

Październik 2016

Natura 2000

Europejskie obszary ochrony - przewodnik po zagadnieniach

5. Artykuł 6 ust. 4: zasady ostrożności, proporcjonalności i pomocniczości

O przewodniku

1. To piąty 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 ptasiej¹ 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 siedliskowej², 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

¹ 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").

² 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, prosimy o kontakt na adres mailowy wildlife@clientearth.org.

Zasada ostrożności

7. Jak zostało wyjaśnione w poprzednim przewodniku z tej serii "Artykuł 6 ust. 3: zasady ostrożności i proporcjonalności", zasada ostrożności jest jednym z fundamentów unijnego prawa ochrony środowiska, która wywodzi się z art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
8. Celem przypomnienia wskazać należy, że zasada ostrożności wyznacza podejście Unii Europejskiej do zarządzania zagrożeniem przy podejmowaniu decyzji środowiskowych. Oznacza to, że właściwe organy krajowe zobowiązane są do przeprowadzenia odpowiedniej oceny skutków danego planu lub przedsięwzięcia, a następnie podjęcia decyzji opartej na najlepszych dostępnych dowodach naukowych. Podejście ostrożnościowe oznacza, że działania mające na celu zapobieganie zagrożeniu dla zdrowia ludzkiego i/lub środowiska mogą zostać podjęte nawet w przypadku braku rozstrzygających dowodów naukowych co do istnienia lub zakresu zagrożenia. Działania zapobiegawcze powinny być podjęte w takich sytuacjach z uwagi na niemożność wykluczenia zagrożenia dla zdrowia i środowiska. Zagrożenia te mogą wynikać z proponowanych regulacji lub braku wdrożenia tych regulacji.
9. Jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, z zasady ostrożności: *"wynika (...) ciążący na wszystkich podmiotach obowiązek dołożenia należytej staranności w ocenie skutków, jakie dla środowiska może przynieść nowo podejmowana decyzja lub uruchamiana działalność. Odpowiednie działania (w tym analizy, opinie, ekspertyzy) powinny być podejmowane z wyprzedzeniem, tzn. już wtedy, gdy zachodzi uzasadnione prawdopodobieństwo, że powstanie problem ekologiczny."*³
10. Stosowanie zasady ostrożności zostało ukazane w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie *Waddenzee*⁴. W sprawie tej ustalono, że wydawanie rocznych zezwoleń na połów sercówek w obrębie Obszaru specjalnej ochrony ptaków (OSO) na morzu Wattowym kwalifikuje się jako plan lub przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i jako takie podlega testom uregulowanym w art. 6⁵, których celem jest ocena, czy powinny one uzyskać odpowiednią zgodę. W tej sprawie niemożliwym było pewne ustalenie, że połów sercówek nie wpłynie niekorzystnie na integralność tego obszaru. Tym samym, zgodnie z zasadą ostrożności, aktywność ta nie otrzymała zgody.⁶

Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności wymaga, aby zakres i forma działania Unii nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Reguluje to art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Zasada proporcjonalności ma zastosowanie do działań podejmowanych przez instytucje Unii oraz Państwa Członkowskie w odniesieniu do prawa unijnego. Działania

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2008 r., II OSK 1177/07.

⁴ 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.

⁵ Więcej informacji na temat tych testów można odnaleźć w drugim przewodniku z tej serii "Test "możliwego istotnego oddziaływania" oraz odpowiednia ocena (art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej)".

⁶ Op. cit. 4, para. 67.

na poziomie unijnym lub propozycje takich działań, które przekraczają te granice bez uzasadnienia, mogą zostać prawnie wzruszone.

Jak działa zasada proporcjonalności?

11. Zasada proporcjonalności ma na celu zapobieganie wykroczeniu działań unijnych poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów ustalonych w Traktatach. Oznacza to, że w przypadku kiedy instytucje unijne (lub organy krajowe) działają w ramach prawa unijnego, działanie to musi być odpowiednio dostosowane do zakładanych celów oraz nie może wkraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.⁷ Zasada proporcjonalności zakłada również, że jeśli istnieje kilka możliwych dróg do osiągnięcia danego celu, wybrany powinien zostać sposób najmniej uciążliwy.
12. Zasada proporcjonalności ma na celu ustanowienie sprawiedliwej równowagi pomiędzy sprzecznymi interesami. Aby to osiągnąć, poszczególne interesy muszą najpierw zostać zidentyfikowane, a następnie ocenione pod kątem ich wagi i wartości.
13. Rozstrzygnięcie zagadnienia, czy stosowany środek ustanawia odpowiednią równowagę zawiera się w trzystopniowym procesie, w którym analizowane są następujące kwestie:
 1. czy stosowany środek jest odpowiedni do osiągnięcia zakładanego celu,
 2. czy stosowany środek jest konieczny do osiągnięcia zakładanego celu,
 3. czy stosowany środek powoduje zbyt duże obciążenie w stosunku do zakładanego celu.
14. Sędziowie, którzy rozstrzygają zarzuty co do niezgodności działania z zasadą proporcjonalności nie mogą zastępować wartości przypisanych przez decydentów swoimi własnymi. Innymi słowy, decyzja nie może zostać uznana za niezgodną z zasadą proporcjonalności z uwagi na fakt, że sąd podjąłby inną decyzję. W sprawach, w których decydenci dysponują pewną władzą dyskrecjonalną (polityczną, gospodarczą lub społeczną), sędziowie powinni stosować mniej surowe wymogi niż zazwyczaj, aby wziąć pod uwagę przyznaną dyskrecjonalność.⁸

Zasada pomocniczości

15. Zasada pomocniczości ma na celu ustalenie, czy dana czynność powinna zostać podjęta na poziomie unijnym czy państwa członkowskiego. Na wielu polach istnieje możliwość stanowienia prawa zarówno przez Unię, jak i przez państwo członkowskie. Pola te są

⁷ Art. 5 ust. 4 TUE. Zob. również: EUR-Lex - Zasada proporcjonalności: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/proportionality.html>.

⁸ Wyrok TSUE z dnia 10 grudnia 2002 r., *The Queen przeciwko Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd.*, sygn. C-491/01, para. 123.

nazywane kompetencjami dzielonymi. W przeważającej większości, kompetencje dzielone są standardem w ramach UE.⁹

16. Zasada pomocniczości uregulowana została w art. 5 ust. 3 TSUE, który stanowi:

"(...)Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii."

17. Innymi słowy, UE może interweniować tylko w zakresie kompetencji dzielonych, jeżeli jest w stanie działać skuteczniej niż państwo członkowskie na poziomie krajowym lub regionalnym.¹⁰ Zasada ta ma celu zapewnienie podejmowania decyzji najbliższej obywatela, jak to możliwe¹¹, z uwagi na fakt, że zwiększenie ilości podejmowanych decyzji na poziomie regionalnym i krajowym umożliwi zwiększoną partycypację obywateli.

18. Środowisko zalicza się do zakresu kompetencji dzielonych zgodnie z art. 4 ust. 2 TFUE. Art. 193 TFUE pozwala państwom członkowskim na utrzymywanie lub ustanawianie bardziej rygorystycznych środków ochronnych niż te przewidziane na poziomie unijnym, jeżeli są zgodne z unijnymi traktatami i regulacjami. Określane jest to jako "gold-plating" i pozwala na pewną autonomię na poziomie krajowym w zakresie środowiskowym.

19. Dodatkowo, Protokół nr 2¹² wzmacnia rolę parlamentów krajowych w zapewnianiu zgodności z zasadą pomocniczości. Protokół jest prawnie wiążący, ale ma zastosowanie tylko do projektów aktów prawodawczych. Oznacza on właściwość TSUE do orzekania w zakresie skarg w sprawie naruszenia przez akt prawodawczy zasady pomocniczości. Art. 5 Protokołu zobowiązuje do uzasadnienia projektów aktów prawodawczych w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Tym samym, *"każdy projekt aktu prawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności."*¹³

20. W odniesieniu do dyrektywy siedliskowej, zasada pomocniczości pozostawia spory margines państwom członkowskim dla praktycznej implementacji poszczególnych działań w ramach obszarów sieci Natura 2000. Państwa członkowskie mogą wybrać sposób implementacji praktycznych środków, których zadaniem jest wypełnienie celów dyrektywy siedliskowej, o ile wypełniają one ogólne założenia dyrektywy.¹⁴

Zasady ostrożności i proporcjonalności: interakcje w ramach art. 6

⁹ Wyjątkiem są kompetencje wyłączne, regulowane w art. 3 TFUE, np. polityka pieniężna czy regulacja rynku wewnętrznego. Więcej na temat kompetencji w UE zob.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0020&from=EN>.

¹⁰ Zob. EUR-Lex, Zasada pomocniczości: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0017&from=EN>.

¹¹ Zob. także: Zasada pomocniczości: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.2.2.pdf.

¹² Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dziennik Urzędowy 115 , 09/05/2008.

¹³ Ibid, Art. 5.

¹⁴ Komisja Europejska, Zarządzanie obszarami Natura 2000: postanowienia art. 6 Dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG (2007) w punkcie 4.6.3., dostęp: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_pl.pdf.

Art. 6 dyrektywy siedliskowej ustanawia zasady zarządzania specjalnymi obszarami ochrony siedlisk (SOOS) oraz obszarami specjalnej ochrony ptaków (OSO), włącznie z formalnymi wymogami zarządzania aktywnością ludzką, która może mieć wpływ na obszar Natura 2000. Tym samym art. 6 odgrywa niezwykle wpływową rolę w ustanawianiu relacji pomiędzy ochroną a działalnością na SOOS i OSO.

Art. 6 zawiera regulacje odnoszące się do środków ochronnych obszarów Natura 2000, do działań koniecznych, by uniknąć pogarszania się naturalnych siedlisk i znacznych zakłóceń gatunków, do odpowiedniej oceny skutków planów i przedsięwzięć, które mogą w istotny sposób oddziaływać na tereny Natura 2000. Wyznacza również potrzebę stosowania środków kompensujących w sytuacjach, w których niekorzystne plany lub przedsięwzięcia są wykonywane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego.

Informacje poniżej odnoszą się szczególnie do art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Natomiast zastosowania zasad ostrożności i proporcjonalności z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej są omówione w przewodnik nr 4 z tej serii.

Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej

21. Art. 6 ma na celu wyważenie korzyści wynikających z danego planu lub przedsięwzięcia oraz jego szkodliwych skutków dla ochrony naturalnych siedlisk. W sprawie *Waddenzee*¹⁵, rzecznik generalna stwierdziła, że art. 6 jako całość zawiera w sobie zasady proporcjonalności i ostrożności. Dotyczy to w szczególności art. 6 ust. 4.
22. Dany środek jest proporcjonalny, o ile *"zarówno nadaje się on, jak i jest konieczny do osiągnięcia celu i nie jest względem niego niewspółmierny"*¹⁶ rzecznik generalna stwierdziła, że niezgodnym z zasadą proporcjonalności jest *"wymóg pewności co do niewystąpienia oddziaływań na teren, zanim właściwe organy mogły wydać zgodę"*¹⁷.
23. Nadrzędnym celem art. 6 jest zachowanie lub przywracanie chronionych siedlisk i gatunków we "właściwym stanie ochrony". Wyjątek przewidziany jest w art. 6 ust. 4, który w szczególnych i wyjątkowych okolicznościach - gdy zachodzą powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego - pozwala na realizację planu lub przedsięwzięcia. W takich sytuacjach, art. 6 ust. 4 wyraźnie stwierdza, że na państwach członkowskich wciąż spoczywa obowiązek "zapewnienia ochrony ogólnej spójności sieci Natura 2000".
24. Plan lub przedsięwzięcie, które wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu, może uzyskać zgodę na podstawie art. 6 ust. 4 przy spełnieniu trzech przesłanek: brak jest rozwiązań alternatywnych; muszą zostać zastosowane wszelkie środki kompensujące; a

¹⁵ Op. cit. 4.

¹⁶ Ibid., Opinia rzecznik generalnej, para.104.

¹⁷ Ibid., Opinia rzecznik generalnej, para.103.

przy tym muszą zachodzić powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego przemawiające za wykonaniem danego planu lub przedsięwzięcia.¹⁸ Przewodnik ten zajmie się kwestią relacji zasad proporcjonalności i pomocniczości oraz art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

25. Na marginesie warto podjąć zagadnienie stosowania art. 6 ust. 4 w odniesieniu do projektowanego obszaru Natura 2000, którym zajął się Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie:

"Z (...) wiążącego Rzeczpospolitą Polską orzecznictwa wspólnotowego należy przyjąć, że wobec przedsięwzięć mogących znacząco negatywnie oddziaływać na projektowane obszary "Natura 2000" konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania, o której mowa w art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Jednakże jeżeli w trakcie takiej oceny stwierdzone zostanie znaczące negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na dany obszar, nie jest dozwolone wydanie zgody na realizację przedsięwzięcia, nawet jeśli spełnia ono przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody (czyli za jego realizacją przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, wykazano brak rozwiązań alternatywnych, a także zapewnione zostanie wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów "Natura 2000"). W takim przypadku zgoda może być wydana dopiero po zatwierdzeniu danego obszaru "Natura 2000" przez Komisję Europejską.(...)"

W odniesieniu zatem do projektowanych obszarów "Natura 2000" konieczne jest przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (przepis został implementowany przez art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody), jednakże niedozwolone jest stosowanie procedury przewidzianej w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej (przepis ten został implementowany przez art. 34 ustawy o ochronie przyrody) do czasu ich zatwierdzenia przez Komisję Europejską."¹⁹

Rozwiązania alternatywne

26. Dyrektywa siedliskowa przewiduje, że plan lub przedsięwzięcie, które wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu może uzyskać zgodę w razie braku rozwiązań alternatywnych. Zgodnie z zasadą pomocniczości to właściwe organy krajowe powinny porównać potencjalne rozwiązania alternatywne. Organ państwowe muszą ustalić, który z planów w najlepszy sposób respektuje integralność danego terenu.
27. Komisja Europejska wydała wytyczne pomocne przy przeprowadzaniu tego porównania. Pomimo braku wiążącej mocy prawnej wytycznych Komisji, mogą one być pomocne przy interpretacji wymagań prawnych. Komisja wskazuje, że *"parametry stosowane dla tego typu*

¹⁸ Więcej na informacji na temat środków kompensujących, rozwiązań alternatywnych oraz powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego można odnaleźć w 7 i 8 przewodniku z tej serii: " Artykuł 6: środki kompensujące oraz środki zapobiegawcze" oraz " Artykuł 6 ust. 4: brak rozwiązań alternatywnych oraz powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego".

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2008 r., II OSK 1177/07. Tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 22 października 2015 r., sygn. IV SA/Po 530/15.

porównań dotyczą ochrony i zachowania integralności obszaru i jego funkcji ekologicznych. Dlatego też na tym etapie nie można uznać innych mierników oceny, np. kryteriów gospodarczych, za przeważające nad kryteriami ekologicznymi."²⁰

Środki kompensujące

28. Art. 6 ust. 4 w sytuacji, gdy zatwierdzony został plan lub przedsięwzięcie, który wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu, wymaga również by stosowane były wszelkie środki kompensujące "konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000". Komisja Europejska musi zostać poinformowana o wszelkich środkach kompensujących. Środki takie muszą być wykonalne i efektywne (z uwagi na ich nieodzowność przy stosowaniu art. 6 ust. 4) oraz zgodne z zasadami dobrej praktyki i zasadą ostrożności.²¹
29. Środki kompensujące mają za zadanie offsetować negatywny wpływ planu lub przedsięwzięcia na dane siedlisko lub gatunek. Powinny być stosowane w ostateczności (por. sprawę *Briels*²²), z uwagi na to, że idea "kompensacji" umniejsza inne regulacje z art. 6, jak np. odpowiednia ocena skutków czy rozważenie rozwiązań alternatywnych. Podsumowując, środki kompensujące mają znaczenie tylko w przypadku planów, które zostały zaakceptowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego w sytuacji, gdy brak jest rozwiązań alternatywnych.²³
30. Ważne jest odróżnienie środków łagodzących (niekorzystny wpływ na integralność danego obszaru) od środków kompensujących. Środki łagodzące mogą być rozważane na etapie odpowiedniej oceny skutków przeprowadzanej na podstawie art. 6 ust. 3. Natomiast środki kompensacyjne wymienione są tylko w art. 6 ust. 4 i nie mogą być częścią etapu odpowiedniej oceny skutków.

Powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego

31. Art. 6 ust. 4 stanowi pewną próbę pogodzenia celów ochrony obszarów Natura 2000 oraz planów, których realizacja jest konieczna z uwagi na powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego. Komisja wydała pewne wytyczne co do tego jakie powody można uznać za powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego.

²⁰ Op. cit. 14, pkt. 5.3.1.

²¹ Komisja Europejska, Art. 6 (4) - wyjaśnienie pojęć,

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_pl.pdf, s. 16.

²² Wyrok TSUE z dnia 15 maja 2014 r., *T.C. Briels i in. przeciwko Minister van Infrastructuur en Milieu*, sygn. C-521/12, opinia rzecznika generalnej, para. 9. Rzecznik generalny to wysoki urzędnik sądowy, który doradza TSUE w zakresie potencjalnych rozwiązań w sprawie. Opinia rzecznika generalnego nie jest wiążąca dla TSUE, a stanowi poradę na temat potencjalnego rozstrzygnięcia danej sprawy. Opinia rzecznika generalnego jest zatem pomocna, ale TSUE nie jest zobligowany do zastosowania się do niej. Jest tu cytowana z uwagi na przekonujące wytyczne co do sposobu interpretacji zagadnienia prawnego przez TSUE. W tej sprawie rzecznik generalna odniosła się do wytycznych Komisji Europejskiej " Zarządzanie obszarami Natura 2000" (patrz przypis 14), który stwierdza, że środki kompensujące są rozwiązaniem ostatecznym (pkt. 5.4.1).

²³ Więcej informacji na temat stosowania środków łagodzących i kompensujących można odnaleźć w 7 przewodniku z tej serii " Artykuł 6: środki kompensujące oraz środki zapobiegawcze".

32. Po pierwsze, interes publiczny musi być "nadrzędny". Jako taki, nie każdy publiczny interes natury społecznej czy gospodarczej będzie wystarczający, żeby przeważać cele ochrony wyznaczone w dyrektywie siedliskowej.²⁴
33. Po drugie, Komisja wskazuje, że zasadnym byłoby założenie, że tylko długofalowe przesłanki interesu publicznego mogłyby być uznane za "nadrzędne". Krótkoterminowe interesy, gospodarcze lub inne, które przyniosłyby społeczeństwu jedynie krótkotrwałe korzyści, nie są wystarczające, by przeważać nad długofalowymi interesami ochrony obszaru zabezpieczonymi przez dyrektywę.²⁵
34. Art. 6 ust. 4 wyznacza dwie alternatywne procedury, których należy przestrzegać w sytuacji, gdy plan lub przedsięwzięcie, który wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu, ma uzyskać zgodę. Wybór jest determinowany przez występowanie na danym terenie siedliska przyrodniczego o znaczeniu priorytetowym i/lub zamieszkiwanie terenu przez gatunek o znaczeniu priorytetowym.²⁶ W szczególności powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, które mogą uzasadniać realizację niekorzystnego planu są ograniczone w przypadku występowania siedlisk lub gatunków o charakterze priorytetowym.

1. Siedliska i gatunki niepriorytetowe

35. Dla siedlisk i gatunków niepriorytetowych, standardowe powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego (wliczając powody o charakterze społecznym czy gospodarczym) uzasadniają realizację planu lub przedsięwzięcia. W takiej sytuacji art. 6 ust. 4 zobowiązuje właściwy organ krajowy do poinformowania Komisji o zastosowanych środkach kompensujących. Poinformowanie Komisji o środkach kompensujących odbywa się poprzez standardowy formularz informacyjny dla Komisji Europejskiej.²⁷ Informacja o środkach kompensujących powinna być przesłana Komisji, zanim środki zostaną wprowadzone albo po zatwierdzeniu planu lub przedsięwzięcia, lecz przed rozpoczęciem jego realizacji.²⁸ Informacja o środkach przedstawiona przez właściwe organy krajowe powinna umożliwić Komisji zrozumienie, w jaki sposób cele ochrony danego terenu zostaną zrekompensowane w przedmiotowej sprawie. Nie jest jednak rolą Komisji sugerowanie poszczególnych środków kompensujących czy zatwierdzanie ich z naukowego punktu widzenia.²⁹
36. Procedura ta wymaga, aby organ jasno wykazał powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, które stanowią podstawę decyzji oraz wyjaśnił, w jaki sposób zatwierdzenie planu lub przedsięwzięcia umożliwia realizację celów wyznaczanych przez powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego

²⁴ Op. cit. 14, pkt. 5.3.2.

²⁵ Ibid. 14, punkt 5.3.2.

²⁶ Siedliska przyrodnicze i gatunki o znaczeniu priorytetowym uznawane są za szczególnie ważne i wymagające ochrony, są one oznaczone znakiem *** w Aneksach I i II dyrektywy siedliskowej.

²⁷ Patrz przypis 14, s. 39. Formularz dostępny jako Załącznik IV pod adresem:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_pl.pdf. Dostępny również tu:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/form_art_6_4_pl.doc.

²⁸ Op. cit. 20, s. 21.

²⁹ Ibid., s. 23.

interesu publicznego. Zapewnia to również Komisji możliwość zbadania przesłanek, którymi kierował się organ. Przy sprawdzaniu otrzymanych informacji, Komisja musi mieć na uwadze pewną dozę dyskrecjonalności przyznanej państwom członkowskim przy implementacji szczególnych praktycznych środków w odniesieniu do sieci Natura 2000, zgodnie z zasadą pomocniczości.

2. Siedliska i gatunki o znaczeniu priorytetowym: szczególne powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego lub opinia Komisji Europejskiej

37. Drugi podpunkt art. 6 ust. 4 ustanawia zwiększoną ochronę w sytuacji, gdy plan lub przedsięwzięcie wpłynie niekorzystnie na dany teren obejmujący siedliska lub gatunki o znaczeniu priorytetowym.³⁰ W tym przypadku dyskrecjonalność przyznana państwom członkowskim zgodnie z zasadą pomocniczości jest ograniczona. Oznacza to, że dowolność właściwych organów krajowych w zatwierdzaniu planów lub przedsięwzięć z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, jest ograniczona w odniesieniu do terenów, na których występują siedliska lub gatunki o znaczeniu priorytetowym. Jedyne powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego uzasadniające wyrażenie zgody to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego oraz korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska. Inne powody o charakterze zasadniczym mogą uzasadniać decyzję wyrażającą zgodę na dany plan dopiero po wyrażeniu opinii przez Komisję Europejską.
38. Tym samym niekorzystny wpływ na dany teren, na którym występują siedliska lub gatunki o znaczeniu priorytetowym, może być wyjątkowo zaakceptowany z uchyleniem nadrzędnego celu art. 6, którym jest zachowanie lub przywracanie "właściwego stanu ochrony", w sytuacji gdy wyżej przywołane wyjątkowe powody o charakterze zasadniczym uzasadniają takie zezwolenie lub w przypadku dodatkowej niezależnej opinii Komisji Europejskiej.
39. Zgodnie z zasadą pomocniczości właściwe organy krajowe są zobowiązane do ustalenia, czy powód o charakterze zasadniczym wynikający z nadrzędnego interesu publicznego rzeczywiście istnieje.³¹ Regulacja z art. 6 ust. 4 pozwala Komisji na zapoznanie się i zbadanie *"każdej tego typu sytuacji (...) w ramach jej działań kontrolujących poprawne stosowanie prawa Wspólnotowego."*³²
40. Art. 6 ust. 4, umożliwiając wydanie opinii przez Komisję, nie przewiduje żadnej szczególnej procedury, ani treści przedmiotowej opinii. Wytyczne Komisji wskazują jednak, że musi ona zawierać ocenę możliwych wpływów na środowisko proponowanego planu lub przedsięwzięcia, zasadność wskazywanego powodu o charakterze zasadniczym wynikającego z nadrzędnego interesu publicznego oraz proporcje pomiędzy tymi przesłankami. Musi zawierać również ocenę proponowanych środków kompensujących.

³⁰ Op. cit. 20, s. 21.

³¹ Ibid., s. 20.

³² Ibid., s. 20.

Komisja wskazuje również, że opinia powinna zawierać ocenę niezbędności oraz proporcjonalności planu lub przedsięwzięcia w odniesieniu do podnoszonego powodu o charakterze zasadniczym wynikającego z nadrzędnego interesu publicznego.³³ Z uwagi na fakt, że występuje potencjalne ryzyko, że niekorzystny wpływ będzie długotrwały, co może prowadzić do częściowego lub pełnego zniszczenia danego terenu, podejście ostrożnościowe podkreślane w całym art. 6 musi być dokładnie rozważone w opinii Komisji.

41. Opinia Komisji nie ma wiążącej mocy prawnej, tym samym władze krajowe mogą się do niej nie zastosować. Oznacza to, że plan lub przedsięwzięcie, który wpływa niekorzystnie na dany teren, z występującymi na nim siedliskami lub gatunkami o znaczeniu priorytetowym, może być zrealizowany nawet w przypadku wydania przez Komisję negatywnej opinii. W takich sytuacjach, właściwe organy krajowe mogą zostać zobowiązane do uzasadnienia niezastosowania się do opinii Komisji.³⁴ Państwo członkowskie ryzykuje też w takim wypadku postępowanie przed sądami unijnymi ze skargi Komisji oraz ewentualne kary finansowe.

Wnioski

42. Wyznaczenie równowagi pomiędzy ochroną środowiska a powodami o charakterze zasadniczym wynikającymi z nadrzędnego interesu publicznego jest kluczowym celem art. 6 ust. 4. Zasady ostrożności, proporcjonalności oraz pomocniczości odgrywają niezwykle ważną rolę w zapewnieniu, że sprzeczne interesy zostaną odpowiednio wyważone.
43. Zarówno zasada proporcjonalności, jak i ostrożności znajdują zastosowanie w przypadku posługiwania się art. 6 ust. 4. Stosowanie zasady proporcjonalności jest uzupełniane zasadą ostrożności.
44. Więcej informacji na temat art. 6 dyrektywy siedliskowej oraz jego stosowania można odnaleźć w pozostałych przewodnikach ClientEarth z serii "Europejskie obszary ochrony - przewodnik po zagadnieniach prawnych".

³³ Op. cit. 20, s. 21.

³⁴ Ibid., s. 21.

Marek Szolc
Prawnik, Program Bioróżnorodność
+48 22 307 01 82
mszolc@clientearth.org
www.clientearth.org

ClientEarth is a non-profit environmental law organisation based in London, Brussels and Warsaw. We are activist lawyers working at the interface of law, science and policy. Using the power of the law, we develop legal strategies and tools to address major environmental issues.

ClientEarth is funded by the generous support of philanthropic foundations and engaged individuals.

Brussels

4ème Etage
36 Avenue de Tervueren
1040 Bruxelles
Belgium

London

274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw

Żurawia 45
00-680 Warszawa
Poland

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