

Kompensacja przyrodnicza to nie środek ochronny

TSUE: Istnieją wyraźne różnice między tymi pojęciami. Przy ocenie środowiskowej inwestycji zagrażającej chronionym gatunkom na obszarach Natura 2000 **nie można minimalizować potencjalnych skutków przedsięwzięć**

Elżbieta Dominik
dgp@infor.pl

Jeśli mimo negatywnej oceny środowiskowej i braku innych rozwiązań inwestycja musi zostać zrealizowana ze względu na interes publiczny, to dopiero wówczas tworzenie nowych stref przyrodniczych może być – w szczególnych przypadkach – traktowane jako środek kompensujący, ale nie jako środek ochronny czy zapobiegawczy. Sprawa, która trafiła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dotyczyła regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego, konkretnie rozbudowy portu morskiego w Antwerpii, na lewym brzegu rzeki Escaut. Inwestycja ta – jak argumentowali mieszkańcy tych regionów – oddziaływałaby na tereny objęte programem Natura 2000 jako estuarium (leżące ujście) rzek Escaut i Durme od granicy holenderskiej do Gandawy, a planowane prace doprowadziłyby do zniszczenia niektórych typów siedlisk.

Spór o integralność

W związku z tym projekt rozbudowy portu przyjęty przez flamandzki rząd został zaskarżony do belgijskiej Rady Stanu, a ta nakazała częściowe zawieszenie jego wykonania. Rząd flamandzki przyjął zarządzenie korygujące, obecnie czeka na rozpatrzenie przez Radę Stanu. Plan rozbudowy portu stanowił, że zagospodarowanie tego terenu będzie możliwe dopiero po trwałym utworzeniu nowych siedlisk. Planowana inwestycja – jak wynika z szacunków ekspertów – doprowadziłaby bowiem do utraty 20 ha mulistego dna pływowego i tzw. gruntów międzypluwowych terenu Natura 2000. Jak jednak argumentował flamandzki rząd, mimo niekorzystnego oddziaływania na istniejącą strefę, do integralności Natura 2000 będą się przyczyniać nowe obszary o walorach przyrodniczych. Co to jest integralność? Cho-

dzi o spójność czynników warunkujących zrównoważone trwanie populacji gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla których ochrony wyznaczono obszar naturowy.

Mieszkańcy tych terenów zwracali jednak uwagę, że plan lub przedsięwzięcie mogą zostać zatwierdzone jedynie wówczas, jeżeli właściwa ocena wykazuje, iż nie będą niekorzystnie wpływać na integralność terenu. Utworzenie obszaru o walorach przyrodniczych o trwałym charakterze można ich zdaniem postrzegać jedynie jako środek kompensujący, który nie powinien być uwzględniany w ramach właściwej oceny. Podkreślali też, że organy krajowe powinny odmówić zatwierdzenia planu lub przedsięwzięcia, jeżeli nie mają pewności, iż nie będzie ono niekorzystnie wpływać na integralność danego terenu. Rząd flamandzki argumentował, że przedsięwzięcie nie wpłynie na to. Co więcej, że stan zagrożonych obszarów jest niekorzystny, wobec tego i tak konieczne jest podjęcie działań naprawczych na tym terenie. A takim działaniem jest utworzenie obszaru o walorach przyrodniczych o trwałym charakterze.

Rada Stanu, do której trafiły te sprawy, uznała, że rozwiązanie sporu zależy od wykładni przepisów dyrektywy 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Zwróciła się zatem do TSUE z pytaniem, czy przepisy urbanistyczne wraz z planowanym rozwojem obszaru występowania rzadkich gatunków mogą zostać uwzględnione w ramach oceny oddziaływania na środowisko, czy też można je uznać tylko za środki kompensujące.

Jak interpretować dyrektywę

Trybunał zaznaczył, że art. 6 dyrektywy siedliskowej powinien być interpretowany jako

spójna całość. Artykuł 6 ust. 2 i 3 tej dyrektywy – wyjaśnił TSUE – zmierza do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunkowych, a art. 6 ust. 4 wprowadza odstępstwo. Środki, jakie mogą być podejmowane w celu zapewnienia integralności siedlisk, są podzielone na ochronne, zapobiegawcze i kompensujące. Jak wynika z orzecznictwa trybunału, art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej nakłada obowiązek zachowania i ochrony jakości środowiska, włącznie z ochroną siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, a także unikania pogorszenia stanu siedlisk i niepokojenia występujących tam gatunków.

Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy ustanawia procedurę oceny, by zapewnić udzielanie zgody na realizację planu lub przedsięwzięcia (które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu ani konieczne, a może w istotny sposób na teren ten oddziaływać) jedynie wówczas, gdy dowiedzione jest, że nie wpłynie ono niekorzystnie na integralność terenu, tzn. że zostaną zachowane istotne jego cechy. Środki ochronne, które mają kompensować jego negatywne skutki dla terenu Natura 2000, nie mogą być brane pod uwagę w ramach oceny środowiskowej. Właściwa ocena skutków planu lub przedsięwzięcia, której należy dokonać na podstawie art. 6 ust. 3, oznacza, że należy określić z uwzględnieniem najnowszej wiedzy wszystkie aspekty, które mogłyby same w sobie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami wpłynąć na ochronę tego terenu.

Trybunał zwrócił uwagę, że ewentualne pozytywne skutki utworzenia w przyszłości nowego siedliska, które ma zrehabilitować zmniejszenie powierzchni i utratę jakości siedliska na terenie chronionym, są trudne do przewidze-

OPINIA EKSPERTA



DANIEL CHOJNACKI
radca prawny z kancelarii DGP

Wyroku w połączonych sprawach C-387/15 i C-388/15 trybunał jednoznacznie wskazał różnice pomiędzy środkami ochronnymi, środkami zapobiegawczymi a środkami kompensującymi, o których mowa w art. 6 dyrektywy siedliskowej. W swoim rozstrzygnięciu trybunał uznał, że przewidziany w ramach planu lub przedsięwzięcia (rozbudowy portu morskiego w Antwerpii) zamiar uprzedniego stworzenia dodatkowych stref i podjęcia się próby odtworzenia na nich siedlisk, które mogą ulec zniszczeniu w wyniku realizacji ww. przedsięwzięcia, nie może być traktowany jako środek ochronny ani środek zapobiegawczy w rozumieniu odpowiednio ust. 1 i 2 art. 6 dyrektywy siedliskowej. W konsekwencji trybunał zakwalifikował ww. środek jako środek kompensujący w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy, co oznacza konieczność uprzedniego zbadania przez władze państwa członkowskiego, czy przedsięwzięcie takie spełnia pozostałe przesłanki określone w tym przepisie, tj. brak jest rozwiązań alternatywnych, a konieczność realizacji przedsięwzięcia z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy. Zatem z praktycznego punktu widzenia trybunał istotnie ograniczył możliwość obchodzenia przez władze państw członkowskich wymogów art. 6 ust. 4 dyrektywy, w szczególności poprzez uprzednie wyrażenie zgody przez te władze na przyjęcie środków określanych jako ochronne, a w istocie rzeczy stanowiących wyłącznie środki kompensacyjne. ©

nia i ewentualnie będą widoczne dopiero za kilka lat.

Nadrzędny interes a środki kompensujące

Trybunał podkreślił, że dyrektywa siedliskowa przewiduje także – na podstawie art. 6 ust. 4 – możliwość wprowadzenia środków kompensujących. Aby określić ewentualny charakter tych środków, należy dokładnie wskazać niekorzystne skutki dla danego terenu. Ocena ewentualnych nadrzędnych względów interesu publicznego oraz wyboru mniej szkodliwych alternatywnych rozwiązań wymaga uprzedniego rozważenia skutków danego planu lub przedsięwzięcia dla określonego terenu. Jeżeli mimo negatywnej oceny plan lub przedsięwzięcie musi zostać zrealizowane ze względu na interes publiczny, w tym społeczny lub gospodarczy, i gdy nie

ma alternatywnych rozwiązań, państwo członkowskie stosuje środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony Natura 2000.

Ale trybunał zaznaczył przy tym, że środki zawarte w planie lub przedsięwzięciu, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu mającego znaczenie dla UE, przewidujące na tym terenie utworzenie w przyszłości strefy tego typu, nie mogą być brane pod uwagę przy ocenie środowiskowej. Środki takie mogą być uznane jedynie za środki kompensujące, o ile będzie to działanie w nadrzędnym interesie publicznym. ©

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 lipca 2016 r. w sprawach C-387/15 i C-388/15 (Hilde Orleans i in. oraz Denis Malcorps i in. przeciwko regionowi flamandzkiemu Belgii)