

# OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PRZEDSIĘWZIĘĆ A OCENA HABITATOWA

## Zakres art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej

Nicolas de Sadeleer, katedra Jeana Monneta, profesor na Uniwersytecie Saint-Louis, prowadzi gościnne wykłady na Katolickim Uniwersytecie Łowańskim

### I. PROCEDURA OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Celem zachowania chronionych siedlisk przed zabudową lub innymi działaniami, które mogą zmienić ich integralność ekologiczną, art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przewiduje ocenę *sui generis* przyszłego oddziaływania w zakresie skutków środowiskowych, którą stosuje się do „każdego planu lub przedsięwzięcia, 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”.

#### *i. Merytoryczne ograniczenia procedury oceny oddziaływania na środowisko*

O ile plany i przedsięwzięcia bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu nie podlegają ocenie oddziaływania na środowisko (np. wycinka drzew przewidziana w planie zagospodarowania dla leśnego obszaru Natura 2000), wszystkie inne plany lub przedsięwzięcia, które mogą w istotny sposób oddziaływać na dany obszar, należy ocenić zgodnie z procedurami ustalonymi przez państwa członkowskie. Dla potrzeb tego przepisu zmiany miejscowych planów zagospodarowania terenu dopuszczające funkcjonowanie wysypiska śmieci<sup>1</sup> i roczne zezwolenia na połów mięczaków na obszarze specjalnej ochrony kwalifikują się jako „plany lub przedsięwzięcia”.<sup>2</sup>

Pojęcie „planu” należy interpretować szeroko ze względu z jednej strony na treść art. 6 ust. 3, który obejmuje „każdy plan lub przedsięwzięcie”, a z drugiej ze względu na założenia ochrony, na mocy których ustanawia się specjalne obszary ochrony.<sup>3</sup> Zatem wspomnianej procedurze oceny oddziaływania na środowisko należy poddać jedynie plany i przedsięwzięcia, które „mogą” “w sposób istotny” oddziaływać na dany obszar.

„Istotny” charakter oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia należy interpretować obiektywnie w świetle poszczególnych cech i warunków środowiskowych chronionego obszaru.<sup>4</sup> Wobec tego uznaje się, że jakakolwiek działalność naruszająca założenia ochrony dotyczące danego obszaru oddziałuje nań w sposób istotny.<sup>5</sup> Np. utrata 100 m kw. łąk o podłożu kredowym może mieć istotne następstwa dla ochrony niewielkiego stanowiska rzadkich orchidei, podczas gdy na większym obszarze (np. stepu) porównywalna strata nie musi koniecznie mieć takich samych następstw dla ochrony obszaru.<sup>6</sup>

Ponieważ system dotyczący oceny oddziaływania na środowisko obejmuje plany i przedsięwzięcia, które „mogą” oddziaływać na dany obszar, przeprowadzający ocenę musi być w stanie określić, zgodnie z zasadą ostrożności, nawet te szkody, których wystąpienie nadal jest niepewne.<sup>7</sup> Badanie to

<sup>1</sup> Belgijska Rada Stanu, *Wellens*, n. 96.198, 7 czerwca 2001 r..

<sup>2</sup> C-127/02 *Waddenzee*, ust. 21-29.

<sup>3</sup> Opinie rzecznika generalnego Fennelly’ego w sprawie *Komisja przeciwko Francji*, ust. 33 oraz rzecznika generalnego Kokotta w sprawie C-127/02 *Waddenzee* ust. 30.

<sup>4</sup> Orzekając w tej samej sprawie Prezes Sądu Leeuwarden (Holandia) stwierdził w wyroku z dnia 28 kwietnia 1997 r., że warunek ten jest spełniony ze względu na możliwość wystąpienia skumulowanych skutków odwiertów w pobliżu dużego obszaru o znaczeniu ornitologicznym (Pres. Rechtbank Leeuwarden, 28 kwietnia 1997, (1997) 10 *M & R*, s. 214, obs. Backes).

<sup>5</sup> C-127/02 *Waddenzee*, ust. 48. Zob. również opinię rzecznika generalnego Kokotta w sprawie *Waddenzee* ust. 85.

<sup>6</sup> *Managing Natura 2000 Sites* (*supra*, przypis 70) s. 35.

<sup>7</sup> C-127/02 *Waddenzee*, ust. 44.

wyraźnie wymaga także uwzględnienia skumulowanych skutków o mniej istotnym oddziaływaniu. Tak byłoby na przykład w przypadku, gdyby permanentne prerie zaadaptowano pod uprawę pszenicy, która rosnąc na dużym obszarze w sposób istotny oddziaływałaby na teren taki jak np. bagna Poitevin.

Wreszcie plany i przedsięwzięcia objęte art. 6 ust. 3 muszą mieć umocowanie w konkretnym akcie, pod pewnymi warunkami, określającym prawa i obowiązki zaangażowanych stron.<sup>8</sup> Oznacza to, że mechanizm notyfikacji nie spełniałby warunków dyrektywy siedliskowej. W rzeczywistości władze muszą wyraźnie zaznaczyć swoją zgodę na realizację przedsięwzięcia lub planu. Podobnie systemy pozwoleń wydawanych w sposób domniemany, które czyniłyby spornymi wszelkie oceny oddziaływania, są niezgodne z wymogami art. 6 ust. 3.<sup>9</sup>

### **ii. Zasięg geograficzny i założenia systemu oceny oddziaływania na środowisko**

Zasięg geograficzny oceny oddziaływania na środowisko nie ogranicza się jedynie do działań prowadzonych na obszarach chronionych, ale musi także obejmować wszelkie plany lub przedsięwzięcia zlokalizowane poza danym obszarem, które mogą oddziaływać w sposób istotny na stan ochrony obszaru chronionego. A zatem nawet bardziej odległe działania powodujące zanieczyszczenie, zlokalizowane np. w górze rzeki powyżej chronionego obszaru błotnego, muszą podlegać ocenie oddziaływania na środowisko.

### **iii. Treść i cel odpowiedniej oceny**

Procedura oceny oddziaływania na środowisko w ramach programu Natura 2000 musi być „odpowiednia” w odniesieniu do założeń ochrony danego obszaru (art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej).<sup>10</sup> Musi zatem obejmować identyfikację konkretnych, a nie abstrakcyjnych, skutków wynikających z danego planu lub przedsięwzięcia dla każdego siedliska i gatunku, dla którego dany obszar objęto ochroną. Należy również uwzględnić kumulację skutków przedsięwzięcia z innymi proponowanymi lub istniejącymi przedsięwzięciami. Ponieważ ważne jest rozważenie ewentualnych rozwiązań alternatywnych w stosunku do danego planu lub przedsięwzięcia (czego wymaga ust. 4), oceniający musi również określić, czy takie rozwiązania - w tym alternatywa całkowitego zablokowania przedsięwzięcia - rzeczywiście istnieją. Musi on również zaproponować odpowiedni pakiet kompensacyjny, w zależności od uwarunkowań danej sprawy.<sup>11</sup>

Nie jest zatem konieczne uwzględnianie wszystkich skutków środowiskowych danego przedsięwzięcia (oddziaływania na dziedzictwo kulturowe czy zdrowie człowieka), ponieważ „podlega [ono jedynie] odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony”. Cel oceny jest zatem dużo bardziej ograniczony, niż to przewidziano w dyrektywie 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.<sup>12</sup> Pomimo to nic nie stoi na przeszkodzie, by ustanowiono bardziej ukierunkowany system oceny ogólnej w przypadku, gdy dana działalność lub infrastruktura ma wpływ na obszar specjalnej ochrony lub specjalny obszar ochrony.

### **iv. Skutki oceny negatywnej**

W sprawie *Waddenzee* Trybunał Sprawiedliwości wyraził pogląd, że władze państwowe mogą udzielić pozwolenia na realizację planu lub przedsięwzięcia jedynie pod warunkiem, że są przekonane,

---

<sup>8</sup> Opinia rzecznika generalnego Kokotta w sprawie *Waddenzee*, ust. 98.

<sup>9</sup> W tym miejscu można nakreślić analogię z orzecznictwem Trybunału w sprawie tzw. milczących pozwoleń (C-360/87 *Komisja przeciwko Włochom* (1991) ECR I-791, ust. 30 i 31; C-131/88 *Komisja przeciwko Niemcom* (1991) ECR I-825, ust. 38).

<sup>10</sup> W kwestii pojęcia odpowiedniej oceny zob. opinia rzecznika generalnego Kokotta w sprawie *Waddenzee*, ust. 95-98.

<sup>11</sup> *Managing Natura 2000 Sites* (supra, przypis 70) s. 38.

<sup>12</sup> W sprawie *Komisja przeciwko Francji* Trybunał był zdania, że przedmiot francuskiego systemu oceny oddziaływania na środowisko nie był wystarczająco „odpowiedni” w odniesieniu do założeń ochrony obszarów (ust. 40).

iz nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren. A zatem „jeżeli brak jest pewności co do nie wystąpienia negatywnych skutków na przedmiotowy teren, związanych z ocenianym planem lub przedsięwzięciem, właściwe organy państwowe powinny odmówić udzielenia pozwolenia na ten plan lub przedsięwzięcie.”<sup>13</sup>

**v. Związek między procedurą przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko wymaganą na mocy dyrektywy siedliskowej i na mocy dyrektywy nr 2011/92/UE**

Wiele przedsięwzięć – zwłaszcza tych związanych z infrastrukturą transportową – może podlegać zarówno dyrektywie siedliskowej, jak i dyrektywie 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Obawy o pewność prawa powinny doprowadzić prawodawców Wspólnoty do uwzględnienia wymogów dotyczących oceny oddziaływania na konkretne siedliska w dyrektywie 2011/92/UE. Jednak poza odniesieniem w załączniku III dyrektywy 2011/92/UE (w którym określono kryteria, jakimi państwa członkowskie muszą się kierować przy wybieraniu przedsięwzięć określonych w załączniku II, dla których należy przeprowadzić ocenę oddziaływania w odniesieniu do obszarów chronionych na mocy dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej) nie przewidziano integracji tych dwóch systemów oceny oddziaływania na środowisko.

Inaczej niż w przypadku dyrektywy 2011/92/UE nie ma możliwości, aby państwo członkowskie przyjęło restrykcyjną listę planów lub przedsięwzięć, które muszą podlegać systemowi określone w art. 6. Krajowych praw wdrażających dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko nie można zatem uważać za poprawne wdrożenie art. 6 ust. 3, ponieważ z jednej strony dyrektywa 2011/92/UE ma zastosowanie jedynie do *ograniczonej* liczby przedsięwzięć określonych w dwóch załącznikach do niej, natomiast dyrektywa siedliskowa ma zastosowanie do potencjalnie *nieograniczonej* liczby przedsięwzięć, a z drugiej strony *plany* nie wchodzą w zakres systemu oceny oddziaływania na środowisko przewidzianego w dyrektywie 2011/92/UE.

Dyrektywa siedliskowa nie ma zastosowania do żadnego konkretnego rodzaju działalności, ani nie ustanawia żadnych progów ilościowych.<sup>14</sup> Wobec tego Trybunał Sprawiedliwości odmówił Francji prawa do pominięcia obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do poszczególnych przedsięwzięć ze względu na ich niewielki koszt lub założenia.<sup>15</sup> Według Trybunału Sprawiedliwości art. 6 ust. 3 „nie może upoważniać państwa członkowskiego do uchwalania przepisów krajowych dopuszczających odstępianie od zobowiązania do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów zabudowy ze względu na niewielki koszt, który się z nimi wiąże, lub szczególnie rodzaj planowanych robót.”<sup>16</sup> Zatem fakt, że państwo członkowskie decyduje się na wdrożenie załącznika II do dyrektywy z zastosowaniem progów również zobowiązuje je do przyjęcia komplementarnego systemu w odniesieniu do siedlisk należących do sieci Natura 2000.

Państwa muszą również dopilnować, by ocena oddziaływania przedsięwzięć lub planów na środowisko spełniała wymogi obydwu dyrektyw. Należy zatem zastosować najsurowsze zobowiązania proceduralne, nakazujące np. konsultacje społeczne z osobami, na które będzie oddziaływać dane przedsięwzięcie, co jest obowiązkowe na mocy dyrektywy 2011/92/UE, ale w ramach dyrektywy siedliskowej ma charakter jedynie pomocniczy.

Optymalne rozwiązanie dla państw członkowskich polegałoby prawdopodobnie na zastosowaniu warunków określonych w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej do wszystkich ustaleń decyzyjnych podlegających ich kompetencji, za pomocą których dana władza, na mocy warunków dyrektywy, „wyraża zgodę” na realizację planu lub przedsięwzięcia, za wyjątkiem planów i przedsięwzięć

<sup>13</sup>C-127/02 *Waddenzee*, ust. 56-57.

<sup>14</sup>*Managing Natura 2000 Sites* (*supra*, przypis 70) s. 27.

<sup>15</sup>C-256/98 *Komisja przeciwko Francji* (2000) ECR I-2487, ust. 39.

<sup>16</sup>*Ibid.*, ust. 39.

„bezpośrednio związanych lub koniecznych do zagospodarowania terenu". Najlepszym sposobem na wyłączenie planów bezpośrednio związanych lub koniecznych do zagospodarowania terenu byłoby nałożenie na władze wymogu ustanowienia dla każdego terenu zasad, które określałyby, czy poszczególne plany lub przedsięwzięcia spełniają to kryterium, czy nie.

***vi. Związek między procedurami przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko wymaganymi na mocy dyrektywy siedliskowej i na mocy dyrektywy nr 2001/42/WE***

Przepisy krajowe wdrażające przepisy dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko również nie są wystarczające dla wdrożenia konkretnego systemu oceny oddziaływania na środowisko przewidzianego na mocy dyrektywy siedliskowej. Poszczególne przedsięwzięcia mające wpływ na siedliska naturalne są lub mogą być wyłączone z zakresu obowiązywania dyrektywy 2001/42/WE (operacje militarne, ochrona cywilna, działania finansowe lub budżetowe). Ponadto ocena przewidziana w tej dyrektywie wydaje się być niewystarczająco ukierunkowana, co zobowiązuje państwa do nadzorowania przygotowania sprawozdania w sprawie środowiskowych następstw przyszłych planów i programów, sprawozdania, które musi zawierać m.in. analizę „problemów dotyczących środowiska istotnych z punktu widzenia planu lub programu, w szczególności problemów odnoszących się do obszarów o specjalnym znaczeniu dla środowiska,” takich jak specjalne obszary ochrony i obszary specjalnej ochrony (art. 5 ust. 1 oraz załącznik I).

**II. ODSTĘPSTWA OD OGÓLNEGO SYSTEMU OCHRONY: WARUNKI DLA FUNKCJONOWANIA ODSTĘPSTWA**

***i. Wpływ art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej na decyzje podejmowane przez władze krajowe***

Art. 6 ust. 3 stanowi, że „W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren". Sposób sformułowania tego przepisu sugeruje, że w przypadku stwierdzenia znacznego oddziaływania planów lub przedsięwzięć na dany teren dodatkowo konieczne jest uzyskanie pozwolenia lub wyraźnej i umotywowanej zgody odpowiednich władz.<sup>17</sup> Zatem właściwe wdrożenie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wymaga ustanowienia przez państwa członkowskie ram prawnych obejmujących takie plany i przedsięwzięcia (konkretnych lub nie: zmiana ustawodawstwa mającego zastosowanie do instalacji z wykazu byłaby wystarczająca). Zgodnie z tym scalanie gruntów, odwadnianie lub działania zmieniające ukształtowanie terenu rzutujące na ochronę obszarów specjalnej ochrony lub specjalnych obszarów ochrony mają podlegać ocenie i wymagać zezwolenia, nawet jeśli w innym przypadku na mocy prawa krajowego nie byłyby poddawane takim procedurom.

Aby przedsięwzięcie mogło zostać zatwierdzone, art. 6 ust. 3 wymaga, aby właściwa władza dodatkowo upewniła się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa". Innymi słowy, zezwolenia można udzielić jedynie wówczas, gdy w wyniku oceny stwierdzono brak zagrożeń dla danego terenu. Jeśli istnieje niepewność co do późniejszego pojawienia się zagrożeń, termin „upewnić się” wymagałby, zgodnie z zasadą ostrożności, aby właściwa władza nie wydawała zezwolenia. W przypadku, gdy występują jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości co do braku jakiegokolwiek oddziaływania, władze muszą powstrzymać się z wydaniem zezwolenia. Zgodnie z logiką zasady ostrożności władze mogą, jeśli zajdzie taka potrzeba, nakazać przeprowadzenie dodatkowych badań celem wyeliminowania niepewności.<sup>18</sup>

***ii. Mechanizm odstępstw po negatywnych ustaleniach oceny***

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, ust. 98.

<sup>18</sup> Opinia rzecznika generalnego Kokotta w sprawie *Waddenzee*, ust. 99-111. W kwestii zastosowania w prawie holenderskim zob. *Pres. Rechtbank Leeuwarden*, 28 kwietnia 1997 r. (1997) 10 *M & R*, s. 214, obs. Backes. Zob. także Verschuuren, nr<sup>o</sup>3 powyżej, ss. 309. W kwestii zasady ostrożności zob. N. de Sadeleer, *Environmental Principles* (Oxford: OUP, 2002).

Może się jednak okazać, że odpowiednia ocena jasno pokazuje, że przedsięwzięcie zagraża danemu terenowi. Co do zasady nie można wydać zezwolenia. Jednak wyjątek przewidziano w art. 6 ust. 4, w którym uznano, według rzecznika generalnego Kokotta, zasadę proporcjonalności.<sup>19</sup> Optymalną ochronę środowiska zapewniają zarówno proceduralne, jak i merytoryczne gwarancje zawarte w art. 6 ust. 4 dyrektywy. Przedsięwzięcia można realizować jedynie wówczas, gdy nie ma środków alternatywnych (iii) lub gdy ich realizację uzasadniają szczególne względy (iv). Wreszcie nawet gdy podważone przedsięwzięcie zostanie zaakceptowane, państwa członkowskie muszą złagodzić jego oddziaływanie (v) i wdrożyć środki kompensujące.

### **iii. Brak rozwiązań alternatywnych**

W swoim orzecznictwie dotyczącym stosowania art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej Trybunał Sprawiedliwości już wykazał świadomość istnienia rozwiązań alternatywnych.<sup>20</sup> Podobnie dyrektywa siedliskowa uzależnia wydanie pozwoleń od braku rozwiązań alternatywnych.<sup>21</sup> Państwa członkowskie muszą być zatem w stanie wykazać w stosownych przypadkach, że w ocenie oddziaływania na środowisko stwierdzono, że nie istnieją realne alternatywy.

Biorąc pod uwagę skuteczność dyrektywy właściwe jest podanie, z uwzględnieniem skuteczności normy wspólnotowej, szerokiej interpretacji obowiązku znalezienia alternatywy najmniej szkodliwej dla ochrony danego terenu.<sup>22</sup> Kiedy tylko dla państwa członkowskiego możliwe stanie się osiągnięcie tego samego celu w sposób powodujący mniejsze szkody dla ochrony siedliska chronionego, należy porzucić pierwotne przedsięwzięcie na korzyść przedsięwzięcia alternatywnego. Oznacza to, że nie powinno być możliwości powoływania się na wyższe koszty alternatywnych przedsięwzięć jako powodów do wykluczenia przedsięwzięć mniej szkodliwych, z wyjątkiem przypadków, w których koszty byłyby nieproporcjonalnie wysokie.<sup>23</sup>

### **iv. Równowaga interesów**

Oprócz obowiązku przyjęcia możliwie najmniej szkodliwej alternatywy należy uważnie zrównoważyć zalety przedsięwzięcia z jego szkodliwymi skutkami dla ochrony siedlisk przyrodniczych. Zasada proporcjonalności odgrywa kluczową rolę w tym równoważeniu interesów: przedsięwzięcie uzasadnione z punktu widzenia interesu fundamentalnego z jedynie stosunkowo niewielkim negatywnym oddziaływaniem zostanie zaakceptowane z większą łatwością niż szczególnie szkodliwe przedsięwzięcie, w przypadku którego interes publiczny jest marginalny. Należy jednak w sposób fundamentalny odróżnić siedliska, których ochronę uważa się za istotną, od tych, dla których jest inaczej.

W przypadku siedlisk i gatunków niemających znaczenia priorytetowego "inne powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, w tym powody o charakterze społecznym lub gospodarczym" będą stanowiły uzasadnienie dla realizacji przedsięwzięcia. Uwzględniając „powody o charakterze społecznym lub gospodarczym” Rada Ministrów zamierzała uniknąć zastosowania pojęcia „nadrzędnego interesu ogólnego”, ograniczającego się jedynie do zdrowia publicznego i kwestii bezpieczeństwa, jak to stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Leybucht*.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Opinia rzecznika generalnego Kokotta w sprawie *Waddenzee*, ust. 106.

<sup>20</sup> W kwestii rozwiązań alternatywnych w stosunku do poprowadzenia nowej drogi przez obszar wodno-błotny zob. opinia rzecznika generalnego Van Gervena w sprawie *Santoña Marshes*, ust. 46.

<sup>21</sup> Załącznik III dyrektywy 2011/92/WE przewiduje “w stosownych przypadkach” przedstawienie przez wykonawcę „zarysu zasadniczych alternatywnych rozwiązań”.

<sup>22</sup> W kwestii obowiązku faworyzowania alternatywy, która jest najmniej szkodliwa dla interesów ekologicznych, zob. C-10/96 *Ligueroylebelge pour la protection des oiseaux* (1996) ECR I-6775, ust. 18). Por. jednak korzystną opinię Komisji z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie budowy linii kolejowej w północnej Szwecji, gdzie dostępne rozwiązania alternatywne nie pociągały za sobą wyższych kosztów.

<sup>23</sup> Komisja Europejska jest zdania, że przy wyborze „rozwiązań alternatywnych” kryteria gospodarcze nie mają pierwszeństwa nad kryteriami ekologicznymi. Por. *Managing Natura 2000 Sites* (*supra*, przypis 70) s. 43.

<sup>24</sup> *Leybucht*, ust. 22 - 24.

Nadawanie „powodom o charakterze społecznym lub gospodarczym” zbyt szerokiej interpretacji nie byłoby jednak korzystne, gdyż pociągałoby za sobą ryzyko pozbawienia systemu ochrony jakiegokolwiek treści. Chociaż w sprawie *Lappel Bank* Trybunał celowo nie wypowiedział się wyraźnie na temat zakresu „innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym”, to jednak w ust. 41 orzeczenia („wymogi gospodarcze jako nadrzędny wzgląd interesu publicznego”) wskazał, że przeważać musi restrykcyjna interpretacja „wymogów gospodarczych”. W każdym razie z treści art. 6 ust. 4 jasno wynika, że wymogów gospodarczych nie można bezpośrednio zrównywać z „nadrzędnymi względami interesu publicznego”.<sup>25</sup> Oznacza to, że nie można zezwolić na powiększenie portu lub budowę sieci dróg tylko dlatego, że zaspokaja to jakieś szczególne wymogi gospodarcze (np. tworzenie miejsc pracy czy lokalny rozwój gospodarczy), ale raczej dlatego, że w zamierzeniu ma on zaspokoić nadrzędny interes publiczny (np. otwarcie szczególnie odizolowanego rejonu, konieczność znacznego podniesienia standardu życia społeczności lokalnej).

Z drugiej strony margines uznania państwa członkowskiego jest bardziej ograniczony w przypadku, gdy dany obszar składa się z siedlisk i gatunków o znaczeniu priorytetowym<sup>26</sup>, ponieważ „jedynie względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego” (art. 6 ust. 4).

Względy te, wyrażone restrykcyjnym językiem, należy interpretować rygorystycznie w takim stopniu, w jakim odbiegają one od zasady, że nie należy udzielać zezwoleń dla planów lub przedsięwzięć, dla których oceny oddziaływania na środowisko wykazują, że miałyby one negatywne konsekwencje dla ochrony terenu (art. 6 ust. 3).

Zatem wyrażenie „inne powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego” należy koniecznym rozumieć jako odnoszące się do interesu ogólnego nadrzędnego w stosunku do założeń środowiskowych dyrektywy. Fakt, że względy społeczne lub gospodarcze nie są w sposób wyraźny włączone w ten drugi wyjątek wskazuje na to, że ich on nie obejmuje. A zatem państwa członkowskie nie mogą udzielić zezwolenia na przeprowadzenie autostrady przez rezerwat przyrodniczy oznaczony jako specjalny obszar ochrony zamieszkały przez gatunki o znaczeniu priorytetowym w przypadku, gdy ocena oddziaływania na środowisko pokazuje, że przedsięwzięcie to wyrządzi szkody na tym terenie.

Jeśli chodzi o przedsięwzięcia uzasadnione z punktu widzenia „innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”, we wszystkich przypadkach konieczna jest pozytywna opinia Komisji.<sup>27</sup> Wymóg ten sformułowano w podobny sposób, jak art. 37 Traktatu EURATOM. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji w sprawie Traktatu EURATOM zezwolenie wymagane dla zabudowy mającej wpływ na tereny o znaczeniu priorytetowym nie ma mocy wiążącej.<sup>28</sup> Jednak niezwrócenie się do Komisji o opinię lub realizacja przedsięwzięcia pomimo odmowy Komisji stanowiłyby niewywiązanie się z obowiązków zawartych w dyrektywie

---

<sup>25</sup> Wszelką przewagę względów gospodarczych nad ekologicznymi w kontekście modyfikacji specjalnych obszarów ochrony musi łągodzić art. 2 Traktatu WE, który stawia założenia gospodarcze i środowiskowe na równym poziomie.

<sup>26</sup> Jednakże ani dyrektywa ptasia, ani dyrektywa siedliskowa nie stwierdzają, czy dzikie ptactwo należy uznawać za gatunki o znaczeniu priorytetowym.

<sup>27</sup> Praktyka Komisji wydaje się *a priori* korzystna dla próśb państw członkowskich. Zob. komentarz A. Nollkaemper, ‘Habitat Protection’, (*supra*, przypis 3) s. 271. W szczególności Komisja Europejska uznała większy interes publiczny przy rozbudowie portu w Rotterdamie (opinia z dnia 24 kwietnia 2003 r.), budowie linii kolejowej otwierającej pewien region w Szwecji (opinia z dnia 24 kwietnia 2003 r.), rozbudowie kopalni węgla (opinia z dnia 24 kwietnia 2003 r.). Nie poparła jednak przedsięwzięcia mającego na celu ustanowienie strefy przemysłowej w Niemczech (opinia z dnia 24 kwietnia 2003 r.).

<sup>28</sup> C-187/87 *Saarland przeciwko Ministrowi Przemysłu* (1988) ECR I-5013.

siedliskowej, co powinno zostać obłożone karą zarówno przez właściwe władze krajowe lub wspólnotowe, jak i przez sądy krajowe.

#### **v. Środki łagodzące**

Jeśli co do zasady ustanowiono ochronę danego obszaru, wszelkie odstępstwa, jakich można dokonać, należy interpretować w sposób rygorystyczny. Ponieważ art. 6 ust. 2 nakłada na państwa członkowskie wymóg podjęcia odpowiednich środków celem uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i powodowania znacznych zakłóceń dla gatunków na tych terenach, muszą one zatem w miarę możliwości łagodzić wszelkie negatywne oddziaływanie jakichkolwiek przedsięwzięć zatwierdzonych na podstawie oceny oddziaływania na środowisko.<sup>29</sup>

Przyjęcie środków łagodzących ogranicza również wagę środków kompensujących.<sup>30</sup> W orzeczeniu z dnia 19 maja 1998 r. dotyczącym tego, że zniszczenie obszaru wodno-błotnego w kraju związkowym Schleswig-Holstein *de facto* wchodzi w zakres art. 4 dyrektywy ptasiej, niemiecki Federalny Sąd Administracyjny uznał, że zgodnie ze sprawą *Santoña Marshes* państwo może uzasadnić przedsięwzięcie przynoszące szkody dla danego terenu jedynie względami interesu ogólnego. Chociaż budowa autostrady nie stanowi takiego interesu z punktu widzenia gospodarczego, przyjęcie odpowiednich środków celem uniknięcia negatywnego oddziaływania autostrady na dany teren w opinii sądu pozwala władzom na obejście tego zakazu.<sup>31</sup>

#### **vi. Środki kompensujące**

Jeśli przedsięwzięcie jest uzasadnione, ponieważ nie są dostępne żadne alternatywy i zaspokaja ono interesy przedstawione powyżej, może ono być realizowane, jednak podlega obowiązkowi powzięcia „wszelkich środków kompensujących koniecznych do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.” Środki te mają przeciwdziałać negatywnym skutkom przedsięwzięcia i gwarantować kompensację dokładnie równoważną negatywnym skutkom dla odpowiedniego siedliska lub gatunku.<sup>32</sup> Ich zawartość różni się zatem w zależności od wkładu terenu, którego dotyczy plan lub przedsięwzięcie, w spójność sieci Natura 2000 (np. odtwarzanie terenów, które doznały uszczerbku, objęcie ochroną nowych obszarów celem skompensowania tych, które zostały utracone). Z drugiej strony samo wyznaczenie obszarów do objęcia ochroną nie wystarcza do spełnienia tego ostatniego warunku.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Należy zauważyć, że dyrektywa 2011/92/UE przewiduje przyjęcie środków łagodzących jedynie w przypadku, gdy spełnione są ściśle proceduralne warunki wstępne (zob. załącznik IV, sekcja 5).

<sup>30</sup> Zob. środki łagodzące w odniesieniu do przeprowadzenia autostrady A20 przez obszar chroniony ‘Peene’ (ekrany akustyczne, ekrany blokujące światło samochodów). Por. Opinia Komisji 96/15/WE z dnia 18 grudnia 1995, ust. 4.3.

<sup>31</sup> BVerwG, 19 maja 1998 r.

<sup>32</sup> *Managing Natura 2000 Sites* (supra, przypis 70) s. 46.

<sup>33</sup> Środki kompensujące nie muszą mieć zastosowania do terenów, które już zostały przedstawione Komisji Europejskiej i są analizowane. Więcej informacji w wyroku belgijskiej Rady Stanu, *Apers et autres*, nr 109.563 z dnia 30 lipca 2002 r.