób zapewniona byłaby praktyczna skuteczność zgody udzielanej na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, ponieważ wyraźnie dopuszczone na podstawie tej zgody skutki planów i projektów nie mogłyby stanowić naruszenia art. 6 ust. 2.

57. Praktyczne konsekwencje dotyczące planów lub przedsięwzięć wynikłyby jednakże z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, gdyby pomimo dokonanej oceny skutków prowa-

58. Zobowiązanie to jest odpowiednie pod względem merytorycznym, ponieważ w przeciwnym razie zasób siedlisk i gatunków w ramach sieci „Natura 2000” mógłby się bezpowrotnie zmniejszyć. Zobowiązanie takie jest uzasadnione przynajmniej w przypadku nowych planów i przedsięwzięć również z tego względu, że Państwa Członkowskie zaakceptowały niedostateczną ocenę skutków lub niepewność badań naukowych w zakresie skutków danego działania. Nie można jednakże dopuścić do tego, aby zasób siedlisk i gatunków zmniejszył się na skutek starych planów i przedsięwzięć, wobec których art. 6 ust. 3 nie miał jeszcze zastosowania ze względów czasowych.

59. Dalsze stosowanie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w stosunku do planów i przedsięwzięć byłoby ponadto zgodne z wyrokiem Trybunału w sprawie C-117/00¹⁵. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w związku z Owenduff-Nephin Beg Complex. Sprawa

15 — Wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie C-117/00 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-5335, pkt 22 i nast.

ta dotyczyła nadmiernego wypasania zwierząt, powodującego erozję i zanik roślin wrzosowatych oraz zalesiania drzewami iglastymi. Przy rozpatrywaniu tej sprawy Trybunał nie podniósł kwestii, czy miały miejsce plany i przedsięwzięcia, które wymagałyby zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i ewentualnie mogłyby stać na przeszkodzie stosowaniu art. 6 ust. 2.

60. Na drugie pytanie należy wobec tego odpowiedzieć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej reguluje procedurę udzielania zgody na plany i przedsięwzięcia, które nie oddziałują negatywnie na obszary ochrony, podczas gdy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej ustanawia, niezależnie od zgody na plany i przedsięwzięcia, trwałe obowiązki unikania pogorszeń stanu siedlisk i niepokojenia gatunków, które mogą mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

C — W przedmiocie pytania trzeciego: Możliwość oddziaływania na teren w sposób istotny

61. W swym trzecim pytaniu Raad van State zmierza do wyjaśnienia dwóch przesłanek dokonywania oceny skutków na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy

siedliskowej. Pytanie to ma na celu ustalenie po pierwsze, jakie są wymogi co do prawdopodobieństwa wystąpienia istotnych oddziaływań oraz, po drugie, kiedy należy przyjąć, że możliwe oddziaływanie jest istotne.

62. Należy po pierwsze wskazać, że możliwość oddziaływania w sposób istotny jest kwestią przede wszystkim z dziedziny ochrony środowiska, którą należy ocenić na podstawie okoliczności danego przypadku. Trybunał może jednakże wskazać orientację.

1) W przedmiocie możliwości zaistnienia oddziaływania

a) Argumenty stron

63. Waddenvereniging uważa, iż koniecznym jest, aby oceny skutków dokonywać zawsze wówczas, gdy niewystąpienie istotnych oddziaływań nie jest w sposób oczywisty wykluczone.

64. Vogelbescherming sprzeciwia się ograniczaniu dokonywania oceny skutków do przypadków, w których istotne oddziaływania wystąpią z wystarczającym prawdopodobie-

bieństwem. Jej zdaniem wystarczy natomiast, aby zaistniała sama możliwość wystąpienia takich oddziaływań. Dopiero właściwa ocena skutków może wskazać prawdopodobieństwo wystąpienia oddziaływań.

65. Vogelbescherming rozumie pytanie Raad van State w ten sposób, że zmierza ono do ustalenia, czy już na tym etapie stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej mogłaby zostać uwzględniona możliwość zastosowania środków zmniejszających szkody. Środki takie mogłyby jednakże znaleźć skuteczne zastosowanie dopiero na podstawie dokonanej oceny skutków. W niniejszej sprawie już prowadzone studium wykazało, że połowy sercówek mogą spowodować istotne oddziaływanie.

66. Komisja przyjmuje, że poza zaistnieniem podstawowej przesłanki, zgodnie z którą wymagane jest, aby plan lub przedsięwzięcie mogło oddziaływać na dany teren, wystąpienie istotnego oddziaływania musi być ponadto wystarczająco prawdopodobne. Należy to ocenić w ramach oceny wstępnej. Zgodnie z zasadą ostrożności wątpliwości co do niewystąpienia takiego oddziaływania wystarczają już, aby powstał obowiązek przeprowadzenia oceny skutków.

67. Rząd niderlandzki jest zdania, że ocena skutków jest konieczna jedynie wówczas, gdy istotne oddziaływania są wystarczająco prawdopodobne. Należy to ocenić w ramach oceny wstępnej.

68. Również PO Kokkelvisserij uważa, że ocena skutków jest konieczna jedynie wówczas, gdy można przyjąć, że plan lub przedsięwzięcie spowoduje zaistnienie istotnego oddziaływania.

b) Ocena

69. W zakresie dotyczącym stopnia prawdopodobieństwa istotnego oddziaływania brzmienie przepisu nie jest jednoznaczne, ze względu na różne wersje językowe. Niemiecka wersja wydaje się być najszerza, ponieważ poprzez słowo „könnte” użyty został tryb przypuszczający. Wskazuje to na samą możliwość wystąpienia oddziaływania jako kryterium. Wersja angielska używa natomiast pewnie najwęższego pojęcia „likely”, które przemawia za wystąpieniem przeważającego prawdopodobieństwa. Wydaje się, że inne wersje językowe sytuują się pomiędzy tymi dwoma biegunami. Zgodnie z brzmieniem przepisu nie jest w związku z tym konieczne, aby było pewne, że oddziaływanie wystąpi. Jednakże wymagany stopień prawdopodobieństwa pozostaje niejasny.

70. Ponieważ procedura zasadnicza ma zapobiegać temu, by plany lub przedsięwzięcia oddziaływały niekorzystnie na obszary ochrony, wymogi co do prawdopodobieństwa wystąpienia tych oddziaływań nie mogą być zbyt restrykcyjne. Jeśli wykluczyłoby się ocenę skutków dla planów lub przedsięwzięć, które spowodowałyby wystąpienie istotnych oddziaływań z, przykładowo, dziesięcioprocentowym prawdopodobieństwem, to statystycznie co dziesiąte działanie, które pozos-

tawałoby zaraz poniżej tej wartości granicznej prowadziłoby do powstania istotnych oddziaływań. Na wszystkie takie działania można by jednakże wyrazić zgodę bez ograniczeń. W ten sposób określony standard prawdopodobieństwa dopuszczałby stopniowe pogorszenie terenów „Natury 2000”. Należy dodać, że ocena skutków ma właśnie przyczynić się do określenia prawdopodobieństwa wystąpienia oddziaływań. Jeżeli prawdopodobieństwo pewnych oddziaływań nie jest jasne, to przemawia to raczej za dokonaniem oceny skutków, a nie przeciwnemu.

71. Możliwość uniknięcia lub zmniejszenia niekorzystnych oddziaływań zasadniczo nie powinna być brana pod uwagę przy ustalaniu konieczności dokonywania oceny skutków. Wydaje się wątpliwe, aby tego rodzaju środki mogły zostać przeprowadzone wystarczająco dokładnie bez specjalistycznej podstawy w postaci konkretnej oceny skutków.

72. Jednakże niewspółmiernym byłoby przyjąć, że każde możliwe oddziaływanie wymaga przeprowadzenia oceny skutków. Oddziaływania, które przy uwzględnieniu założeń ochrony terenu byłyby niewielkie, mogłyby nie być brane pod uwagę. Może to być jednakże ocenione jedynie w konkretnym przypadku.

73. Kryterium ocennym powinno być w tym zakresie pytanie, czy istnieją racjonalne wątpliwości co do niewystąpienia istotnych oddziaływań. Przy ocenie wątpliwości należy

uwzględnić z jednej strony prawdopodobieństwo wystąpienia szkody oraz z drugiej strony również rozmiar i rodzaj tej szkody. W tym zakresie należy zasadniczo przypisać większą wagę wątpliwościom co do niewystąpienia oddziaływań nieodwracalnych lub oddziaływań na szczególnie rzadkie siedliska lub gatunki, niż wątpliwościom co do niewystąpienia oddziaływań odwracalnych, przejściowych lub dotyczących stosunkowo często występujących gatunków lub siedlisk.

74. W związku z tym przeprowadzenie oceny skutków jest konieczne zawsze wówczas, gdy istnieją racjonalne wątpliwości co do niewystąpienia istotnych oddziaływań.

2) W przedmiocie istotnego charakteru oddziaływań

a) Argumenty stron

75. W zakresie oceny istotnego charakteru oddziaływań Waddenvereniging proponuje zastosowanie różnych kryteriów. Wskazówkami mogą być skutki podobnych działań na innych terenach i rozwój populacji, w tym przypadku zmniejszenie populacji edredonów. Rozmiar obszaru ochrony i przedsięwzięcia nie może zostać uwzględniony, ponieważ w przeciwnym razie części obszarów straciłyby w praktyce swój status ochronny.

76. Vogelbescherming proponuje następujący schemat badania:

— Czy wystąpienie oddziaływań jest możliwe?

— Czy miejsca realizacji planu lub przedsięwzięcia znajdują się na obszarach siedlisk przyrodniczych lub na obszarach występowania gatunków?

— Jeżeli na obydwie pytania odpowiedź jest twierdząca, należy zbadać, czy istnieje przynajmniej minimalne ryzyko wystąpienia oddziaływania na całość obszaru.

77. Komisja wymaga stosowania wykładni obiektywnej, przy zastosowaniu której powinno się jednakże uwzględniać szczególną charakterystykę danego obszaru. Oddziaływania są istotne w szczególności wówczas, gdy:

— uniemożliwiają realizację założeń ochrony lub czynią ją mało prawdopodobną,

— prowadziłyby do nieodwracalnego zniszczenia podstawowej części ekosystemu, charakterystycznej dla obszaru i istotnej dla jego integralności lub dla jego znaczenia w odniesieniu do spójności programu „Natura 2000”.

78. Również rząd niderlandzki chciałby uniknąć arbitralnej lub przypadkowej oceny istotnego charakteru i oczekuje, że uwzględnione zostaną właściwości danego obszaru, jak również skumulowane skutki w związku z innymi planami i przedsięwzięciami.

79. PO Kokkelvisserij powołuje się na wytyczne Komisji¹⁶ i oddziaływania, których dotyczył wyrok w sprawie bagien Santoña¹⁷. Zgodnie z tym wyrokiem oddziaływania powinny być odczuwalne, stosunkowo poważne i niemożliwe lub trudne do naprawienia. Mając na uwadze złożoność ocen ekologicznych, PO Kokkelvisserij jest przeciwna przyjęciu zamkniętego katalogu kryteriów. Uważa ona jednakże, iż koniecznym jest w każdym razie uwzględnienie charakteru i rozmiaru obszaru oraz faktycznych i przewidywalnych skutków planu lub przedsięwzięcia, a w szczególności stwierdzenie, czy oddziaływania te są strukturalne lub przejściowe lub czy można ich uniknąć za pomocą naturalnych środków. Należy również wziąć pod uwagę założenia ochrony obszaru oraz inne cechy środowiskowe lub skutki dla środowiska.

¹⁶ — Cytowane w przypisie 5, pkt 4.4.1, str. 36 i następnie.

¹⁷ — Wyrok z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie C-355/90 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str I-4221.

b) Ocena

80. Ograniczenie przeprowadzania oceny skutków jedynie do tych planów i przedsięwzięć, które mogłyby w istotny sposób oddziaływać na teren ochrony, pozwala uniknąć dokonywania niepotrzebnych ocen skutków. Zaistnienie tej przesłanki należy ocenić w przybliżeniu w ramach badania wstępnego, nie uprzedzając właściwej oceny skutków.

81. Pojęcie istotnych oddziaływań jest terminem porównawczym, w tym przypadku opisującym stosunek pewnych oddziaływań na teren ochrony. Teren ochrony jest określony poprzez swe założenia ochrony. Ciężar oddziaływań wynika z rozmiaru i rodzaju możliwych szkód. Znaczenie ma przy tym odwracalność lub możliwość skompensowania skutków, jak również rzadkość siedlisk przyrodniczych i gatunków zwierząt.

82. Spośród uczestników postępowania jedynie Komisja próbuje określić granicę, po przekroczeniu której oddziaływania stają się istotne. Proponowane przez nią kryteria — udaremnienie realizacji założeń ochrony lub zniszczenie podstawowych części terenu — ustanawiają tę granicę bardzo wysoko.

83. Vogelbescherming i Waddenvereniging słusznie wskazały na rozprawie, że takie standardy kryteriów nie odzwierciedlają

orzecznictwa Trybunału dotyczącego dyrektywy siedliskowej. W tym zakresie z wyroku dotyczącego Leybucht wynika, że każde zmniejszenie specjalnego obszaru ochrony, np. poprzez budowę drogi¹⁸, należy uznać za równoznaczne z istotnym oddziaływaniem¹⁹. W wyroku w sprawie bagien Santoña Trybunał uznał, bez zbadania skumulowanych skutków, że również przedsięwzięcia w zakresie akwakultury²⁰ i doprowadzenia ścieków²¹ stanowią istotne oddziaływania. Nie można jednakże przyjąć, że każda z tych ingerencji mogłaby udaremnąć realizację założeń ochrony lub zniszczyć podstawowe części terenu.

84. Należy jednakże zgodzić się z Komisją w zakresie, w jakim odnosi się ona do założeń ochrony terenu. Założenia te określają jego znaczenie w ramach programu „Natura 2000”. Każde z tych założeń jest istotne dla tej sieci. Jeżeli akceptowanoby oddziaływania planów lub przedsięwzięć, ponieważ jedynie utrudniałyby osiągnięcie tych założeń, lecz nie czyniłyby ich niemożliwymi lub mało prawdopodobnymi, to stan gatunków i siedlisk przyrodniczych w ramach programu „Natura 2000” mógłby

18 — Wyżej wymieniony w przypisie 17 wyrok w sprawie Santoña, pkt 36.

19 — Wyrok z dnia 28 lutego 1991 r. w sprawie C-57/89 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-883, pkt 20 i nast.

20 — Wyżej wymieniony w przypisie 17 wyrok w sprawie Santoña, pkt 44 i 46; zob. również wyrok z dnia 25 listopada 1999 r. w sprawie C-96/98 Komisja przeciwko Francji (Poitou), Rec. str. I-8531, pkt 39.

21 — Wyżej wymieniony w przypisie 17 wyrok w sprawie Santoña, pkt 52 i nast.

się pogorszyć. Nie można by nawet w przybliżeniu przewidzieć rozmiaru tego pogorszenia, ponieważ nie zostałyby przeprowadzona ocena skutków. Straty te nie byłyby skompensowane, ponieważ art. 6 ust. 4 nie znajdowałby zastosowania.

w celu ustalenia, czy właściwe organy przeprowadziły w niniejszej sprawie ocenę skutków i wyciągnęły z tego konsekwencje lub podjęły odpowiednie działania w celu uniknięcia pogorszeń stanu siedlisk i niepokojenia gatunków.

85. Dlatego też zasadniczo każde oddziaływanie na założenia ochrony należałoby uznać za istotne oddziaływanie na cały teren. Jedynie te oddziaływania, które nie naruszają założeń ochrony, są nieistotne w ramach art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

86. Na tę część trzeciego pytania należy wobec tego odpowiedzieć, że każde oddziaływanie na założenia ochrony wpływa na dany teren w sposób istotny.

1) W przedmiocie oceny skutków

88. W zakresie dotyczącym oceny skutków, czwarte pytanie odnosi się, po pierwsze, ogólnie do wymogów, które muszą być spełnione przy dokonywaniu tej oceny i po drugie, konkretnie, czy odmowa udzielenia pozwolenia na połowy sercówek jest uzasadniona jedynie wówczas, gdy istnieją „oczywiste wątpliwości” co do niewystąpienia niekorzystnych skutków. W tym kontekście Raad van State zmierza do ustalenia, czy należy uwzględnić zasadę ostrożności.

a) Argumenty stron

*D — W przedmiocie pytania czwartego:
Ocena skutków i odpowiednie działania*

i) Uwagi ogólne

87. W czwartym pytaniu Raad van State wnosi o wskazanie koniecznych wyjaśnień

89. PO Kokkelvisserij proponuje określić wymogi oceny skutków według art. 2 ust. 2

i 3 dyrektywy siedliskowej, zgodnie z którym, z jednej strony, konieczne jest zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Wspólnoty, lecz z drugiej strony należy również uwzględnić wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne.

siedliskowej zawiera wystarczająco jasną konkretyzację zasady ostrożności i wobec tego sięganie po art. 174 ust. 2 WE jest zbędne.

iii) W przedmiocie wątpliwości co do niewystąpienia oddziaływań

90. Pozostali uczestnicy postępowania zgadzają się z tym, że przedmiotem oceny skutków musi być wpływ planów i przedsięwzięć na założenia ochrony danego terenu. Proponują oni w tym względzie zastosowanie metod o różnym stopniu szczegółowości.

92. Komisja wskazuje na brzmienie art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej w wersjach angielskiej i francuskiej, zgodnie z którymi właściwe organy muszą być pewne, że nie wystąpią niekorzystne oddziaływania na dany teren. Podobnie jak Vogelbescherming i Waddenvereniging, Komisja wnioskuję z tego, że nie może być wątpliwości co do tego, że wystąpienie takich oddziaływań nie jest prawdopodobne.

ii) W przedmiocie zasady ostrożności

91. Waddenvereniging, Komisja, rząd niderlandzki i PO Kokkelvisserij są zdania, że przy wykładni art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy zastosować zasadę ostrożności zgodnie z art. 174 ust. 2 WE. Vogelbescherming uważa, że art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy

93. Rząd niderlandzki jest zdania, że kryterium oczywistych wątpliwości powinno znaleźć zastosowanie w przypadku art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej. Przy stosowaniu art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze oczywiste wątpliwości są wymogiem dla wszczęcia oceny skutków. W zakresie stosowania art. 6 ust. 2 zdanie drugie uzyskanie zgody powinno być możliwe już wówczas, gdy z dużą dozą pewności będzie można wykluczyć wystąpienie oddziaływań, nawet jeśli nie będzie co do tego absolutnej pewności. Absolutna pewność jest rzadko osiągalna. Odmowa udzielenia zgody na plan lub przedsięwzięcie może wobec tego nastąpić jedynie wówczas, jeżeli po przeprowadzeniu oceny skutków pozostaną oczywiste wątpliwości.

94. PO Kokkelvisserij jest zdania, że zasada ostrożności zostałaaby zbyt rozszerzona, gdyby przy każdej wątpliwości należało odmówić udzielenia pozwolenia. Przy jednoczesnym powołaniu się na zasadę proporcjonalności proponuje ona, aby przy niepewnych wynikach badań naukowych przyjmować odpowiednie działania, które nie zawsze mogą wykluczyć wszystkie rodzaje ryzyka.

96. Większość wersji językowych, a ponadto także dziesiąty motyw wersji niemieckiej, wyraźnie wymaga dokonania odpowiedniej oceny. Jak słusznie wskazuje w szczególności Komisja, już z brzmienia art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wynika, że przed wydaniem zgody na plan lub przedsięwzięcie musi nastąpić ocena skutków, która powinna uwzględnić skutki skumulowane, wynikające z połączenia z innymi planami lub przedsięwzięciami.

b) Ocena

i) W przedmiocie oceny skutków

95. Po pierwsze należy wskazać, że dyrektywa siedliskowa nie ustanawia metod dokonywania oceny skutków. W tym zakresie pomocnym może się okazać sięgnięcie do odpowiednich dokumentów Komisji²², jednakże nie mają one wiążącej mocy prawnej. Trybunał nie może w żadnym razie rozwinąć w sposób abstrakcyjny konkretnej metody dokonywania oceny skutków. Możliwe jest jednakże określenie na podstawie dyrektywy pewnych warunków ramowych.

97. W trakcie dokonywania oceny konieczna jest konfrontacja wszystkich oddziaływań wywołanych przez plan lub przedsięwzięcie z założeniami ochrony terenu. W tym celu należy określić zarówno oddziaływania, jak również założenia ochrony. Założenia ochrony mogą zostać ustalone poprzez analizę stanu danego terenu. Dokładne ustalenie wszystkich oddziaływań może być jednakże trudne. W wielu dziedzinach badania naukowe nie dają pewności co do zależności przyczynowych. W przypadkach, w których nawet przy wykorzystaniu wszystkich metod naukowych nie da się uzyskać pewności, konieczne będzie zastosowanie prognoz opartych na prawdopodobieństwie i szacunkach. Muszą one być podane do wiadomości i uzasadnione.

98. W wyniku oceny skutków należy przyjąć uzasadnione rozstrzygnięcie, czy dany teren

22 — Zobacz np. wytyczne, cytowane w przypisie 5, i dokument „Ocena skutków planów i przedsięwzięć oddziałujących w sposób istotny na tereny należące do programu »Natura 2000«, metodyka — wytyczne do realizacji wymogów art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG”, listopad 2001 r. [tłumaczenie nieoficjalne].

będzie poddany niekorzystnemu wpływowi. Należy przy tym wskazać części terenu, na których wystąpienie oddziaływań lub ich brak nie może zostać wyjaśnione z całą pewnością, oraz wnioski przyjęte w tej kwestii.

ii) W przedmiocie uwzględnienia zasady ostrożności i dopuszczalnych wątpliwości przy wyrażeniu zgody na plany i przedsięwzięcia

99. W zakresie dotyczącym decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej w niemieckiej wersji językowej przewiduje, że decyzja taka może zostać wydana jedynie wówczas, gdy właściwe organy stwierdzą, że nie wystąpi niekorzystny wpływ na dany teren. Jak słusznie wskazuje Komisja, inne wersje językowe wykraczają poza zwykłe „stwierdzenie”, ustanawiając wymóg upewnienia się przez właściwe władze co do tej okoliczności. Dlatego też należy przyjąć, że stwierdzenie wynikające z niemieckiej wersji, stanowiące wymóg wyrażenia zgody, może nastąpić jedynie wówczas, gdy po uwzględnieniu oceny skutków organ udzielający zgody ma pewność, że nie wystąpi niekorzystny wpływ na dany teren²³. Dla decyzji tej nie ma wobec tego znaczenia, czy zaistnienie takiego oddziaływania jest moż-

liwe do wykazania, lecz przeciwnie — czy właściwy organ stwierdzi, że oddziaływanie nie będzie miało miejsca.

100. Przepis ten konkretyzuje zasadę ostrożności zgodnie z art. 174 ust. 2 WE dla ochrony terenów w ramach programu „Natura 2000”. Zasada ostrożności nie jest zdefiniowana w prawie wspólnotowym. W orzecznictwie jest ona analizowana w zakresie, w którym przy niepewności co do wystąpienia ryzyka mogą zostać podjęte interwencyjne środki ochrony, bez konieczności oczekiwania na pełne wykazanie zaistnienia ryzyka i jego ciężaru²⁴. Decydującym elementem jest z tego względu brak naukowej pewności co do oceny ryzyka²⁵. Jednakże w konkretnych przypadkach interwencji związane ze środkami ochrony powinny być współmierne względem przypuszczalnego ryzyka. Komisja stwierdza w swym komunikacie o stosowaniu zasady ostrożności, że określenie stopnia ryzyka „akceptowalnego” dla społeczeństwa stanowi decyzję obciążoną dużą odpowiedzialnością polityczną²⁶. Odpowiedzialności tej można uczynić zadość jedynie wówczas, gdy przed podjęciem

23 — Podobnie również opinia rzecznika generalnego Légera przedstawiona w dniu 6 listopada 2003 r. w sprawie C-209/02 Komisja przeciwko Austrii (pola golfowe Wörtschach), dotychczas nie opublikowana w Zbiorze, pkt 40 i nast. Niemiecka wersja opinii jest oparta w pkt 30 na przedstawionej różnicy pomiędzy niemiecką wersją dyrektywy a innymi wersjami językowymi.

24 — Wyroki z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 National Farmers' Union i in., Rec. str. I-2211, pkt 63 i w sprawie C-180/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. str. I-2265, pkt 99, a także z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-236/01 Monsanto Agricoltura Italia i in., pkt 111.

25 — Oświadczenie ministrów na szóstej trójstronnej konferencji rządowej w sprawie ochrony Morza Wattowego w dniu 13 listopada 1991 r. w Esbjerg definiuje zasadę ochrony w następujący sposób: „Należy podjąć środki w celu zapobieżenia działalności, w przypadku których przynajmniej się, że mają istotny szkodliwy wpływ na środowisko, również wówczas gdy nie jest w pełni wykazane naukowo, że skutki pozostają w związku przyczynowym z tymi działalnościami”.

26 — Komunikat Komisji COM/2000/001 z dnia 2 lutego 2000 r. w sprawie stosowania zasady ostrożności, pkt 5.2.1 [tłumaczenie nieoficjalne].

decyzji niepewność nauki zostanie zredukowana do minimum poprzez użycie najlepszych dostępnych środków naukowych.

W związku z tym pozostające ryzyko nie może wzruszyć tej pewności.

101. W związku z tym orzeczenia Trybunału nie dotyczyły abstrakcyjnego „naruszenia” zasady ostrożności, lecz stosowania przepisów konkretyzujących zasadę ostrożności dla pewnych dziedzin²⁷. Przepisy te przewidują co do zasady przeprowadzenie obszernych analiz naukowych, ale ustanawiają również dopuszczalny stopień ryzyka, który pozostał po dokonaniu tych analiz i ewentualnie zakres swobodnej oceny właściwych organów.

102. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej odpowiada takiej charakterystyce przepisu. W celu zapobiegnięcia oddziaływaniom przez plany i projekty na tereny należące do programu „Natura 2000” przewidziano w pierwszej kolejności użycie najlepszych dostępnych środków naukowych. Odbywa się to poprzez badanie wstępne, które ma wskazać, czy mogą wystąpić istotne oddziaływania, a następnie, w danym przypadku, przez ocenę skutków. Stopień ryzyka, wciąż dopuszczalny dla danego terenu po tych dwóch badaniach, jest określony w art. 6 ust. 3 zdanie drugie. Zgodnie z tym przepisem właściwy organ może udzielić zgody jedynie wówczas, gdy jest on pewien, że nie wystąpi niekorzystny wpływ na teren.

103. Powstaje jednakże pytanie, czy wymóg pewności co do niewystąpienia oddziaływań na teren, zanim właściwe organy mogły wydać zgodę, jest zgodny z przywołaną przez PO Kokkelvisserij zasadą proporcjonalności.

104. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności należy do ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Dany środek jest proporcjonalny jedynie wówczas, gdy zarówno nadaje się on, jak i jest konieczny do osiągnięcia celu i nie jest względem niego niewspółmierny²⁸. Zasadę tę należy uwzględnić przy wykładni prawa wspólnotowego²⁹.

105. Wymóg udzielenia pozwolenia zawarty w art. 6 ust. 3 zdanie 2 dyrektywy siedliskowej nadaje się do zapobieżenia oddziaływaniom na tereny. Brak jest łagodniejszego środka, który przy podobnej pewności prowadziłby do osiągnięcia tego celu. Wątpli-

27 — Zobacz wyroki z dnia 21 marca 2000 r. w sprawie C-6/99 *Greenpeace France i in.*, Rec. str. I-1651, pkt 44 i nast., i w sprawie *Monsanto*, cytowany w przypisie 24, pkt 112 i nast., obydwa w sprawie prawa inżynierii genetycznej.

28 — Zobacz np. wyrok z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie C-233/94 *Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie*, Rec. str. I-2405, pkt 54, wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-127/95 *Norbrook Laboratories*, Rec. str. I-1531, pkt 89 i wyrok z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 *Omega Air i in.*, Rec. str. I-2569, pkt 62.

29 — Wyrok z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem przeciwko Komisji*, Rec. str. 3283, pkt 28.

wości mogą się pojawić jedynie w zakresie stosunku pomiędzy wymogiem wyrażenia zgody a osiąganą za jego pomocą ochroną terenów.

w ocenie skutków. Wnioski z takiego rozpatrzenia są w sposób konieczny natury subiektywnej. W związku z tym właściwy organ może ze swego punktu widzenia uzyskać pewność, że oddziaływania nie wystąpią, pomimo że z obiektywnego punktu widzenia brak jest w każdym razie absolutnej pewności.

106. Niemniej jednak należy unikać wyników nieproporcjonalnych w ramach wyjątkowej zgody na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z tym przepisem można wyrazić zgodę na plany lub przedsięwzięcia, pomimo negatywnej oceny skutków, jeżeli zaistnieją powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego oraz brak jest rozwiązań alternatywnych i zastosowane zostaną wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności „Natury 2000”. W ten sposób sam prawodawca wspólnotowy ustanowił w art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej relację pomiędzy ochroną przyrody i innymi interesami. Wobec tego nie można stwierdzić naruszenia zasady proporcjonalności.

108. Taki wynik oceny jest jedynie wówczas do obronienia, gdy przynajmniej zgodnie z przekonaniem organu decyzyjnego brak jest racjonalnych wątpliwości co do niewystąpienia oddziaływania na teren. Podobnie jak w ramach badania wstępnego na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej, zmierzającego do ustalenia, czy możliwe jest wystąpienie istotnego oddziaływania na teren, należy przy tym wziąć pod uwagę zarówno prawdopodobieństwo zaistnienia szkody, jak i rodzaj i rozmiar przewidywanej szkody³⁰. Istotne mogą być również środki zmniejszające i zapobiegające szkodom. Zwłaszcza przy niepewności nauki, istnieje możliwość uzyskania kolejnych informacji o oddziaływaniach poprzez dodatkową obserwację naukową i możliwość odpowiedniego kierowania realizacją planu lub przedsięwzięcia.

107. Wymagana pewność nie może być jednakże rozumiana jako absolutna, ponieważ taka jest praktycznie nieosiągalna. Z brzmienia art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej wynika raczej, że właściwy organ musi podjąć decyzję, przy rozpatrzeniu wszystkich odpowiednich informacji, które są zawarte w szczególności

109. W każdym razie w pozwoleniu należy ująć rozstrzygające motywy. Mogą one pod-

30 — Zobacz powyżej, pkt 73.

legać kontroli przynajmniej wtedy, gdy przekroczony zostanie zakres swobodnego uznania organu decyzyjnego. Może tak być w szczególności wówczas, gdy bez przekonujących argumentów naukowych zanegowane zostaną stwierdzenia oceny skutków w zakresie możliwych oddziaływań³¹.

że nie można stwierdzić z całą pewnością istotnych niekorzystnych skutków, a nie że z całą pewnością one nie wystąpią.

111. Reasumując należy odpowiedzieć na czwarte pytanie, w zakresie, w którym odnosi się ono do art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, że ocena skutków

— powinna być dokonywana przed wyrażeniem zgody na plan lub przedsięwzięcie,

110. Wątpliwe jest, czy regulacja niderlandzka w zakresie dotyczącym konieczności wystąpienia oczywistych wątpliwości odpowiada tak określonej poziomowi dopuszczalnego ryzyka. Kwalifikuje ona ryzyko oddziaływania jako dopuszczalne, gdy nadal wywołuje ono wątpliwości, które są wprawdzie racjonalne, ale nie oczywiste. Takie racjonalne wątpliwości sprzeciwiałyby się jednakże wymaganej przez prawo wspólnotowe pewności, że nie wystąpi niekorzystny wpływ na teren. Uwagi Raad van State do przedłożonych wyników badań naukowych potwierdzają tę ocenę. Sąd ten powołuje się na opinię rzeczoznawcy, w której wskazano we wniosku, że wiedza naukowa jest niepełna i że większość przytoczonych dostępnych wyników badań nie wskazuje jednoznacznie na wystąpienie istotnych niekorzystnych (nieodwracalnych) skutków dla ekosystemu. Stwierdzenie to wskazuje jednakże jedynie,

— powinna uwzględniać skumulowane skutki i

— powinna wskazywać wszystkie oddziaływania na założenia ochrony.

Właściwe organy mogą wyrazić zgodę na plan lub przedsięwzięcie jedynie wówczas, gdy po rozpatrzeniu wszystkich odpowiednich informacji, w szczególności oceny skutków, mają pewność, że nie wystąpi niekorzystny wpływ na dany teren. Jest to możliwe wówczas, gdy organy te są przekonane o tym, że brak jest racjonalnych wątpliwości co do niewystąpienia takiego wpływu.

31 — Rzecznik generalny Léger uznał w swej opinii w sprawie pól golfowych Wörschach, zob. powyżej, przypis 23, pkt 39, odnośnie do naruszenia art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej, że właściwe organy udzieliły zgodę na przedsięwzięcie, pomimo że ocena skutków wykazała trudne do zlekceważenia ryzyko wystąpienia istotnych szkód.

2) W przedmiocie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej

112. Czwarte pytanie odnosi się nie tylko do wykładni art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, lecz również do ewentualnego stosowania art. 6 ust. 2, który należałoby uwzględnić, gdyby coroczne pozwolenia na połowy sercówek nie zostały zakwalifikowane jako plan lub przedsięwzięcie.

a) Argumenty stron

113. W zakresie dotyczącym „odpowiednich działań” w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej rząd niderlandzki, PO Kokkelvisserij i Vogelbescherming przyjmują, że należy uwzględnić z jednej strony potrzeby danego terenu, a z drugiej strony również wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne zgodnie z art. 2 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

114. Rząd niderlandzki jest zdania, że również w zakresie stosowania art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej wymagane jest wystąpienie oczywistych wątpliwości co do niewystąpienia oddziaływań, aby powstała konieczność przeprowadzenia działań zapobiegawczych.

115. Komisja podkreśla, że art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej wymaga podjęcia działań zmierzających do uniknięcia pogorszeń stanu siedlisk i istotnego niepokojenia gatunków.

b) Ocena

116. Zgodnie z prezentowanym tutaj stanowiskiem udzielenie odpowiedzi na czwarte pytanie w zakresie dotyczącym art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej nie jest konieczne. W momencie udzielenia zgody na plan lub przedsięwzięcie przepis ten nie ma osobnej funkcji względem art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej³². Gdyby jednakże Trybunał doszedł do wniosku, że corocznego wydawania pozwoleń na połowy sercówek nie można zakwalifikować jako planu lub przedsięwzięcia, to należałoby postawić pytanie, jakie wymogi stawia wobec tych pozwoleń art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

117. Należy w tym zakresie przypomnieć, że w przypadku wyrażenia zgody na plan lub przedsięwzięcie stwierdzenie, zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej, że nie wystąpi niekorzystny wpływ na teren, powinno również wykluczyć wystąpienie pogorszenia stanu siedlisk i istotnego niepokojenia gatunków, o których mowa w art. 6

32 — Zobacz powyżej, pkt 56.

ust. 2 dyrektywy siedliskowej³³. Byłoby również nie do przyjęcia, gdyby działalność o niekorzystnym wpływie na teren „Natury 2000” nie była jednocześnie zakwalifikowana jako prowadząca do pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków. Przedmiotowy zakres ochrony art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej jest wobec tego taki sam. Odpowiednie działania na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej powinny w związku z tym zapewnić, aby nie wystąpił niekorzystny wpływ na teren „Natury 2000”.

118. Zobowiązanie to ma charakter ciągły, a więc istnieje ono również wówczas, gdy podejmowana jest decyzja dotycząca zezwolenia na działalność, która nie jest planem ani przedsięwzięciem. W odróżnieniu od art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej art. 6 ust. 2 nie zawiera jednakże szczególnych uregulowań dotyczących sposobu realizacji ochrony terenu w ramach tego trybu udzielania zezwolenia. Właściwe organy mogą wobec tego podjąć również inne działania poza tymi, które są przewidziane w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, aby zapewnić realizację celu ochrony. Działania te nie mogą być jednakże mniej skuteczne od procedury przewidzianej w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Ustanowiony w tym przepisie standard ochrony nie byłby dochowany, gdyby udzielone zostało zezwolenie, pomimo istnienia racjonalnych wątpliwości co do niewystąpienia oddziaływania na dany teren.

119. Należy ponadto wskazać, że zastosowanie powinny również znaleźć w danym przypadku kryteria art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, aby w wyjątkowych przypadkach udzielić zgody na działalność, która oddziaływałaby na dany teren. W ten sposób uwzględnione zostaną wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne zgodnie z art. 2 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oraz skonkretyzowana zostanie równocześnie zasada proporcjonalności.

120. Na tę część pytania czwartego należy w związku z tym odpowiedzieć, że w przypadku stosowania art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej do zezwolenia na działalność, zezwolenie takie musi zapewniać taki sam standard ochrony jak zgoda udzielana na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

E — W przedmiocie pytania piątego: Bezpośrednia skuteczność art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej

121. Raad van State zmierza w końcu do ustalenia, czy w braku niderlandzkiej trans-

33 — Zobacz powyżej, pkt 56.

pozycji art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej ma bezpośrednią skuteczność w tym sensie, że jednostka może się powoływać na przepisy tych ustępów przed sądami krajowymi i sądy te powinny zapewnić jej ochronę prawną.

124. Również rząd niderlandzki wskazuje, że przynajmniej w przypadkach, w których osiągnięte zostaną granice uznania Państw Członkowskich, obydwa przepisy mogą ustanawiać wystarczająco jasny obowiązek. Rząd ten pozostawia jednakże tę kwestię do rozstrzygnięcia przez Trybunał.

1) Argumenty stron

122. Waddenvereniging i Vogelbescherming są zdania, że art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej jest wystarczająco jasny i bezwarunkowy, aby mógł być stosowany bezpośrednio.

125. Komisja utrzymuje, że bezpośrednie stosowanie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej jest mało prawdopodobne, ponieważ Państwom Członkowskim pozostawia się decyzję, jakie środki należy zastosować. W odróżnieniu od powyższego przepisu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej jest wystarczająco jasny i bezwarunkowy, w każdym razie od chwili, w której wyznaczony został specjalny obszar ochrony.

123. Vogelbescherming wskazuje ponadto na to, że sam Raad van State przyjmuje bezpośrednie stosowanie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, powołując się na wyroki w sprawie WWF i in.³⁴ i w sprawie Linster³⁵. W każdym razie możliwe jest, zgodnie z tymi wyrokami, stwierdzenie naruszenia zakresu swobodnego uznania, którym dysponują Państwa Członkowskie.

126. PO Kokkelvisserij jest przeciwna bezpośredniemu stosowaniu obydwu przepisów między innymi z tego względu, że Komisja nie określiła jeszcze wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Jednocześnie obydwa przepisy przyznają Państwom Członkowskim zakres swobodnego uznania i nie są dostatecznie jasne. Ponadto w niniejszej sprawie nie chodzi o to, aby używać omawianych przepisów jako praw ochrony, lecz mają one być podstawą

34 — Wyrok z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-435/97 WWF i in., Rec. str. I-5613.

35 — Wyrok z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 Linster, Rec. str. I-6917.

roszczeń. Na rozprawie PO Kokkelvisserij przedstawiła pogląd, że bezpośrednie zastosowanie tych przepisów prowadziłoby nieuchronnie do stosowania horyzontalnego, na niekorzyść osób trzecich.

129. Zgodnie z art. 23 dyrektywy siedliskowej Państwa Członkowskie miały dokonać transpozycji w ciągu dwóch lat od jej opublikowania. Dyrektywa została opublikowana w dniu 5 czerwca 1992 r., w związku z czym w dniu 5 czerwca 1994 r. upłynął termin na dokonanie transpozycji³⁷.

2) Ocena

127. Pytanie Raad van State wymaga analizy trzech aspektów. Należy wyjaśnić, czy art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej spełnia przesłanki bezpośredniego stosowania, kto i na jakich warunkach może się na nie powołać w Państwach Członkowskich i czy pośrednie obciążenie przedsiębiorców trudniących się połowami sercówek stoi na przeszkodzie bezpośredniemu stosowaniu.

130. Żaden z dwóch przepisów nie jest warunkowy, przynajmniej w odniesieniu do Morza Wattowego. Wbrew twierdzeniu PO Kokkelvisserij brak wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, sporządzonego na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, nie ma w niniejszej sprawie znaczenia. Na podstawie art. 7 dyrektywy siedliskowej bowiem, niezależnie od sporządzenia tego wykazu, art. 6 ust. 2–4 te same dyrektywy znajduje zastosowanie w przypadku Morza Wattowego, będącego specjalnym obszarem ochrony w ramach dyrektywy ptasiej³⁸.

a) W przedmiocie bezpośredniej skuteczności

128. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem po upływie terminu transpozycji możliwe jest bezpośrednie stosowanie przepisu dyrektywy, jeżeli jest on pod względem treści bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny³⁶.

131. Jeżeli chodzi o dokładność tych przepisów, art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ustanawia wielostopniowe uregulowanie,

36 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks & Spencer, Rec. str. I-6325, pkt 25 i przytoczone w nim orzecznictwo.

37 — Wyrok z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie C-329/96 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-3749, pkt 2, i wyrok z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-83/97 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-7191, pkt 2.

38 — W jakim zakresie przepisy te znajdują zastosowanie jeszcze przed sporządzeniem tego wykazu w przypadku terenów objętych dyrektywą siedliskową, będzie należało zbadać w ramach sprawy C-117/03 Società Italiana Dragaggi i in., Dz.U. C 146, str. 19.

określające na każdym stopniu w sposób jasny przesłanki i skutki prawne. Z uwzględnieniem przedstawionego powyżej zakresu swobodnego uznania organu decyzyjnego możliwe jest zatem bezpośrednie stosowanie tego przepisu.

132. Również przesłanki art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej są określone w sposób jasny; są nimi mianowicie pogorszenie stanu siedlisk i istotne niepokojenie gatunków. Istnieje jednakże zakres swobodnego uznania jeżeli chodzi o odpowiednie działania w celu uniknięcia tych skutków.

133. Rodzi się pytanie, czy fakt przyznania tego zakresu uznania może przemawiać przeciwko bezpośredniemu stosowaniu tego przepisu³⁹. Zdaniem Komisji wyrok Trybunału dotyczący art. 4 dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów⁴⁰ wskazuje właśnie na taki wniosek. Przepis ten jest podobny do art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Trybunał stwierdził, że art. 4 dyrektywy w sprawie odpadów ma charakter programowy i wskazuje cele, które Państwa Członkowskie powinny uwzględnić przy

wykonywaniu innych, konkretnych zobowiązań dyrektywy. Przepis ten określa ramy działania Państw Członkowskich w zakresie gospodarki odpadami i nie ustanawia obowiązku podjęcia konkretnych działań lub jakiegś określonej metody usuwania odpadów⁴¹.

134. Jednakże przy dokładniejszej analizie art. 4 dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów i art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej okazuje się, że nie są one w ogóle porównywalne. Artykuł 6 ust. 2 nie zawiera celów dyrektywy siedliskowej, brak jest również konkretyzacji tego przepisu przez inne przepisy.

135. Znacznie silniejsze są podobieństwa do wyroków, w których Trybunał uznał, że pomimo zakresu swobodnego uznania przysługującego Państwom Członkowskim możliwe jest bezpośrednie stosowanie przepisu. W wyroku w sprawie WWF i in. Trybunał orzekł, że obywatele mogą powoływać się przed sądami krajowymi na fakt, że krajowy ustawodawca wykroczył przy transpozycji dyrektywy poza zakres swobodnego uznania przyznany mu przez prawo wspólnotowe⁴². W przeciwnym razie wątpliwa byłaby wiążąca moc dyrektywy.

39 — Zobacz w tym zakresie opinię do sprawy C-256/98 przedstawioną przez rzecznika Fenelly'ego, cytowaną w przypisie 9, pkt 16.

40 — Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, str. 39) w wersji zmienionej przez dyrektywę 91/156/EWG Rady z dnia 18 marca 1991 r. (Dz.U. L 78, str. 32).

41 — Wyrok z dnia 23 lutego 1994 r. w sprawie C-236/92 Comitato di coordinamento per la difesa della Cava i in., Rec. str. I-483, pkt 8 i nast.

42 — Wyrok cytowany w przypisie 34, pkt 69 i nast.; zob. również wyrok w sprawie Linster, cytowany w przypisie 35, pkt 32, i wyrok w sprawie Kraaijeveld i in., cytowany w przypisie 6, pkt 56, oraz wyrok z dnia 1 lutego 1977 r. w sprawie 51/76 Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Rec. str. 113, pkt 22–24. Zobacz również opinię rzecznika generalnego Albersa z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-157/02 Rieser, (wyrok z dnia 5 lutego 2004 r., Rec. str. I-1477, I-1481), pkt 71.

136. Przy transpozycji art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej niekoniecznie chodzi jednak o działania ustawodawcze. Tym bardziej sądy mogą ocenić, czy dochowany został zakres swobodnego uznania przy wyborze odpowiednich działań. Stwierdzenie naruszeń zakresu uznania powinno być stosunkowo łatwe, w szczególności gdy nie zostały podjęte jakiegokolwiek działania w celu uniknięcia grożącego pogorszenia stanu siedlisk lub istotnego niepokojenia gatunków lub gdy przy oczywistej nieskuteczności podjętych działań nie zostały podjęte inne działania.

137. Dlatego też art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej może być stosowany bezpośrednio, jeżeli podnoszone jest naruszenie zakresu swobodnego uznania.

b) W przedmiocie pytania, czy jednostka może się powołać na art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej

138. Z możliwości bezpośredniego stosowania przepisu prawa wspólnotowego nie wynika w sposób konieczny, że każda jednostka może wszcząć postępowanie sądowe, gdy przepis ten został naruszony. W niniejszej sprawie powstaje pytanie, czy

jednostka lub organizacja pozarządowa może powołać się na przepisy mające za przedmiot ochronę siedlisk przyrodniczych i gatunków i jeżeli tak — na jakich warunkach.

139. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wobec braku terminowej transpozycji jednostka może powołać się na przepisy dyrektywy, które są pod względem treści bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, w stosunku do wszystkich przepisów krajowych niezgodnych z dyrektywą. Jednostka może powołać się na te przepisy również wówczas, gdy ustanawiają one prawa, które jednostka może podnieść przeciwko państwu⁴³.

140. Zgodnie z powyższym Trybunał różni pomiędzy przepisami dyrektyw znajdującymi bezpośrednie zastosowanie ze względu na to, czy zawierają one normy ochronne, czy też podstawy roszczeń. O ile normy ochronne mogą zostać powołane w stosunku do każdego sprzecznego z nimi przepisu krajowego, to roszczenia powinny wynikać z danego przepisu dyrektywy⁴⁴.

43 — Wyrok z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 Becker, Rec. str. 53, pkt 25 oraz z dnia 20 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-465/00, C-138/01 i C-139/01 Österreichischer Rundfunk i in., Rec. str. I-4989, pkt 98 z dalszymi odniesieniami.

44 — Zobacz wyrok z dnia 18 października 2001 r. w sprawie C-441/99 Ghahreveran, Rec. str. I-7687, pkt 45.

141. W zakresie norm ochronnych możliwość odwołania się wynika z (niezgodnej z prawem wspólnotowym) interwencji, od której kieruje się odwołanie. Jeżeli prawo krajowe przewiduje środki ochrony prawnej przeciwko takiej interwencji, to należy w tych ramach uwzględnić wszystkie odpowiednie przepisy dyrektywy znajdujące bezpośrednie zastosowanie. Wobec tego jednostka może się w tym względzie powołać na art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej, jeżeli przysługuje jej możliwość podjęcia ochrony prawnej przeciwko działaniom niezgodnym ze wskazanymi przepisami dyrektywy⁴⁵.

142. Jeżeli przepisy dyrektyw znajdujące bezpośrednie zastosowanie zawierają podstawy roszczeń, to wówczas prawo krajowe podlega minimalnym standardom wspólnotowym przy zapewnieniu możliwości ochrony prawnej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w przypadku braku właściwej regulacji wspólnotowej poszczególne Państwa Członkowskie powinny ustanowić szczegółowe procedury dochodzenia roszczeń, które mają zapewnić ochronę obywateli wynikającą z bezpośrednio stosowanego prawa wspólnotowego, przy czym procedury te nie mogą być mniej korzystne od odpowiednich postępowań krajowych (zasada ekwiwalencji) i nie mogą skutkować tym, że wykonanie praw

przyznanych przez prawo wspólnotowe byłoby praktycznie niemożliwe lub nadzwyczaj trudne (zasada efektywności)⁴⁶.

143. W niniejszej sprawie brak jest jednakże wskazań co do tego, że ustanowione zostały prawa na rzecz jednostki. Celem ochrony zawartym w art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej jest ochrona siedlisk i gatunków w ramach terenów będących częścią programu „Natura 2000”. Odmienne od regulacji dotyczących jakości powietrza lub wody⁴⁷ ochrona wspólnego dziedzictwa natury należy wprawdzie do interesów szczególnych⁴⁸, lecz nie jest roszczeniem przyznanym na rzecz jednostki. Pierwotne interesy jednostek mogą być przy tym jedynie wspierane pośrednio, jako pochodne.

144. Wobec tego na piąte pytanie należy odpowiedzieć, że jednostka może się powołać na art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej,

45 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie C-118/94 *Associazione Italiana per il WWF i in.*, Rec. str. I-1223, pkt 19, dotyczący dyrektywy ptasiej, ale również wyrok w sprawie *Linster*, cytowany w przypisie 35, pkt 31 i nast.

46 — Wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-276/01 *Steffensen*, Rec. str. I-3735, pkt 60 i w sprawie *Peterbroeck*, cytowany w przypisie 4, pkt 12.

47 — Wyroki z dnia 30 maja 1991 r. w sprawach C-361/88 *Komisja przeciwko Niemcom* (jakość powietrza — dwutlenek siarki i kurz), Rec. str. I-2567, pkt 16, i C-59/89 *Komisja przeciwko Niemcom* (jakość powietrza — ołów), Rec. str. I-2607, pkt 19, z dnia 17 października 1991 r. w sprawie C-58/89 *Komisja przeciwko Niemcom* (wody powierzchniowe), Rec. str. I-4983, pkt 14, oraz z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie C-298/95 *Komisja przeciwko Niemcom* (wody, w których żyją skorupiaki), Rec. str. I-6747, pkt 16.

48 — Wyrok z dnia 13 października 1987 r. w sprawie 236/85 *Komisja przeciwko Niderlandom*, Rec. str. 3989, pkt 5, z dnia 8 lipca 1987 r. w sprawie 247/85 *Komisja przeciwko Belgii*, Rec. 1987, 3029, pkt 9, i z dnia 2 kwietnia 1988 r. w sprawie 252/85 *Komisja przeciwko Francji*, Rec. str. 2243, pkt 5.

jeżeli zgodnie z prawem krajowym przysługuje jej możliwość podjęcia ochrony prawnej przeciwko działaniom niezgodnym ze wskazanymi przepisami dyrektywy.

c) W przedmiocie obciążenia osób trzecich poprzez bezpośrednie stosowanie art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej

145. Powstaje pytanie, czy bezpośrednio stosowaniu art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej może w niniejszej sprawie stać na przeszkodzie okoliczność powstania wskazanych przez PO Kokkelvisserij obciążeń dla przedsiębiorców trudniących się połowami muszel.

146. Należy wskazać, że zgodnie z orzecznictwem z dyrektywy, która nie została transponowana, nie mogą wynikać zobowiązania jednostki wobec innej jednostki lub wobec samego Państwa Członkowskiego⁴⁹. Orzecznictwo to jest oparte na art. 249 WE, zgodnie z którym dyrektywy są wiążące jedynie dla Państw Członkowskich, do których są kierowane, nie zaś dla jednostek. Orzecznictwo to można rozumieć w ten sposób, że wykluczone jest jakiekolwiek obciążenie obywateli na podstawie bezpośrednio stosowanych dyrektyw.

147. W tym zakresie należy po pierwsze stwierdzić, że w każdym razie właściwe przepisy prawa krajowego powinny być w miarę możliwości interpretowane w ten sposób, aby zostały zrealizowane cele prawa wspólnotowego a w szczególności cele odpowiednich przepisów dyrektywy⁵⁰. Raad van State wskazuje, że możliwa jest taka, zgodna z dyrektywą, wykładnia art. 12 niderlandzkiej ustawy o ochronie środowiska. Również występującą ewentualnie swobodę uznania należałoby stosować zgodnie z tą tendencją.

148. Przy dokładnej analizie należy zauważyć ponadto, że orzecznictwo nie sprzeciwia się w sposób bezwzględny każdemu obciążeniu obywateli na podstawie bezpośrednio stosowanych dyrektyw. Wyroki wykluczające bezpośrednie stosowanie dyrektyw dotyczyły, po pierwsze, skutków w stosunkach cywilnoprawnych pomiędzy obywatelami⁵¹ i, po drugie, zobowiązań obywateli wobec państwa, w szczególności w zakresie prawa karnego⁵². Z wyroku w sprawie Busseni, który dotyczył kategorii wierzycelności Wspólnoty na liście w postępowaniu upadłościowym⁵³, można ponadto wywieść, że bezpośrednio stosowane dyrektywy nie mogą naruszać praw słusznie nabytych.

50 — Wyrok z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89, *Marleasing*, Rec. str. I-4135, pkt 8, wyrok z dnia 16 grudnia 1993 r. w sprawie C-334/92 *Wagner Miret*, Rec. str. I-6911, pkt 20 i w sprawie *Faccini Dori*, cytowany w przypisie 49, pkt 26.

51 — Wyrok w sprawie *Faccini Dori*, cytowany w przypisie 49, i wyrok z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 *Marshall*, Rec. str. 723, pkt 48.

52 — Wyrok z dnia 8 października 1987 r. w sprawie 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen*, Rec. str. 3969, pkt 6 i następne oraz ww. w przypisie 49 w sprawie *Pretore di Salò/X*.

53 — Wyrok z dnia 22 lutego 1990 r. w sprawie C-221/88, Rec. str. I-495, pkt 23 i następne.

49 — Wyrok z dnia 11 czerwca 1987 r. w sprawie 14/86 *Pretore di Salò/X*, Rec. str. 2545, pkt 19; zob. również wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-91/92 *Faccini Dori*, Rec. str. I-3325, pkt 20 i następne.

149. Jeżeli jednak wymagane jest uzyskanie zezwolenia na podjęcie działalności, to bezpośrednie stosowanie przepisów dyrektywy przy wydawaniu decyzji w przedmiocie tego zezwolenia nie prowadzi ani do bezpośredniego zobowiązania jednostek, ani nie wkracza w prawa słusznie nabyte. Bezpośrednie stosowanie dyrektywy stoi w tym przypadku na przeszkodzie jedynie uzyskaniu przez jednostkę korzyści, którego warunkiem jest pozytywna decyzja administracyjna na rzecz tej jednostki. Decyzja byłaby oparta na przepisach prawa krajowego, które nie są zgodne z wymogami dyrektywy. Wydając taką decyzję, Państwo Członkowskie uchybiłoby swym zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy. Taka decyzja, korzystna dla jednostki, lecz naruszająca prawo wspólnotowe, nie może jednakże zostać wydana przez organy Państwa Członkowskiego. Odpowiednie przepisy prawa krajowego, będące podstawą uzyskania takiej korzyści, należy interpretować i stosować w zgodności z dyrektywą. Jeżeli wykładnia zgodna z dyrektywą jest niemożliwa, to nie mogą one znaleźć zastosowania. Dopóki pozostaną nienaruszone pozycje prawne chronione na mocy prawa wspólnotowego, takie pośrednie obciążenie obywateli nie stoi na przeszkodzie związaniu organów państwowych poprzez bezpośrednio stosowane dyrektywy.

150. Stanowisko to znajduje również oparcie w innych sprawach, w których Trybunał

dopuszczył pośrednie obciążenie jednostek w wyniku bezpośredniego stosowania dyrektyw⁵⁴. Trybunał potwierdził ostatnio tę linię orzecznictwa, stwierdzając, że negatywne skutki dla praw osób trzecich, nawet jeśli ich wystąpienie jest pewne, nie uzasadniają odmówienia jednostce prawa do powołania się wobec Państwa Członkowskiego na przepisy dyrektywy⁵⁵.

151. Reasumując, na piąte pytanie należy odpowiedzieć, że jednostka może się powołać na art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, jeżeli zgodnie z prawem krajowym przysługuje jej możliwość podjęcia ochrony prawnej przeciwko działaniom niezgodnym z wskazanymi przepisami dyrektywy. Na tych samych warunkach jednostka może się powołać na art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43, w zakresie w jakim podnoszone jest naruszenie zakresu swobodnego uznania. Obciążenie obywateli, które nie narusza pozycji prawnych chronionych na mocy prawa wspólnotowego, nie sprzeciwia się uznanemu (wertykalnemu) związaniu organów państwowych poprzez bezpośrednio stosowane dyrektywy.

54 — Wyrok z dnia 24 września 1998 r. w sprawie C-76/97 Tögel, Rec. str. I-5357, pkt 52, wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88, Fratelli Costanzo, Rec. str. 1839, pkt 28 (obydwa dotyczące zamówień publicznych) i wyrok z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-201/94 Smith & Nephew i Primecrown, Rec. str. I-5819, pkt 35 i następne, dotyczący dopuszczenia leków. Zobacz również opinię rzecznika generalnego Légera z dnia 25 września 2003 r. w sprawie C-201/02 Wells, Rec. str. I-723, I-727 pkt 65 i następne, dotyczący dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez przedsiębiorstwa.

55 — Wyrok w sprawie Wells, cytowany przypisy 54, pkt 57.

V — Wnioski

152. Proponuję, aby na pytania zawarte we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawionym przez Raad van State odpowiedzieć w następujący sposób:

- 1) Pojęcia planu i przedsięwzięcia w art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory obejmują również działalność wykonywaną od wielu lat, na którą jednakże każdego roku wydawane jest pozwolenie na czas określony.
- 2) Na drugie pytanie należy wobec tego odpowiedzieć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 reguluje procedurę w sprawie udzielania zgody na plany i przedsięwzięcia, które nie oddziałują niekorzystnie na tereny ochrony, podczas gdy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej ustanawia, niezależnie od zgody na plany i przedsięwzięcia, trwałe obowiązki unikania pogorszeń stanu siedlisk i niepokojenia gatunków, które mogą mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.
- 3) Przeprowadzenie oceny skutków jest konieczne zawsze wówczas, gdy istnieją racjonalne wątpliwości co do niewystąpienia istotnych oddziaływań. Każde oddziaływanie na założenia ochrony wpływa na dany teren w sposób istotny.
- 4) Ocena skutków:

— powinna być dokonywana przed wyrażeniem zgody na plan lub przedsięwzięcie,

- powinna uwzględniać skumulowane skutki i
- powinna wskazywać wszystkie oddziaływania na założenia ochrony.

Właściwe organy mogą wyrazić zgodę na plan lub przedsięwzięcie jedynie wówczas, gdy po rozpatrzeniu wszystkich informacji, w szczególności oceny skutków, mają pewność, że nie wystąpi niekorzystny wpływ na teren. Jest to możliwe wówczas, gdy organy te są przekonane o tym, że brak jest racjonalnych wątpliwości co do niewystąpienia takiego wpływu.

W przypadku stosowania art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej do zezwolenia na działalność, zezwolenie takie musi zapewniać taki sam standard ochrony jak zgoda udzielana na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

- 5) Jednostka może się powołać na art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, jeżeli zgodnie z prawem krajowym przysługuje jej możliwość podjęcia ochrony prawnej przeciwko działaniom niezgodnym z wskazanymi przepisami dyrektywy. Na tych samych warunkach jednostka może się powołać na art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 w zakresie, w jakim podnoszone jest naruszenie zakresu swobodnego uznania. Obciążenie obywateli, które nie narusza pozycji prawnych chronionych na mocy prawa wspólnotowego, nie sprzeciwia się uznanemu (wertykalnemu) związaniu organów państwowych poprzez bezpośrednio stosowane dyrektywy.