

# Natura 2000

Europejskie obszary ochrony - przewodnik po zagadnieniach prawnych

**6. Artykuł 6 ust. 3: co oznacza "plan lub przedsięwzięcie"?**

## O przewodniku

1. To ósmy 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 Prawnicy dla Ziemi. W razie jakichkolwiek sugestii dotyczących tematu, który nie został

<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").

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).

## Czego dotyczy ta część przewodnika?

6. Jak zostało to już poruszone w poprzednich przewodnikach z tej serii, art. 6 ust 3 dyrektywy siedliskowej wymaga oceny "planu lub przedsięwzięcia" które "może [...] w istotny sposób oddziaływać" na obszar ochrony. Stanowi on, że:

*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 [...].*

7. Terminy "plan" oraz "przedsięwzięcie" nie są zdefiniowane w dyrektywie siedliskowej. Ich znaczenie musi być więc określone w drodze interpretacji przez sądy unijne oraz wyjaśnione w wytycznych Komisji Europejskiej. Jak zostanie to opisane niżej, określenie "plan lub przedsięwzięcie" powinno być interpretowane szeroko i obejmować dużą gamę działań.
8. Definicja "planu lub przedsięwzięcia" jest ważna nie tylko dlatego, że może spowodować zastosowanie art. 6 ust 3 dyrektywy siedliskowej. Ma też znaczenie dla dokonania odpowiedniej oceny skutków danego działania na określony obszar Natura 2000.

## "Plan lub przedsięwzięcie" - szeroka definicja

9. Artykuł 6 nie ustanawia jakichkolwiek minimalnych wymogów w zakresie kosztu czy rozmiaru planu lub przedsięwzięcia. Ich zakres jest więc nieistotny i art. 6 ust. 3 znajduje zastosowanie także wobec planów i przedsięwzięć o małej skali.
10. Komisja Europejska opublikowała wytyczne dotyczące interpretacji terminów "plan" oraz "przedsięwzięcie". Chociaż nie są one prawnie wiążące, to służą pomocą w interpretacji przepisów dyrektywy siedliskowej. W tym przypadku Komisja Europejska czyni dwie kluczowe uwagi, które świadczą o konieczności szerokiej interpretacji pojęć "plan" oraz "przedsięwzięcie". Po pierwsze, Komisja Europejska wskazuje, że dyrektywa siedliskowa nie ogranicza ich zastosowania poprzez powiązanie z konkretnymi kategoriami działań.<sup>3</sup> Po drugie, im wężiej interpretowane byłyby te terminy, tym trudniejsze byłoby skonfrontowanie interesu, jakim jest potrzeba ochrony danego obszaru oraz innego interesu, który stoi za dokonaniem działań mogących ten obszar zniszczyć.<sup>4</sup>
11. Interpretację tych pojęć w tym samym duchu przyjął także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) w sprawach, gdzie kluczowe było ustalenie ich znaczenia w świetle art. 6 ust. 3. Jako przykład zastosowania szerokiej definicji, można wskazać sprawę *Waddenzee*. Adwokat generalna podkreśliła tam, że "skuteczne zapobieganie nieumyślnemu wyrządzaniu szkód na obszarach „Natury 2000” wymaga, aby w miarę możliwości poddać procedurze art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wszystkie potencjalnie

<sup>3</sup> Zarządzanie Obszarami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG (2007), pkt. 4.3. Dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision\\_of\\_art6\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_pl.pdf).

<sup>4</sup> Ibid.

szkodliwe działania. Dlatego też pojęcia „plan” i „przedsięwzięcie” nie mogą być interpretowane wąsko, lecz rozszerzająco”.<sup>5</sup>

## "Plan"

12. TSUE uznał, że "plan" należy interpretować szeroko. W sprawie *Komisja przeciwko Francji* rzecznik generalny uczynił poniższe uwagi, które znalazły następnie odzwierciedlenie w wyroku:

*W kontekście art. 6 ust 3 termin "plan" musi [...] być interpretowany rozszerzająco. Obszary ochrony, na które dany plan może w sposób istotny oddziaływać są z definicji terenami mającymi znaczenie dla Wspólnoty, które korzystają z systemu ochrony ustanowionego na mocy art. 6 ust. 1 oraz 2; zastosowanie wąskiej interpretacji określenia "plan" byłoby sprzeczne z treścią art. 6 ust. 3 ("każdy plan lub przedsięwzięcie"), a także celami ochrony, jakie mają realizować specjalne obszary ochrony siedlisk.*<sup>6</sup>

13. Ponadto, wytyczne Komisji Europejskiej wskazują, że plany wykorzystania terenu oraz plany sektorowe powinny być objęte zastosowaniem art. 6 ust. 3 w zakresie, w jakim mogą mieć istotny wpływ na obszar Natura 2000.<sup>7</sup> Plany wykorzystania terenu to m. in. regionalne bądź obejmujące znaczące obszary plany zagospodarowania, które mogą nie mieć bezpośredniego zastosowania, ale stanowią podstawę dla tworzenia innych, bardziej szczegółowych planów, bądź stanowią ramy dla pozwoleń na budowę czy inwestycje, które mają już moc prawnie wiążącą. W warunkach polskich takim planem byłaby np. koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Natomiast plany sektorowe to plany dotyczące transportu, zarządzania odpadami czy zasobami wodnymi. Wszystkie z nich mogą wpływać znacząco na obszary Natura 2000. W sprawie *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* TSUE potwierdził, że do planów zalicza się też plany zagospodarowania przestrzennego tworzone w związku z lokalnym i krajowym ustawodawstwem planistycznym.<sup>8</sup>
14. Wytyczne Komisji Europejskiej tworzą rozróżnienie między (1) "planami" które wykazują się oczywistym i bezpośrednim związkiem ich treści z możliwością wystąpienia znaczącego oddziaływania na obszar ochrony oraz (2) "planami", które mają charakter deklaracji programowych czy politycznych. Te ostatnie mogą być uznane za plany w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wyłącznie, jeśli związek między ich treścią a prawdopodobnym znaczącym oddziaływaniem na obszar Natura 2000 jest wystarczająco jasny i bezpośredni. Jeśli jest to wyłącznie ogólny plan, na przykład, plan osiągnięcia celów w zakresie zrównoważonego rozwoju na terytorium państwa członkowskiego UE, nie należy traktować go jak "planu" w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.<sup>9</sup>

<sup>5</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, pinia rzecznik generalnej z dnia 29 stycznia 2014 r., para. 30.

<sup>6</sup> Wyrok TSUE z dnia 6 kwietnia 2000 r., *Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej*, sygn. C-256/98, opinia rzecznika generalnego z dnia 16 września 1999 r., para. 33.

<sup>7</sup> Zarządzanie Obszarami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG (2007), pkt. 4.3.1 oraz 4.3.2.

<sup>8</sup> Wyrok TSUE z dnia 6 kwietnia 2000 r., *Komisja Europejska przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, sygn. C-6/04, para. 56.

<sup>9</sup> Zarządzanie Obszarami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG (2007), pkt. 4.3.2.

15. Plany dotyczące zarządzania ochroną danego obszaru, niezależnie do tego, czy są samodzielne, czy stanowią część szerszej strategii, również z reguły nie będą podlegać art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.<sup>10</sup>

### "Przedsięwzięcia"

16. Określenia "przedsięwzięcia" odnosi się do działań, które dotyczą raczej określonych, konkretnych obszarów.

17. TSUE zaakceptował szerokie rozumienie terminu "przedsięwzięcie" poprzez odniesienie się do dyrektywy EIA<sup>11</sup> na przykład w sprawie *Waddenzee*. Sprawa ta dotyczyła oceny, czy zintensyfikowanie połowów sercówek w Morzu Watów, który jest specjalnym obszarem ochrony ptaków rozciągającym się na morskim pograniczu Holandii, Niemiec i Danii było przyczyną zmniejszenia się ilości odżywiającego się małżami ptactwa na tym obszarze. Orzekając w sprawie TSUE musiał ocenić, czy połów sercówek stanowi "przedsięwzięcie" w rozumieniu art. 6 ust. 3.

18. TSUE rozpoczął swoją analizę od zbadania znaczenia określenia "przedsięwzięcie" w świetle art. 1 ust. 2 dyrektywy EIA. Uznał, że definicja ta jest istotna dla oceny, jakie znaczenie ma określenie "przedsięwzięcie" w dyrektywie siedliskowej, ponieważ obie dyrektywy dotyczą podobnych zagadnień, a mianowicie "zapobiegać wydawaniu, bez uprzedniej oceny skutków, pozwoleń na działalność, które mogą wpływać niekorzystnie na środowisko".<sup>12</sup>

19. Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy EIA definiuje "przedsięwzięcie" jako:

[...]

*wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów;*

*inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych;*

[...]

20. Orzekając w świetle powyższej definicji, TSUE uznał, że mechaniczny połów sercówek jest "przedsięwzięciem" w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

21. TSUE uznał, że prowadzenie połowów w obszarze ochrony regularnie od kilku lat po uzyskaniu rokrocznie odnawianej licencji połowowej, nie powinno prowadzić do braku odpowiedniej oceny tego działania, gdyż byłyby to w świetle dyrektywy siedliskowej odrębne plany lub przedsięwzięcia.<sup>13</sup> W konsekwencji także działania o niestałym charakterze, przeprowadzane co jakiś czas, mogą zostać uznane za plan lub przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3.

<sup>10</sup> Zarządzanie Obszarami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG (2007), pkt. 4.3.1.

<sup>11</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko ("Dyrektywa EIA").

<sup>12</sup> Op. cit. 6, para. 26.

<sup>13</sup> Ibid., paras. 28-29.

22. TSUE w kolejnych sprawach przyjął taką samą interpretację wykorzystując dyrektywę EIA do interpretacji "przedsięwzięcia" w rozumieniu dyrektywy siedliskowej. W sprawie *Stadt Papenburg* TSUE przyjął, że pogłębianie koryta kanału żeglugowego może zostać uznane za "przedsięwzięcie" w świetle art. 1 ust. 2 dyrektywy EIA oraz, że ta definicja ma znaczenie przy definiowaniu "planu" i "przedsięwzięcia" w dyrektywie siedliskowej.<sup>14</sup>
23. Ponieważ dyrektywa siedliskowa nie rozróżnia pomiędzy przedsięwzięciami nowymi oraz zmianami do już prowadzonych przedsięwzięć może być konieczna osobna ocena zmian wprowadzanych w istniejących przedsięwzięciach. Może to obejmować np. propozycje zwiększenia intensywności danego przedsięwzięcia. Na przykład, w Wielkiej Brytanii uznano, że propozycja wymiany promów w istniejącej przeprawie na większe zasługuje na uznanie za "plan lub przedsięwzięcie".<sup>15</sup>
24. Wytyczne Komisji Europejskiej także czynią odniesienie do art. 1 ust. 2 dyrektywy EIA podczas definiowania "przedsięwzięcia". Czynią to znów ze względu na to, że oba akty prawne regulują podobny obszar ustanawiając kryteria oceny działań istotnych z punktu widzenia środowiska.<sup>16</sup> Wytyczne podkreślają, że definicja "przedsięwzięcia" jest szeroka i nie ogranicza się jej do fizycznych prac budowlanych. W takim razie termin "przedsięwzięcie" nie odnosi się jedynie do przedsięwzięć budowlanych, lecz może oznaczać również np. znaczące zwiększenie intensywności uprawy.<sup>17</sup>
25. W kontekście Polski należy wskazać, że między treścią dyrektywy siedliskowej w języku polskim oraz przepisami krajowymi, które dokonują jej transpozycji istnieje rozbieżność. Art. 34 ustawy o ochronie przyrody<sup>18</sup> zamiast terminem "przedsięwzięcia" posługuje się określeniem "działania". Polskie orzecznictwo zdaje się je jednak traktować jako równoważne i podkreśla konieczność ich szerokiej interpretacji.<sup>19</sup>
26. Komisja Europejska podkreśliła także, że kiedy jedno lub więcej przedsięwzięć przewidziane jest w "planie" w sposób ogólny, odpowiednia ocena "planu" nie wyłącza konieczności takiej oceny poszczególnych działań w świetle art. 6 ust. 3. W takim przypadku odpowiednia ocena przedsięwzięcia musi objąć szczegóły, które nie zostały uwzględnione podczas wcześniejszej oceny całego planu.

## Wnioski

27. Określenia "plan" oraz "przedsięwzięcie" są interpretowane szeroko. Jak wyjaśniło orzeczenie *Waddenzee*, art. 6 ust. 3 musi być interpretowany w świetle szerokiego celu dyrektywy siedliskowej, jakim jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska.
28. TSUE zinterpretował termin "przedsięwzięcie" odnosząc się do tego, jak ten sam termin zdefiniowano w dyrektywie EIA. Komisja Europejska rozwinęła tę szeroką interpretację. "przedsięwzięcie" obejmuje zatem działalność budowlaną i inne formy działalności, zwłaszcza polegające na zmianie lub intensyfikacji sposobu korzystania ze środowiska.

<sup>14</sup> Wyrok TSUE z dnia 14 stycznia 2010 r., *Stadt Papenburg przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, sygn. C-226/08, para. 39.

<sup>15</sup> Wyrok High Court of Justice of England and Wales z 2010 r. w sprawie *R. (z wniosku Akester i innych, w imieniu Lynton River Association)* przeciwko *Department for Environment, Food and Rural Affairs i innym*.

<sup>16</sup> Zarządzanie Obszarami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG (2007), pkt. 4.3.3.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pkt. 4.3.3.

<sup>18</sup> tj. Dz. U. 2016, poz. 422.

<sup>19</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 530/15.

Zakres czy rozmiar nie są elementami, od których zależy uznanie danego działania za "przedsięwzięcie", więc może ono mieć albo bardzo małą, albo bardzo dużą skalę. "Plany" obejmują plany wykorzystania terenu i plany sektorowe, lecz nie ogólne założenia polityczne.

29. Ostatecznie, określenia "plan" i "przedsięwzięcie" są kluczowe dla zakresu stosowania i powodzenia w realizacji celów całego reżimu prawnego Natura 2000. Zostały zinterpretowane szeroko, by zapewnić, że dyrektywa siedliskowa będzie efektywnie chronić bioróżnorodność.
30. W celu zapoznania się z innymi szczegółowymi aspektami art. 6 dyrektywy siedliskowej i tym, jak działa ona w praktyce, zachęcamy do zapoznania się z pozostałymi częściami przewodnika ClientEarth.



Marek Szolc

Prawnik, Program

Bioróżnorodność

+48 22 307 01 82

[mszolc@clientearth.org](mailto: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