

Październik 2016

# Natura 2000

Europejskie obszary ochrony - przewodnik po zagadnieniach prawnych

**7. Artykuł 6: środki kompensujące oraz działania łagodzące**

## O przewodniku

1. To siódmy z serii przewodników ClientEarth "Europejskie obszary ochrony - przewodnik po zagadnieniach prawnych", które przedstawiają szeroką gamę zagadnień związanych z art. 6 dyrektywy siedliskowej – zarówno od strony teoretycznej, jak i praktyki sądów.
2. Seria dostarcza kluczowych informacji z zakresu prawa, które są potrzebne, by móc rzeczowo dyskutować na temat przedsięwzięć lub planowanych przedsięwzięć w obrębie albo w sąsiedztwie obszarów Natura 2000. Sieć Natura 2000 składa się z obszarów specjalnej ochrony ptaków wyznaczanych na mocy dyrektywy ptasiej<sup>1</sup> oraz specjalnych obszarów ochrony siedlisk, dla tworzenia których podstawą jest dyrektywa siedliskowa. Seria składa się z 8 przewodników:
  1. Przedstawienie sieci Natura 2000
  2. Test "możliwego istotnego oddziaływania" oraz odpowiednia ocena (art.6 ust. 3)
  3. Ochrona integralności terenu na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej
  4. Artykuł 6 ust. 3: zasady ostrożności i proporcjonalności
  5. Artykuł 6 ust. 4: zasady ostrożności, proporcjonalności i pomocniczości
  6. Artykuł 6 ust. 3: co oznacza "plan lub przedsięwzięcie"?
  7. Artykuł 6: środki kompensujące oraz środki zapobiegawcze
  8. Artykuł 6 ust. 4: brak rozwiązań alternatywnych oraz powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego
3. Choć sieć Natura 2000 jest jednym z najskuteczniejszych narzędzi prawnych, które chronią europejską przyrodę, społeczna świadomość na jej temat jest niska. Wzrost wiedzy Europejczyków na temat prawnych podstaw działania sieci Natura 2000 oraz ochrony, jaką zapewnia, jest kluczowy, by dalej poszerzać sieć zgodnie z prawem i bez wzbudzania konfliktów.
4. W niniejszym przewodniku zamieszczamy krótki opis prawnych podstaw sieci Natura 2000 oraz badamy kluczowy art. 6 dyrektywy siedliskowej<sup>2</sup>, który wyznacza zasady zarządzania siecią.
5. W celu uzyskania dostępu do pozostałych przewodników dotyczących dyrektywy siedliskowej oraz innych dokumentów, które mogą być pomocne w wykorzystywaniu art. 6 dyrektywy siedliskowej, zapraszamy do odwiedzenia strony internetowej ClientEarth

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa OJ L 20/7 26.1.2010) ("Dyrektywa ptasia").

<sup>2</sup> Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (OJ L 206/7 22.7.1992) ("Dyrektywa siedliskowa").

Prawnicy dla Ziemi. W razie jakichkolwiek sugestii dotyczących tematu, który nie został jeszcze udostępniony na [www.pl.clientearth.org](http://www.pl.clientearth.org), prosimy o kontakt na adres mailowy [wildlife@clientearth.org](mailto:wildlife@clientearth.org).

## Definicja środków kompensujące i działań łagodzących

6. Środki kompensujące i działania łagodzące nie są w art. 6 dyrektywy siedliskowej jasno zdefiniowane. Chociaż termin "środki kompensujące" jest używany w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w kontekście planów lub przedsięwzięć o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, jego znaczenie nie zostało w dyrektywie zdefiniowane. Natomiast koncepcja "łagodzenia" nie jest nawet bezpośrednio wspomniana w dyrektywie siedliskowej.
7. Wskazówki, jak odróżnić od siebie oba pojęcia zawierają wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące art. 6. Chociaż nie mają one charakteru wiążącego (w przeciwieństwie do przepisów dyrektyw), stanowią one pomocne źródło służące do interpretacji używanych w aktach prawnych terminów. Komisja Europejska odróżnia więc:
  - "działania łagodzące", czyli "mające na celu ograniczenie do minimum lub nawet wykluczenie negatywnego oddziaływania na obszar, które może zaistnieć na skutek realizacji planu lub przedsięwzięcia"; oraz
  - "środki kompensujące", czyli "środki niezależne od przedsięwzięcia (w tym od wszelkich powiązanych działań łagodzących). Ich celem jest kompensacja negatywnych skutków planu lub przedsięwzięcia, tak by zachowana została ogólna spójność ekologiczna sieci Natura 2000".<sup>3</sup>
8. Działania łagodzące mogą być zaproponowane przez podmiot realizujący plan lub przedsięwzięcie i/lub być wymagane przez właściwe władze.<sup>4</sup> W swoich wytycznych Komisja Europejska wskazuje, że działania łagodzące mogą obejmować na przykład:
  - terminy i harmonogram wdrażania (np. zakaz prowadzenia prac podczas okresu rozrodczego danego gatunku);
  - typ narzędzi i operacji, jakie będą wykonywane (np. zastosowanie określonej pogłębiarki rzecznej w odpowiedniej odległości od brzegu tak, aby nie oddziaływać na wrażliwe siedlisko);
  - zakaz wstępu do określonych miejsc w obrębie obszaru (np. do miejsc zimowania określonych gatunków zwierząt).<sup>5</sup>
9. Katalog działań nie jest zamknięty. Polski sąd w jednym z orzeczeń wskazał i uwzględnił<sup>6</sup> działania łagodzące polegające m. in. na prowadzeniu prac budowlanych z brzegu, transporcie materiałów drogami lądowymi, stosowanie mat (tam) minimalizujących zmętnienie wód rzeki, stosowanie materiałów naturalnego pochodzenia, pozostawieniu pozostałości urobku w obrębie łachy żwirowej (tzw. karmienie rzeki), czy pozostawienie

<sup>3</sup> Wytyczne dotyczące art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG (2007/2012), s. 10.

<sup>4</sup> Zarządzanie Obszarami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG (2007), s. 39.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 426/16.

odsłoniętych fragmentów skarp powyżej opaski brzegowej stanowiących siedlisko brzegówki.

10. Jeśli chodzi o środki kompensujące, Komisja wskazuje, że mogłyby obejmować "rekonstrukcję lub poprawę stanu istniejących obszarów: odtworzenie siedliska, by zagwarantować zachowanie jego wartości ochronnych oraz przestrzeganie założeń ochronnych obszaru lub poprawa stanu pozostałego siedliska w stopniu proporcjonalnym do szkód wyrządzonych danemu obszarowi Natura 2000 przez realizowany tam plan lub przedsięwzięcie; odtworzenie siedliska na nowym lub powiększonym obszarze, który będzie włączony do sieci Natura 2000; zgodnie z opisem powyżej i w powiązaniu z innymi pracami, zaproponowanie nowego obszaru na mocy dyrektywy siedliskowej i ptasiej".<sup>7</sup>
11. Zatem, działania łagodzące mają na celu zapobieżenie wywarcia negatywnego wpływu przez dany plan lub przedsięwzięcie. Z drugiej strony, środki kompensujące nie prowadzą do uniknięcia negatywnych efektów, lecz za pomocą odrębnego projektu prowadzą do ich wyrównania.

### Zastosowanie do art. 6 ust. 3 - środki kompensujące

12. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) orzekł, że środki kompensujące mogą być wzięte pod uwagę jedynie przy rozważaniu powodów o charakterze zasadniczym wnikających z nadrzędnego interesu publicznego, które uzasadniają zastosowanie wyjątków z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Inaczej ma się sprawa z działaniami łagodzącymi. By zrozumieć różnicę między tymi dwoma rodzajami środków tak, jak zarysował ją TSUE, należy dokładnie przeanalizować sprawę *Briels*.<sup>8</sup>
13. Sprawa *Briels* dotyczyła proponowanego poszerzenia autostrady w Holandii, co skutkowałoby utratą fragmentu specjalnego obszaru ochrony siedlisk, gdzie występowały łąki trzęślicowe. By ograniczyć negatywne oddziaływanie zaproponowano prace hydrologiczne, które pozwoliłyby na powstanie nowych, większych łąk trzęślicowych w innym miejscu. Ich celem było odtworzenie łąk utraconych ze względu na rozbudowę autostrady. TSUE zbadał, czy stworzenie nowego siedliska powinno zostać uznane za działanie łagodzące, które sprawi, że przedsięwzięcie nie będzie miało negatywnego oddziaływania na spójność obszaru ochrony. W takim przypadku rozbudowa autostrady mogłaby zostać zaaprobowana w świetle art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej jako pozbawiona negatywnego wpływu. W przeciwnym razie zaproponowane działania należałoby jednak potraktować jako środki kompensujące w rozumieniu art. 6 ust. 4.
14. TSUE uznał, że stworzenie nowego siedliska nie może być wzięte pod uwagę w świetle art. 6 ust. 3 i z racji na to nie można go uznać za działania łagodzące. TSUE stwierdził w kontekście zaproponowanych działań, że "środki te nie dotyczą ani uniknięcia, ani zmniejszenia niekorzystnych skutków dla tego typu siedliska bezpośrednio spowodowanych przez projekt trasy autostrady A2, lecz mają na celu późniejszą kompensację tych skutków. W tym kontekście środki te nie mogłyby zapewnić, że przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej".<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Wytoczne dotyczące art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG (2007/2012), s. 14.

<sup>8</sup> Wyrok TSUE z dnia 15 maja 2014 r., *T.C. Briels i in. przeciwko Minister van Infrastructuur en Milieu*, sygn. C-521/12.

<sup>9</sup> *Ibid.*, para. 31.

15. TSUE podkreślił też, że poleganie na środkach kompensujących nie daje pewności skutecznej ochrony danego siedliska, ponieważ potrzeba czasu, by ocenić, czy przyniosły one efekt. TSUE zaznaczył, że "co do zasady ewentualne pozytywne skutki utworzenia w przyszłości nowego siedliska, które ma zrekompensować zmniejszenie powierzchni i utratę jakości takiego samego typu siedliska na terenie chronionym, mimo, iż o większej powierzchni i o lepszej jakości, trudno da się przewidzieć z pewnością, a w każdym przypadku będą widoczne dopiero za kilka lat [...]".<sup>10</sup> To rozumowanie zostało oparte na opinii rzecznik generalnej, gdzie zostało podkreślone, że odpowiednia ocena przeprowadzana w świetle art. 6 ust. 3 musi usunąć wszelkie racjonalne wątpliwości natury naukowej, jakie powstają w związku z planem lub przedsięwzięciem.<sup>11</sup>
16. Rzecznik generalna podniosła w dalszej części opinii, że środki kompensujące są wymagane "na mocy art. 6 ust. 4 w sytuacji, gdy: i) ocena skutków dla danego terenu zgodnie z art. 6 ust. 3 jest negatywna, ii) nie ma rozwiązań alternatywnych oraz iii) plan lub przedsięwzięcie musi zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego".<sup>12</sup> W związku z tym nie byłoby logiczne twierdzić, że należy brać je pod uwagę wcześniej, na etapie badania wymaganego przez art. 6 ust. 3.
17. Polskie sądy również stanęły na zgodnym z linią TSUE stanowisku, że dopiero jeżeli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000.<sup>13</sup>
18. Wnioski ze sprawy *Briels* zostały uwzględnione przez brytyjski High Court w sprawie *Smyth*. Sąd uznał w tej sprawie, że środki kompensujące nie znajdują zastosowania podczas oceny negatywnego wpływu planu lub przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 3. Uznano tak ze względu na to, że "środki kompensujące nie mają na celu zapobiec powstaniu szkody, ale [...] kiedy szkoda została już wyrządzona danemu obszarowi ochrony, zapewnić pewien rodzaj wyrównania tak, by wyrządzona szkoda została skompensowana przez wzmocnienie środowiska naturalnego w innej lokalizacji".<sup>14</sup> Środki kompensujące nie zapobiegają więc negatywnym wpływom ani "nie wypełniają zapobiegających oraz ostrożnościowych celów art. 6 ust. 3".<sup>15</sup>

### Zastosowanie do art. 6 ust. 3 - działania łagodzące

19. Działania łagodzące, chociaż nie są wymienione bezpośrednio w dyrektywie siedliskowej, zostały uznane za istotne dla drugiego elementu art. 6 ust. 3, mianowicie badania potencjalnie negatywnego wpływu na dany obszar ochrony. Na przykład w sprawie *Waddenzee*<sup>16</sup> rzecznik generalna stwierdziła, że środki zmierzające do zmniejszenia oraz

<sup>10</sup> Ibid., para. 32.

<sup>11</sup> Wyrok TSUE z dnia 15 maja 2014 r., *T.C. Briels i in. przeciwko Minister van Infrastructuur en Milieu*, sygn. C-521/12, opinia rzecznik generalnej z dnia 27 lutego 2014 r., para. 11.

<sup>12</sup> Ibid., para. 28.

<sup>13</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2918/13.

<sup>14</sup> Wyrok High Court of Justice of England and Wales z dnia 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Smyth przeciwko Secretary of State for Communities and Local Government*, para. 66

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Wyrok TSUE z dnia 7 września 2004 r., *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels przeciwko Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, sygn. C-127/02.

uniknięcia szkody mogą być istotne dla przeprowadzenia odpowiedniej oceny w rozumieniu art. 6 ust. 3.<sup>17</sup>

20. Takiej samej interpretacji dokonały sądy brytyjskie. W sprawie *Smyth* sąd uznał, że "środek zabezpieczający [...] który eliminuje albo redukuje szkodliwy wpływ, który plan lub przedsięwzięcie miałyby na dany obszar ochrony na tyle, że ten szkodliwy wpływ albo nigdy nie powstaje, albo nigdy nie osiąga znaczącego rozmiaru [...] jest istotny dla oceny pod kątem art. 6 ust. 3 i powinien zostać wzięty pod uwagę na tym etapie".<sup>18</sup>

## Wnioski

21. Działania łagodzące są środkami podejmowanymi, by zapobiec negatywnemu wpływowi planu lub przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Są istotne dla obu elementów art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Środki kompensujące mają natomiast na celu naprawienie szkody w obszarze ochrony spowodowanej planem lub projektem. Środki kompensujące nie powinny być uwzględniane w kontekście dokonywania odpowiedniej oceny w świetle art. 6 ust. 3.

22. Środki kompensujące muszą jednak być rozważone w przypadku decyzji dotyczącej wydania zgody na plan lub przedsięwzięcie przy zastosowaniu art. 6 ust. 4. Zgodnie z tym przepisem środki kompensujące należy wziąć pod uwagę tam, gdzie plan lub przedsięwzięcie mające negatywny wpływ na obszar ochrony muszą być jednak zrealizowane ze względu na powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego. Większość planów lub przedsięwzięć nie jest realizowana z takich powodów. W konsekwencji, środki kompensujące nie będą rozważone w przypadku decydowania o tym, czy zaaprobować dany projekt.

23. To stanowisko znajduje oparcie w zasadzie ostrożności, podstawową dla podejmowania wszelkich decyzji z zastosowaniem art. 6 ust. 3 dyrektywy. W celu umożliwienia zapoznania się z nią bliżej, przygotowaliśmy sprawozdanie "Artykuł 6 ust. 3: zasady ostrożności i proporcjonalności".

24. Aby uzyskać więcej informacji na temat tego, kiedy należy posłużyć się art. 6 ust. 4, zachęcamy do zapoznania się z naszym sprawozdaniem " Artykuł 6 ust. 4: brak rozwiązań alternatywnych oraz powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego".

---

<sup>17</sup> Op. cit. 17, para. 108.

<sup>18</sup> Op. cit. 15, para.108.

Marek Szolc  
Prawnik, Program  
Bioróżnorodność  
+48 22 307 01 86  
mszolc@clientearth.org  
[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

ClientEarth jest nienastawioną na zysk organizacją pozarządową skupiającą prawników zajmujących się ochroną środowiska. Ma biura w Londynie, Brukseli i Warszawie. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną tworzy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.

Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

**Brussels**  
Rue du Trône 60  
5ème étage  
1050 Bruxelles  
Belgique

**London**  
274 Richmond Road  
London  
E8 3QW  
UK

**Warsaw**  
ul. Żurawia 45  
00-680 Warszawa  
Polska

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London, EC4R 1BE, with a registered branch in Belgium, N° d'entreprise 0894.251.512, and with a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208