

Wartościowy ekologicznie charakter obszaru bezwzględnie wymaga zachowania – tak uznał TSUE

O tym, jak należy **dbać o cenne siedliska i zwierzęta**, przekonali się w styczniu Niemcy i Bułgarzy. Przyroda wymaga ochrony, nawet jeśli inwestycje rozpoczęto wcześniej, niż ustalono chroniony obszar

Na państwach ciąży obowiązek podejmowania działań, aby przy prowadzeniu inwestycji uniknąć pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i niepokojenia występujących tam gatunków. Tak wynika z wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Sprawy, które badał 14 stycznia br. TSUE, dotyczyły budowy w Niemczech mostu nad łąkami nadłabskimi w Dreźnie w Saksonii (Elbauen) i Łabą w centrum Drezna oraz budowy w Bułgarii wiatraków i kompleksu turystycznego w regionie Kaliakra nad Morzem Czarnym.

Budowa mostu

W lutym 2004 r. władze Saksonii zatwierdziły plan budowy mostu drogowego w Dreźnie. Decyzja była poprzedzona badaniem wpływu na florę, faunę i siedlisko w celu ochrony doliny Łaby. Badanie to nie spełniało wymogów dyrektywy siedliskowej; było tylko wstępną oceną zagrożeń. Roboty rozpoczęły się w listopadzie 2007 r., a zakończyły się w 2013 r. Wtedy też most został otwarty dla ruchu. Już w trakcie budowy raz jeszcze przeprowadzono ograniczoną ocenę skutków oddziaływania na środowisko. W grudniu 2004 r. teren doliny Łaby został umieszczony w wykazie TZW (specjalnych obszarów ochrony) dołączonym do dyrektywy siedliskowej, a w 2006 r. władze Drezna uznały ten teren za specjalny obszar ochrony ptaków lub ich siedlisk.

Przeciwko budowie mostu protestowała Liga Zielonych w Saksonii. Wniosła o uchylenie decyzji dotyczącej planu zabudowy. Sąd administracyjny w Saksonii oddalił powództwo. Zieloni wnieśli odwołanie do federalnego sądu administracyjnego. Ten zaś skierował pytanie do TSUE, czy w przypadku terenów, w stosunku do których przeprowadzana była wstępna ocena środowiskowa, należy przeprowadzić kontrolę następczą po ujęciu

terenu w wykazie TZW. Pytał też o wymogi kontroli zezwolenia na budowę tego mostu, aby była zgodna z art. 6 ust. 2 dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Chciał także wiedzieć, czy w przypadku negatywnych wyników takiej kontroli można się powoływać na „nadrzędny interes publiczny” i zastosować rozwiązania alternatywne.

Obowiązek kontroli

Trybunał uznał, że nawet jeśli zezwolenie na budowę mostu zostało wydane, zanim dany teren został objęty systemem ochrony przewidzianym w dyrektywie siedliskowej, to na państwie ciąży obowiązek podejmowania działań w celu zachowania ekologicznego charakteru tego obszaru. W ocenie trybunału z przepisów dyrektywy nie da się jednak jednoznacznie wywieść bezwzględności obowiązku ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Przedsięwzięcie, które może niekorzystnie wpływać na gatunki chronione, i w stosunku do którego nie przeprowadzono oceny zgodnej z wymogami dyrektywy, można kontynuować po umieszczeniu terenu w wykazie TZW tylko wtedy, gdy wykluczone będzie ryzyko pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków objętych ochroną. W tym celu należy określić wszystkie aspekty przedsięwzięcia, które mogłyby same w sobie lub w połączeniu z innymi przedsięwzięciami negatywnie wpłynąć na gatunki chronione. Ocena ta powinna zawierać „całościowe, precyzyjne i ostateczne sprostowanie i wnioski, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla danego terenu chronionego”.

Trybunał dopuszcza „nadrzędne względy interesu publicznego” tylko wyjątkowo. W przypad-

ku gatunków objętych ochroną, a mających znaczenie priorytetowe, można się powołać jedynie na względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego. Ocena ta jest jednak konieczna we wszystkich przypadkach, w których przedsięwzięcie niekorzystnie wpływające na gatunki chronione musi zostać zrealizowane z „nadrzędnych względów interesu publicznego”. Poszukiwanie alternatywy nie może pomijać ani ewentualnego pogorszenia stanu siedlisk i niepokojenia gatunków spowodowanych budową i oddaniem do eksploatacji budowli, ani ewentualnych korzyści wiążących się z tą budowlą.

Zatem ocena alternatywnych rozwiązań wymaga wyważenia środowiskowych skutków utrzymania lub ograniczenia użytku spornej budowli, w tym jej zamknięcia, a nawet jej rozbiórki z jednej strony oraz nadrzędnego interesu publicznego, który doprowadził do jej budowy, z drugiej strony. Przy czym koszty ekonomiczne nie mają takiego samego znaczenia, jak cel ochrony.

Nadmiar wiatraków

TSUE analizował także sytuację bułgarskich specjalnych obszarów ochrony Kompleksu Kaliakra, na którym w ramach kilku przedsięwzięć wybudowano kilkadziesiąt elektrowni wiatrowych oraz kompleks turystyczny, teren golfowy i mieszkania. Decyzje zatwierdzające te przedsięwzięcia zostały wydane przed utworzeniem TZW Kompleksu Kaliakra w grudniu 2007 r., a realizowane były w latach późniejszych.

Trybunał uznał, że zagęszczenie elektrowni wiatrowych umieszczonych na tym terenie może powodować istotne niepokojenie i pogorszenie stanu siedlisk chronionych gatunków ptaków. To samo odnosi się do obiektu turystycznego, którego użytkowanie zmienia cechy da-

OPINIE EKSPERTÓW



DANIEL CHOJNACKI

radca prawny,
Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

Poruszone przez TSUE w obu wyrokach zagadnienie stosowania dyrektywy siedliskowej także w sytuacji, gdy pozwolenia zatwierdzające dane przedsięwzięcie zostały wydane przed objęciem terenu ochroną siedliskową czy nawet, jak w przypadku Bułgarii, przed wstąpieniem tego kraju do UE, jest niezwykle istotne. Warto przypomnieć, że kwestia ta była podnoszona także w sprawie Rospudy (sprawa C 193/07 Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej). Wówczas nie doczekała się ona merytorycznego rozstrzygnięcia trybunału, gdyż ten w sierpniu 2009 r. ze względu na zmianę przebiegu obwodnicy Augustowa przez władze



JĘDRZEJ KLATKA

radca prawny,
kancelaria prawna
Klatka i Partnerzy

Nadrzędny interes publiczny, o którym mowa w dyrektywie 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, to taki interes (mający charakter społeczny lub gospodarczy), którego zaistnienie umożliwia realizację przedsięwzięcia pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu przy braku rozwiązań alternatywnych, pod warunkiem zastosowania środków kompensujących i poinformowania o tym Komisji Europejskiej. Możliwość zezwolenia na realizację przedsięwzięcia pomimo pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków i niepokojenia gatunków, oprócz komentowanego wyroku z 14 stycznia 2016 r. w sprawie C-399/14, potwierdzały także wcześniejsze orzeczenia, np. wyrok w sprawie Komisja Europejska przeciwko Hiszpanii z 24 listopada 2011 r.,

polskie i wycofanie przez Komisję skargi, umorzył postępowanie. Sprawa mostu drogowego w Dreźnie dowodzi, że problem nie dotyczy wyłącznie nowych państw członkowskich. Prawo polskie odnosi się do tego zagadnienia jedynie częściowo, nakazując traktować projektowane obszary siedliskowe mające znaczenie dla UE jak obszary Natura 2000, pod warunkiem przekazania listy takich obszarów do Komisji Europejskiej. Przepisy nie regulują natomiast wprost statusu terenów, co do których postulowane byłoby objęcie ich ochroną Natura 2000, lecz prace w tym względzie są na początkowym etapie. Taki stan rzeczy może powodować daleko idące konsekwencje praktyczne. Zasada prewencji (ostrożności) i zasada lojalności państwa członkowskiego powinny oznaczać, że w postępowaniu dotyczącym przedsięwzięcia, które może oddziaływać na taki teren, nie można pomijać potencjalnej kwalifikacji terenu jako przyszłego obszaru Natura 2000.

C-404/09, pkt 154 czy wyrok w sprawie Nomarchiaki z 11 września 2012 r., C-43/10. Ocena ewentualnych nadrzędnych względów interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych alternatywnych rozwiązań wymaga ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez przedsięwzięcie na określonym terenie. Z kolei ocena alternatywnych rozwiązań wymaga wyważenia środowiskowych skutków utrzymania lub ograniczenia użytku spornej budowli, w tym jej zamknięcia, a nawet rozbiórki z jednej strony oraz nadrzędnego interesu publicznego, który doprowadził do jej budowy, z drugiej strony. Gdy wyniki kontroli następczej są negatywne, to właściwe organy państwa muszą najpierw rozstrzygnąć, czy istnieją rozwiązania alternatywne, następnie wyważyć, czy istnieje nadrzędny interes publiczny, i ostatecznie zdecydować, czy zakazać, czy zezwolić na realizację przedsięwzięcia. Szczególnie trudno jest podjąć decyzję odnośnie do przedsięwzięcia, które zostało już zrealizowane, ponieważ trzeba wziąć pod uwagę, że jego ewentualna rozbiórka także może bardzo szkodliwie oddziaływać na stan siedlisk.

nych siedlisk. Prowadzona działalność jest zgodna z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej tylko wtedy, gdy nie powoduje niepokojenia gatunków objętych ochroną. W związku z tym do-

chodzi do naruszenia przepisów dyrektywy.

Komentowane wyroki to wyrok TSUE z 14 stycznia 2016 r. w sprawie C 399/14 Liga Zielonych w Saksonii przeciwko kra-

jowi związkowemu Saksonii i **wyrok TSUE z 14 stycznia 2016 r. w sprawie C-141/14 Komisja Europejska przeciwko Republice Bułgarii.** ©

Oprac. Elżbieta Dominik