Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 15 czerwca 2017 r.[1]

Sprawa C-281/16

Vereniging Hoekschewaards Landschap
przeciwko
Staatssecretaris van Economische Zaken

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (radę państwa, Niderlandy)]

Prawo ochrony środowiska – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty dla atlantyckiego regionu biogeograficznego – Ważność wpisu terenu Haringvliet do wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty bez włączania polderu Leenheeren – Zmniejszenie powierzchni terenu – Powierzchnie z potencjałem do odtwarzania

I. Wprowadzenie

1. Czy państwo członkowskie może zmniejszyć obszar ochrony na podstawie dyrektywy siedliskowej[2], gdy zmienia strategię odtwarzania zasługujących na ochronę typów siedlisk i nie potrzebuje już danych powierzchni? Powyższe zagadnienie jest punktem wyjścia dla niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym niderlandzkiej Raad van State (rady stanu).

2. Konkretnie, Trybunał powinien zbadać, czy decyzja wykonawcza Komisji, w której Komisja, na propozycję Niderlandów, między innymi podjęła decyzję o zmniejszeniu powierzchni rozpatrywanego terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty (zwanego dalej „TZW") znajdującego się w tym kraju, jest w tym zakresie ważna. Komisja oparła tę decyzję na argumencie, że Niderlandy w swoim pierwotnym wniosku, w którym zawarły daną powierzchnię w TZW, popełniły „błąd naukowy". Należy więc rozważyć, czy uzasadnienie to jest przekonujące.

3. Jednakże Trybunał powinien zająć się ponadto zagadnieniem, czy Komisja, przyjmując tę decyzję wykonawczą, uczyniła zadość spoczywającemu na niej obowiązkowi uzasadnienia wynikającemu z art. 296 TFUE i czy w ogóle decyzja jest jasna w stopniu wystarczającym, aby spełnić wymogi wynikające z zasady pewności prawa i – bardziej ogólnie – zająć się zagadnieniem przesłanek dla zmniejszenia terenu z uwagi na zmianę w strategii odtwarzania typów siedlisk.

1 Język oryginału: niemiecki.

2 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7).

II. Ramy prawne

4. Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy siedliskowej ustala ogólne cele:

„Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Wspólnoty".

5. Natura 2000, europejska sieć obszarów ochrony, została zdefiniowana w art. 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, jak następuje:

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

[…]".

6. Artykuł 3 ust. 2 opisuje obowiązek państw członkowskich do brania udziału w sieci Natura 2000 w następujący sposób:

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

7. Szczegółowe zasady wyznaczania terenów zostały określone w art. 4 dyrektywy siedliskowej:

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

[…]

2. Na podstawie kryteriów określonych w załączniku III (etap 2) i w ramach zarówno każdego z dziewięciu regionów biogeograficznych wymienionych w art. 1 lit. c) ppkt [(iii)], jak i całego terytorium określonego w art. 2 ust. 1, Komisja, w porozumieniu z każdym państwem członkowskim opracowuje projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty […].

3. […]

4. Po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty zgodnie z procedurą określoną w ust. 2 zainteresowane państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako specjalny obszar ochrony, ustalając priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także do celów spójności Natury 2000 oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny".

8. Na podstawie dyrektywy siedliskowej Komisja ustaliła w decyzji 2004/813/WE [3] pierwszy wykaz TZW dla atlantyckiego regionu biogeograficznego. W wykazie tym znajdował się teren „Haringvliet" (kod Natury 2000 NL1000015) o powierzchni 11 107 ha.

9. Przedmiotem ochrony w TZW „Haringvliet" były następujące typy siedlisk z załącznika I dyrektywy siedliskowej: „rzeki podgórskie z roślinnością *Chenopodion rubri p.p.* oraz *Bidention p.p.*" (kod Natury 2000 – 3270) oraz „ziołorośla eutroficzne płaskowyżów, górskie i alpejskie" (kod Natury 2000 – 6430), a także gatunki ryb: aloza (*Alosa alosa*) i parposz (*Alosa fallax*) oraz gatunek o znaczeniu priorytetowym: nornik północny (*Microtus oeconomus arenicola*).

10. Wykaz TZW dla atlantyckiego regionu biogeograficznego był w międzyczasie dziesięciokrotnie aktualizowany [4]. Przedmiotem niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest ósma z tych aktualizacji, dokonana w decyzji wykonawczej (UE) 2015/72 [5], zgodnie z którą teren „Haringvliet" miał już jedynie powierzchnię wynoszącą 10 988 ha.

11. W motywie 4 decyzji wykonawczej 2015/72 nawiązuje się do zmian informacji dotyczących terenów:

„[…] Państwa członkowskie poinformowały również o zmianach w informacjach dotyczących terenów objętych wykazem terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na atlantycki region biogeograficzny".

12. Motyw 6 owej decyzji wykonawczej wskazuje na poprawę stanu wiedzy:

„Wiedza o istnieniu i rozmieszczeniu typów siedlisk przyrodniczych i gatunków stale się rozwija w wyniku nadzoru prowadzonego zgodnie z art. 11 dyrektywy 92/43/EWG. W związku z powyższym ocena i wybór terenów na poziomie UE przeprowadzono w oparciu o najlepsze dostępne informacje".

13. Względy zostały też zawarte między innymi w dziesiątej aktualizacji.

III. Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

14. Położony w niderlandzkiej prowincji Holandia Południowa Haringvliet stanowi odgrodzoną poprzez zaporę odnogę morza znajdującą się pomiędzy wyspami Voorne Putten i Hoeksche Waard na północy oraz wyspą Goeree-Overflakkee na południu. Haringvliet jest połączony z Morzem Północnym jedynie poprzez Spui, Oude Maas i Nieuwe Waterweg. Polder Leenheeren jest położony między miejscowością Goudswaard nad Hoeksche Waard a Spui, stanowiącą odnogę Haringvliet. Polder ten ma powierzchnię mniej więcej 110 ha.

15. W momencie przedstawiania propozycji włączenia terenu „Haringvliet" do wykazu TZW właściwe niderlandzkie organy prezentowały stanowisko, że na polderze Leenheeren nie występują żadne typy siedlisk i gatunki, z uwagi na które Haringvliet mógłby zostać zakwalifikowany jako TZW, lecz polder ten nadaje się do rozwoju w celu odtworzenia różnych typów siedlisk i gatunków objętych ochroną. Ponieważ z powyższego wynika, że polder Leenheeren był częścią terenów objętych propozycją nie z uwagi na rzeczywiście występujące na nim siedliska i gatunki, lecz z uwagi na możliwości, jakie stwarzał dla odtworzenia przyrody na terenie „Haringvliet", polder ten spełniał trzecie z podkryteriów ustalania stanu ochrony siedlisk i gatunków – a mianowicie podkryterium możliwości odtworzenia.

3 Decyzja Komisji z dnia 7 grudnia 2004 r. przyjmująca, na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG, wykaz terenów atlantyckiego regionu biogeograficznego mających znaczenie dla Wspólnoty (Dz.U. 2004, L 387, s. 1).

4 Ostatnio w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2016/2335 z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia dziesiątego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na atlantycki region biogeograficzny (Dz.U. 2016, L 353, s. 533).

5 Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia ósmego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na atlantycki region biogeograficzny (Dz.U. 2015, L 18, s. 385).

16. Na podstawie decyzji z dnia 4 lipca 2013 r. Niderlandy wyznaczyły teren „Haringvliet” jako obszar ochrony na podstawie dyrektywy siedliskowej. Raad van State (rada stanu) stwierdziła w orzeczeniu z dnia 1 października 2014 r.[6] nieważność tej decyzji w zakresie, w jakim polder Leenheeren nie został włączony do tego obszaru. Raad van State (rada stanu) uznała, że polder Leenheeren jest częścią obszaru „Haringvliet” – tak jak został on ujęty w wykazie TZW. W konsekwencji uchybiono więc istniejącemu na podstawie art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej zobowiązaniu do wyznaczenia tego polderu jako części terenu objętego zakresem dyrektywy siedliskowej.

17. W związku z powyższym organy władz niderlandzkich przekazały Komisji w piśmie z dnia 30 września 2014 r. informacje mające uzasadnić zmniejszenie powierzchni tego terenu. W piśmie tym wskazywały one, że polder Leenheeren obecnie nie wykazuje żadnych wartości przyrodniczych i że zrezygnowano z planów przewidujących ich rozwinięcie. Władze te poinformowały też, że w innym miejscu tego obszaru częściowo zaistniały procesy rozwojowe, które są wystarczające dla realizacji celów terenu Natura 2000 „Haringvliet”. Ze względów politycznych, społecznych i budżetowych zrezygnowano z planu likwidacji polderu. Władze te przekazały też informację, że obecnie uważają one tezę, zgodnie z którą obszar ten ma znaczenie dla zachowania i odtworzenia typów siedlisk, za błąd naukowy.

18. Także Komisja w skierowanym do organów niderlandzkich piśmie z dnia 24 października 2014 r. wskazała, iż uwzględniając pismo z dnia 30 września 2014 r., jest ona zdania, że pierwotną propozycję włączenia polderu Leenheeren w skład terenu „Haringvliet” należy uznać za błąd naukowy.

19. Następnie Komisja przyjęła sporną decyzję wykonawczą 2015/72 z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia ósmego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na atlantycki region biogeograficzny. W wykazie tym nadal wymieniony jest teren „Haringvliet”, lecz polder Leenheeren już nie wchodzi w jego skład.

20. Decyzją z dnia 28 kwietnia 2015 r. właściwe organy niderlandzkie wyznaczyły teren „Haringvliet” jako obszar ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej. Polder Leenheeren ponownie nie został włączony do tego obszaru. Wyłączenie tego polderu zostało zaskarżone do Raad van State (rady stanu) przez Vereniging Hoekschewaards Landschap.

21. Sąd ten przyjmuje, że takie wyznaczenie obszaru stanowi wdrożenie decyzji wykonawczej 2015/72, ma jednak wątpliwości, czy Komisja słusznie zaakceptowała zmniejszenie powierzchni terenu „Haringvliet” o polder Leenheeren. Dlatego też przedkłada Trybunałowi następujące pytanie w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

„Czy decyzja wykonawcza 2015/72 jest ważna w zakresie, w jakim teren »Haringvliet« (NL1000015) został włączony do tego wykazu [terenów atlantyckiego regionu biogeograficznego mających znaczenie dla Wspólnoty] bez [objęcia nim] polderu Leenheeren?”.

22. Uwagi na piśmie przedstawiły Trybunałowi Vereniging Hoekschewaards Landschap, Królestwo Niderlandów oraz Komisja Europejska; podmioty te przedstawiły też swoje stanowiska ustnie na rozprawie w dniu 11 maja 2017 r.

IV. Ocena prawna

23. Aby zbadać ważność decyzji wykonawczej w zakresie, w jakim Komisja podjęła decyzję o pomniejszeniu TZW „Haringvliet” o polder Leenheeren, należy najpierw przedstawić procedurę zmniejszania TZW i przesłanki takiego zmniejszenia terenu (zob. część A poniżej), a następnie przedstawić uzasadnienie, na którym Komisja oparła swą decyzję (zob. część B poniżej). Ponadto

6 ECLI:NL:RVS:2014:3543.

uważam, że konieczne jest przedstawienie kilku uwag dotyczących formy decyzji przyjętej przez Komisję (zob. część C poniżej). W celu zakończenia konfliktu leżącego u podstaw sporu w postępowaniu głównym niezbędne jest wreszcie omówienie przesłanek, których spełnienie jest konieczne do tego, aby tereny takie jak polder Leenheeren mogły zostać wyłączone z TZW (zob. część D poniżej).

A. Procedura i podstawa prawna dla zmniejszenia powierzchni terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty

24. Trybunał orzekł już, że cofnięcie klasyfikacji terenu wpisanego do wykazu TZW w braku uregulowań szczególnych powinno odbywać się według tej samej procedury, co wpis terenu do tego wykazu [7]. Procedura ta powinna też znaleźć zastosowanie w odniesieniu do zmniejszenia powierzchni TZW.

25. Wymagane jest zatem najpierw złożenie przez dane państwo członkowskie propozycji zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, na podstawie której Komisja podejmuje następnie decyzję na podstawie art. 4 ust. 2.

26. W tym kontekście należy zaznaczyć, że z przepisów dyrektywy siedliskowej regulujących procedurę określania terenów, które mogą zostać wyznaczone jako TZW, co prawda wynika, iż państwa członkowskie przy przedstawianiu propozycji terenów dysponują pewnym zakresem uznania, jednakże w działaniu tym muszą one uwzględnić kryteria ustalone w dyrektywie [8].

27. Oznacza to, że przy sporządzaniu pierwszego wykazu TZW Komisja musi dysponować pełnym wykazem terenów, które na poziomie krajowym mają istotne znaczenie ekologiczne dla osiągnięcia celu polegającego na ochronie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory w rozumieniu tej dyrektywy [9]. Jedynie w ten sposób można osiągnąć określony w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy siedliskowej cel polegający na zachowaniu lub odtworzeniu tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, który może rozciągać się na obszarze przekraczającym jedną lub kilka granic wewnętrznych Unii. Jak bowiem wynika z art. 1 lit. e) i i) w związku z art. 2 ust. 1 dyrektywy, dla oceny stanu ochrony siedliska przyrodniczego lub gatunku należy odnieść się do całego europejskiego terytorium państw członkowskich, dla którego stosuje się traktat FUE [10].

28. Orzecznictwo to powinno mieć także zastosowanie w przypadku zmniejszenia powierzchni TZW. Ze względu na to, że umieszczenie terenu w wykazie TZW rodzi domniemanie, zgodnie z którym to całokształt tego terenu ma znaczenie dla celu zachowania siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory w rozumieniu dyrektywy siedliskowej, zaproponowanie przez państwo członkowskie wykreślenia określonego terenu z wykazu lub zmniejszenia jego powierzchni wymaga wykazania, że dane obszary *nie mają* istotnego znaczenia ekologicznego na poziomie krajowym. Komisja zaś może przyjąć tę propozycję lub realizować ją jedynie wtedy, gdy dojdzie do wniosku, że tereny te nie są już niezbędne także z perspektywy Unii jako całości.

7 Wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, pkt 26).

8 Wyroki z dnia 11 września 2001 r.: Komisja/Irlandia (C-67/99, EU:C:2001:432, pkt 33); Komisja/Niemcy (C-71/99, EU:C:2001:433, pkt 26); Komisja/Francja (C-220/99, EU:C:2001:434, pkt 30); wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, pkt 27).

9 Wyrok z dnia 7 listopada 2000 r., First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, pkt 22); wyroki z dnia 11 września 2001 r.: Komisja/Irlandia (C-67/99, EU:C:2001:432, pkt 34); Komisja/Niemcy (C-71/99, EU:C:2001:433, pkt 27); Komisja/Francja (C-220/99, EU:C:2001:434, pkt 31).

10 Wyrok z dnia 7 listopada 2000 r., First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, pkt 23); wyroki z dnia 11 września 2001 r.: Komisja/Irlandia (C-67/99, EU:C:2001:432, pkt 35); Komisja/Niemcy (C-71/99, EU:C:2001:433, pkt 28); Komisja/Francja (C-220/99, EU:C:2001:434, pkt 32).

B. Badanie istoty decyzji Komisji o zmniejszeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty

29. W korespondencji z organami niderlandzkimi Komisja uzasadniła swoją decyzję o zmniejszeniu powierzchni TZW „Haringvliet" o polder Leenheeren błędem naukowym popełnionym przez Niderlandy w pierwotnej propozycji dotyczącej tego TZW. To uzasadnienie nie jest jednak przekonujące.

1. W przedmiocie błędu naukowego

30. W ocenie Komisji możliwość wykreślenia TZW w całości z wykazu TZW lub jego pomniejszenia w przypadku popełnienia błędu naukowego wynika z wyroku Trybunału dotyczącego obszaru ochrony ptaków we francuskim regionie Poitou. W tym wypadku Trybunał zaakceptował przedstawioną przez państwo członkowskie argumentację, zgodnie z którą wyznaczenie określonych obszarów nastąpiło w wyniku pomyłki. Owo państwo członkowskie wykazało bowiem, że bezpośrednio przed zgłoszeniem TZW Komisji na podstawie oceny oddziaływania na środowisko wydano pozytywną decyzję dla budowy drogi na danej powierzchni [11].

31. Komisja wyprowadza z powyższego wyroku wniosek, że można zaprzestać ochrony pewnych obszarów, jeżeli pierwotna decyzja o ochronie oparta została na założeniu, iż występują tam takie typy siedlisk lub siedliska takich gatunków, które podlegają ochronie na podstawie dyrektywy siedliskowej, jednakże w rzeczywistości takowe ani tam nie występowały, ani też w międzyczasie się tam nie rozwinęły [12].

32. Jednakże wyrok dotyczący obszaru ochrony ptaków w regionie Poitou, jeśli przeanalizuje się go bardziej szczegółowo, nie przemawia za przyjęciem wniosków wyciągniętych przez Komisję. W wyroku tym nie chodziło bowiem o błąd państwa członkowskiego dotyczący określenia terenu, lecz o błąd w komunikacji z Komisją, porównywalny do błędu pisarskiego, w wyniku którego zniekształcone zostaje oświadczenie woli. Jeśli popełniony został błąd, to wystąpił on po stronie Komisji, która w wyniku pomyłki kartograficznej została wprowadzona w błąd odnośnie do zamiarów państwa członkowskiego.

33. Niemniej jednak stanowisko Komisji dotyczące konsekwencji błędów naukowych jest co do zasady przekonywujące. Obszary, na których, wbrew pierwotnym założeniom, nie występują chronione typy siedlisk lub chronione gatunki, nie mogą przyczynić się w spodziewany sposób do stworzenia właściwego stanu ochrony. W niniejszej sprawie zbyteczne jednak byłoby badanie kwestii tego, w jakim zakresie to stanowisko oraz konkretne przesłanki ustanowione w tym kontekście przez Komisję są rzeczywiście uzasadnione.

34. W niniejszej sprawie nie można bowiem stwierdzić występowania takiego rodzaju błędu.

35. Przeciwnie, Niderlandy znały od samego początku cechy polderu Leenheeren, niemniej jednak uczyniły go częścią TZW, ponieważ pierwotnie planowały, wykorzystując do tego pływy morskie, rozwinięcie na tym polderze siedlisk kwalifikujących się do objęcia ochroną. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym polder Leenheeren jest szczególne predystynowany do takiego rozwoju, ponieważ w wypadku likwidacji grobli na poziomie rzeki Spui polder ten byłby poddany z dużą dynamiką oddziaływaniom pływów morskich. Możliwość wystąpienia takiej sytuacji nadal istnieje, lecz Niderlandy w międzyczasie zrezygnowały z tego projektu.

11 Wyrok z dnia 25 listopada 1999 r., Komisja/Francja, zwany „wyrokiem Poitou" (C-96/98, EU:C:1999:580, pkt 54).

12 Zobacz „Note to the Members of the Habitats Committee" z dnia 21 czerwca 2005 r., załącznik 4 do pisma Komisji (dostępny pod adresem http://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/document-library/natura-2000/reporting-guidelines-for-natura-2000/reference-documents-relevant-for-the/habcomm2005-updating-of-the-natura).

2. W przedmiocie błędu co do prognozy

36. Komisja stoi jednak na stanowisku, że w niniejszym postępowaniu błąd polega na tym, iż Niderlandy początkowo przyjęły, że planowane działania na terenie polderu Leenheeren były konieczne do uzyskania właściwego stanu ochrony dla określonych siedlisk i gatunków. Wskutek rozwoju wydarzeń okazało się jednak, że cel ten może zostać osiągnięty bez podejmowania takich działań.

37. Powyższa argumentacja nie przekonuje mnie, gdyż propozycja zmniejszenia powierzchni tego terenu właśnie nie została uzasadniona – tak jak wskazały to nawet Niderlandy na rozprawie – popełnieniem błędu.

38. Co prawda organy władz niderlandzkich poinformowały Komisję w dniu 30 września 2014 r., że obecnie uważają tezę, zgodnie z którą polder Leenheeren może mieć znaczenie dla zachowania i odtworzenia typów siedlisk, za błąd naukowy, jednakże jest bezsporne, że obszar ten może przyczynić się do odtworzenia zasługujących na ochronę siedlisk. Powoływanie się na błąd naukowy zdaje się wynikać wyłącznie z okoliczności, że Komisja uprzednio w piśmie z dnia 10 września 2014 r. nie zgodziła się na zmniejszenie TZW „Haringvliet" i wezwała organy władz niderlandzkich do wyjaśnienia, dlaczego pierwotne włączenie polderu Leenheeren do TZW ma zostać obecnie uznane za błąd naukowy.

39. Stanowisko tych organów jest faktycznie uzasadnione okolicznością, że w 2011 r., ze względów politycznych, społecznych oraz budżetowych i przy uwzględnieniu celów ochronnych specjalnego obszaru ochrony „Haringvliet", zrezygnowano z podjęcia środków o charakterze odtworzeniowym na terenie polderu Leenheeren. W innych miejscach tego terenu istnieją – w ocenie organów władz niderlandzkich – wystarczające możliwości do odtworzenia i powiększenia siedlisk. Następnie wskazuje się na zmierzające do tego różnego rodzaju środki.

40. Nie popełniono tu więc błędu odnośnie do potencjału odtworzeniowego, lecz mamy do czynienia z reorientacją celów rozwoju w ramach TZW „Haringvliet". Komisja nie dokonała oceny tej nowej orientacji, gdy wyrażała zgodę na zmniejszenie terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty. W szczególności Komisja zaniechała zbadania, czy polder Leenheeren nie jest już w tych okolicznościach niezbędny do osiągnięcia celu właściwego stanu ochrony z perspektywy całej Unii.

41. W konsekwencji przyjęte przez Komisję uzasadnienie nie usprawiedliwia zmniejszenia powierzchni TZW „Haringvliet".

3. Wniosek wstępny

42. Tak więc wątpliwości Raad van State (rady stanu) dotyczące decyzji Komisji o zmniejszeniu powierzchni TZW „Haringvliet" są uzasadnione. Uzasadnienie przyjęte przez Komisję nie może usprawiedliwić zmniejszenia powierzchni TZW „Haringvliet". W związku z tym decyzja wykonawcza narusza prawo i należy stwierdzić jej nieważność w zakresie, w jakim zmniejsza ona powierzchnię TZW.

C. W przedmiocie formalnych wad decyzji wykonawczej

43. Uzupełniająco pragnę wskazać, że decyzja wykonawcza, w zakresie, w jakim zawiera decyzję o zmniejszeniu powierzchni TZW „Haringvliet", jest niezgodna z prawem także z innych powodów, a mianowicie dlatego, że narusza zasadę pewności prawa i jej uzasadnienie nie jest zrozumiałe, jeśli się nie zna treści pism, jakie wymieniły między sobą Komisja i organy władz niderlandzkich.

1. W przedmiocie zasady pewności prawa

44. Zgodnie z zasadą pewności prawa uregulowanie prawa Unii powinno umożliwiać zainteresowanym jednoznaczne poznanie ich praw i obowiązków i podjęcie w związku z tym odpowiednich działań [13]. Z uwagi na okoliczność, że zmiana wielkości TZW może dotyczyć praw i obowiązków podmiotów korzystających z gruntów, ale także zainteresowanych podmiotów trzecich, takich jak w szczególności stowarzyszenia działające na rzecz ochrony środowiska [14], powinna ona zostać wprowadzona w wystarczająco jasny sposób.

45. Decyzji wykonawczej jako takiej brakuje tej jasności, gdyż nie zawiera ona wyraźnej informacji, a nawet kodu, wskazujących na to, że TZW „Haringvliet" uległ zmianie. Jedynie z porównania z poprzednio obwiązującą wersją wykazu można wywnioskować, że jego powierzchnia jest mniejsza niż przedtem. Przeprowadzenie takiego porównania nie jest jednak ewidentne, ponieważ zaktualizowany wykaz zawiera *wszystkie*, czyli kilka tysięcy, TZW atlantyckiego regionu biogeograficznego. Nikt zaś nie będzie sprawdzał wszystkich wymienionych terenów pod kątem zmiany ich powierzchni.

46. Dlatego też decyzja wykonawcza nie jest wystarczająco jasna w zakresie dotyczącym zmniejszenia powierzchni TZW „Haringvliet" o polder Leenheeren.

2. W przedmiocie uzasadnienia

47. Ponadto, zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE, akty prawne Unii są uzasadniane. Uzasadnienie to winno ukazywać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie autora, który przyjął akt, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie powodów przyjęcia danego środka, a Trybunałowi dokonanie jego kontroli. Nie jest jednak wymagane, by zawierało ono wszystkie okoliczności prawne lub faktyczne. Przestrzeganie obowiązku uzasadnienia powinno być ponadto oceniane pod kątem nie tylko brzmienia aktu, lecz także jego kontekstu, jak również całości przepisów prawa regulujących daną dziedzinę [15]. Dlatego też decydujące znaczenie mają nie tylko poszczególne motywy, lecz także szerszy kontekst danego środka [16].

48. Nie jest zatem konieczne, aby w danej decyzji uzasadniać wszystkie zmiany, jakie zaszły w atlantyckim regionie biogeograficznym, o ile wskazano w niej, gdzie można się zapoznać z uzasadnieniem tych zmian. W konsekwencji nie było co do zasady powodów, aby kwestionować pierwotne uzasadnienie wspólnotowego wykazu, gdyż uzasadnienie to powinno wynikać ostatecznie ze standardowych formularzy zgłoszenia dla poszczególnych terenów.

49. W niniejszej sprawie należy natomiast z żalem stwierdzić, że decyzji wykonawczej brakuje nawet zaczątku uzasadnienia, gdyż decyzja o zmniejszeniu powierzchni TZW „Haringvliet" jest ledwo dostrzegalna w decyzji wykonawczej. Decyzja wykonawcza nie daje zatem żadnej możliwości, by zająć się jej kontekstem i by w ten sposób ewentualnie dowiedzieć się o wspomnianej powyżej wymianie pism dotyczącej zmniejszenia tego terenu.

13 Wyroki: z dnia 21 czerwca 2007 r., ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, pkt 25); z dnia 10 marca 2009 r., Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, pkt 44).

14 Zobacz wyroki: z dnia 7 grudnia 2000 r., Komisja/Francja (C-374/98, EU:C:2000:670, pkt 54); z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 66, 69); z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, w szczególności pkt 44).

15 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 19 listopada 2013 r., Komisja/Rada (C-63/12, EU:C:2013:752, pkt 98, 99); z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 70).

16 Przykładowo zob. wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 71).

50. Okoliczność, że w tym wypadku Niderlandy, jako zainteresowane państwo członkowskie, były poinformowane o tym procesie – podobnie jak, zdaje się, wiele zainteresowanych podmiotów zostało poinformowanych o nim przez organy władz niderlandzkich – nie może zaradzić temu brakowi uzasadnienia. Takie nieprzewidywalne okoliczności nie mogą bowiem gwarantować, że wszyscy zainteresowani powezmą wiedzę o takich, a nie innych powodach wydania decyzji.

D. W przedmiocie przesłanek zmniejszenia powierzchni TZW o obszary, na których można potencjalnie zastosować środki odtworzeniowe

51. Z dotychczasowych rozważań nie wynika jednak, że zmniejszenie powierzchni TZW w okolicznościach niniejszej sprawy jest wykluczone. Niewątpliwie nie można powołać się w tym względzie na wypadki uznane do tej pory przez Trybunał, a mianowicie popełnienie błędu w komunikacji w związku z ustaleniem terenu [17] lub też nieuniknione pogorszenie jego stanu [18]. Podobnie nie można przyjąć powołanego przez Komisję wypadku popełnienia błędu naukowego dotyczącego cech terenu. Jednakże niniejszy – raczej nietypowy – wypadek wskazuje na konieczność uznania, że istnieje kolejna możliwość zmniejszenia powierzchni terenu.

1. W przedmiocie obowiązku ochrony terenów, na których można potencjalnie zastosować środki o charakterze odtworzeniowym

52. Punktem wyjścia powinien być pierwotny powód, z uwagi na który polder Leenheeren został objęty TZW „Haringvliet". Powodem tym nie była ochrona występujących już na nim siedlisk przyrody lub gatunków, lecz potencjał tego terenu do rozwinięcia się na nim takich siedlisk.

a) Obowiązek pojęcia środków o charakterze odtworzeniowym

53. Obowiązek zaproponowania takich „obszarów, na których można potencjalnie zastosować środki odtworzeniowe" jako TZW, można co najwyżej wyprowadzić pośrednio z art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej oraz z załącznika III (etap 1) do niej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze państwa członkowskie powinny wskazać, które wymagające ochrony typy siedlisk i gatunki występują na zaproponowanym każdorazowo do ochrony terenie. Można to rozumieć w ten sposób, że tylko rzeczywiście występujące siedliska lub gatunki mogą uzasadniać propozycję dotyczącą określonego terenu. Zgodnie z załącznikiem III (etap 1) w ramach oceny terenów przewidziane zostało jednak również uwzględnienie możliwości odtworzenia siedlisk lub populacji. Ponadto w art. 4 ust. 4 wymaga się, aby w ramach wyznaczania TZW jako specjalnego obszaru ochrony ustalone zostały działania, które są priorytetowe, w świetle znaczenia tych terenów, w szczególności dla odtworzenia typów siedlisk i gatunków.

54. Włączenie, w ramach określenia TZW, obszarów, na których można potencjalnie zastosować środki odtworzeniowe, jest zgodne z celami ustalonymi w art. 2 ust. 2 i art. 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, polegającymi na odtworzeniu właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Jeżeli występujące typy siedlisk lub gatunków nie wystarczą do zapewnienia właściwego stanu ochrony, odpowiednie typy siedlisk lub populacje muszą zostać odtworzone.

17 Wyrok z dnia 25 listopada 1999 r., Komisja/Francja, zwany „wyrokiem Poitou" (C-96/98, EU:C:1999:580, pkt 52–55).

18 Wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, pkt 27, 30, 32–34).

b) W przedmiocie stanu ochrony

55. Nie oznacza to jednak, że wszystkie obszary, na których można potencjalnie zastosować środki odtworzeniowe dla chronionych typów siedlisk oraz gatunków, powinny zostać zaproponowane jako TZW i wpisane do wspólnotowego wykazu.

56. Decydującym kryterium dla określenia, czy taki obszar winien być wykorzystywany w taki sposób, jest raczej stan ochrony określonych typów siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków. Zgodnie z definicjami zawartymi w art. 1 lit. e) i i) dyrektywy siedliskowej do przyjęcia, że mamy do czynienia z właściwym stanem ochrony, konieczne jest w istocie stwierdzenie, iż ten stan ochrony jest co najmniej trwale stabilny.

57. W zakresie, w jakim stan ochrony jest już właściwy, a typy siedlisk czy też populacje są trwale stabilne, a nawet mają tendencję wzrostową, nie ma obowiązku stosowania środków odtwarzających lub włączania obszarów, na których można potencjalnie zastosować środki odtworzeniowe, do propozycji dotyczących TZW. Natomiast w wypadku gdy niewłaściwy stan ochrony może ulec poprawie wyłącznie poprzez wykorzystanie określnego potencjału odtworzeniowego, rezygnacja z zastosowania odpowiednich środków lub z uwzględnienia odpowiednich obszarów byłaby nieuzasadniona.

58. Jednakże nieraz sytuacja nie będzie tak jednoznaczna. Już sam stan niepewności naukowej dotyczącej z jednej strony stanu ochrony typów siedlisk lub gatunków, a z drugiej strony skuteczności środków odtworzeniowych utrudnia prognozowanie. Istnienie różnego rodzaju możliwości prowadzących do odtworzenia siedlisk lub populacji powinno poza tym dawać możliwość dokonania wyboru pomiędzy tymi opcjami, przysługującą co do zasady organom władz krajowych. Dlatego też wydaje się raczej mało prawdopodobne, że w praktyce konieczne jest stosowanie *określonych* środków odtworzeniowych. Co do zasady istnieje też możliwość zmiany wraz z biegiem czasu strategii odtwarzania typów siedlisk lub gatunków.

c) W przedmiocie poziomu oceny stanu ochrony

59. W niniejszym postępowaniu przedmiotem rozważań było w szczególności to, czy właściwy stan ochrony ma być zapewniony na poziomie Unii, państwa członkowskiego czy też danego terenu. W tym względzie z definicji zawartych w art. 1 lit. e) i i) oraz art. 2 dyrektywy siedliskowej wynika, że celem tej dyrektywy jest osiągnięcie właściwego stanu ochrony na terenie całej Unii. Cel ten powinien ostatecznie stanowić podstawowe kryterium dla decyzji Komisji.

60. Państwo członkowskie nie będzie natomiast z reguły w stanie ostatecznie ocenić sytuacji w całej Unii[19]. W wypadku propozycji zmniejszenia powierzchni terenu powinno ono przede wszystkim badać, czy powierzchnia podlegająca wyłączeniu ma na poziomie krajowym istotne znaczenie ekologiczne dla osiągnięcia celu polegającego na ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory w rozumieniu dyrektywy. W tym względzie w ramach takiej oceny warto może także uwzględnić ewentualnie posiadane informacje o sytuacji na poziomie europejskim, jeżeli świadczą one o tym, że przynajmniej z europejskiej perspektywy rezygnacja z tych powierzchni nie wchodzi w rachubę.

19 Wyrok z dnia 7 listopada 2000 r., First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, pkt 23).

61. Jednakże również stan ochrony typów siedlisk oraz gatunków na określonym terenie może być przedmiotem szczególnego zainteresowania, jeżeli jest on na tym terenie niewłaściwy. W takim wypadku rezygnacja ze środków odtworzeniowych, które mogłyby poprawić ten stan ochrony, mogłaby naruszyć dający się wyprowadzić z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zakaz pogarszania stanu siedlisk [20]. Należałoby bowiem wówczas obawiać się, że bez zastosowania środków odtworzeniowych stan danych typów siedlisk lub gatunków na danym terenie ulegnie pogorszeniu. Okoliczność tę należy w szczególności uwzględnić podczas badania zmniejszenia powierzchni terenu.

62. Jednakże nawet w odniesieniu do poszczególnych terenów, również w wypadku niewłaściwego stanu ochrony, nie zachodzi konieczność wykorzystania całego potencjału odtworzeniowego oraz jego integracji w ramach danego terenu. Z reguły bowiem, w szczególności w wypadku dużych terenów, takich jak TZW „Haringvliet", w rachubę powinny wchodzić różne środki odtworzeniowe, tak że państwom członkowskim i, co do zasady, także Komisji przysługuje swoboda co do wyboru najwłaściwszego środka.

63. Tytułem uzupełnienia należy wreszcie wskazać, że, przynajmniej w wypadku zmniejszania powierzchni terenu z uwagi na brak znaczenia określonych obszarów dla zapewnienia właściwego stanu ochrony, wskazywane przez organy władz niderlandzkich powody natury politycznej, społecznej czy budżetowej nie powinny mieć żadnego znaczenia [21]. Takie względy mogłyby co najwyżej mieć znaczenie wówczas, gdy zmniejszenie powierzchni terenu stanie się konieczne, aby na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy zmniejszyć TZW w celu realizacji określonych planów lub przedsięwzięć. Jednakże w takim wypadku należy brać pod uwagę konkretne plany lub przedsięwzięcia oraz wszystkie pozostałe warunki, które zostały określone w tym przepisie.

2. W przedmiocie kryterium kontrolnego mającego zastosowanie w wypadku zmniejszania powierzchni terenu

64. W ramach sprawowanej przez sądy Unii kontroli decyzji o zmniejszeniu powierzchni TZW kluczowe znaczenie mają przysługujące w zakresie podejmowania takiej decyzji uprawnienia dyskrecjonalne.

65. Zarówno propozycja państwa członkowskiego, jak i decyzja Komisji nacechowane są zwykle znaczną złożonością faktyczną i naukową.

66. Podejmujące takie decyzje instytucje Unii dysponują z reguły szerokim zakresem uznania [22]. W niniejszej sprawie ma to w szczególności zastosowanie w odniesieniu do decyzji Komisji.

20 Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 października 2005 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (zwany „wyrokiem w sprawie Gibraltar", C-6/04, EU:C:2005:626, pkt 34).

21 Wyrok z dnia 7 listopada 2000 r., First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, pkt 23, 24).

22 Wyroki: z dnia 9 września 2004 r., Hiszpania/Komisja (C-304/01, EU:C:2004:495, pkt 23); z dnia 18 lipca 2007 r., Industrias Químicas del Vallés/Komisja (C-326/05 P, EU:C:2007:443, pkt 75); z dnia 22 grudnia 2010 r., Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, pkt 82); z dnia 19 grudnia 2012 r., Brookfield New Zealand i Elaris/CPVO i Schniga (C-534/10 P, EU:C:2012:813, pkt 50); z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 68); z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in. (C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 45).

67. Wykonywanie tego uznania nie jest jednak wyjęte spod kontroli sądowej. W ramach tej kontroli sąd Unii musi poddać weryfikacji poszanowanie zasad proceduralnych, prawidłowość ustaleń faktycznych przyjętych przez Komisję, brak oczywistego błędu w ocenie tych okoliczności faktycznych oraz brak nadużycia władzy. W szczególności, jeżeli jedna ze stron powołuje się na oczywisty błąd w ocenie, popełniony przez właściwą instytucję, sąd Unii musi sprawdzić, czy instytucja ta starannie i bezstronnie zbadała wszystkie istotne okoliczności danej sprawy, na które powołano się na poparcie wyciągniętych z nich wniosków [23].

68. W ramach badania wszystkich istotnych okoliczności należy uwzględnić, że propozycja państwa członkowskiego dotycząca obszarów mających potencjał do odtworzenia siedlisk lub odtworzenia populacji gatunków i przyjęcie tej propozycji przez Komisję uzasadniają przyjęcie domniemania, zgodnie z którym te obszary i zamierzone środki odtworzeniowe są niezbędne dla właściwego stanu ochrony danych typów siedlisk i gatunków.

69. W związku z tym państwo członkowskie powinno w swej propozycji zmniejszenia TZW o takie obszary obalić domniemanie koniecznego charakteru tych środków odtworzeniowych. Nie wystarcza do tego samo twierdzenie tego rodzaju jak to zawarte w dostarczonych przez właściwe organy władz niderlandzkich informacjach, na których oparła się Komisja, przyjmując decyzję o zmniejszeniu powierzchni terenu. Przeciwnie, państwo członkowskie powinno przekonująco i na podstawie najlepszej dostępnej wiedzy naukowej przedstawić powody, dla których stoi na stanowisku, że właściwy stan ochrony może zostać zapewniony lub osiągnięty w przyszłości także bez tych terenów i odpowiadających im środków odtworzeniowych.

70. W szczególności, jeśli nie zostało stwierdzone, że stan ochrony danych typów siedlisk i gatunków jest w danym TZW właściwy, swoboda wyboru środków służących ochronie potencjału odtworzeniowego w danym TZW może zostać nawet całkowicie wyeliminowana. W takim wypadku państwo członkowskie co do zasady nie może, w konsekwencji zastosowania zakazu pogarszania stanu wyprowadzanego z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, zanegować ekologicznego znaczenia obszarów, które zostały włączone do TZW z uwagi na ich potencjał odtworzeniowy dla osiągnięcia celu polegającego na zachowaniu siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Nie można bowiem wykluczyć, że obszary te będą jeszcze potrzebne, jeżeli okaże się, iż inne środki odtworzeniowe nie są wystarczające. W związku z powyższym obszary te nie mogą jeszcze w tym momencie utracić swojego statusu ochronnego.

71. Komisja może zgodzić się z wnioskiem państwa członkowskiego o zmniejszenie powierzchni terenu wyłącznie w wypadku, gdy państwo członkowskie przekona ją za pomocą wystarczających i naukowo udokumentowanych ustaleń, że dane obszary nie mają z krajowego punktu widzenia istotnego znaczenia dla osiągnięcia celu polegającego na zachowaniu siedlisk przyrodniczych i gatunków i że także z perspektywy całej Unii nic nie przemawia przeciwko temu, aby zmniejszyć teren o te właśnie obszary.

3. Wniosek wstępny

72. Podsumowując, należy więc stwierdzić, że Komisja może, zgodnie z art. 4 dyrektywy siedliskowej, na podstawie propozycji właściwego państwa członkowskiego, zmniejszyć powierzchnię TZW, jeżeli dane obszary zostały włączone do TZW wyłącznie ze względu na przyszłe środki mające na celu odtworzenie typów siedlisk lub populacji gatunków, a państwo członkowskie przekaże informacje pozwalające Komisji stwierdzić, że na obszarach tych nie ma już konieczności przyjmowania żadnych środków mających zapewnić właściwy stan ochrony danych siedlisk lub gatunków.

23 Wyroki: z dnia 18 lipca 2007 r., Industrias Químicas del Vallés/Komisja (C-326/05 P, EU:C:2007:443, pkt 76, 77); z dnia 6 listopada 2008 r., Niderlandy/Komisja (C-405/07 P, EU:C:2008:613, pkt 55, 56); z dnia 9 lipca 2015 r., Niemcy/Komisja (C-360/14 P, niepublikowany, EU:C:2015:457, pkt 37).

V. Wnioski

73. Proponuję zatem, by Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

1) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2015/72 z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia ósmego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na atlantycki region biogeograficzny jest nieważna w zakresie, w jakim teren „Haringvliet" (NL1000015) nie obejmuje już polderu Leenheeren.

2) Komisja może, zgodnie z art. 4 dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, na podstawie propozycji właściwego państwa członkowskiego, zmniejszyć powierzchnię terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, jeżeli dane obszary zostały włączone do tego terenu wyłącznie ze względu na przyszłe środki mające na celu odtworzenie typów siedlisk lub populacji gatunków, a państwo członkowskie przekaże informacje pozwalające Komisji stwierdzić, że na obszarach tych nie ma już konieczności przyjmowania żadnych środków mających zapewnić właściwy stan ochrony danych siedlisk lub gatunków.