

IV

(Informacje)

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

Zarządzanie obszarami Natura 2000

Przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG

(2019/C 33/01)

SPIS TREŚCI

	Strona
PRZEDMOWA	4
1. Wprowadzenie	5
1.1. Umieszczenie w ogólnej strukturze dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej oraz w szerszym kontekście	5
1.2. Związek z rozdziałem „Ochrona gatunków”	7
1.3. Wprowadzanie art. 6 do prawa krajowego: obowiązek transpozycji	7
1.4. Termin zastosowania art. 6: Od jakiej daty mają zastosowanie zobowiązania wynikające z art. 6? ...	8
1.4.1. Obszary specjalnej ochrony na podstawie dyrektywy ptasiej	8
1.4.2. Obszary objęte zakresem dyrektywy siedliskowej	9
2. Art. 6 ust. 1	10
2.1. Treść	10
2.2. Zakres	10
2.3. Co powinny obejmować „konieczne środki ochronne”?	11
2.3.1. Ustanawianie celów ochrony na poziomie obszaru	11
2.3.2. Ustanawianie koniecznych środków ochronnych	13
2.3.3. Ekologiczne wymagania	14
2.4. Jaką formę mogą mieć konieczne środki ochronne?	15
2.4.1. Plany zagospodarowania	15
2.4.2. Środki ustawowe, administracyjne lub umowne	16
3. Art. 6 ust. 2	17
3.1. Tekst	17
3.2. Zakres	17

	Strona
3.3. Co oznacza „podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia [...]”?	19
3.4. Czy sposób wdrożenia różni się w zależności od tego, czy dotyczy pogorszenia stanu siedlisk, czy niepokojenia gatunków?	20
3.5. Wskaźniki pogorszenia stanu siedliska i niepokojenia gatunków	20
3.5.1. Pogorszenie stanu typów siedlisk i siedlisk gatunków	21
3.5.2. Niepokojenie gatunków	22
4. Art. 6 ust. 3	22
4.1. Treść	22
4.2. Zakres	23
4.3. Związek pomiędzy art. 6 ust. 2 a art. 6 ust. 3	23
4.4. Co należy rozumieć przez „plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu”?	24
4.4.1. Przedsięwzięcie	25
4.4.2. Plan	25
4.4.3. Nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu [...]	26
4.5. Jak określić, czy plan lub przedsięwzięcie może „w istotny sposób oddziaływać” na obszar, „zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami”?	27
4.5.1. Może [...]	27
4.5.2. Istotne oddziaływanie	29
4.5.3. [...] zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami	29
4.6. Co należy rozumieć przez „odpowiednią ocenę jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony”?	30
4.6.1. Co należy rozumieć przez „odpowiednią” ocenę?	30
4.6.2. Treść odpowiedniej oceny	32
4.6.3. ... z punktu widzenia założeń ochrony danego terenu	33
4.6.4. Pojęcie „integralności terenu”	33
4.6.5. Ocena skutków dla terenu	34
4.6.6. Rozważenie odpowiednich środków łagodzących w celu uniknięcia lub ograniczenia skutków	35
4.7. Podejmowanie decyzji	36
4.7.1. „Właściwe władze krajowe”	36
4.7.2. Kiedy stosowne jest uzyskanie opinii całego społeczeństwa?	37
4.7.3. Podejmowanie decyzji na podstawie odpowiedniej oceny	37
5. Art. 6 ust. 4	38
5.1. Tekst	38
5.2. Zakres	38
5.3. Rozważania wstępne	39
5.3.1. Analiza rozwiązań alternatywnych	39
5.3.2. Analiza powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego	40
5.4. Przyjęcie środków kompensujących	42
5.4.1. Co należy rozumieć przez „środki kompensujące” i kiedy należy je rozważyć	42
5.4.2. „Ogólna spójność” sieci Natura 2000	43

	<i>Strona</i>
5.4.3. Cel i ogólna treść środków kompensujących	44
5.4.4. Kluczowe elementy, które należy uwzględnić przy określaniu środków kompensujących	46
5.5. Kryteria stosowane w planowaniu środków kompensujących	46
5.5.1. Kompensacja ukierunkowana	46
5.5.2. Skuteczna kompensacja	47
5.5.3. Wykonalność techniczna	47
5.5.4. Zakres kompensacji	48
5.5.5. Umieszczenie środków kompensujących	48
5.5.6. Koordynowanie w czasie środków kompensujących	49
5.5.7. Wdrażanie długoterminowe	49
5.6. Kto ponosi koszty środków kompensujących?	50
5.7. Powiadomianie Komisji Europejskiej o środkach kompensujących	50
5.8. Co się dzieje z obszarami, na których występują siedliska lub gatunki o znaczeniu priorytetowym? .	51
5.8.1. Dotknięte obszary	51
5.8.2. Pojęcia „zdrowia ludzkiego”, „bezpieczeństwa publicznego” i „korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska”	51
5.8.3. Przyjęcie opinii Komisji i jej konsekwencje	52
Załącznik I Porównanie procedur odpowiedniej oceny oraz OOŚ/SOOS	53
Załącznik II Rozpatrywanie planów i przedsięwzięć mających wpływ na obszary Natura 2000	56
Załącznik III Formularz do przekazywania informacji do Komisji Europejskiej zgodnie z art. 6 ust. 4	57

PRZEDMOWA

CEL I CHARAKTER NINIEJSZEGO DOKUMENTU

Art. 6 dyrektywy siedliskowej (92/43/EWG) odgrywa kluczową rolę w zarządzaniu obszarami tworzącymi sieć Natura 2000. Wskazuje on, w duchu integracji, różne zadania, których realizacja ma na celu spełnienie założeń ochrony przyrody.

Niniejszy dokument ma na celu zapewnienie państwom członkowskim wytycznych dotyczących niektórych głównych pojęć używanych w art. 6 dyrektywy siedliskowej.

W ramach planu działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki⁽¹⁾ Komisja zobowiązała się *zaktualizować wytyczne interpretacyjne dotyczące przepisów art. 6 dyrektywy siedliskowej w zakresie ochrony sieci Natury 2000 i zarządzania nią*. Niniejszy dokument zastępuje zatem pierwotną wersję wydaną w kwietniu 2000 r.⁽²⁾ W niniejszej aktualizacji uwzględniono szereg orzeczeń dotyczących art. 6

Zbiór najbardziej istotnych spraw dotyczących art. 6 jest dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/caselaw/index_en.htm⁽³⁾. Noty Komisji dotyczące wyznaczania SOO, ustanawiania celów ochrony dla obszarów Natura 2000,⁽⁴⁾

Głównymi odbiorcami dokumentu są organy państw członkowskich. Jego założeniem jest pomoc w zrozumieniu mechanizmów stosowania dyrektywy podmiotom zajmującym się zarządzaniem obszarami Natura 2000 oraz uczestniczącym w procedurze wydawania zgody przewidzianej w art. 6.

Niniejszy dokument sporządzono po konsultacjach z organami ochrony środowiska państw członkowskich i zainteresowanymi podmiotami. Ma on na celu zapewnić wsparcie w stosowaniu dyrektywy siedliskowej organom państw członkowskich oraz wszystkim podmiotom zajmującym się zarządzaniem obszarami Natura 2000 i uczestniczącym w procedurze wydawania zgody przewidzianej w art. 6. Jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest upoważniony do interpretowania prawa Unii w wiążący sposób.

Interpretacje Komisji nie mogą wykraczać poza zakres dyrektywy. Dotyczy to w szczególności przedmiotowej dyrektywy, ponieważ zapisano w niej zasadę pomocniczości i jako taka pozostawia ona państwom członkowskim dużą swobodę w kwestii praktycznego wdrażania konkretnych środków związanych z poszczególnymi obszarami sieci Natura 2000. Państwa członkowskie mogą w każdym przypadku wybrać odpowiedni sposób wdrożenia praktycznych środków, pod warunkiem że doprowadzą one do osiągnięcia rezultatów przewidzianych w dyrektywie.

Chociaż niniejszy dokument jest dokumentem interpretacyjnym, jego celem nie jest udzielenie ostatecznych odpowiedzi na pytania dotyczące konkretnych obszarów. Takie kwestie należy traktować indywidualnie, mając na uwadze kierunki wskazane w niniejszym dokumencie.

STRUKTURA DOKUMENTU

Po uwagach wstępnych dotyczących ogólnej treści i logiki art. 6 szczegółowo omówiono każdy ustęp (art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 2, art. 6 ust. 3, art. 6 ust. 4), według takiej samej ogólnej struktury. Obejmuje ona wprowadzenie do danego ustępu i przedstawienie jego zakresu oraz omówienie głównych poruszonych w nim pojęć i kwestii, na podstawie wiedzy Komisji, istniejącego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz innego prawodawstwa UE, w stosownych przypadkach.

Aby umożliwić szybkie zapoznanie się z istotnymi wnioskami, kluczowe kwestie wynikające z analiz Komisji podsumowano (i zapisano pogrubionym drukiem) na końcu każdej części.

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0198&qid=1527583105555&from=PL>

⁽²⁾ „Zarządzanie obszarami Natura 2000” – Przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG, Wspólnoty Europejskiej, 2000 r. – ISBN 92-828-9048

⁽³⁾ wydanych na przestrzeni lat przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Opiera się ona również na szeregu not Komisji odnoszących się do zarządzania siecią Natura 2000, a także na innych istotnych wytycznych Komisji dotyczących art. 6, w związku z którymi należy interpretować niniejszy dokument

⁽⁴⁾ ustanawiania środków ochronnych dla obszarów Natura 2000

Wytyczne Komisji dotyczące stosowania art. 6 w poszczególnych sektorach

Dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

1. WPROWADZENIE

Kontekst art. 6

1.1. UMIEJSCOWIENIE W OGÓLNEJ STRUKTURZE DYREKTYWY SIEDLISKOWEJ I DYREKTYWY PTASIEJ ORAZ W SZERSZYM KONTEKŚCIE

Przed szczegółowym omówieniem art. 6 warto przypomnieć jego miejsce w ogólnej strukturze dyrektywy 92/43/EWG⁽⁵⁾ (zwanej dalej dyrektywą siedliskową) oraz dyrektywy 2009/147/WE⁽⁶⁾ (zwanej dalej dyrektywą ptasią) oraz jego związek z szerszym kontekstem prawnym.

Pierwszy rozdział dyrektywy siedliskowej, składający się z art. 1 i 2, jest zatytułowany „Definicje”. Określa on cel dyrektywy, którym jest „przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się Traktat”⁽⁷⁾. Zawiera on również ogólne wskazówki dotyczące wdrażania dyrektywy oraz wymóg, aby wszystkie środki podjęte na jej podstawie miały na celu zachowanie lub odtworzenie określonych siedlisk i gatunków „we właściwym stanie ochrony”⁽⁸⁾, jednocześnie odnosząc się do konieczności, aby środki podjęte na podstawie dyrektywy „uwzględniały wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne”⁽⁹⁾.

Główne szczegółowe wymogi dyrektywy siedliskowej pogrupowano w dwóch kolejnych rozdziałach. Pierwszy nosi tytuł „Ochrona siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków” i zawiera art. 3–11. Tytuł drugiego brzmi „Ochrona gatunków” i składa się on z art. 12–16.

Rozdział „Ochrona siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków” dotyczy tworzenia i ochrony obszarów wyznaczonych dla typów siedlisk i gatunków ważnych dla Wspólnoty wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy. Obszary te wraz z obszarami sklasyfikowanymi na podstawie dyrektywy ptasiej tworzą sieć Natura 2000 (art. 3 ust. 1). Zawarty w tym rozdziale art. 6 obejmuje przepisy regulujące ochronę obszarów Natura 2000 i zarządzanie nimi. Art. 6 postrzegany w tym kontekście jest jednym z najważniejszych z 24 artykułów dyrektywy, ponieważ określa związek pomiędzy ochroną a innymi działaniami społeczno-gospodarczymi.

Artykuł zawiera trzy główne grupy przepisów. Art. 6 ust. 1 dotyczy ustanawiania koniecznych środków ochronnych oraz skupia się na pozytywnych i proaktywnych środkach mających na celu zachowanie lub odtworzenie siedlisk przyrodniczych oraz populacji gatunków dzikiej fauny i flory we właściwym stanie ochrony. Art. 6 ust. 2 określa przepisy dotyczące unikania pogorszenia stanu siedlisk i znaczącego niepokojenia gatunków. Nacisk kładzie się w nim zatem na zapobieganie. W art. 6 ust. 3 i 4 określono szereg proceduralnych i merytorycznych środków ochronnych regulujących plany i przedsięwzięcia, które mogą w sposób istotny oddziaływać na obszary Natura 2000.

W obrębie tej struktury można zaobserwować różnicę pomiędzy art. 6 ust. 1 i 2, które określają ogólne zasady, a art. 6 ust. 3 i 4, które określają procedury stosowane w konkretnych okolicznościach.

Przepisy art. 6 w ujęciu całościowym odzwierciedlają ogólne podejście określone w art. 2 i w motywach dyrektywy. Wiąże się to z koniecznością wspierania różnorodności biologicznej poprzez zachowanie lub odtwarzanie określonych siedlisk i gatunków we „właściwym stanie ochrony” w ich naturalnym zasięgu na terenie UE z uwzględnieniem wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych, jako sposobu mającego na celu osiągnięcie zrównoważonego rozwoju.

Poza umiejscowieniem art. 6 w ogólnej strukturze dyrektywy siedliskowej należy również wspomnieć o jego związku ze strukturą dyrektywy ptasiej:

— Po pierwsze, struktura dyrektywy ptasiej jest zasadniczo porównywalna ze strukturą dyrektywy siedliskowej. W szczególności rozdział „Ochrona siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków” dyrektywy siedliskowej jest analogiczny do art. 3 i 4 dyrektywy ptasiej.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 27 z 26.1.2010, s. 7, dyrektywa uchylająca dyrektywę 79/409/EWG.

⁽⁷⁾ Art. 2 ust. 1.

⁽⁸⁾ Art. 2 ust. 2. Termin „właściwy stan ochrony” zdefiniowano w art. 1 lit. e) i art. 1 lit. i) i odnosi się on do stanu ochrony gatunków i typów siedlisk ważnych dla Wspólnoty w ich naturalnym zasięgu na terenie UE.

⁽⁹⁾ Art. 2 ust. 3.

- Po drugie, struktury obu dyrektyw zostały w znacznym stopniu połączone. Po pierwsze, obszary specjalnej ochrony (OSO) sklasyfikowane na podstawie dyrektywy ptasiej są teraz integralną częścią sieci Natura 2000⁽¹⁰⁾. Po drugie, OSO zostały objęte zakresem stosowania przepisów art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej⁽¹¹⁾.

Art. 6 należy również uwzględnić w ramach szerszej polityki UE w dziedzinie bioróżnorodności⁽¹²⁾ i ma on kluczowe znaczenie dla osiągnięcia jej celów. Inne działania podjęte w tym kontekście również mogą być również korzystne dla wdrożenia art. 6. W szczególności prace mające na celu pomiar stanu ekosystemów podjęte w ramach mapowania i oceny ekosystemów i usług ekosystemowych⁽¹³⁾ dostarczają przydatnych i istotnych wytycznych, w tym dla konkretnych sektorów, dotyczących takich kwestii jak ocena stanu rodzajów ekosystemów odpowiadających szerszym typom siedlisk z dyrektywy siedliskowej; pomiar presji wywieranych na ekosystemy; ilościowe określenie wymagań ekologicznych, a także pogorszenia stanu obszarów oraz określenie ich integralności ekologicznej.

Z perspektywy szerszego kontekstu Traktatu o Unii Europejskiej art. 6 można uznać za najważniejsze ramy nadające skuteczność zasadzie integracji, ponieważ zachęca on państwa członkowskie do zarządzania obszarami Natura 2000 w sposób zrównoważony i określa ograniczenia dla działalności, która może mieć negatywny wpływ na obszary chronione, dopuszczając jednocześnie pewne odstępstwa w określonych okolicznościach. Korzystna dla środków zgodnych z art. 6 może być synergia z innymi właściwymi unijnymi politykami ochrony środowiska dotyczącymi takich kwestii jak woda, obszary morskie lub rybołówstwo.

Środki, o których mowa w art. 6 dyrektywy siedliskowej, mogą wymagać zastosowania środków ujętych we wspólnej polityce rybołówstwa (rozporządzenie (UE) nr 1380/2013). W szczególności mogą mieć zastosowanie przepisy art. 11 WPRyb dotyczące środków ochronnych niezbędnych do zapewnienia zgodności z obowiązkami w ramach prawodawstwa Unii w dziedzinie środowiska. Przepisy te wyjaśniono w dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie ustanowienia środków ochronnych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa w odniesieniu do obszarów Natura 2000 oraz do celów dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (SWD(2018) 288 final). Komisja przyjęła już kilka aktów delegowanych na podstawie art. 11 WPRyb (dostępnych pod adresem: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_pl).

Z perspektywy kontekstu międzynarodowego art. 6 pomaga osiągnąć cele określone w odpowiednich konwencjach międzynarodowych dotyczących ochrony przyrody, takich jak konwencja berneńska⁽¹⁴⁾ i Konwencja o różnorodności biologicznej⁽¹⁵⁾, tworząc jednocześnie bardziej szczegółowe ramy ochrony niż te zawarte w konwencjach.

Art. 6 jest kluczową częścią rozdziału dyrektywy siedliskowej zatytułowanego „Ochrona siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków”. Stanowi on ramy ochrony obszarów i obejmuje wymogi proaktywne, zapobiegawcze i proceduralne. Dotyczy on obszarów specjalnej ochrony sklasyfikowanych na podstawie dyrektywy ptasiej oraz obszarów wyznaczonych na podstawie dyrektywy siedliskowej. Ramy te są głównymi środkami, które wspierają ogólne cele tych dwóch dyrektyw oraz prowadzą do osiągnięcia celów polityki UE w dziedzinie bioróżnorodności oraz stosowania zasady spójności w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do innych polityk unijnych, a docelowo do realizacji zrównoważonego rozwoju.

⁽¹⁰⁾ Art. 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej stanowi, że „sieć Natura 2000 obejmuje specjalne obszary ochrony sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą Rady 79/409/EWG”.

⁽¹¹⁾ Art. 7 dyrektywy siedliskowej.

⁽¹²⁾ Komunikat Komisji: Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. COM(2011) 244.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm

⁽¹⁴⁾ Decyzja Rady 82/72/EWG z dnia 3 grudnia 1981 r. dotycząca zawarcia Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (Dz.U. L 38 z 10.2.1982, s. 1).

⁽¹⁵⁾ Decyzja Rady 93/626/EWG z dnia 25 października 1993 r. dotycząca zawarcia Konwencji o różnorodności biologicznej (Dz.U. L 309 z 13.12.1993, s. 1).

1.2. ZWIĄZEK Z ROZDZIAŁEM „OCHRONA GATUNKÓW”

Jak wspomniano powyżej, rozdział dyrektywy siedliskowej zatytułowany „Ochrona gatunków” obejmuje art. 12–16 i dotyczy gatunków zwierząt i roślin objętych ścisłą ochroną, wymienionych w załączniku IV do dyrektywy⁽¹⁶⁾ oraz tych, które wymagają zastosowania specjalnych środków w zakresie zarządzania, wymienionych w załączniku V.

Art. 12, 13 i 14 obejmują niektóre gatunki roślin i zwierząt, które mogą być również wymienione w załączniku II do dyrektywy, a zatem również podlegają przepisom art. 6 na obszarach Natura 2000, na których występują⁽¹⁷⁾. W związku z tym dane działanie może być objęte zakresem obu rozdziałów.

Na przykład zniszczenie terenu odpoczynku niedźwiedzia brunatnego, *Ursus arctos*, może naruszać zakaz, o którym mowa w art. 12 ust. 1 lit. d), pozostając jednocześnie w sprzeczności z art. 6, jeśli miejsce odpoczynku znajduje się na obszarze Natura 2000 wyznaczonym dla tego gatunku.

Choć może wydawać się, że skutkuje to powieleniem, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- Po pierwsze, pewne gatunki roślin lub zwierząt podlegające przepisom art. 12, 13 i 14, nie pojawiają się w załączniku II. Nie podlegają one zatem bezpośrednio ochronie wynikającej z ochrony siedlisk w ramach sieci Natury 2000.
- Po drugie, w przypadku gatunków narażonych takich jak duże zwierzęta mięsożerne, które podlegają zarówno rozdziałowi dotyczącemu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków, jak i rozdziałowi dotyczącemu ochrony gatunków, ochrona na podstawie art. 6 zapewniona jest jedynie w obrębie sieci Natura 2000, podczas gdy ochrona zapewniona na podstawie rozdziału dotyczącego ochrony gatunków nie ogranicza się do tych obszarów. Art. 6 dotyczy zatem ochrony **obszarów wyznaczonych** dla gatunków w ramach sieci Natura 2000, natomiast rozdział odnoszący się do ochrony gatunków skupia się na gatunkach w ramach ich naturalnego zasięgu na terenie UE (w tym na konkretnych obszarach poza siecią Natura 2000, gdzie występują dane gatunki, w szczególności na terenach rozrodu lub odpoczynku tych zwierząt).

Choć niektóre gatunki roślin i zwierząt podlegają zarówno rozdziałowi dotyczącemu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak i rozdziałowi dotyczącemu ochrony gatunków, odpowiednie przepisy mają różny zakres i charakter.

1.3. WPROWADZANIE ART. 6 DO PRAWA KRAJOWEGO: OBOWIĄZEK TRANSPOZYCJI

Należy zauważyć, że przepisy art. 6 wymagają transpozycji do prawa krajowego (tj. muszą być przedmiotem przepisów prawa krajowego nadających skuteczność ich wymogom). W związku z tym są one objęte zakresem art. 23 dyrektywy, który stanowi, że państwa członkowskie *wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy w terminie dwóch lat od jej opublikowania*. W zależności od państwa członkowskiego terminem transpozycji był 10 czerwca 1994 r. lub data przystąpienia do UE.

Wynika to z rodzaju użytego instrumentu prawnego, a mianowicie dyrektywy. Dyrektywa jest wiążąca w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak państwom członkowskim swobodę wyboru formy i środków jego osiągnięcia.

W utrwalonym orzecznictwie wyjaśniono, że transpozycja musi być jasna i precyzyjna, dokładna oraz musi mieć absolutną moc wiążącą (zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości (zwanego dalej Trybunałem) w sprawach C-363/85; C-361/88; C-159/99, pkt 32; C-415/01, pkt 21; C-58/02; C-6/04, pkt 21, 25, 26; C-508/04, pkt 80)⁽¹⁸⁾.

W zależności od państwa członkowskiego art. 6 musiał być transponowany do prawa krajowego do dnia 10 czerwca 1994 r. w przypadku pierwszych 12 państw członkowskich lub do dnia przystąpienia do UE w przypadku pozostałych państw.

⁽¹⁶⁾ Więcej szczegółów o związku pomiędzy przepisami dyrektywy siedliskowej dotyczącymi gatunków a tymi dotyczącymi ochrony obszarów można znaleźć w wytycznych Komisji dotyczących ochrony gatunków ważnych dla wspólnoty. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/index_en.htm

⁽¹⁷⁾ Przepisy dyrektywy siedliskowej dotyczące ochrony gatunków mają zastosowanie do określonych gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, ale nie do typów siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Te ostatnie podlegają jedynie przepisom rozdziału „Ochrona siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków” (art. 3–11), co oznacza, że poza siecią Natura 2000 nie są one chronione na podstawie dyrektywy siedliskowej.

⁽¹⁸⁾ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/o2_7045/pl/

1.4. TERMIN ZASTOSOWANIA ART. 6: OD JAKIEJ DATY MAJĄ ZASTOSOWANIE ZOBOWIĄZANIA WYNIKAJĄCE Z ART. 6?

Ogólnie rzecz biorąc, należy rozróżnić termin transpozycji przepisów art. 6 do prawa krajowego od daty, od której te przepisy obowiązują w przypadku poszczególnych obszarów.

W odniesieniu do poszczególnych obszarów należy rozróżnić obszary specjalnej ochrony sklasyfikowane na podstawie dyrektywy ptasiej od innych obszarów – terenów mających znaczenie dla Wspólnoty oraz specjalnych obszarów ochrony (SOO) z dyrektywy siedliskowej.

1.4.1. Obszary specjalnej ochrony na podstawie dyrektywy ptasiej

Wymogi ochrony dotyczące obszarów specjalnej ochrony (OSO) określono w art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej, który stanowi, że w odniesieniu do tych obszarów „[...] państwa członkowskie podejmują właściwe kroki w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na tactwo, o ile mają one znaczenie w odniesieniu do celów niniejszego artykułu”.

Po wejściu w życie dyrektywy siedliskowej powyższe zobowiązania zostają zastąpione na podstawie art. 7 dyrektywy, który stanowi:

„obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy 79/409/EWG w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy 79/409/EWG, gdy ta ostatnia data jest późniejsza”.

Przepisów art. 6 ust. 1 nie stosuje się zatem do obszarów specjalnej ochrony (OSO). Jednakże zgodnie z art. 3 i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej w odniesieniu do OSO stosuje się analogiczne przepisy. Datą, od której te podobne przepisy powinny zasadniczo być stosowane do OSO, jest data, od której dyrektywa ptasia zaczęła obowiązywać w państwach członkowskich (wyrok Trybunału, C-355/90, Komisja Wspólnot Europejskich/Królestwo Hiszpanii, „bagna Santoña”; wyrok Trybunału, C-166/97 Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Francuska, „ujście Sekwany”).

Z art. 7 jasno wynika, że przepisy art. 6 ust. 2, 3 i 4 mają zastosowanie do OSO, które były już sklasyfikowane w momencie wejścia w życie dyrektywy siedliskowej. Zważywszy jednak na brzmienie art. 7 pojawia się pytanie, czy przepisy art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej nadal mają zastosowanie po „dacie wykonania niniejszej dyrektywy” (10 czerwca 1994 r. w przypadku ówczesnych państw członkowskich i data przystąpienia dla państw członkowskich, które przystąpiły do Unii później) w odniesieniu do obszarów, które powinny być przedmiotem klasyfikacji jako OSO, ale nie zostały w ten sposób sklasyfikowane.

W wyroku w sprawie bagna Santoña (C-355/90, pkt 22) Trybunał orzekł, że art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej ma zastosowanie do obszarów niesklasyfikowanych, które powinny być przedmiotem klasyfikacji jako OSO, od daty wykonania dyrektywy ptasiej (tj. 7 kwietnia 1981 r. w przypadku ówczesnych państw członkowskich i daty przystąpienia dla państw członkowskich, które przystąpiły do Unii później).

Zgodnie z wyrokiem Trybunału w sprawie Basses Corbières (C-374/98, pkt 43–57; zob. również wyrok Trybunału, C-141/14) obszary niesklasyfikowane jako OSO, które powinny być przedmiotem takiej klasyfikacji nadal podlegają zasadom określonym w art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej, który są bardziej rygorystyczne niż zasady ustanowione w art. 6 ust. 2–4 dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie przewidują odstępstw. Dwoistość systemów zachęca państwa członkowskie do przeprowadzania klasyfikacji, o ile umożliwia im to wykorzystanie procedury, która z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, pozwala przyjąć plany lub przedsięwzięcia wpływające niekorzystnie na OSO.

Art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie ma zastosowania do OSO. Istnieją jednak analogiczne przepisy art. 3, art. 4 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 dyrektywy ptasiej, które obowiązują od daty jej wykonania.

Przepisy art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej mają zastosowanie do wszystkich obszarów sklasyfikowanych jako OSO zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 2 dyrektywy ptasiej od daty wykonania dyrektywy siedliskowej.

Obszary niesklasyfikowane jako OSO, które powinny być przedmiotem tej klasyfikacji, nadal podlegają zasadom ochrony ustanowionym w art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej, które są bardziej rygorystyczne niż przepisy art. 6 ust. 2–4 dyrektywy siedliskowej.

1.4.2. Obszary objęte zakresem dyrektywy siedliskowej

Art. 6 ust. 1 stosuje się do specjalnych obszarów ochrony (SOO). Zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej SOO powstają w momencie wyznaczenia ich przez państwa członkowskie. Może to nastąpić jedynie po uznaniu obszaru za teren mający znaczenie dla Wspólnoty, zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy. Teren mający znaczenie dla Wspólnoty musi być wyznaczony jako SOO „możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat”.

Wyznaczenie terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty jako SOO skutecznie inicjuje wdrażanie art. 6 ust. 1, ponieważ wszystkie inne środki przewidziane w art. 6 – w tym obowiązek zapobiegania dalszemu pogorszeniu stanu siedlisk (art. 6 ust. 2, 3 i 4) – obowiązują już w odniesieniu do terenów mających znaczenie dla Wspólnoty zanim zostaną one wyznaczone jako SOO.

Art. 4 ust. 5 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„wraz z umieszczeniem terenu w wykazie określonym w ust. 2 akapit trzeci podlega on przepisom art. 6 ust. 2, 3 i 4”.

W przeciwieństwie zatem do przepisów art. 6 ust. 1, które stosuje się dopiero gdy teren mający znaczenie dla Wspólnoty zostanie wyznaczony jako SOO, przepisy art. 6 ust. 2, 3 i 4 zaczynają obowiązywać od chwili, gdy dany obszar staje się terenem mającym znaczenie dla Wspólnoty (tj. zanim zostanie wyznaczony jako SOO). Art. 6 ust. 1 ma również zastosowanie w przypadku terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, dla których okres sześciu lat minął, a które nie zostały jeszcze wyznaczone jako SOO, z naruszeniem art. 4 ust. 4. Innymi słowy, obowiązek wprowadzenia koniecznych środków ochronnych obowiązuje najpóźniej od momentu upływu okresu sześciu lat.

W decyzjach Komisji zatwierdzających tereny mające znaczenie dla Wspólnoty wyraźnie stwierdzono, że: „[...] należy podkreślić, iż zobowiązania wynikające z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 92/43/EWG mają zastosowanie możliwie najwcześniej i nie później niż w ciągu sześciu lat od daty przyjęcia początkowych lub zaktualizowanych wykazów terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w danym regionie biogeograficznym, w zależności od tego, w którym wykazie dany teren mający znaczenie dla Wspólnoty został wymieniony jako taki po raz pierwszy”.

Oznacza to, że sześcioletni okres liczony jest od dnia, w którym dany obszar został po raz pierwszy uwzględniony w decyzji Komisji. Jeżeli wskutek podjęcia dalszych decyzji w późniejszym terminie dojdzie do skorygowania niektórych właściwości terenu, takiej sytuacji nie powinno się wykorzystywać jako pretekstu do odroczenia wyznaczenia SOO. Wspomniane nowe zmiany będą jednak musiały zostać uwzględnione w procesie wyznaczania SOO i wzięte pod uwagę przy opracowywaniu koniecznych środków ochronnych.

W sprawie *Draggagi* (wyrok Trybunału, C-117/03, pkt 29) Trybunał orzekł, że „jeśli chodzi o tereny kwalifikujące się do określenia jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty, umieszczone w przekazanych Komisji wykazach krajowych, wśród których w szczególności mogą znaleźć się tereny, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym lub gatunki o takim znaczeniu, państwa członkowskie są, na podstawie dyrektywy, zobowiązane do podjęcia kroków będących w stanie ochronić wartość ekologiczną tych terenów”.

W sprawie *Bund Naturschutz* (wyrok Trybunału, C-244/05, pkt 47) Trybunał orzekł również, że „system właściwej ochrony znajdujący zastosowanie do terenów umieszczonych w wykazie krajowym przekazanym Komisji na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy wymaga, aby państwa członkowskie nie zezwalały na ingerencje, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi tych terenów”.

W świetle powyższego organy państw członkowskich muszą zapewnić, aby stan terenów znajdujących się w krajowym wykazie proponowanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty nie uległ pogorszeniu oraz aby ich wartość ekologiczna była chroniona nawet przed przyjęciem unijnego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty. Jeśli krajowy wykaz jest niekompletny, zalecane jest również, aby państwa członkowskie objęły ochroną wartości ekologiczne terenów, które zgodnie z wiedzą naukową opartą na kryteriach z załącznika III do dyrektywy siedliskowej, powinny znaleźć się w krajowym wykazie. Jedną z praktycznych propozycji osiągnięcia tego celu jest odpowiednie zastosowanie procedury oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) na podstawie dyrektywy 2011/92/UE⁽¹⁹⁾ w przypadku przedsięwzięć, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku (o ile podlegają tej dyrektywie). Trybunał potwierdził już, jak ważne jest uwzględnienie wrażliwych obszarów przyrodniczych podczas podejmowania decyzji dotyczących zasadności poddania danego przedsięwzięcia procedurze oceny oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy (OOŚ) (wyrok Trybunału, C-392/96, pkt 66).

⁽¹⁹⁾ Dz.U. L 26 z 28.1.2011, s. 1, zmieniona dyrektywą 2014/52/UE (Dz.U. L 124 z 25.4.2014, s. 1).

Powyższe uwagi można podsumować w następującej tabeli.

Status terenu	Proponowany teren mający znaczenie dla Wspólnoty	Teren mający znaczenie dla Wspólnoty	SOO	OSO	Tereny, które powinny być sklasyfikowane jako OSO
Art. 6 ust. 1	Nieobowiązkowo	Nieobowiązkowo (obowiązkowo jeśli minął okres sześciu lat)	Obowiązkowo	Nie dotyczy, ale mają zastosowanie analogiczne przepisy art. 3, art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 2 dyrektywy ptasiej.	Nie dotyczy.
Art. 6 ust. 2, 3 i 4	Nieobowiązkowo, ale państwa członkowskie muszą wprowadzić odpowiednie środki chroniące wartości ekologiczne tych terenów ⁽¹⁾ .	Obowiązkowo	Obowiązkowo	Obowiązkowo	Nie dotyczy, ale tereny te nadal podlegają zasadom ochrony ustanowionym w art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej.

⁽¹⁾ Podobny wymóg obowiązywałby w przypadku terenów, które zgodnie z wiedzą naukową opartą na kryteriach z załącznika III do dyrektywy siedliskowej powinny znaleźć się w krajowym wykazie proponowanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty.

Art. 6 ust. 2, 3 i 4 mają zastosowanie w przypadku terenów mających znaczenie dla Wspólnoty oraz SOO na podstawie dyrektywy siedliskowej. Art. 6 ust. 1 ma zastosowanie w przypadku SOO na podstawie dyrektywy siedliskowej.

Nie mają one zastosowania w przypadku terenów znajdujących się w wykazie krajowym przekazanym Komisji na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Państwa członkowskie muszą pomimo tego podejmować odpowiednie środki chroniące wartości ekologiczne tych terenów. Obejmuje to nieudzielanie pozwoleń na ingerencje, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznym właściwościom tych terenów.

Jeśli pełny krajowy wykaz nie został złożony, zalecane jest, aby państwa członkowskie przyjęły podobne podejście w stosunku do terenów, co do których jest oczywiste, że powinny zostać umieszczone w krajowym wykazie na podstawie naukowych kryteriów określonych w dyrektywie.

2. ART. 6 UST. 1

Wyjaśnienie pojęć konieczne środki ochronne; założenia ochrony; ekologiczne wymagania; plany zagospodarowania oraz środki ustawowe, administracyjne lub umowne

2.1. TREŚĆ

„Dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach”.

2.2. ZAKRES

W art. 6 ust. 1 określono ogólne zasady ochrony, które państwa członkowskie muszą ustanowić dla wszystkich specjalnych obszarów ochrony (SOO).

Art. 6 ust. 1:

- przewiduje podejmowanie **pozytywnych** środków ochronnych obejmujących, jeśli zaistnieje taka potrzeba, plany zagospodarowania oraz środki ustawowe, administracyjne lub umowne odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach. Art. 6 ust. 1 różni się w tym względzie od trzech pozostałych ustępów art. 6, które przewidują stosowanie środków zapobiegawczych mających na celu uniknięcie pogorszenia stanu obszarów, niepokojenia gatunków i istotnego oddziaływania na obszary Natura 2000,
- jest istotnym **punktem odniesienia** w kwestii logiki i ogólnego zrozumienia art. 6 i jego trzech pozostałych ustępów,
- ustanawia ogólne zasady ochrony, które stosuje się w przypadku **wszystkich bez wyjątku** SOO objętych siecią Natura 2000 oraz do **wszystkich** typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach, z wyjątkiem tych, które zostały zidentyfikowane w standardowych formularzach danych Natura 2000 jako nieistotne⁽²⁰⁾,
- dotyczy **w szczególności SOO**: art. 6 ust. 1 nie ma zastosowania w przypadku obszarów specjalnej ochrony (OSO), w przeciwieństwie do art. 6 ust. 2, 3 i 4. W ten sposób prawodawca ustanowił:
 - zasady określające „specjalne środki ochrony” dla **OSO** sklasyfikowanych na podstawie dyrektywy ptasiej, zgodnie z art. 3 i art. 4 ust. 1 i 2,
 - zasady określające „konieczne środki ochronne” dla **SOO** wyznaczonych na podstawie dyrektywy siedliskowej, zgodnie z jej art. 6 ust. 1,
- ma również zastosowanie w przypadku terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, w przypadku których okres sześciu lat minął, a nie zostały jeszcze wyznaczone jako SOO, z naruszeniem art. 4 ust. 4. Innymi słowy, obowiązek ustanowienia koniecznych środków ochronnych obowiązuje najpóźniej od momentu upływu sześciu lat,
- odnosi się do art. 1 lit. a), w którym ochronę definiuje się jako zespół środków wymaganych do zachowania lub odtworzenia siedlisk przyrodniczych oraz populacji gatunków dzikiej fauny i flory we właściwym stanie ochrony,
- odnosi się do art. 2 ust. 2, który stanowi, że środki podejmowane na podstawie dyrektywy mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty,
- odnosi się do art. 2 ust. 3, który stanowi, że środki muszą uwzględniać wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne.

Państwa członkowskie są zobowiązane opracować środki ochronne i przyjąć odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne dla wszystkich SOO. Środki te należy ustanowić nie później niż w ciągu sześciu lat od przyjęcia unijnych wykazów terenów mających znaczenie dla Wspólnoty.

Środki te są pozytywne i określa się je dla konkretnego terenu. Mają one zastosowanie w przypadku wszystkich siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach – z wyjątkiem tych, które zostały zidentyfikowane w standardowych formularzach danych Natura 2000 jako nieistotne. Celem tych środków jest zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Uwzględniają one również wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne.

2.3. CO POWINNY OBEJMOWAĆ „KONIECZNE ŚRODKI OCHRONNE”?

2.3.1. Ustanawianie celów ochrony na poziomie obszaru⁽²¹⁾

W preambule do dyrektywy termin „cele ochrony” występuje kilkakrotnie; jest także zapisany w art. 6 ust. 3. Potrzeba istnienia tego pojęcia została podkreślona również w art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy. Warto jest zatem zbadać, jak należy rozumieć pojęcie „cele ochrony” i jak odnosi się ono do ustanawiania koniecznych środków ochronnych dla SOO, na podstawie art. 6 ust. 1.

⁽²⁰⁾ Decyzja wykonawcza Komisji 2011/484/UE w sprawie formularza zawierającego informacje o terenach Natura 2000 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:198:0039:0070:PL:PDF>.

⁽²¹⁾ Szczegółowe informacje znajdują się w nocie Komisji w sprawie ustanawiania celów ochrony (2013 r.) – http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_PL.pdf

Art. 1 stanowi, że do celów dyrektywy siedliskowej „ochrona oznacza zespół środków wymaganych do zachowania lub odtworzenia siedlisk przyrodniczych oraz populacji gatunków dzikiej fauny i flory we właściwym stanie ochrony [...]”.

Jak określono w art. 2, ogólnym celem dyrektywy siedliskowej jest przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Środki podjęte na mocy tej dyrektywy mają na celu zapewnienie „właściwego stanu ochrony” gatunków i typów siedlisk objętych zakresem dyrektywy oraz ich długoterminowego przetrwania w całym naturalnym zasięgu ich występowania w UE.

Choć każdy obszar przyczynia się do osiągnięcia **właściwego stanu ochrony**, ten ogólny cel **może być zdefiniowany i osiągnięty jedynie na poziomie naturalnego zasięgu gatunku lub typu siedliska** (zob. art. 1 lit. e) i i) dyrektywy siedliskowej). Szeroko zakrojony cel w dziedzinie ochrony służący osiągnięciu właściwego stanu ochrony można zatem rozważać wyłącznie na odpowiednim poziomie, takim jak poziom krajowy, biogeograficzny lub europejski.

Ogólny cel osiągnięcia właściwego stanu ochrony wszystkich typów siedlisk i gatunków wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy siedliskowej jednak **musi przekładać się na cele ochrony na poziomie obszaru**. Ważne jest rozróżnianie celów ochrony poszczególnych obszarów i ogólnego celu jakim jest osiągnięcie właściwego stanu ochrony.

Cele w dziedzinie ochrony na poziomie obszaru obejmują zestaw konkretnych celów dla danego obszaru, aby mógł on w możliwie najlepszy sposób przyczynić się do osiągnięcia właściwego stanu ochrony na odpowiednim poziomie (krajowym lub regionalnym z uwzględnieniem naturalnego zasięgu gatunków lub typów siedlisk).

Aby spełnić wymagania określone w art. 2, art. 3 oraz art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 i art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej, cele na poziomie obszaru należy ustanowić nie tylko dla specjalnych obszarów ochronnych (SOO) w myśl dyrektywy siedliskowej, ale także dla obszarów specjalnej ochrony (OSO) w myśl dyrektywy ptasiej.

Zasadniczo cele ochrony na poziomie obszaru należy wyznaczyć w odniesieniu do wszystkich gatunków i typów siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, o których mowa w dyrektywie siedliskowej, oraz w odniesieniu do gatunków ptaków określonych w załączniku I do dyrektywy ptasiej lub regularnie pojawiających się gatunków migrujących, które w znacznym stopniu występują na danym obszarze. Nie jest jednak konieczne wyznaczanie szczegółowych celów ochrony ani środków ochronnych w odniesieniu do gatunków lub typów siedlisk, których występowanie na danym terenie uznaje się za nieistotne zgodnie ze standardowym formularzem danych Natura 2000 ⁽²²⁾.

Cele ochrony na poziomie obszaru powinny opierać się na ekologicznych wymaganiach typów siedlisk przyrodniczych lub gatunków, obecnych na danym terenie (zob. sekcja 2.3.3 poniżej) oraz powinny określać pożądany stan zachowania obszaru. Powinny odzwierciedlać znaczenie terenu dla zachowania lub odtworzenia typów siedlisk przyrodniczych lub gatunków obecnych na danym terenie oraz dla spójności sieci Natura 2000. Powinny ponadto uwzględniać zagrożenie degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są siedliska i gatunki, w tym to spowodowane zmianą klimatu.

Cele ochrony na poziomie obszaru powinny określać pożądany stan zachowania gatunków lub typów siedlisk na danym obszarze, aby zmaksymalizować jego wkład w osiągnięcie właściwego stanu ochrony na danym poziomie. Są one czasem definiowane jako zestaw celów, które mają zostać osiągnięte w określonym czasie. Cele te powinny być ustanawiane w zależności od wyniku oceny stanu zachowania każdego gatunku i typu siedliska, zgodnie z zapisami w standardowym formularzu danych.

Cele ochrony mogą odzwierciedlać priorytetowe działania na danym obszarze. W wyroku w sprawie C-241/08 Trybunał orzekł, że „[...] określenie celów z zakresu ochrony i odtworzenia w ramach programu Natura 2000 może wymagać, jak słusznie wskazuje rzecznik generalna w pkt 71 opinii, rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy różnymi celami”.

Ważne jest, aby wyraźnie rozróżnić cele i środki. Na przykład w przypadku celów ochrony można oczekiwać, że ich osiągnięcie zajmie znaczącą ilość czasu, a zatem w większości przypadków muszą to być cele długoterminowe. Natomiast środki ochronne niezbędne do osiągnięcia tych celów mogą się zmieniać między innymi w wyniku zmieniających się zagrożeń lub na skutek pozytywnego wpływu wcześniej zastosowanych środków ochronnych.

Po określeniu celów ochrony dla obszaru Natura 2000 istnieje pewna elastyczność w kwestii definiowania i ustanawiania środków ochronnych. Można rozważyć kilka opcji (wykorzystując szereg środków ustawowych, administracyjnych i ustawodawczych), które uwzględniają inną działalność społeczno-ekonomiczną na obszarach.

⁽²²⁾ Tj. wszystkie gatunki wskazane jako posiadające niewielką wielkość i zagęszczenie populacji w stosunku do całości populacji na terytorium państwa (wielkość populacji kategorii D), typy siedlisk wskazane jako posiadające niewielką reprezentatywność (kategoria D).

Przykłady celów ochrony na poziomie obszaru

1. Obszar x został wyznaczony ze względu na jego znaczenie dla typu siedliska półnaturalne murawy (6210). Zgodnie z informacją w standardowym formularzu danych stan zachowania typu siedliska jest niski (sklasyfikowany jako C w standardowym formularzu danych). Cel ochrony tego obszaru mógł zatem zostać ustanowiony z myślą o poprawie zachowania siedliska, aby mogło być sklasyfikowane jako A – doskonale – w ciągu kolejnych 10 lat, mając na uwadze to, że stan ochrony tego typu siedlisk w danym regionie jest bardzo niekorzystny. Konieczne środki ochronne ustanowione na mocy art. 6 ust. 1 mają służyć do osiągnięcia tego celu.
2. Obszar y został wyznaczony, ponieważ na jego terenie znajduje się czynne, żywe torfowisko wysokie (7110) o dużej powierzchni. Zgodnie z informacjami w standardowym formularzu danych ten typ siedliska jest w doskonałym stanie (sklasyfikowany jako A w standardowym formularzu danych). Celem ochrony tego obszaru jest zatem jedynie utrzymanie tego stanu, nawet jeśli stan ochrony tego typu siedlisk w regionie jest niewłaściwy. Nie ustanowiono środków ochronnych na mocy art. 6 ust. 1, ponieważ obszar ten nie wymaga podejmowania żadnych aktywnych działań w zakresie zarządzania, aby utrzymać ten stan.

Zasadniczo cele ochrony powinny być wyznaczane dla każdego obszaru oraz dla wszystkich gatunków i typów siedlisk, które w znacznym stopniu występują na danym obszarze. Powinny one opierać się na ekologicznych wymaganiach występujących gatunków i siedlisk oraz powinny określać pożądany stan zachowania tych gatunków i typów siedlisk na danym obszarze. Powinny być ustanawiane w zależności od wyniku oceny stanu zachowania każdego gatunku i typu siedliska zapisanych w standardowym formularzu danych.

Cele ochrony powinny odzwierciedlać znaczenie obszaru dla spójności sieci Natura 2000, aby każdy obszar w możliwie najlepszym sposób przyczyniał się do osiągnięcia właściwego stanu ochrony na odpowiednim poziomie geograficznym w naturalnym zasięgu występowania poszczególnych gatunków lub typów siedlisk.

2.3.2. Ustanawianie koniecznych środków ochronnych⁽²³⁾

Środki ochronne są *de facto* mechanizmami i działaniami, których wprowadzenie na obszarze Natura 2000 ma służyć realizacji celów jego ochrony oraz przeciwdziałaniu presjom i zagrożeniom, które wpływają na gatunki i siedliska na danym obszarze.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 „państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne” odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk i gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, które występują na danym terenie. Należy przez to rozumieć, że wszystkie konieczne środki ochronne **muszą być podjęte**.

Zostało to potwierdzone przez Trybunał, który orzekł, że „dyrektywa wymaga [...] przyjęcia koniecznych środków ochronnych, co wyklucza jakikolwiek zakres swobodnego uznania w tym względzie po stronie państwa członkowskiego i ogranicza ewentualne możliwości regulacyjne i decyzyjne władz krajowych do narzędzi i rozwiązań technicznych, które należy przyjąć w ramach tych środków”. „Używając sformułowań zawartych w art. 6 ust. 1 dyrektywy, prawodawca wspólnotowy zamierzał nałożyć na państwa członkowskie **obowiązek podjęcia koniecznych środków ochronnych** odpowiadających wymogom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych i gatunków wymienionych odpowiednio w załączniku I i II do dyrektywy” (wyrok Trybunału, C-508/04, pkt 76 i 87).

Trybunał orzekł ponadto, że „art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej wymagają nie tylko przyjęcia koniecznych środków ochronnych dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków chronionych na danym obszarze, lecz także i przede wszystkim ich **rzeczywistego wdrożenia**, gdyż w przeciwnym razie przepisy te zostałyby całkowicie pozbawione skuteczności” (wyrok Trybunału, C-441/17, pkt 213).

Należy ustanowić konieczne środki ochronne niezależnie od tego, czy są one stosowane na poszczególnych obszarach, czy nawet w niektórych przypadkach poza granicami obszarów lub na wielu obszarach. W niektórych przypadkach istotną częścią przestrzegania przepisów art. 6 ust. 1 przez państwo członkowskie może okazać się zastosowanie środków o szerszym zakresie, które jednak przyczyniają się do osiągnięcia celów ochrony konkretnego terenu oraz są dostosowane do ekologicznych wymagań chronionych siedlisk i gatunków na SOO. Może to być szczególnie istotne w przypadku obszarów morskich, na których na przykład przepisy o szerszym zakresie dotyczące działalności połowowej⁽²⁴⁾ mogą być istotnym elementem zgodności z art. 6 ust. 1.

⁽²³⁾ Zob. nota Komisji w sprawie ustanawiania środków ochronnych dla obszarów Natura 2000 (2013) – http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_PL.pdf.

⁽²⁴⁾ Zgodnie z zasadami wynikającymi ze wspólnej polityki rybołówstwa, w tym ze środków podjętych na podstawie art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013.

Kluczowe elementy, które należy uwzględnić przy ustalaniu koniecznych środków ochronnych⁽²⁵⁾

Dobra baza wiedzy na temat warunków panujących na danym obszarze, stanu ochrony gatunków i siedlisk oraz na temat głównych presji i zagrożeń, które mogą na nie oddziaływać, aktualnego wykorzystania gruntów i interesów zainteresowanych stron itd. Wiedza ta powinna obejmować dokładne położenie kluczowych elementów przyrodniczych (typów siedlisk i gatunków); główne sposoby wykorzystywania gruntu i prowadzoną na nich działalność, które mogą wpływać na stan ochrony poszczególnych siedlisk i gatunków; identyfikację wszystkich zainteresowanych stron, które powinny być zaangażowane w proces planowania; potencjalne konflikty oraz sposoby i środki umożliwiające ich rozwiązanie.

Udział, konsultacje i komunikacja w planowaniu ochrony i zarządzania obszarami Natura 2000 umożliwia uwzględnienie opinii osób mieszkających i pracujących na tym obszarze lub w inny sposób z niego korzystających oraz zapewnienie aktywnego udziału różnych zainteresowanych podmiotów w zarządzaniu obszarem, aby wzrosło prawdopodobieństwo skutecznej ochrony. Udział społeczeństwa może mieć miejsce podczas całego procesu planowania zarządzania, począwszy od wczesnych konsultacji z zainteresowanymi stronami i ich zaangażowania w proces mający na celu poinformowanie o celach ochrony na danym obszarze oraz wyjaśnienie etapów właściwego zarządzania. Można to osiągnąć na przykład poprzez grupy lub komitety sterujące składające się z władz lokalnych oraz przedstawicieli właścicieli i użytkowników gruntów oraz głównych podmiotów działających na danym obszarze Natura 2000. Wymaga to skutecznej organizacji procesu, efektywnej współpracy na różnych poziomach podejmowania decyzji, odpowiedniej liczby pracowników, odpowiedniego budżetu oraz stosowania skutecznych narzędzi komunikacji. Przydatne może okazać się również przeprowadzenie ukierunkowanych szkoleń i zapewnienie skutecznych metod rozwiązywania konfliktów, a także wsparcie specjalnie wyznaczonego „lidera obszaru” podczas całego procesu.

Określenie koniecznych środków ochronnych (kto, kiedy i w jaki sposób realizuje dany środek) ułatwia ich wdrażanie i może zapobiec ewentualnym konfliktom. Środki muszą być realistyczne, mierzalne, wykonalne i jasno sformułowane oraz oparte na odpowiednim poziomie technicznej wiedzy fachowej, który umożliwia zidentyfikowanie środków niezbędnych oraz tych, dla których dostępne są alternatywne sposoby wdrożenia dostosowane do lokalnych potrzeb. Należy wskazać dokładną lokalizację, przedstawić opis środków oraz narzędzia konieczne do ich wdrożenia np. poprzez plan działań, który jest na tyle elastyczny, aby w razie potrzeby możliwy był jego przegląd i dostosowanie. Ważne jest również ustanowienie harmonogramu przeglądów wdrażania zastosowanych środków ochronnych, oceny ich przydatności oraz postępów w osiągnięciu celów ochrony.

Zasoby niezbędne do wdrożenia środków ochronnych należy uwzględnić w każdym instrumencie zarządzania obszarami Natura 2000. Dotyczy to również informacji o szacowanych kosztach wdrożenia i monitorowania środków, administracji, kosztów związanych z wypłatą odszkodowań itp., a także informacji o niezbędnych zasobach ludzkich i pracownikach o określonych umiejętnościach oraz **ewentualnych instrumentach finansowych**. W związku z tym należy w pełni uwzględnić liczne korzyści w postaci usług ekosystemowych płynące z inwestowania w sieć Natura 2000. Należy również przeanalizować różne formy działalności społeczno-ekonomicznej i ich interakcje ze środowiskiem naturalnym w celu określenia ewentualnych kosztów i korzyści wynikających z zarządzania obszarem oraz rzeczywistej potrzeby w zakresie wsparcia finansowego.

Skuteczne wdrażanie i komunikacja muszą być zapewnione przez zastosowanie mechanizmów potwierdzających nie tylko ustanowienie koniecznych środków, ale również ich faktyczne wdrożenie oraz przez udostępnienie ich (np. na stronach internetowych lub w rejestrach urzędowych) jako źródła informacji dla wszystkich zainteresowanych.

Art. 6 ust. 1 nakłada obowiązek stworzenia i wdrożenia koniecznych środków ochronnych odpowiadających ekologicznym wymaganiom typów siedlisk i gatunków wymienionych w załącznikach I i II, co wyklucza wszelką swobodę państw członkowskich w tej kwestii.

2.3.3. Ekologiczne wymagania

Art. 6 ust. 1 stanowi, że konieczne środki ochronne muszą [...] odpowiadać „ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach”. Państwa członkowskie muszą zatem określić środki ochronne w odniesieniu do ekologicznych wymagań typów siedlisk przyrodniczych i gatunków.

⁽²⁵⁾ Wyciąg z noty Komisji w sprawie ustanawiania środków ochronnych dla obszarów Natura 2000 dostępnej pod adresem http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_PL.pdf.

Choć dyrektywa siedliskowa nie zawiera definicji „ekologicznych wymagań”, cel i kontekst art. 6 ust. 1 wskazują, że obejmują one wszystkie potrzeby ekologiczne obejmujące zarówno czynniki abiotyczne, jak i biotyczne, uznane za konieczne do zachowania typów siedlisk i gatunków, w tym ich związku ze środowiskiem fizycznym (z powietrzem, wodą, glebą, roślinnością itp.)⁽²⁶⁾.

Wymagania te opierają się na wiedzy naukowej i mogą być określane wyłącznie w poszczególnych przypadkach, w odniesieniu do typów siedlisk przyrodniczych z załącznika I, gatunków z załącznika II oraz obszarów, na których występują. Taka wiedza jest konieczna do opracowania środków ochronnych w poszczególnych przypadkach.

Ekologiczne wymagania mogą różnić się w zależności od gatunku, ale również w obrębie tego samego gatunku w zależności od obszaru.

Na przykład w przypadku nietoperzy wymienionych w załączniku II do dyrektywy ekologiczne wymagania będą inne w okresie hibernacji (gdy nietoperze odpoczywają w środowisku podziemnym w pustych szybach lub w schronieniach) niż w okresie aktywności rozpoczynającym się wiosną (gdy nietoperze opuszczają swoje zimowe schronienia i ponownie rozpoczynają polowanie na owady).

W przypadku wymienionego w załączniku II płaza Triturus cristatus ekologiczne wymagania różnią się w zależności od etapu cyklu rozwojowego. Gatunek ten zimuje w ziemi (w otworach, szczelinach), a następnie wiosną i na początku lata składa jaja w stawach. Później opuszcza środowisko wodne i latem i jesienią żyje na lądzie. W przypadku tego samego gatunku ekologiczne wymagania mogą zatem różnić się w zależności od obszaru (woda lub ląd). Zasięg występowania tego gatunku na terenie Europy jest bardzo szeroki, co oznacza, że ekologiczne wymagania mogą różnić się również w zależności od części tego zasięgu.

Zidentyfikowanie ekologicznych wymagań typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I i gatunków wymienionych w załączniku II występujących na danym obszarze jest obowiązkiem państw członkowskich. Mogą one chcieć wymieniać się między sobą wiedzą w tej dziedzinie przy wsparciu Komisji Europejskiej, Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiego Centrum Tematycznego ds. Różnorodności Biologicznej.

Środki ochronne muszą odpowiadać ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych obszarach. Ekologiczne wymagania tych typów siedlisk przyrodniczych i gatunków obejmują wszystkie potrzeby ekologiczne uznane za konieczne do zachowania typów siedlisk i gatunków. Mogą one być określane jedynie w poszczególnych przypadkach i z wykorzystaniem wiedzy naukowej.

2.4. JAKĄ FORMĘ MOGĄ MIEĆ KONIECZNE ŚRODKI OCHRONNE?

Środkami ochronnymi mogą być „odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne [...]” oraz „jeśli zaistnieje taka potrzeba” „odpowiednie plany zagospodarowania”.

Wybór pozostaje w gestii państw członkowskich, zgodnie z zasadą pomocniczości. Dyrektywa siedliskowa określa rezultaty, które należy osiągnąć, i pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru sposobu dokonania tego w praktyce. Często zdarza się, że poszczególne warianty, o których mowa w art. 6 ust. 1 stosuje się w połączeniu w celu zarządzania obszarami Natura 2000.

We wszystkich przypadkach obowiązki związane z wdrażaniem środków ochronnych oraz odpowiednimi środkami finansowymi muszą być wyraźnie określone.

2.4.1. Plany zagospodarowania

Środki ochronne muszą obejmować, „jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju”. Takie plany zagospodarowania powinny dotyczyć wszelkiej istniejącej działalności, w tym regularnych bieżących działań np. codziennej działalności rolniczej; natomiast nowe plany i przedsięwzięcia podlegają przepisom art. 6 ust. 3 i art. 6 ust. 4.

⁽²⁶⁾ Prace przeprowadzone w ramach mapowania i oceny ekosystemów i usług ekosystemowych mogą pomóc w identyfikacji ekologicznych wymagań typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I – zob. w szczególności piąte sprawozdanie techniczne (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

Ogólnie plany zagospodarowania na poziomie obszaru są wykorzystywane w celu określenia założeń ochrony na podstawie analizy stanu ochrony gatunków i siedlisk na danym obszarze, presji i zagrożeń, które na nie wpływają, oraz środków koniecznych do spełnienia tych założeń. Plany zagospodarowania są często wykorzystywane jako narzędzie pomagające podmiotom zarządzającym i innym zainteresowanym stronom w kwestiach związanych z ochroną obszarów Natura 2000 oraz angażujące różne zainteresowane podmioty zajmujące się sprawami społeczno-ekonomicznymi i władze, w tym społeczności lokalne, właściciele gruntów, rolników, rybaków i inne grupy interesów we wdrażanie określonych koniecznych środków ochronnych.

Plany zagospodarowania są użytecznym narzędziem zapewniającym wykonanie przepisów określonych w art. 6 ust. 1 w sposób jasny i przejrzysty. Zapewniają one wszystkim zainteresowanym podmiotom dostęp do informacji dotyczących celów, które mają zostać osiągnięte w ramach sieci Natura 2000, oraz umożliwiają im aktywny udział w tej dyskusji. Plany zagospodarowania mogą również pomóc w określeniu potrzeb finansowych związanych z wdrażaniem środków i osiągnięciu lepszej integracji z innymi planami.

Wyrażenie „jeśli zaistnieje taka potrzeba” wskazuje, że plany zagospodarowania nie zawsze są konieczne. Jeśli państwo członkowskie zdecyduje się na wykorzystanie planów zagospodarowania, często sensowne jest ustanowienie ich przed zastosowaniem innych środków, o których mowa w art. 6 ust. 1, w szczególności środków umownych. Środki umowne często będą dotyczyły stosunków między właściwymi organami a poszczególnymi właścicielami gruntów i będą ograniczały się do pojedynczych gospodarstw, które zwykle są mniejsze niż dany obszar. W takich sytuacjach plan zagospodarowania danego obszaru zapewni szersze ramy, których treść będzie przydatnym punktem wyjścia do ustalenia szczegółów dotyczących środków umownych.

Plany zagospodarowania muszą być „odpowiednie” i „opracowane specjalnie dla tych terenów”, tj. muszą dotyczyć konkretnych obszarów sieci Natura 2000. Istniejące plany zagospodarowania obszarów chronionych innych kategorii (np. parków narodowych lub parków przyrody itp.) nie zawsze są wystarczające w odniesieniu do zarządzania obszarami Natura 2000. Należy je zatem dostosować lub wzmocnić dodatkowymi środkami, aby osiągnąć konkretne cele ochrony gatunków lub typów siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty występujących na danym obszarze. Ponadto granice innych rodzajów obszarów chronionych i obszarów Natura 2000 nie mogą się pokrywać.

Plany zagospodarowania mogą być odrębnymi dokumentami lub dokumentami „zintegrowanymi z innymi planami rozwoju” zgodnie z zasadą integracji kwestii ochrony środowiska z innymi strategiami UE. W przypadku planu zintegrowanego ważne jest zapewnienie ustanowienia jasnych celów i środków ochronnych w odniesieniu do odpowiednich siedlisk i gatunków występujących na danym terenie.

Plany zagospodarowania obszarów Natura 2000 są przydatnym narzędziem zapewniającym, aby wykonywanie przepisów art. 6. ust. 1 odbywało się w sposób jasny i przejrzysty przy udziale zainteresowanych podmiotów. Plany te nie zawsze są konieczne, ale jeśli są wykorzystywane, powinny być opracowane specjalnie dla danych obszarów i uwzględnione w innych planach rozwoju, jeśli takie istnieją. Powinny odnosić się do wszystkich istniejących rodzajów działalności, natomiast nowe plany i przedsięwzięcia regulowane są przepisami art. 6 ust. 3 i art. 6 ust. 4.

2.4.2. Środki ustawowe, administracyjne lub umowne

Wyrażenie „jeśli zaistnieje taka potrzeba” odnosi się jedynie do planów zagospodarowania i nie dotyczy środków ustawowych, administracyjnych lub umownych, które są konieczne w każdym przypadku (wyrok Trybunału, C-508/04, pkt 71). Zatem nawet jeśli państwo członkowskie uważa, że plan zagospodarowania nie jest potrzebny, nadal musi ono wprowadzić takie środki.

Podział na te trzy kategorie środków należy rozumieć w szerokim ujęciu. Do osiągnięcia założeń ochrony ustanowionych dla każdego obszaru za odpowiednie mogą być uznane różnorodne środki. Często wiąże się to z aktywnym zarządzaniem, ale w niektórych przypadkach może wymagać również bardziej pasywnych środków prewencyjnych (np. zarządzania nieinterwencyjnego). Z drugiej strony nie muszą to być nowe środki, ponieważ istniejące środki mogą być wystarczające do osiągnięcia celów ochrony danego terenu.

- *Środki ustawowe* zwykle są zgodne ze strukturą określoną w prawie i mogą wiązać się z określeniem szczególnych wymagań dotyczących działań, które mogą być dozwolone, ograniczone lub zabronione na danym terenie.
- *Środki administracyjne* mogą wiązać się z ustanowieniem odpowiednich przepisów dotyczących wprowadzania środków ochronnych lub zezwalania na prowadzenie innej działalności na danym terenie.

- Środki umowne obejmują zawieranie umów lub porozumień zwykle między instytucjami zarządzającymi a właścicielami lub użytkownikami gruntów na danym terenie.

Środki rolnośrodowiskowe lub leśnośrodowiskowe są dobrym przykładem środków umownych, które uwzględniają wymogi społeczno-ekonomiczne przy zawieraniu porozumień przynoszących korzyści dla obszarów Natura 2000. Powinny one być opracowane zgodnie z ustanowionymi dla obszaru środkami ochronnymi oraz powinny dążyć do osiągnięcia założeń ochrony danego obszaru.

- Porozumienia rolno-środowiskowe z rolnikami w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich można stosować jako środek umowny mający na celu zachowanie lub poprawę stanu ochrony niektórych typów siedlisk (np. łąk, pastwisk) i gatunków na wielu obszarach.

- Środki leśno-środowiskowe również mogą być wykorzystane do zawierania z właścicielami lasów umów i porozumień w zakresie zarządzania lasami sprzyjającego ochronie siedlisk i gatunków.

W związku z tym wszystkie odpowiednie fundusze unijne (np. fundusz rozwoju obszarów wiejskich i fundusz rozwoju regionalnego, a także program LIFE ⁽²⁷⁾) należy traktować jako sposoby wdrażania tych środków ⁽²⁸⁾.

Wybór między środkami ustawowymi, administracyjnymi a umownymi należy do państw członkowskich. Jest to zgodne z zasadą pomocniczości. Państwa członkowskie muszą jednak wybrać przynajmniej jedną z trzech kategorii, tj. środki ustawowe, administracyjne lub umowne.

Nie obowiązuje żadna hierarchia tych trzech kategorii. Państwa członkowskie mają zatem wybór, czy w przypadku danego obszaru sieci Natura 2000 zastosują środki z tylko jednej kategorii (np. tylko środki umowne), czy środki łączone (np. połączenie środków ustawowych i umownych, w odniesieniu do problemów związanych z ochroną typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I i gatunków wymienionych w załączniku II występujących na danym obszarze). Ponadto, oprócz wyboru obowiązkowych środków, państwo członkowskie może również ustanowić i wdrożyć plany zagospodarowania.

Te trzy kategorie środków uznano za „odpowiednie”. To określenie nie jest zdefiniowane w dyrektywie siedliskowej. Jednak w przypadku art. 6 ust. 1 środki ustawowe, administracyjne lub umowne wchodzi w zakres pojęcia środków ochronnych. Jedynym celem zastosowania określenia „odpowiednie” jest przypomnienie, że niezależnie od wybranego przez państwo członkowskie środka ma ono obowiązek zapewnić, aby odpowiadał on ekologicznym wymaganiom konkretnego elementu obszaru Natura 2000 oraz aby był zgodny z ogólnym celem dyrektywy siedliskowej określonym w art. 2 ust. 1 i 2.

Państwa członkowskie są zobowiązane opracować i wdrożyć odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne dla SOO. Muszą one a) odpowiadać ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II występujących na tych terenach oraz b) osiągać ogólny cel dyrektywy polegający na zachowaniu lub odtworzeniu we właściwym stanie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

3. ART. 6 UST. 2

Wyjaśnienie pojęć: podejmowanie odpowiednich działań w celu uniknięcia, pogorszenie stanu, oraz niepokojenie

3.1. TEKST

„Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy”.

3.2. ZAKRES

Punktem wyjścia tego artykułu jest **zasada zapobiegania**: „Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu [...] jak również [...] niepokojenia [...]”.

⁽²⁷⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1293/2013

⁽²⁸⁾ Finansowanie sieci Natura 2000 – http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm

Środki te wykraczają poza zakres środków zarządzania koniecznych do zapewnienia ochrony, ponieważ te są już objęte przepisami art. 6 ust. 1. Słowa „uniknięcie” oraz „może mieć znaczenie” podkreślają zapobiegawczy charakter środków, które należy podjąć. Niedopuszczalne jest czekanie z wprowadzeniem środków na pogorszenie stanu lub wystąpienie niepokoienia (wyrok Trybunału, C-418/04; zob. również sekcja 4.4.1 interpretacja „może” z art. 6 ust. 3).

Artykuł ten należy interpretować jako wymóg podjęcia przez państwo członkowskie odpowiednich działań mających na celu zapewnienie, aby nie nastąpiło pogorszenie stanu siedliska lub znaczące niepokoienie gatunków. Wymaga to unikania zarówno pogorszenia stanu spowodowanego przez człowieka, jak i przewidywalnego naturalnego pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków.

Zakres tego artykułu jest szerszy niż zakres art. 6 ust. 3 i 6 ust. 4, które obowiązują jedynie w przypadku nowych planów i przedsięwzięć. Ma on również zastosowanie w przypadku wykonywania wszelkiej obecnej działalności, takiej jak rolnictwo, działalność połowowa czy gospodarka wodna, które mogą nie wchodzić w zakres art. 6 ust. 3⁽²⁹⁾, oraz w przypadku planów i przedsięwzięć, na które udzielono pozwolenia, a następnie okazało się, że mogą wywoływać pogorszenie lub niepokoienie⁽³⁰⁾. Ponadto ma on zastosowanie w przypadku realizacji planów lub przedsięwzięć, na które pozwolenie wydano przed wejściem w życie art. 6 ust. 3 (wyrok Trybunału, C-399/14, pkt 33).

Art. 6 ust. 2:

— Jest stosowany w sposób **stały** w przypadku SOO, terenów mających znaczenie dla Wspólnoty oraz OSO. Może dotyczyć przeszłych, obecnych lub przyszłych działań lub zdarzeń. Jeśli istniejąca działalność na SOO lub OSO może spowodować pogorszenie stanu siedlisk przyrodniczych lub niepokoienie gatunków, dla których ten obszar został wyznaczony, należy zastosować wobec niej odpowiednie środki przewidziane odpowiednio w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej lub w art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej, w stosownych przypadkach. Może to wymagać, w stosownych przypadkach, zatrzymania negatywnego oddziaływania poprzez zaprzestanie prowadzenia danej działalności lub poprzez wprowadzenie środków łagodzących lub środków odtworzenia. Powyższe można wykonać za pomocą oceny *ex post*.

Trybunał potwierdził to w sprawie Owenduff (C-117/00, pkt 28–30)⁽³¹⁾, orzekając, że naruszono art. 6 ust. 2, ponieważ na terenie OSO nie przyjęto środków zapobiegających pogorszeniu stanu siedlisk gatunków, dla których OSO został wyznaczony.

Trybunał orzekł również, że postanawiając w sposób ogólny, że pewne rodzaje działalności, które są podejmowane na warunkach dopuszczonych na podstawie obowiązujących ustaw i przepisów wykonawczych i na określonych w tych przepisach terenach, nie stanowią działalności będącej niepokoieniem lub oddziałującej w ten sposób, państwo członkowskie uchybia zobowiązaniom, które ciążyą na nim na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej (C-241/08, pkt 76).

— **Nie ogranicza się to do działań umyślnych** i może obejmować również potencjalne zdarzenia losowe (pożar, powódź itp.), o ile są one przewidywalne – jeśli na przykład zdarzają się co kilka lat⁽³²⁾. W przypadku katastrof dotyczy to jedynie obowiązku podjęcia (względnych) środków zabezpieczających mających na celu zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich katastrof, jeśli mogą one zagrażać celom dyrektywy siedliskowej.

— **Nie ogranicza się do działalności człowieka**. W sprawie C-6/04 pkt 34 Trybunał uznał, że „dla wprowadzenia w życie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej konieczne może być podjęcie zarówno działań zapobiegawczych przeciwko zewnętrznym naruszeniom i zakłóceniom spowodowanym przez człowieka, jak i działań powstrzymujących rozwój naturalny mogący pogorszyć stan ochrony gatunków i siedlisk naturalnych na specjalnych obszarach ochrony”. W przypadku na przykład naturalnej sukcesji lub skutków zmiany klimatu konieczne byłoby zastosowanie środków mających na celu zatrzymanie tego procesu lub przeciwdziałanie mu, jeśli by uznano, że ma on negatywny wpływ na gatunki i typy siedlisk, dla których dany obszar został wyznaczony. W związku z tym sytuacje z natury dynamiczne oraz zmiany związane ze zmianą klimatu (np. podniesienie się poziomu morza, znikające lub nowo pojawiające się gatunki) muszą być oceniane w każdym przypadku indywidualnie⁽³³⁾.

⁽²⁹⁾ Zob. również sekcja 4.4.1 niniejszego dokumentu dotycząca pojęcia „projekt”.

⁽³⁰⁾ C-127/02, pkt 37. Zob. również sekcja 4.3 niniejszego dokumentu dotycząca związku pomiędzy art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 3.

⁽³¹⁾ Zob. również C-75/01; C-418/04; C-508/04; C-301/12.

⁽³²⁾ W szczególności prognozy zmiany klimatu wskazują na zwiększoną częstotliwość występowania ekstremalnych zdarzeń pogodowych, którą należy wziąć pod uwagę.

⁽³³⁾ Zob. wytyczne dotyczące zmiany klimatu i Natury 2000 pod adresem <http://ec.europa.eu/environment/nature/climatechange/pdf/Guidance%20document.pdf>.

Prawodawca przewidział pewne *ograniczenia* w zakresie odpowiedzialności państw członkowskich:

- *Ograniczenia przestrzenne* – środki obejmują jedynie gatunki i siedliska występujące „na terenie SOO”. Z drugiej strony może pojawić się konieczność wdrożenia środków poza terenem SOO, jeśli zdarzenia zewnętrzne mogą mieć wpływ na gatunki i siedliska w obrębie SOO. Na przykład w przypadku możliwości toksycznego wycieku, który miałby wpływ na tereny podmokłe stosowanie art. 6 ust. 2 wymagałoby zastosowania wszelkich środków zapobiegawczych aby tej możliwości uniknąć, nawet jeśli miejsce ewentualnego wystąpienia wycieku znajdowałoby się w znacznej odległości od tych terenów podmokłych. W rzeczywistości artykuł nie określa, że środki muszą być **podjęte na** terenie SOO, tylko że ich celem ma być **uniknięcie pogorszenia stanu** w obrębie SOO. Ta sama logika ma zastosowanie w odniesieniu do OSO.
- *Ograniczenie do przedmiotowych siedlisk i gatunków* – odpowiednie środki dotyczą jedynie siedlisk i gatunków, „dla których zostały wyznaczone takie obszary”. Środki te dotyczą w szczególności siedlisk i gatunków zidentyfikowanych w standardowych formularzach danych Natura 2000 (zob. sekcja 2.2 oraz 4.6.3). Celem nie jest zatem wprowadzenie ogólnych środków ochronnych, lecz środków skupiających się na gatunkach i siedliskach, na podstawie których wybrano dany obszar (tj. zapisanych jako występujące w znaczącym stopniu w standardowym formularzu danych oraz zidentyfikowanych w decyzji o wyznaczeniu). Niepokojenie lub pogorszenie stanu będzie zatem określane w odniesieniu do informacji przekazanych przez państwa członkowskie oraz wykorzystywane do zapewnienia spójności sieci Natura 2000 dla danych gatunków i siedlisk.

Państwa członkowskie są zobowiązane do zastosowania środków zapobiegawczych w celu uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków w związku z przewidywalnym zdarzeniem, działalnością lub procesem. Środki te dotyczą gatunków i siedlisk, dla których dane obszary zostały wyznaczone i w razie potrzeby powinno się je wdrażać poza ich granicami.

3.3. CO OZNACZA „PODEJMUJĄ ODPOWIEDNIE DZIAŁANIA W CELU UNIKNIĘCIA [...]”?

Art. 6 ust. 2 nakłada na państwa członkowskie obowiązek „podejmowania odpowiednich działań w celu uniknięcia [...]” Wyroki Trybunału w kilku sprawach mogą służyć za wyjaśnienie rodzaju systemu ochrony prawnej, który należy wprowadzić do celów art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Podkreślono w nich w szczególności potrzebę stosowania **szczęólnego, spójnego i kompletnego** systemu norm prawnych, który byłby w stanie zagwarantować zrównoważone zarządzanie odnośnymi terenami i ich skuteczną ochronę (C-293/07, pkt 26–29)⁽³⁴⁾.

Trybunał zidentyfikował również naruszenia w przypadkach, gdy obowiązujący system był „zbyt ogólny i nie dotyczył konkretnie OSO ani gatunków w nim żyjących” (C-166/04, pkt 15), oraz gdy przepisy mogą być wykorzystane „dopiero wtedy, gdy dana działalność jest wykonywana, a zatem po wystąpieniu ewentualnych szkód” (C-418/04, pkt 208) lub gdy OSO podlega „zróżnicowanym systemom prawnym, które nie zapewniają OSO odpowiedniej ochrony” (C-293/07, pkt 26).

W niektórych przypadkach samo wszczęcie postępowania karnego przeciwko stronie odpowiedzialnej za pogorszenie stanu siedliska/niepokojenie gatunków lub nałożenie na nią grzywny przez państwo członkowskie może być niewystarczające, aby zapewnić zgodność z art. 6 ust. 2 C-504/14, pkt 55 i 56).

Według Trybunału „termin »odpowiednie działania« zawarty w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej implikuje, że państwu członkowskim przysługuje zakres uznania przy stosowaniu tego przepisu. Należy jednak przypomnieć, że działalność jest zgodna z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, wyłącznie jeśli jest zapewnione, że nie powoduje ona niepokojenia gatunków mogącego oddziaływać w istotny sposób na cele tej dyrektywy, w szczególności na przyświecające jej cele w zakresie ochrony” (wyrok Komisja/Hiszpania, C-404/09, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał stwierdził ponadto, że „gdyby następcza ocena na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej miała okazać się w niniejszym przypadku »odpowiednim działaniem« w rozumieniu tego przepisu, ocena ta powinna określać szczegółowo, jakie ryzyka pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków mogących mieć istotne skutki w rozumieniu wspomnianego przepisu pociąga za sobą realizacja danego planu lub przedsięwzięcia, i powinna ona zostać przeprowadzona zgodnie z wymogami art. 6 ust. 3 tej dyrektywy” (C-399/14, pkt 40, 41, 54).

⁽³⁴⁾ Zob. również C-491/08; C-90/10.

System prawny ustanawiany na podstawie art. 6 ust. 2 musi być szczególny, spójny, kompletny oraz powinien zapewniać zrównoważone zarządzanie i skuteczną ochronę odnośnych terenów. Państwa członkowskie mają swobodę w zakresie podejmowania odpowiednich działań wdrażających art. 6 ust. 2, pod warunkiem że nie wystąpi żadne pogorszenie stanu siedlisk ani niepokojenie gatunków. Jeśli ocena planu lub przedsięwzięcia jest konieczna, aby zapewnić zgodność z przepisami art. 6 ust. 2, musi ona zostać przeprowadzona zgodnie z wymogami art. 6 ust. 3.

3.4. CZY SPOSÓB WDROŻENIA RÓŻNI SIĘ W ZALEŻNOŚCI OD TEGO, CZY DOTYCZY POGORSZENIA STANU SIEDLISK, CZY NIEPOKOJENIA GATUNKÓW?

W kwestii **niepokojenia gatunków** art. 6 ust. 2 stanowi, że należy podjąć odpowiednie działania w celu jego uniknięcia „o ile to niepokojenie może mieć znaczenie **w stosunku do celów** niniejszej dyrektywy”.

To niepokojenie musi być istotne dla stanu ochrony gatunku (mieć na niego wpływ) w odniesieniu do celów dyrektywy. Zatem właśnie w odniesieniu do tych **celów** państwo członkowskie musi określić, czy niepokojenie jest znaczące, czy nie.

Jednak w kwestii **pogorszenia stanu siedlisk** (które dotyczy zarówno siedlisk przyrodniczych, jak i siedlisk gatunków), skutki w odniesieniu do celów dyrektywy nie są wyraźnie wspomniane w treści art. 6 ust. 2. Stwierdzono jedynie, że należy unikać pogorszenia stanu siedlisk.

Ocena pogorszenia stanu w ujęciu absolutnym bez odniesienia do mierzalnych granic może wydawać się trudna. Powiązanie pogorszenia stanu z celami ochrony na poziomie obszaru, które przyczyniają się do osiągnięcia celów dyrektywy może jednak umożliwić interpretację granic tego, co stanowi pogorszenie stanu (zob. sekcja 3.5.1).

Art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej powinien być interpretowany jako spójna całość i zmierza on do zapewnienia tego samego poziomu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunkowych (C-258/11, pkt 32; C-521/12, pkt 19; sprawy połączone C-387/15 i C-388/15). Przy ocenie pogorszenia stanu, jeśli jest to niezbędne, powinno się zatem korzystać z kryteriów i metod podobnych do wykorzystywanych przy stosowaniu art. 6 ust. 3 (zob. również C-399/14, pkt 54).

Stan zachowania typu siedliska lub siedliska gatunku występującego na danym obszarze można ocenić w porównaniu do stanu zachowania określonego w standardowym formularzu danych Natura 2000, pod warunkiem że jest on aktualny.

Stan zachowania konkretnego obszaru powinien odzwierciedlać dynamiczny charakter siedlisk i gatunków, dla których został on wyznaczony.

Należy unikać niepokojenia gatunków, o ile jest ono istotne z perspektywy celów dyrektywy. Z drugiej strony unikanie pogorszenia stanu siedliska przyrodniczego lub siedliska gatunku nie jest uwarunkowane koniecznością uznania go za istotne w odniesieniu do celów dyrektywy. Pogorszenia należy unikać w każdym przypadku.

Pogorszenie stanu siedlisk i niepokojenie gatunków należy oceniać w odniesieniu do celów ochrony danego obszaru oraz stanu zachowania gatunków i typów siedlisk na nim występujących za pomocą tych samych kryteriów, co przy procedurze zawartej w art. 6 ust. 3. Pojęcie to należy interpretować w sposób dynamiczny, zgodnie z zmianami stanu zachowania siedliska lub gatunków występujących na danym obszarze.

3.5. WSKAŹNIKI POGORSZENIA STANU SIEDLISKA I NIEPOKOJENIA GATUNKÓW

Państwa członkowskie muszą wprowadzić odpowiednie środki ochronne w celu zachowania **ekologicznych właściwości** obszarów Natura 2000 od momentu, gdy zostaną one zaproponowane jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty.

Trybunał potwierdził to w wyroku w sprawie Bund (C-244/05, pkt 45): „należy przypomnieć [...], że zgodnie z załącznikiem III etap 1 dyrektywy charakter ekologiczny terenu wyznaczonego przez właściwe władze krajowe powinien odzwierciedlać wskazane tam kryteria oceny, to jest stopień reprezentatywności typu siedliska przyrodniczego, jego powierzchnię, strukturę, funkcje, wielkość i zagęszczenie populacji gatunków żyjących w obrębie terenu, cechy siedliska, które są ważne dla danych gatunków, stopień odizolowania populacji gatunków żyjących w obrębie terenu oraz wartość terenu dla ochrony typu siedliska i danych gatunków”.

Wynika stąd, że nie można dopuścić, aby stan właściwości ekologicznych obszaru pogorszył się w stosunku do ich stanu w momencie wyznaczenia obszaru. Jeśli został osiągnięty lepszy stan, to on powinien być punktem odniesienia. Co do zasady na danym obszarze niepokojenie lub pogorszenie stanu ocenia się w poszczególnych przypadkach z wykorzystaniem wskaźników (zob. poniżej) w odniesieniu do znaczenia zmiany ich wartości⁽³⁵⁾.

3.5.1. Pogorszenie stanu typów siedlisk i siedlisk gatunków

Pogorszenie stanu oznacza wszelkiego rodzaju degradację mającą wpływ na siedlisko. Państwo członkowskie musi wziąć pod uwagę wszystkie rodzaje oddziaływania na środowisko, w którym znajdują się siedliska (przestrzeń, woda, powietrze, gleby). Jeśli w wyniku tych oddziaływań parametry zachowania danego siedliska będą gorsze niż wcześniej, można uznać, że doszło do pogorszenia jego stanu.

Należy zauważyć, że wymóg uniknięcia pogorszenia stanu odnosi się nie tylko do **typów siedlisk** wymienionych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej, dla których obszar został wyznaczony, ale również do **siedlisk gatunków**, wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej i załączniku I do dyrektywy ptasiej oraz gatunków wędrownych, których dotyczy art. 4 ust. 2 dyrektywy ptasiej, dla których ten obszar został wyznaczony.

Aby ocenić to pogorszenie stanu, można odnieść się do celów ochrony i ekologicznych właściwości obszaru, na podstawie których obszar został uznany za teren mający znaczenie dla Wspólnoty (zgodnie z kryteriami wyboru z załącznika III do dyrektywy) lub za OSO.

Te właściwości ekologiczne **typów siedlisk** zapisywane są w standardowym formularzu danych Natura 2000 przy pomocy następujących parametrów⁽³⁶⁾:

— **Stopień reprezentatywności** określa „typowość” danego siedliska przyrodniczego.

Powinno to być powiązane z podręcznikiem interpretacji typów siedlisk z załącznika I⁽³⁷⁾, ponieważ podręcznik ten zawiera definicję każdego typu siedliska wraz z wykazem charakterystycznych gatunków oraz innymi istotnymi elementami. Wszelkie zdarzenia, działalność lub procesy powodujące zmniejszenie reprezentatywności typu siedliska należy uznać za pogorszenie stanu.

— **Powierzchnia** siedliska na obszarze oraz jego powierzchnia względna w odniesieniu do ogólnej powierzchni pokrytej przez ten typ siedliska w obrębie terytorium państwa.

Wszelkie zdarzenia, działalność i procesy przyczyniające się do zmniejszenia na danym obszarze rozmiarów typu siedliska lub siedliska gatunków, dla których obszar ten został wyznaczony, należy uznać za pogorszenie stanu.

— **Poziom ochrony** struktury i funkcji danego typu siedliska przyrodniczego i możliwości odtworzenia.

Podobne zasady mogą obowiązywać w przypadku siedlisk gatunków, np. terenów podmokłych dla ptaków. Osłabienie któregokolwiek z tych czynników, które są konieczne do długotrwałego zachowania siedlisk i siedlisk gatunków, może być uznane za pogorszenie stanu. Może ono być spowodowane nie tylko fizycznym zmniejszeniem rozmiarów siedliska, ale również utratą jego funkcji jako miejsce rozrodu, żerowania, odpoczynku i postoju dla gatunków.

Funkcje konieczne do zapewnienia długoterminowego przetrwania będą oczywiście zależne od siedliska. Państwa członkowskie muszą znać te wymagania (na podstawie badań, gromadzonych danych itp.), ponieważ art. 6 ust. 1 stanowi, że muszą one podejmować środki „odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II”.

⁽³⁵⁾ Prace przeprowadzone w ramach mapowania i oceny ekosystemów i usług ekosystemowych dostarczają wskaźników presji wywieranych na ekosystemy, które mogą być również wykorzystane w ocenie pogorszenia stanu siedliska i niepokojenia gatunków – zob. w szczególności piąte sprawozdanie techniczne (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

⁽³⁶⁾ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie formularza zawierającego informacje o terenach Natura 2000 (notyfikowana jako dokument nr C(2011) 4892) (2011/484/UE), Dz.U. L 198 z 30.7.2011, s. 39. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:198:0039:0070:PL:PDF>

⁽³⁷⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf

Pogorszenie stanu siedliska na danym obszarze występuje, gdy dojdzie do zmniejszenia powierzchni pokrytej przez ten typ siedliska lub siedlisko gatunków lub gdy konkretna struktura lub funkcje konieczne do zapewnienia długotrwałego zachowania tego siedliska lub gatunków związanych z tym siedliskiem zmniejszyły się w porównaniu do stanu początkowego lub odtworzonego. Ocena ta jest dokonywana w oparciu o założenia ochrony danego obszaru oraz jego wkład w zapewnienie spójności sieci.

3.5.2. Niepokojenie gatunków

W odróżnieniu od pogorszenia stanu niepokojenie nie wpływa bezpośrednio na stan fizyczny siedliska. Dotyczy ono gatunków i może być ograniczone czasowo (hałas, źródło światła itp.). Istotnymi parametrami są zatem intensywność, czas trwania i częstotliwość występowania niepokojenia.

Aby ocenić, czy niepokojenie jest znaczące w odniesieniu do celów dyrektywy, można odwołać się do definicji właściwego stanu ochrony gatunku określonej w art. 1 lit. i) na podstawie następujących czynników:

- „**Dane o dynamice liczebności populacji** rozpatrywanego gatunku wskazują, że gatunek ten sam utrzymuje się w skali długoterminowej jako trwały składnik swoich siedlisk przyrodniczych”.

Wszelkie zdarzenia, działalność lub procesy przyczyniające się do długoterminowego spadku liczebności populacji gatunku na danym obszarze mogą być uznawane za znaczące niepokojenie.

- „Naturalny zasięg gatunków nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości”

Wszelkie zdarzenia, działania lub procesy przyczyniające się do ograniczenia lub wystąpienia ryzyka ograniczenia zasięgu gatunków na danym obszarze mogą być uznawane za znaczące niepokojenie.

- „Istnieje i prawdopodobnie będzie istnieć siedlisko wystarczająco duże, aby utrzymać swoje populacje przez dłuższy czas”.

Wszelkie zdarzenia, działania lub procesy przyczyniające się do ograniczenia rozmiaru dostępnego siedliska gatunków mogą być uznawane za znaczące niepokojenie.

W związku z tym oddziaływania takie jak hałas, wibracje oraz odizolowanie subpopulacji mogą stanowić znaczące niepokojenie danego gatunku. Zatem brak wprowadzenia przez państwo członkowskie środków mających na celu zapobieganie im stanowi naruszenie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej (C-404/09).

Czynniki takie jak intensywność, częstotliwość występowania i czas trwania niepokojenia mogą być uwzględniane przy określaniu znaczenia niepokojenia, które może różnić się w zależności od gatunku, czasu lub warunków (np. dostępność pożywienia lub wystarczająco dużych obszarów w pobliżu, na których nie występuje niepokojenie).

Niepokojenie gatunków na danym obszarze występuje na skutek zdarzeń, działań lub procesów, które na tym obszarze przyczyniają się do ograniczenia lub wystąpienia ryzyka ograniczenia zasięgu gatunku lub do ograniczenia dostępnego dla niego siedliska. Ocena ta jest dokonywana w oparciu o założenia ochrony danego obszaru oraz jego wkład w zapewnienie spójności sieci.

4. ART. 6 UST. 3

Wyjaśnienie pojęć: plan lub przedsięwzięcie, prawdopodobieństwo istotnego oddziaływania odpowiednia ocena, założenia ochrony obszaru, łączne skutki, właściwe władze, opinia społeczeństwa, integralność terenu

4.1. TREŚĆ

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. 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 oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4.2. ZAKRES

W odniesieniu do **celu i kontekstu** rolę art. 6 ust. 3 i 4 należy rozważyć w stosunku do roli art. 6 ust. 1 (lub w przypadku OSO art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej) oraz art. 6 ust. 2. Należy w szczególności pamiętać, że nawet jeśli stwierdzono, że zakres art. 6 ust. 3 obejmuje daną inicjatywę lub działalność, konieczne będzie zapewnienie jej zgodności z innymi wyżej wspomnianymi przepisami.

Należy zauważyć, że działalność, która przyczynia się do realizacji założeń ochrony lub jest z nimi zgodna, może już być uwzględniona w ramach art. 6 ust. 1 i 2 – na przykład tradycyjne praktyki gospodarki rolnej, które utrzymują pewne typy siedlisk i gatunki. Przepisy art. 6 ust. 3 i 4 ustanawiają system zezwoleń określający okoliczności, w których na plany i przedsięwzięcia mogące w sposób istotny negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000 zezwolenia mogą być udzielane, a w których nie. Zapewniają one zatem, aby wymogi ekonomiczne i inne wymagania niezwiązane z ekologią były uwzględniane w świetle celów ochrony obszaru.

Art. 6 ust. 3 określa *wieloetapową procedurę* rozpatrywania planów i przedsięwzięć⁽³⁸⁾.

- a) Pierwsza część procedury polega na wstępnej ocenie (kontroli) mającej na celu określenie, czy, po pierwsze, plan lub przedsięwzięcie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub dla jego celów konieczne i po drugie, czy może w sposób istotny oddziaływać na dany obszar. Jest to uregulowane przez art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze.
- b) Druga część procedury, określona w art. 6 ust. 3 zdanie drugie, dotyczy odpowiedniej oceny i decyzji właściwych władz krajowych.

Trzecią część procedury, określoną w art. 6 ust. 4, stosuje się, gdy pomimo negatywnej oceny nie jest proponowane odrzucenie planu lub przedsięwzięcia, lecz jego dalsze rozpatrzenie. W tym przypadku art. 6 ust. 4 dopuszcza odstępstwa od art. 6 ust. 3 w określonych warunkach.

Zastosowanie tej procedury i jej zakres zależą od szeregu czynników, a każdy kolejny etap wynika z poprzedniego. Kolejność realizowania etapów musi być zatem zachowana, aby zapewnić prawidłowe stosowanie art. 6 ust. 3.

W odniesieniu do *zakresu geograficznego* przepisy art. 6 ust. 3 nie ograniczają się wyłącznie do planów i przedsięwzięć mających miejsce na terenie chronionym lub obejmujących ten teren. Dotyczą one również planów i przedsięwzięć realizowanych poza danym terenem, które mogą jednak oddziaływać na niego w istotny sposób niezależnie od tego, w jakiej odległości od danego obszaru się znajdują (C-98/03, pkt 51 oraz C-418/04, pkt 232 i 233).

Ponadto Trybunał stwierdził, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie wyklucza przyjęcia bardziej rygorystycznych krajowych środków ochronnych, które mogłyby polegać na przykład na ustanowieniu bezwzględnego zakazu prowadzenia niektórych rodzajów działalności bez dokonania oceny oddziaływania konkretnego przedsięwzięcia lub planu na dany obszar Natura 2000 (C-2/10, pkt 39–75).

Art. 6 ust. 3 określa wieloetapową procedurę rozpatrywania planów i przedsięwzięć, które mogą w istotny sposób oddziaływać na obszar Natura 2000. Działalność niepodlegająca zakresowi art. 6 ust. 3 będzie musiała nadal być zgodna z przepisami art. 6 ust. 1 – lub w przypadku OSO art. 3 i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej – oraz art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

4.3. ZWIĄZEK POMIĘDZY ART. 6 UST. 2 A ART. 6 UST. 3

Zarówno art. 6 ust. 2, jak i art. 6 ust. 3 mają na celu zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu na obszar. W przypadku art. 6 ust. 2 celem jest uniknięcie „pogorszenia stanu [...] lub znaczącego niepokojenia”. Art. 6 ust. 3 ma na celu uniknięcie zezwolenia na realizację planów lub przedsięwzięć, które mogłyby wpływać „niekorzystanie na dany teren”. Cele są zatem zasadniczo podobne. Należy jednak przypomnieć, że przepisy art. 6 ust. 2 obowiązują *przez cały czas*, podczas gdy przepisy art. 6 ust. 3 stosowane są tylko wtedy, *gdy proponowany jest plan lub przedsięwzięcie*, które mogą w istotny sposób oddziaływać na dany obszar. Ponieważ oba ustępy mają ten sam ogólny cel, wydaje się logiczne, że wszelkie plany lub przedsięwzięcia, na które udzielono pozwolenia, zgodnie z art. 6 ust. 3, będą również zgodne z przepisami art. 6 ust. 2, chyba że okaże się, że mogą one doprowadzić do pogorszenia stanu siedliska lub niepokojenia gatunków, dla których dany obszar został wyznaczony.

⁽³⁸⁾ Uproszczony schemat tej procedury przedstawiono w załączniku II na końcu niniejszego dokumentu.

Zostało to potwierdzone przez Trybunał (C-127/02, pkt 35–37): „Jeżeli udzielono pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, to, co się tyczy wpływu tego planu lub przedsięwzięcia na teren chroniony, zbędnym jest jednoczesne stosowanie ogólnej normy ochrony przewidzianej w art. 6 ust. 2”. Udzielenie pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zakłada w sposób konieczny, że uznano, iż tenże plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren i w konsekwencji, nie może również spowodować pogorszeń lub niepokoju w rozumieniu art. 6 ust. 2.

Mimo to, nie można wykluczyć, że w przyszłości okaże się, nawet przy nie wystąpieniu błędnego działania właściwych organów państwa, że taki plan lub przedsięwzięcie może wywoływać takie pogorszenia lub niepokoje. W takich okolicznościach zastosowanie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej umożliwi spełnienie podstawowego celu zachowania i ochrony jakości środowiska, włącznie z ochroną siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, który został określony w pierwszym motywie tej dyrektywy”.

Z drugiej strony w przypadku, gdy zezwolenie na plan lub przedsięwzięcie zostało udzielone niezgodnie z art. 6 ust. 3, stwierdzenie naruszenia art. 6 ust. 2 tego artykułu jest możliwe, jeżeli wykazane zostanie pogorszenie stanu siedliska lub niepokojenie gatunków, dla których dany obszar został wyznaczony (C-304/05, C-388/05, C-404/09, C-141/14).

To samo dotyczy wszystkich przedsięwzięć i działalności, na które wydano zezwolenia przed umieszczeniem terenów w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty lub sklasyfikowaniem ich jako OSO. Te przedsięwzięcia i działalności nie podlegają obowiązkowi oceny ich skutków dla typów siedlisk i gatunków na mocy art. 6 ust. 3, ale mogą wpływać niekorzystnie na te tereny. Art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować jako spójną całość i zmierza on do zapewnienia takiego samego poziomu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunkowych (C-258/11, C-521/12, C-399/14, sprawy połączone C-387 i 388/15).

Jeżeli zatem z art. 6 ust. 2 wynika obowiązek przeprowadzenia następczej oceny oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na dany teren, powinna ona zostać przeprowadzona zgodnie z wymogami art. 6 ust. 3 (C-399/14, pkt 54).

W stosunku do każdego działania, którego realizacja wymagała uzyskania pozwolenia, a które zostało zrealizowane bez pozwolenia, a zatem nielegalnie, art. 6 ust. 3 nie znajduje zastosowania. Takie działania mogą jednak mieć skutki naruszające art. 6 ust. 2, do którego przestrzegania zobowiązane są państwa członkowskie (C-504/14).

4.4. CO NALEŻY ROZUMIEĆ PRZEZ „PLAN LUB PRZEDSIĘWZIĘCIE, KTÓRE NIE JEST BEZPOŚREDNIO ZWIĄZANE LUB KONIECZNE DO ZAGOSPODAROWANIA TERENU”?

O ile w dyrektywie nie zdefiniowano „planu” lub „przedsięwzięcia”, należy zwrócić szczególną uwagę na ogólne zasady wykładni, w szczególności zasadę, zgodnie z którą wykładni poszczególnych przepisów prawa Unii należy dokonywać na podstawie ich brzmienia, celu oraz kontekstu, w jakim występują.

Istnieją dwa argumenty przemawiające za zastosowaniem szerokiej wykładni „planu” lub „przedsięwzięcia”:

- Po pierwsze, dyrektywa siedliskowa nie ogranicza zakresu ani planu, ani przedsięwzięcia poprzez odwołanie się do konkretnych ich kategorii. Głównym czynnikiem ograniczającym jest natomiast to, czy mogą one w istotny sposób oddziaływać na obszar.
- Po drugie, następstwem dalszego stosowania art. 6 ust. 2 w odniesieniu do działalności wyłączonej z zakresu art. 6 ust. 3 i 4 jest to, że im bardziej zawężona jest definicja pojęcia „plan” i „przedsięwzięcie”, tym większe są potencjalne ograniczenia środków pozwalających na uwzględnienie interesów związanych z ochroną w odniesieniu do przynoszących szkody interesów niezwiązanych z ochroną, a zatem zapewnienie prawidłowego stosowania art. 6 ust. 2, tj. uniknięcie pogorszenia stanu siedlisk i niepokojenia gatunków.

4.4.1. Przedsięwzięcie

Za szeroką definicją „przedsięwzięcia” przemawia, przez analogię, dyrektywa 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁽³⁹⁾, zwana dalej dyrektywą OOŚ. Dyrektywa ta dotyczy podobnego kontekstu i ustanawia zasady oceny przedsięwzięć, które mogą mieć znaczące skutki dla środowiska. Art. 1 ust. 2 dyrektywy OOŚ stanowi, że „przedsięwzięcie” oznacza:

„— wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów, – inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych”.

Jest to bardzo szeroka definicja (wyrok Trybunału w sprawie Kraaijeveld, C-72/95, pkt 30 i 31), która nie ogranicza się do fizycznej budowy, ale obejmuje również inne interwencje w otoczeniu naturalnym, w tym regularne działania mające na celu wykorzystywanie zasobów naturalnych⁽⁴⁰⁾. Na przykład może być nią objęta znaczna intensyfikacja rolnictwa grożąca uszkodzeniem lub zniszczeniem półnaturalnego charakteru obszaru⁽⁴¹⁾.

Trybunał wydał szereg orzeczeń dotyczących rodzaju interwencji, które wymagają stosowania art. 6 ust. 3.

W sprawie Waddenzee (C-127/02, pkt 25–29) doprecyzowano, że **działalność, która wykonywana jest na przedmiotowym terenie regularnie** od wielu lat, ale każdego roku wydawane jest na nią pozwolenie na określony czas, przy czym za każdym razem dokonuje się nowej oceny kwestii, czy działalność ta może być wykonywana i, jeżeli tak, na jakiej części terenu, za każdym razem w momencie składania każdego wniosku powinna być traktowana jako odrębny plan lub przedsięwzięcie w znaczeniu dyrektywy siedliskowej.

W wyroku w sprawie Papenburg (C-226/08, pkt 50–51) Trybunał orzekł ponadto, że: „[...] bieżące prace konserwacyjne w kanale żeglugowym estuariów, które nie są związane z zagospodarowaniem terenu lub do zagospodarowania konieczne [...] muszą, o ile są przedsięwzięciem i mogą oddziaływać na dany teren w sposób istotny, zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z tymi przepisami [art. 6 ust. 3]”.

Jednak „jeżeli ze względu w szczególności na powtarzalność, charakter i wymogi wykonywania tych prac mogą one być traktowane jako jedna operacja, szczególnie gdy mają na celu utrzymanie pewnej głębokości kanału żeglugowego przy pomocy regularnych i koniecznych do tego celu prac pogłębiania, te prace konserwacyjne mogą być uznane za jedno i to samo przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej”.

Trybunał orzekł również, że **możliwość całkowitego zwolnienia pewnych rodzajów działalności jest niezgodna z przepisami art. 6 ust. 3** (C-256/98, C-6/04, C-241/08, C-418/04, C-538/09). Ponadto Trybunał orzekł, że przedsięwzięcia nie mogą być wyłączone z obowiązku oceny wyłącznie ze względu na to, że nie wymagają pozwolenia (C-98/03, pkt 43–52).

Trybunał orzekł również, że rozmiar przedsięwzięcia nie jest istotny, ponieważ sam w sobie nie wyklucza on możliwości, że przedsięwzięcie może oddziaływać na teren chroniony w istotny sposób (C-98/03; C-418/04, pkt 244).

4.4.2. Plan

Pojęcie „plan” do celów art. 6 ust. 3 również ma potencjalnie szerokie znaczenie. Odwołując się analogicznie do dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko⁽⁴²⁾ (zwanej dalej dyrektywą w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko), art. 2 lit. a) definiuje plany i programy jako:

Plany i programy, w tym współfinansowane przez Wspólnotę Europejską, jak również wszelkie ich modyfikacje:

- *przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub przygotowywane przez organ do przyjęcia za pośrednictwem procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd, i*
- *wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne.*

⁽³⁹⁾ Dz.U. L 26 z 28.1.2012, s. 1, zmieniona dyrektywą 2014/52/UE.

⁽⁴⁰⁾ Znaczenie tej definicji dla dyrektywy siedliskowej stwierdził również Trybunał (C-127/02, pkt 26).

⁽⁴¹⁾ Takie interwencje/działania muszą obejmować zmiany stanu fizycznego danego miejsca, aby podlegały zakresowi dyrektywy OOŚ (wyrok Trybunału w sprawie Pro-Braine, C-121/11, pkt 31; wyrok Trybunału w sprawie Brussels Airport, C-275/09, pkt 30).

⁽⁴²⁾ Dz.U. L 197 z 21.7.2001, s. 30.

W tej kwestii Trybunał orzekł, że „mając na uwadze cel dyrektywy 2001/42, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska, **przepisy wyznaczające zakres stosowania tej dyrektywy**, a w szczególności zawierające definicje aktów, które ona obejmuje, **należy interpretować rozszerzająco**” (C-567/10, pkt 24–43).

Użytkowanie terenów i plany przestrzenne mają oczywiste znaczenie zgodnie z dyrektywą siedliskową. Niektóre plany mają bezpośrednie skutki prawne dla użytkownika terenu, inne – tylko skutki pośrednie. Na przykład regionalne lub geograficznie rozległe plany przestrzenne nie są stosowane bezpośrednio, ale jako podstawa dla bardziej szczegółowych planów lub jako ramy na potrzeby wydawanych zezwoleń na inwestycje, które wówczas mają bezpośrednie skutki prawne. Oba rodzaje planów użytkowania terenu należy uznać za objęte art. 6 ust. 3 w zakresie, w którym mogą oddziaływać w sposób istotny na obszar Natura 2000.

Trybunał podtrzymał to stanowisko (C-6/04, pkt 52), stwierdzając, że choć na podstawie planów zagospodarowania gruntów nie zawsze dozwolone są przedsięwzięcia rozwojowe i na przedsięwzięcia te należy uzyskać pozwolenie w zwykłym postępowaniu, to **wpływają one znacząco na decyzję w tej dziedzinie**. Plany zagospodarowania terenów powinny zatem być również poddane odpowiedniej ocenie skutków dla danego terenu (zob. również C-418/04).

Należy uznać, że zakres art. 6 ust. 3 obejmuje również **plany sektorowe**, o ile mogą one oddziaływać w sposób istotny na obszary Natura 2000. Mogą to być na przykład plany sieci transportowych, plany energetyczne, plany gospodarki odpadami, plany gospodarki wodnej lub plany gospodarki leśnej (zob. C-441/17, pkt 122–124).

Należy jednak odróżnić plany, które mają charakter deklaracji politycznych, tj. dokumenty polityczne wyrażające ogólną wolę polityczną lub zamiary ministerstwa lub władz niższego szczebla. Przykładem może być ogólny plan na rzecz zrównoważonego rozwoju na terenie państwa członkowskiego lub w regionie. Niezasadne wydaje się traktowanie ich jako „planów” w rozumieniu art. 6 ust. 3, w szczególności, jeśli wszelkie inicjatywy wynikające z takich deklaracji politycznych muszą zostać przyjęte w drodze planu zagospodarowania terenu lub planu sektorowego (C-179/06, pkt 41)⁽⁴³⁾. Jeśli jednak związek pomiędzy treścią takiej inicjatywy a znaczącym oddziaływaniem na obszar Natura 2000 jest jasny i bezpośredni, należy stosować art. 6 ust. 3.

Jeśli konkretne przedsięwzięcia są tylko ogólnie wspomniane w planie, ale nie w sposób szczegółowy, ocena dokonana na poziomie planu nie zwalnia konkretnych przedsięwzięć z obowiązku przeprowadzenia oceny, określonego w art. 6 ust. 3 na późniejszym etapie, gdy znane będzie więcej szczegółów⁽⁴⁴⁾.

4.4.3. Nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu [...]

Z kontekstu i celu art. 6 jasno wynika, że pojęcie „zagospodarowanie” należy rozumieć jako tworzenie planów zagospodarowania mających na celu „ochronę” obszaru, tj. w znaczeniu, w jakim zostało użyte w art. 6 ust. 1. Jeśli zatem działalność jest bezpośrednio związana z celami w zakresie ochrony lub konieczna do ich realizacji, jest ona zwolniona z obowiązku dokonania oceny.

Wprowadzając możliwość ustanawiania planów zagospodarowania, art. 6 ust. 1 przewiduje elastyczność dla państw członkowskich w kwestii formy, jaką mogą przyjąć takie plany. Plany mogą być opracowane specjalnie dla tych terenów bądź „zintegrowane z innymi planami rozwoju”. Może to być zatem „czysty” plan zagospodarowania dotyczący ochrony lub „mieszany” plan uwzględniający ochronę oraz inne cele.

Słowa „nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do [...]” zapewniają, aby w razie konieczności nadal istniał wymóg przeprowadzenia odpowiedniej oceny niezwiązanej z ochroną części planu lub przedsięwzięcia mającego wśród swoich celów zarządzanie ochroną.

⁽⁴³⁾ Pozostaje to bez uszczerbku dla stosowania dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (2001/42/WE).

⁽⁴⁴⁾ Szczegółowe informacje dotyczące różnych etapów oceny znajdują się w wytycznych dotyczących usprawniania procedur oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, rozdział 3.2: http://ec.europa.eu/environment/cia/pdf/PCI_guidance.pdf.

Komercyjne pozyskiwanie drewna na przykład może stanowić część planu zagospodarowania ochrony terenu zalesionego wyznaczonego jako specjalny obszar ochrony. Ponieważ komercyjny aspekt nie jest niezbędny do zarządzania ochroną na danym obszarze, konieczne może być dokonanie jego oceny.

Trybunał poparł to stanowisko (C-241/08, pkt 55), wskazując, że „sama zgodność umów Natura 2000 z celami z zakresu ochrony nie wystarcza w świetle art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, aby prace, budowy i plany zagospodarowania przewidziane w tych umowach były całkowicie zwolnione z oceny oddziaływania na teren”.

Mogą również zaistnieć okoliczności, w których plan lub przedsięwzięcie bezpośrednio związane z zagospodarowaniem jednego obszaru lub dla jego celów konieczne, może oddziaływać na inny obszar.

Na przykład, w celu poprawy warunków zalewania jednego terenu zaproponowana może zostać budowa zapory w innym miejscu, która może w istotny sposób negatywnie na to miejsce oddziaływać. W takim przypadku plan lub przedsięwzięcie powinno być poddane ocenie w odniesieniu do obszaru, na który oddziałuje.

Ponadto w sprawie C-441/17 (C-441/17, pkt 123) zidentyfikowano przykład planu (mającego za przedmiot jedynie zwiększenie etatu pozyskania drewna poprzez realizację rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej na obszarze Natura 2000), który nie jest bezpośrednio związany z ochroną, ponieważ nie określa żadnych celów i środków ochronnych, a zatem podlegałyby rozpatrzeniu na podstawie art. 6 ust. 3.

Pojęcie „przedsięwzięcia” powinno być interpretowane szeroko, tak aby obejmowało zarówno prace budowlane, jak i inne ingerencje w środowisko naturalne. Pojęcie „planu” również ma szerokie znaczenie obejmujące plany zagospodarowania terenu i plany lub programy sektorowe.

Plany i przedsięwzięcia bezpośrednio związane z zarządzaniem ochroną obszaru, zarówno oddzielnie, jak i jako część innych planów i przedsięwzięć, powinny być zasadniczo wyłączone z przepisów art. 6 ust. 3, ale ich części niezwiązane z ochroną nadal mogą wymagać oceny.

4.5. JAK OKREŚLIĆ, CZY PLAN LUB PRZEDSIĘWZIĘCIE MOŻE „W ISTOTNY SPOSÓB ODDZIAŁYWAĆ” NA OBSZAR, „ZARÓWNO ODDZIELNIE, JAK I W POŁĄCZENIU Z INNYMI PLANAMI LUB PRZEDSIĘWZIĘCIAMI”?

To wyrażenie obejmuje zarówno związek przyczynowo skutkowy, jak i aspekt kumulacyjny. Z jednej strony konieczne jest zbadanie, jakie rodzaje oddziaływań zostały uwzględnione („istotne oddziaływanie”), a następnie, które rodzaje przyczyn mogą powodować takie skutki („mogą [...] zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu”).

Określenie, czy plan lub przedsięwzięcie może w istotny sposób oddziaływać na obszar, będzie miało skutki praktyczne i prawne. Jeśli zatem proponowany jest plan lub przedsięwzięcie, ważne jest, aby po pierwsze uwzględnić tę kluczową kwestię, a po drugie, aby było to uzasadnione badaniami naukowymi i specjalistycznymi.

Plany i przedsięwzięcia, w przypadku których prawdopodobieństwo oddziaływania w istotny sposób jest uznawane za niewielkie, mogą być rozpatrywane bez odniesienia do kolejnych etapów z art. 6 ust. 3. Państwa członkowskie będą jednak musiały uzasadnić i odnotować powody, dla których po wstępnej kontroli wyciągnięto takie wnioski.

4.5.1. Może [...]

Zabezpieczenia określone w art. 6 ust. 3 są uruchamiane nie na podstawie uzyskania **pewności**, lecz na podstawie **prawdopodobieństwa** wystąpienia istotnego oddziaływania. Zatem zgodnie z zasadą ostrożności niedopuszczalne jest niedokonanie oceny ze względu na to, że wystąpienie istotnego oddziaływania nie jest pewne.

Zostało to potwierdzone przez Trybunał w wyroku w sprawie Waddenzee (C-127/02, pkt 39–44): „[...] [Mechanizm ochrony środowiska przewidziany] w art. 6 ust. 3 [...] nie zakłada zaistnienia pewności, że plan lub przedsięwzięcie oddziałuje na dany teren w istotny sposób, lecz jedynie prawdopodobieństwo wskazuje wówczas na związek pomiędzy planem lub przedsięwzięciem a wystąpieniem takiego skutku. [...] w przypadku wątpliwości co do niewystąpienia ewentualnych istotnych oddziaływań należy dokonać takiej oceny. Art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze [...] należy interpretować w ten sposób, że każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla tego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony, **jeżeli na podstawie obiektywnych informacji** nie można wykluczyć, że przedmiotowy plan lub przedsięwzięcie będzie oddziaływać na dany teren w istotny sposób, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami”.

Ponownie warto odnieść się do dyrektywy OOS 2011/92/UE ze zmianami, ponieważ sformułowanie „może w istotny sposób oddziaływać” jest niemal identyczne z podstawowym sformułowaniem użytym do ustanowienia obowiązku przeprowadzenia oceny na podstawie dyrektywy OOS⁽⁴⁵⁾. Dyrektywa OOS jest również przydatna przy określaniu czynników, które mogą przyczynić się do powstawania prawdopodobieństwa istotnego oddziaływania⁽⁴⁶⁾. W przypadku każdego wniosku, dla którego uznano, że konieczne jest dokonanie oceny na podstawie dyrektywy OOS, między innymi ze względu na to, że może on oddziaływać w znaczący sposób na obszar Natura 2000, można stwierdzić, że podlega on obowiązkowi oceny przewidzianemu w art. 6 ust. 3⁽⁴⁷⁾.

Przy określaniu prawdopodobieństwa wystąpienia znaczących negatywnych skutków, a tym samym potrzeby dokonania oceny, środki łagodzące (tj. środki mające na celu zmniejszenie negatywnych skutków) nie mogą być brane pod uwagę. Zostało to potwierdzone przez Trybunał w wyroku w sprawie C-323/17: „Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory należy interpretować w ten sposób, że w celu ustalenia, czy konieczne jest dokonanie później odpowiedniej oceny skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu, nie należy uwzględniać na etapie wstępnej kontroli środków mających na celu uniknięcie lub ograniczenie szkodliwego wpływu tego planu lub przedsięwzięcia na ów teren”⁽⁴⁸⁾.

Prawdopodobieństwo istotnego oddziaływania może wynikać nie tylko z planów lub przedsięwzięć znajdujących się **na** terenie chronionym, ale również z planów i przedsięwzięć znajdujących się **poza** terenem chronionym (C-142/16, pkt 29). Tereny podmokłe na przykład mogą zostać uszkodzone przez odwadnianie gruntów przeprowadzane w pewnej odległości od granic terenu podmokłego. Na dany obszar może wpływać również emisja zanieczyszczeń z zewnętrznego źródła. Dlatego ważne jest, aby państwa członkowskie, zarówno w swoim ustawodawstwie, jak i w stosowanych praktykach, umożliwiały wykorzystanie zabezpieczeń wynikających z art. 6 ust. 3 w odniesieniu do presji związanych z zagospodarowaniem terenu, w tym występujących poza obszarami Natura 2000, które mogą jednak oddziaływać w sposób istotny na którykolwiek z nich.

Powyższe zakłada uwzględnienie wszelkich **potencjalnych skutków transgranicznych**. Jeśli plan lub przedsięwzięcie w jednym państwie może oddziaływać w sposób istotny na obszar Natura 2000 znajdujący się w innym państwie, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, należy dokonać oceny obejmującej między innymi potencjalne skutki dla integralności odpowiednich obszarów Natura 2000 również w tym innym państwie.

W stosunku do planów i przedsięwzięć transgranicznych (tj. planów i przedsięwzięć zlokalizowanych w więcej niż jednym państwie członkowskim, na przykład rurociągów, kabli, mostów lub tuneli) należy podejmować odpowiednie działania w celu zapewnienia, aby wszystkie potencjalne oddziaływania na obszary Natura 2000 zostały uwzględnione. W tym celu oraz aby uniknąć powielania działań, odpowiednie właściwe władze powinny koordynować swoje oceny.

Jest to zgodne z konwencją z Espoo oraz z protokołem w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁽⁴⁹⁾, które zostały wdrożone w UE poprzez dyrektywę OOS i dyrektywę w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁽⁵⁰⁾. Dyrektywy te obejmują plany i przedsięwzięcia, które potencjalnie mogą wymagać dokonania oceny również na podstawie art. 6 dyrektywy siedliskowej, z czego wynika, że skutki transgraniczne podlegają też stosownej ocenie dokonywanej na podstawie dyrektywy siedliskowej, zgodnie z odpowiednimi przepisami tych dyrektyw.

Procedura na podstawie art. 6 ust. 3 nie jest uruchamiana w przypadku uzyskania pewności, lecz na podstawie prawdopodobieństwa istotnego oddziaływania planów lub przedsięwzięć niezależnie od tego, czy znajdują się na terenie chronionym, czy poza nim. Takie prawdopodobieństwo istnieje, jeśli istotne oddziaływanie na obszar nie może być wykluczone. Środki łagodzące nie mogą być brane pod uwagę na tym etapie. Należy uwzględnić również skutki transgraniczne.

⁽⁴⁵⁾ Zob. art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE zmienionej dyrektywą 2014/52/UE.

⁽⁴⁶⁾ Zob. załącznik III do dyrektywy 2011/92/UE zmienionej dyrektywą 2014/52/UE.

⁽⁴⁷⁾ Z drugiej strony odpowiednia ocena na podstawie art. 6 ust. 3 może być konieczna w przypadku przedsięwzięć, które są objęte zakresem dyrektywy OOS.

⁽⁴⁸⁾ Jednak na podstawie dyrektywy OOS możliwe jest uwzględnienie cech przedsięwzięcia lub środków, jakie przewidziano w celu uniknięcia lub zapobieżenia ewentualnemu znaczącemu negatywnemu wpływowi przy podejmowaniu decyzji dotyczących konieczności przeprowadzenia OOS (art. 4 ust. 5 lit. b) dyrektywy OOS ze zmianami).

⁽⁴⁹⁾ <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>

⁽⁵⁰⁾ Art. 7 dyrektywy 2011/92/UE (zmienionej dyrektywą 2014/52/UE) oraz art. 7 dyrektywy 2001/42/WE.

4.5.2. Istotne oddziaływanie

Pojęcie „istotnego” oddziaływania nie może być traktowane w sposób arbitralny. Po pierwsze, w dyrektywie termin ten jest stosowany w kontekście obiektywnym (tj. nie przewidziano możliwości jego swobodnej interpretacji). Po drugie, konieczne jest spójne podejście w kwestii tego, co jest „istotne”, aby zapewnić spójne funkcjonowanie sieci Natura 2000.

Choć istnieje potrzeba obiektywnej interpretacji zakresu pojęcia „istotne”, ta obiektywność musi być nieodłącznie związana z konkretnymi cechami terenu chronionego, którego dotyczy plan lub przedsięwzięcie, oraz panującymi na nim warunkami środowiskowymi. W związku z tym założenia ochrony obszaru oraz dotyczące go wcześniejsze lub podstawowe informacje mogą być bardzo istotne przy dokładnym identyfikowaniu wrażliwych kwestii związanych z ochroną (C-127/02, pkt 46–48).

Niektóre z tych informacji przedstawiono w standardowym formularzu danych sporządzanym podczas procesu wyboru obszaru na podstawie dyrektyw siedliskowej i ptasiej (zob. sekcja 3.5.1). Państwa członkowskie mogą również dysponować szczegółowymi planami zarządzania ochroną na danym obszarze, które opisują różnice we wrażliwości siedlisk i gatunków na różne zagrożenia.

„Istotność” będzie różna w zależności od takich czynników jak rozmiar tego oddziaływania, jego rodzaj i zakres, czas trwania, intensywność, moment jego wstąpienia, prawdopodobieństwo, skutki skumulowane oraz wrażliwość odnośnych siedlisk i gatunków.

W tym kontekście jasne jest, że to, co może być istotne dla jednego obszaru, nie musi być dla innego.

Na przykład utrata stu metrów kwadratowych siedliska może być istotna dla małego stanowiska rzadkiego storczyka, podczas gdy utrata podobnej powierzchni obszaru stepowego może być nieistotna, jeśli nie wiąże się z konsekwencjami dla celów ochrony danego obszaru.

Pojęcie tego, co jest istotne, musi być interpretowane obiektywnie. Wielkość oddziaływania musi zostać określona w planie lub przedsięwzięciu w odniesieniu do specyficznych cech i uwarunkowań środowiskowych danego chronionego obszaru, ze szczególnym uwzględnieniem celów ochrony obszaru i jego właściwości ekologicznych.

4.5.3. [...] zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami

Szereg nieznacznych oddziaływań może w połączeniu mieć istotne skutki. Jak wskazał Trybunał, „brak uwzględnienia łącznych skutków przedsięwzięć może skutkować w praktyce wyłączeniem wszystkich przedsięwzięć określonego typu spod obowiązku oceny, podczas gdy uwzględnione wspólnie mogą mieć istotny wpływ na środowisko” (C-418/04, C-392/96, pkt 76 i 82).

Do tej kwestii odnosi się art. 6 ust. 3 przez uwzględnienie połączenia skutków z innymi planów lub przedsięwzięć. W art. 6 ust. 3 nie określono wyraźnie, jakie inne plany i przedsięwzięcia objęte są zakresem przepisu dotyczącego oddziaływania łącznego.

Należy zauważyć, że celem tego przepisu jest uwzględnienie oddziaływań łącznych, a one pojawiają się często dopiero po pewnym czasie. W tym kontekście można rozpatrywać plany lub przedsięwzięcia **ukończone, zatwierdzone lecz nieukończone** lub **zaproponowane**:

- Oprócz skutków tych planów i przedsięwzięć, które są głównym przedmiotem oceny, stosowne może okazać się również zbadanie oddziaływania ukończonych już planów i przedsięwzięć w ramach tego „drugiego poziomu” oceny, w tym tych, które powstały lub miały miejsce przed transpozycją dyrektywy lub wyznaczeniem obszaru (zob. na przykład C-142/16, pkt 61 oraz 63). Choć ukończone już plany i przedsięwzięcia same w sobie nie podlegają obowiązkowi oceny wynikającemu z art. 6 ust. 3, istotne jest uwzględnienie ich przy ocenie oddziaływania bieżących planów lub przedsięwzięć, tak aby określić, czy mogą wystąpić skutki łączne wynikające z oddziaływania bieżących przedsięwzięć w połączeniu z innymi, ukończonymi już planami i przedsięwzięciami. Skutki takich ukończonych planów i przedsięwzięć zwykle byłyby częścią warunków początkowych, które są uwzględniane na tym etapie⁽⁵¹⁾.

⁽⁵¹⁾ Ukończone plany i przedsięwzięcia mogą również budzić wątpliwości na podstawie art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, ponieważ ich utrzymujące się skutki prowadzą do konieczności podjęcia przez państwo członkowskie naprawczych lub wyrównawczych środków ochronnych lub środków mających na celu uniknięcie pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków.

- Plany i przedsięwzięcia, na które udzielono w przeszłości pozwolenia, ale nie zostały jeszcze wdrożone lub ukończone, powinny być uwzględnione w przepisach dotyczących oddziaływania łącznego.
- W odniesieniu do innych proponowanych planów lub przedsięwzięć, na podstawie zasady pewności prawa, stosowne wydaje się ograniczenie obowiązywania przepisu dotyczącego oddziaływania łącznego do tych planów lub przedsięwzięć, które faktycznie zostały zaproponowane, tj. w przypadku których złożono wnioski o zatwierdzenie lub wydanie zgody. Musi być jednocześnie jasne, że rozpatrzenie przez państwo członkowskie proponowanego planu lub przedsięwzięcia nie stanowi domniemania na korzyść innych, jeszcze niezaproponowanych planów lub przedsięwzięć.

Jeśli stwierdzono na przykład, że inwestycja w zakresie zabudowy mieszkaniowej nie oddziałuje w sposób istotny i w związku z tym wydano na nią pozwolenie, to fakt ten nie powinien stanowić domniemania na korzyść kolejnych inwestycji w zakresie budowy mieszkaniowej.

Ponadto warto zauważyć, że ocena łącznych skutków nie ogranicza się do oceny podobnego rodzaju planów i przedsięwzięć z tej samej branży (np. szeregu przedsięwzięć mieszkaniowych). W ocenie należy uwzględnić wszystkie rodzaje planów lub przedsięwzięć, które mogłyby mieć znaczący wpływ w połączeniu z planem lub przedsięwzięciem objętym oceną.

Podobnie ocena powinna uwzględniać łączne oddziaływanie nie tylko pomiędzy przedsięwzięciami albo pomiędzy planami, ale także **pomiędzy planami a przedsięwzięciami** (i odwrotnie). Na przykład nowe przedsięwzięcie dotyczące budowy głównej autostrady przez dany obszar samo w sobie może nie wywierać niekorzystnego wpływu, lecz jeśli rozpatrzy się je w połączeniu z przedsięwzięciem dotyczącym zabudowy mieszkaniowej w tej samej okolicy, oddziaływanie obydwu przedsięwzięć może okazać się wystarczająco istotne, aby wpłynąć niekorzystnie na obszar. Z drugiej strony plan sam w sobie może nie mieć żadnego znaczącego wpływu na obszary Natura 2000, ale wynik jego oceny może być inny, jeśli zostanie jej poddany w połączeniu z dużym przedsięwzięciem budowlanym, które jest już zaplanowane lub udzielono na nie pozwolenia, ale nie jest uwzględnione w tym planie.

Potencjalne łączne oddziaływanie należy oceniać, wykorzystując rzetelne dane wyjściowe i nie tylko w oparciu o kryteria jakościowe. Powinno ono również stanowić integralną część ogólnej oceny i nie należy traktować go jedynie jako „refleksji” dokonanej na koniec procesu oceny.

Przy określaniu prawdopodobnego istotnego oddziaływania należy również rozważyć oddziaływanie danego planu lub przedsięwzięcia w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, aby uwzględnić w ocenie oddziaływanie łączne. Przepisy dotyczące łącznego oddziaływania odnoszą się do innych planów lub przedsięwzięć, które zostały już ukończone, udzielono na nie pozwolenia, lecz nie są one ukończone, lub zostały faktycznie zaproponowane.

4.6. CO NALEŻY ROZUMIEĆ PRZEZ „ODPOWIEDNIĄ OCENĘ JEGO SKUTKÓW DLA DANEGO TERENU Z PUNKTU WIDZENIA ZAŁOŻEŃ JEGO OCHRONY”?

4.6.1. Co należy rozumieć przez „odpowiednią” ocenę?

Celem odpowiedniej oceny jest ocena skutków planu lub przedsięwzięcia w świetle *założeń ochrony danego terenu*, oddzielnie albo w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami. Wnioski powinny umożliwić właściwym władzom stwierdzenie, *czy plan lub przedsięwzięcie wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu*. Dlatego też odpowiednia ocena koncentruje się w szczególności na gatunkach lub siedliskach, dla których wyznaczono obszar Natura 2000.

W wyroku w sprawie Waddenzee (C-127/02, pkt 52–54, 59) Trybunał podkreślił znaczenie wykorzystania najlepszej wiedzy naukowej przy przeprowadzaniu odpowiedniej oceny, aby umożliwić właściwym władzom uzyskanie pewności, że negatywne skutki dla integralności terenu nie wystąpią:

„Co się tyczy pojęcia »odpowiednia ocena skutków« w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, należy stwierdzić, że dyrektywa ta nie ustanawia żadnych szczególnych metod przeprowadzania takiej oceny. Mimo to, zgodnie z brzmieniem tego przepisu, odpowiednia ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu **powinna być dokonana przed udzieleniem na nie pozwolenia** i powinna brać pod uwagę skutek łączny, wynikający z kombinacji tego planu lub przedsięwzięcia z innymi planami lub przedsięwzięciami z punktu widzenia założeń ochrony terenu”.

„Dokonanie takiej oceny oznacza w związku z tym **określenie, zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie wszystkich aspektów planu lub przedsięwzięcia, mogących osobno lub w połączeniu z innymi planami i przedsięwzięciami oddziaływać na przedmiotowe założenia**”.

Właściwe organy państwowe, mając na uwadze odpowiednią ocenę skutków planu lub przedsięwzięcia na przedmiotowy teren z punktu widzenia założeń jego ochrony, mogą udzielić pozwolenia na tą działalność jedynie wówczas, gdy uzyskają pewność, że nie będzie ona miała negatywnych skutków na ten teren. „Ma to miejsce wówczas, **gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków**”.

Oceny ograniczone do ogólnego opisu oraz powierzchownego przeglądu istniejących danych na temat „przyrody” w obrębie obszaru nie mogą więc być uważane za „odpowiednie” do celów art. 6 ust. 3. Zdaniem Trybunału **odpowiednia ocena powinna zawierać całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości** w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla rzeczoności obszaru (C-304/05, pkt 69) ⁽⁵²⁾. Nie można uznać, że ocena jest odpowiednia, jeżeli brak jest informacji oraz wiarygodnych i aktualnych danych dotyczących siedlisk i gatunków występujących na danym obszarze (C-43/10, pkt 115).

Bowiem to w momencie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia nie może ono budzić, z naukowego punktu widzenia, żadnych racjonalnych wątpliwości co do braku możliwości wystąpienia szkodliwych skutków w odniesieniu do danego terenu (C-239/04, pkt 24).

Ponadto również monitorowanie wieloetapowe nie może wystarczyć do zapewnienia poszanowania obowiązku przewidzianego w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (C-142/16, pkt 43).

Z powyższego wynika, że odpowiednia ocena powinna **być uzasadniona i zapisana**. Jeżeli w zapisie oceny nie podano uzasadnionej podstawy podjęcia późniejszej decyzji (tj. jeżeli zapis stanowi prosty, nieuzasadniony pozytywny lub negatywny osąd planu lub przedsięwzięcia), ocena nie spełnia swojego celu i nie może być uznana za „odpowiednią”.

Wreszcie ważny jest również **czas**. Ocena jest krokiem poprzedzającym i stanowiącym podstawę dla innych kroków – w szczególności dla zatwierdzenia lub odrzucenia planu lub przedsięwzięcia. Dlatego też ocena musi zostać przeprowadzona, **zanim** właściwy organ podejmie decyzję o realizacji planu lub przedsięwzięcia albo o udzieleniu pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie (C-127/02, pkt 42). Oczywiście jeżeli plan lub przedsięwzięcie zostaną zmienione przed podjęciem decyzji w ich sprawie, możliwe jest dokonanie rewizji oceny w ramach iteracji. Organy nie powinny mieć jednak możliwości dodawania z mocą wsteczną treści do oceny po przejściu do następnego z kolejnych etapów określonych w art. 6 ust. 3 i art. 6 ust. 4.

Związek z dyrektywą w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) i dyrektywą w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Odpowiednia ocena jest często przeprowadzana w ramach procesu OOŚ lub strategicznej oceny oddziaływania na środowisko bądź równoległe z tym procesem, a jej wyniki są uwzględniane w odpowiednim sprawozdaniu na temat OOŚ lub strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Takie podejście może pomóc w optymalizacji etapów administracyjnych związanych z uzyskiwaniem zezwoleń na inwestycje zgodnie z prawodawstwem UE w dziedzinie ochrony środowiska ⁽⁵³⁾. Zmieniona dyrektywa OOŚ ⁽⁵⁴⁾ (art. 2 ust. 3) stanowi, że dla przedsięwzięć, w przypadku których obowiązek przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko wynika jednocześnie z dyrektywy OOŚ i dyrektywy siedliskowej, państwa członkowskie gwarantują – w stosownych przypadkach – zastosowanie skoordynowanych lub wspólnych procedur. Wydano odpowiednie wytyczne dotyczące tej kwestii ⁽⁵⁵⁾.

Niemniej jednak ważne jest, aby informacje istotne dla odpowiedniej oceny i wniosków z niej płynących można było w jasny sposób rozróżnić i zidentyfikować w sprawozdaniu z oceny oddziaływania na środowisko, tak aby można je było odróżnić od informacji zawartych w ogólnej OOŚ lub strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Jest to konieczne, ponieważ istnieje szereg istotnych różnic między procedurami OOŚ/strategicznej oceny oddziaływania na środowisko a procedurami odpowiedniej oceny, co oznacza, że **strategiczna ocena oddziaływania na środowisko ani OOŚ nie mogą zastąpić odpowiedniej oceny ani być jej zamiennikiem, ponieważ żadna z tych procedur nie jest nadrzędna w stosunku do drugiej**.

⁽⁵²⁾ Zob. również C-239/04 oraz C-404/09.

⁽⁵³⁾ Taka optymalizacja może również obejmować oceny wymagane na podstawie art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej – zob. również http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf.

⁽⁵⁴⁾ Dyrektywa 2011/92/UE zmieniona dyrektywą 2014/52/UE.

⁽⁵⁵⁾ Wytyczne Komisji dotyczące optymalizacji ocen środowiskowych przeprowadzanych na mocy art. 2 ust. 3 zmienionej dyrektywy w sprawie ocen oddziaływania na środowisko (zawiadomienie Komisji 2016/C 273/01, dostępne na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C:2016:273:TOC>).

Zostało to również potwierdzone przez Trybunał (C-418/04): „Te dwie dyrektywy [OOŚ i w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko] zawierają przepisy dotyczące procedury konsultacyjnej, nie wiążąc państw członkowskich w zakresie decyzji i dotycząc jedynie niektórych projektów i planów. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej władze krajowe wyrażają zgodę na plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren. **Ocena na podstawie dyrektywy OOŚ lub na podstawie dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko nie zastępuje zatem procedury oceny przewidzianej w art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej**”.

Najważniejsze podobieństwa i różnice pomiędzy odpowiednią oceną oraz OOŚ i strategiczną oceną oddziaływania na środowisko przedstawiono w załączniku I.

4.6.2. Treść odpowiedniej oceny

Odpowiednia ocena planów lub przedsięwzięć, które mogą naruszyć obszary Natura 2000, powinna zagwarantować pełne uwzględnienie wszystkich elementów przyczyniających się do integralności obszaru (zob. sekcja 3.7.4), zarówno w definicji podstawowych warunków, jak również w kolejnych etapach prowadzących do identyfikacji potencjalnych skutków, działań łagodzących i pozostałych następstw.

W związku z tym należy zapewnić uwzględnienie w odpowiedniej ocenie wszystkich elementów przyczyniających się do integralności obszaru zgodnie z założeniami ochrony obszaru i standardowym formularzem danych oraz oparcie tej oceny na **najlepszej dostępnej wiedzy naukowej w danej dziedzinie**.

Wymagane informacje powinny być aktualne (C-43/10, pkt 115) i mogą obejmować, w stosownych przypadkach, następujące aspekty:

- struktura i funkcja oraz rola poszczególnych zasobów ekologicznych obszaru,
- powierzchnia, reprezentatywność i stopień ochrony typów siedlisk znajdujących się na obszarze,
- wielkość populacji, stopień izolacji, ekotyp, pula genetyczna, struktura klas wieku oraz stopień ochrony gatunków wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej występujących na danym obszarze lub gatunków ptaków, dla których wyznaczono dany obszar specjalnej ochrony,
- wszelkie inne zasoby ekologiczne i funkcje przyrodnicze rozpoznane na danym obszarze, oraz
- wszelkie zagrożenia wpływające na siedliska i gatunki występujące na danym obszarze lub stwarzające potencjalne ryzyko dla tych siedlisk i gatunków.

Odpowiednia ocena powinna również zawierać **pełne rozpoznanie wszystkich potencjalnych skutków** planu lub przedsięwzięcia, które mogą być istotne dla obszaru, uwzględniając oddziaływanie łączne i wszelkie oddziaływanie, które może zaistnieć na skutek jednoczesnej realizacji planu lub przedsięwzięcia będącego przedmiotem oceny i innych planów lub przedsięwzięć.

W jej ramach **powinno się stosować najlepsze dostępne techniki i metody w celu dokonania oceny skali wpływu** planu lub przedsięwzięcia na integralność obszaru (obszarów). Opis integralności obszaru i ocena oddziaływania powinny być oparte na najlepszych możliwych wskaźnikach określonych dla cech sieci Natura 2000, które mogą być także przydatne w monitorowaniu wpływu wdrażania planu lub przedsięwzięcia.

Sprawozdanie z odpowiedniej oceny powinno być wystarczająco szczegółowe, aby wskazywać, w jaki sposób i na jakiej podstawie naukowej osiągnięto końcowy wniosek. Na przykład w wyroku w sprawie C-404/09 Trybunał wskazał szereg braków w omawianej odpowiedniej ocenie (mianowicie fakt, że nie uwzględniono w niej w wystarczającym stopniu możliwego niepokożenia poszczególnych gatunków występujących na danych obszarach, w postaci np. hałasu i wibracji, ani ryzyka izolacji subpopulacji z powodu zablokowania korytarzy komunikacyjnych łączących te subpopulacje z innymi populacjami)⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁶⁾ Zob. również w C-441/17, pkt 134–144.

4.6.3. ... z punktu widzenia założeń ochrony danego terenu

W ramach odpowiedniej oceny nacisk kładziony jest na **ocenę skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu**, oddzielnie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, **z punktu widzenia założeń ochrony danego terenu**. Artykuł 6 ust. 3 należy zatem interpretować w ścisłym powiązaniu z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2, ponieważ założenia ochrony, które mają być uwzględnione w odpowiedniej ocenie, są również powiązane z tymi dwoma wcześniejszymi ustępami.

Jak wyjaśniono w sekcji 2.3.1, „założenia ochrony” powinny być ustalane na poziomie każdego terenu i powinny dotyczyć, w obrębie tego terenu, wszystkich gatunków i typów siedlisk, dla których wyznaczono teren zgodnie z dyrektywą siedliskową lub dyrektywą ptasią.

Te **założenia ochrony** powinny opierać się na ekologicznych wymaganiach występujących gatunków i siedlisk oraz powinny określać pożądany stan ochrony tych gatunków i typów siedlisk na danym obszarze. Powinny być ustalane w zależności od stanu ochrony każdego gatunku i typu siedliska, zgodnie z zapisami w standardowym formularzu danych. Założenia ochrony powinny również odzwierciedlać znaczenie obszaru dla spójności sieci Natura 2000, tak aby każdy obszar w możliwie najlepszym sposobie przyczyniał się do osiągnięcia właściwego stanu ochrony na odpowiednim poziomie geograficznym w naturalnym zasięgu występowania poszczególnych gatunków lub typów siedlisk.

Jeżeli określono takie założenia ochrony dla danego terenu, skutki muszą być oceniane w odniesieniu do tych założeń.

Zostało to potwierdzone przez Trybunał w wyroku w sprawie Waddenzee (C-127/02, pkt 46–48): „Jak wynika z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze w związku z dziesiątym motywem dyrektywy siedliskowej, istotny charakter skutków planu lub przedsięwzięcia, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu pozostaje w relacji z założeniami ochrony tego terenu. W związku z tym, nawet gdy plan lub przedsięwzięcie wpływa na dany teren, jednakże nie niesie z sobą ryzyka naruszenia założeń ochrony tego terenu, to nie należy tego planu lub przedsięwzięcia traktować jako mogącego oddziaływać na przedmiotowy teren w sposób istotny”.

„Jeżeli natomiast, w przeciwnej sytuacji, **plan taki lub przedsięwzięcie niesie z sobą ryzyko naruszenia założeń ochrony tego terenu, należy je wówczas konsekwentnie uznać jako mogące oddziaływać na przedmiotowy teren w sposób istotny**. Jak wskazała Komisja, podczas dokonywania oceny możliwych skutków planów lub przedsięwzięć, ich istotny charakter powinien być określany w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych terenu, którego dotyczy plan lub przedsięwzięcie”.

Jeżeli nie wyznaczono jeszcze założeń ochrony dla danego terenu i dopóki tak się nie stanie, w odpowiedniej ocenie trzeba zakładać co najmniej, że założeniem jest zapewnienie, by stan typów siedlisk lub siedlisk występujących gatunków nie pogorszył się w stosunku do obecnego stanu lub by nie niepokoić w znaczący sposób gatunków, zgodnie z wymogami art. 6 ust. 2 i bez uszczerbku dla skuteczności środków ochrony niezbędnych do spełnienia wymogów art. 6 ust. 1.

Stanowisko to potwierdził Trybunał (C-127/02, pkt 36): „udzielenie pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zakłada w sposób konieczny, że uznano, iż tenże plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren i w konsekwencji, nie może również spowodować pogorszeń lub niepokoi w rozumieniu art. 6 ust. 2”.

4.6.4. Pojęcie „integralności terenu”

Z kontekstu i z celu dyrektywy jasno wynika, że „integralność terenu” odnosi się do założeń ochrony danego terenu (zob. pkt 4.6.3 powyżej). Na przykład możliwe jest, że plan lub przedsięwzięcie wpłynie niekorzystnie na teren jedynie w sensie wizualnym lub wyłącznie na typy siedlisk lub gatunki inne niż wymienione w załączniku I lub załączniku II, dla których wyznaczono teren. W takich przypadkach skutki nie stanowią niekorzystnego wpływu do celów art. 6 ust. 3.

Innymi słowy, jeżeli nie jest wywierany istotny wpływ na żaden z typów siedlisk lub gatunków, dla których wyznaczono teren, nie można uznać, że występuje niekorzystny wpływ na integralność terenu. Jeśli jednak istotny wpływ dotyczy choćby jednego z tych typów siedlisk lub gatunków, biorąc pod uwagę założenia ochrony terenu, wówczas siłą rzeczy występuje niekorzystny wpływ na integralność terenu.

Takie podejście poparł Trybunał w wyroku w sprawie C-258/11, pkt 48: „wykładni art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy dokonywać w ten sposób, że **plan lub przedsięwzięcie** bezpośrednio niezwiązane z zagospodarowaniem terenu ani niekonieczne do jego zagospodarowania **naruszają integralność tego terenu, jeżeli mogą one uniemożliwić trwałe utrzymanie istotnych cech danego terenu, związanych z występowaniem siedliska przyrodniczego o znaczeniu priorytetowym**, którego ochrona uzasadniła umieszczenie tego terenu w wykazie TZW w rozumieniu tej dyrektywy. Przy dokonaniu takiej oceny należy stosować zasadę ostrożności”. Logika takiej wykładni mogłaby także zostać zastosowana do typów siedlisk o znaczeniu niepriorytetowym oraz do siedlisk gatunków.

Wyrażenie „integralność terenu” świadczy o tym, że nacisk kładzie się na konkretny obszar. W związku z tym nie można niszczyć terenu lub jego części, uzasadniając to stwierdzeniem, że stan ochrony typów siedlisk i gatunków występujących na danym obszarze i tak pozostanie korzystny w ramach europejskiego terytorium danego państwa członkowskiego.

Jeżeli chodzi o konotacje lub znaczenie pojęcia „integralności”, odnosi się ono wyraźnie do **integralności ekologicznej**. Integralność tę można postrzegać jako jakość lub stan pozostawania w całości lub stan kompletności. W dynamicznym kontekście ekologicznym integralność można również postrzegać jako posiadanie odporności i zdolności do ewolucji w sposób korzystny dla ochrony środowiska.

Użyteczną definicją „integralności terenu” może być wewnętrznie spójna suma struktury, funkcji i procesów ekologicznych obszaru na całej jego powierzchni, umożliwiających występowanie na jego terenie siedlisk, zespołów siedlisk lub populacji gatunków, ze względu na które dany obszar został wyznaczony.

Obszar można opisać jako cechujący się wysokim stopniem integralności, jeżeli jego istniejący potencjał w zakresie spełnienia założeń ochrony terenu jest realizowany, utrzymana jest jego zdolność do samonaprawy i samoodnowienia w dynamicznych warunkach oraz wymaga on jedynie minimalnego wsparcia zewnętrznego w dziedzinie zarządzania.

Podczas analizy „integralności terenu” ważne jest zatem uwzględnienie szeregu czynników, w tym możliwości wystąpienia skutków w krótkim, średnim i długim okresie.

Integralność terenu obejmuje jego cechy konstytutywne i funkcje ekologiczne. Decyzja o tym, czy występuje niekorzystny wpływ na dany teren, powinna koncentrować się na siedliskach i gatunkach, dla których teren został wyznaczony, oraz na założeniach ochrony tego terenu i do nich się ograniczać.

4.6.5. Ocena skutków dla terenu

Odpowiednia ocena jako taka obejmuje przeanalizowanie wszystkich aspektów planu lub przedsięwzięcia, które mogłyby mieć istotny wpływ na obszar Natura 2000. W tym kontekście każdy element planu lub przedsięwzięcia powinien być kolejno zbadany, a potencjalne skutki tych elementów należy wziąć pod uwagę w odniesieniu do każdego gatunku lub typu siedliska, w związku z którymi wyznaczono obszar⁽⁵⁷⁾. Następnie skutki poszczególnych elementów planu lub przedsięwzięcia powinny być poddane wspólnej analizie i w odniesieniu do siebie nawzajem, tak aby można było również zidentyfikować interakcje między nimi.

Na przykład ryzyko upadkowości spowodowanej kolizjami z turbinami wiatrowymi samo w sobie może najprawdopodobniej nie być istotne, ale jeżeli weźmie się je pod uwagę razem z instalacją napowietrznych linii energetycznych, która również może przyczynić się do upadkowości spowodowanej kolizjami, skutki dla poszczególnych populacji ptaków mogą okazać się znaczące.

Oczywiste jest, że skutki każdego przedsięwzięcia będą odmienne i muszą zostać ocenione w sposób indywidualny. Zgodnie z wyrokiem w sprawie Waddenzee (C-127/02, pkt 48) „podczas dokonywania oceny możliwych skutków planów lub przedsięwzięć, ich istotny charakter powinien być określany w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych terenu, którego dotyczy plan lub przedsięwzięcie”. W tym celu można również wykorzystać odpowiednie przepisy ogólne i specyfikacje ustanowione przez państwa członkowskie.

⁽⁵⁷⁾ Prace w ramach mapowania i oceny ekosystemów i usług ekosystemowych mogą wspierać ocenę skutków, np. w celu zidentyfikowania zasobów i funkcji ekologicznych na danym obszarze, zdefiniowania zagrożeń dla siedlisk i gatunków, pomiaru struktury ekologicznej i funkcji szerokich kategorii typów siedlisk istotnych dla integralności terenu – zob. w szczególności piątą sprawozdanie techniczne na temat stanu ekologicznego (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

Choć należy skoncentrować się na gatunkach i siedliskach będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty (w tym na ptakach zidentyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 2 dyrektywy ptasiej), ze względu na które wyznaczono obszar, nie należy zapominać, że cechy docelowe oddziałują również w sposób złożony na inne gatunki i siedliska, a także na środowisko fizyczne.

Dlatego ważne jest, aby uwzględnić wszystkie elementy, które są istotne dla funkcji i struktury terenu oraz dla występujących na nim typów siedlisk i gatunków. Ponadto inne gatunki mogą być również istotne dla określenia potencjalnych skutków dla chronionych siedlisk, jeśli stanowią typowe gatunki danego siedliska⁽⁵⁸⁾ lub odgrywają rolę w łańcuchu pokarmowym, od którego zależą cechy docelowe danego obszaru.

Ocena skutków musi być oparta na obiektywnych oraz, o ile to możliwe, **wymiernych kryteriach**. Powinno się przeprowadzić możliwie najdokładniejsze prognozy skutków, a podstawy tych prognoz powinny być wyjaśnione i opisane w sprawozdaniu z odpowiedniej oceny (oznacza to również uwzględnienie wyjaśnienia stopnia pewności prognoz). Podobnie jak w przypadku wszystkich ocen skutków odpowiednią ocenę powinno się przeprowadzać w ustrukturyzowanych ramach w celu zapewnienia możliwie jak najbardziej obiektywnego i dokładnego sposobu dokonywania prognoz.

Mając na uwadze, że Trybunał podkreślił znaczenie wykorzystania najlepszej wiedzy naukowej przy przeprowadzaniu odpowiedniej oceny, w celu uzupełnienia istniejących danych niezbędne mogą się okazać dalsze prace w terenie w zakresie ekologii i badań. Szczegółowe badania i prace w terenie powinny być wystarczająco długotrwałe i koncentrować się na cechach docelowych, które są wrażliwe na działania prowadzone w ramach przedsięwzięcia. Wrażliwość powinno się poddać analizie, uwzględniając możliwe interakcje pomiędzy działaniami w ramach przedsięwzięcia (charakter, zakres, metody itp.) oraz odnośnymi siedliskami i gatunkami (lokalizacja, wymogi ekologiczne, obszary o kluczowym znaczeniu, zachowania itp.).

4.6.6. Rozważenie odpowiednich środków łagodzących w celu uniknięcia lub ograniczenia skutków

Jeżeli podczas odpowiedniej oceny zidentyfikowano niekorzystny wpływ na integralność terenu lub nie można wykluczyć wystąpienia takiego wpływu, dany plan lub przedsięwzięcie nie mogą zostać zatwierdzone. W zależności od stopnia zidentyfikowanego wpływu możliwe może być jednak wprowadzenie pewnych środków łagodzących, które pozwolą uniknąć wywierania tych skutków lub ograniczyć je do poziomu, na którym nie będą już miały niekorzystnego wpływu na integralność terenu.

Środki łagodzące muszą być bezpośrednio powiązane z prawdopodobnymi skutkami wskazanymi w odpowiedniej ocenie oraz mogą być określone dopiero po przeprowadzeniu pełnej oceny tych skutków i po określeniu ich w ramach odpowiedniej oceny. W związku z tym, jak wskazano w sekcji 4.5.1, środki łagodzące mogą być rozważane jedynie na tym etapie, a nie na etapie wstępnej kontroli.

Określenie środków łagodzących, podobnie jak sama ocena skutków, musi opierać się na rzetelnej wiedzy dotyczącej odnośnych gatunków i siedlisk. Środki łagodzące mogą obejmować na przykład:

- daty i harmonogram realizacji (np.: zakaz realizacji w sezonie lęgowym danego gatunku),
- rodzaj narzędzi i przeprowadzanych operacji (np.: wykorzystanie konkretnego rodzaju pogłębiarki w uzgodnionej odległości od brzegu, aby uniknąć wpływu na wrażliwe siedlisko lub aby ograniczyć emisje mogące powodować szkodliwą depozycję zanieczyszczeń), oraz
- bezwzględnie niedostępne obszary na danym terenie (np. nory do hibernacji danego gatunku zwierząt).

Środków łagodzących, których celem jest unikanie lub ograniczanie skutków bądź zapobieganie ich wystąpieniu, nie należy mylić ze środkami kompensującymi służącymi kompensacji wszelkich szkód, jakie może spowodować przedsięwzięcie. Środki kompensujące można uwzględnić na podstawie art. 6 ust. 4 tylko wówczas, gdy uznano, że realizacja przyjętego planu lub przedsięwzięcia jest konieczna z powodów o charakterze zasadniczym, wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, oraz że nie istnieją rozwiązania alternatywne (zob. sekcja 5).

⁽⁵⁸⁾ Wyjaśnienie poszczególnych terminów znajduje się w podręczniku interpretacji siedlisk naturalnych w Unii Europejskiej – UE28 na stronie http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm#interpretation

Rozróżnienie to zostało potwierdzone przez Trybunał, który stwierdził, że „art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem TZW lub konieczne do jego zagospodarowania, mające negatywne skutki dla określonego typu siedliska przyrodniczego występującego na tym terenie i przewidujące środki w celu utworzenia równej lub większej powierzchni tego typu siedliska na tym terenie, niekorzystnie oddziałuje na integralność wspomnianego terenu. Środki takie mogą być uznane za »środki kompensujące« w rozumieniu art. 6 ust. 4, tylko o ile spełnione są przesłanki przewidziane w tym przepisie. [...] Należy bowiem stwierdzić, że środki te nie dotyczą ani uniknięcia, ani zmniejszenia niekorzystnych skutków dla tego typu siedliska bezpośrednio spowodowanych przez projekt [...], lecz mają na celu późniejszą kompensację tych skutków. W tym kontekście środki te nie mogłyby zapewnić, że przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej” (C-521/12, pkt 29–35, 38–39; zob. również sprawy połączone C-387/15 i C-388/15, pkt 48).

W związku z tymi ustaleniami Trybunał stwierdził, że „zawarte w planie lub przedsięwzięciu środki, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty lub konieczne do jego zagospodarowania, przewidujące przed urzeczywistnieniem się szkodliwych skutków dla typu siedliska przyrodniczego występującego na tym terenie utworzenie w przyszłości strefy tego typu, która jednak powstanie ostatecznie dopiero po przeprowadzeniu oceny istotnego charakteru ewentualnego niekorzystnego wpływu na integralność tego terenu, nie mogą być brane pod uwagę przy tej ocenie” (sprawy połączone C-387/15 i C-388/15, pkt 64).

Oczywiście dobrze opracowane i wdrożone środki łagodzące ograniczą zakres koniecznych środków kompensujących (w stosownych przypadkach w kontekście art. 6 ust. 4), zmniejszając pozostałe skutki wymagające kompensacji.

Aby właściwy organ mógł zdecydować, czy środki łagodzące są wystarczające do usunięcia potencjalnych negatywnych skutków planu lub przedsięwzięcia na danym obszarze (i nie powodują przypadkowo innych niekorzystnych skutków dla danych gatunków i typów siedlisk), każdy **środek łagodzący musi być szczegółowo opisany**, wraz z opartym na dowodach naukowych wyjaśnieniem dotyczącym sposobu, w jaki ten środek wyeliminuje lub ograniczy zidentyfikowane niekorzystne skutki. Należy również przedstawić informacje na temat tego, w jaki sposób, kiedy i przez kogo będą wdrażane te środki oraz jakie rozwiązania zostaną wprowadzone w celu monitorowania ich skuteczności i zastosowania środków naprawczych w razie potrzeby. Potrzebę dysponowania ostatecznymi obserwacjami w chwili wydania pozwolenia wskazano również w wyroku Trybunału w sprawie C-142/16, pkt 37–45.

Jeżeli właściwy organ uzna, że środki łagodzące są wystarczające do uniknięcia negatywnych skutków dla integralności terenu określonych w odpowiedniej ocenie, staną się one integralną częścią specyfikacji ostatecznego planu lub przedsięwzięcia bądź mogą zostać wskazane jako warunek zatwierdzenia przedsięwzięcia. Jeżeli jednak nawet po wprowadzeniu środków łagodzących nadal istnieje niekorzystny wpływ na integralność terenu, plan lub przedsięwzięcie nie mogą zostać zatwierdzone (chyba że spełnione są warunki określone w art. 6 ust. 4).

Środki łagodzące może proponować wnioskodawca planu bądź przedsięwzięcia lub mogą ich wymagać właściwe organy krajowe w celu uniknięcia potencjalnych skutków określonych w odpowiedniej ocenie lub ograniczenia ich do poziomu, na którym nie będą już miały niekorzystnego wpływu na integralność terenu.

Określenie środków łagodzących, podobnie jak sama ocena skutków, musi opierać się na rzetelnej wiedzy dotyczącej przedmiotowych gatunków i siedlisk oraz musi być szczegółowo opisane. Dobrze opracowane i wdrożone środki łagodzące ograniczą zakres koniecznych środków kompensujących, w stosownych przypadkach w kontekście art. 6 ust. 4, zmniejszając pozostałe skutki wymagające kompensacji.

4.7. PODEJMOWANIE DECYZJI

4.7.1. „Właściwe władze krajowe”

Oczywiste jest, że słowo „krajowe” w tym wyrażeniu zostało użyte jako przeciwieństwo słowa „UE” lub „międzynarodowe”. Termin ten odnosi się więc nie tylko do organów administracji centralnej, ale również do organów regionów, prowincji lub miast, które muszą udzielić pozwolenia lub zgody na plan bądź przedsięwzięcie. Sąd może stanowić właściwy organ, jeżeli ma swobodę decydowania o istocie proponowanego planu lub przedsięwzięcia do celów art. 6 ust. 3 (C-127/04, pkt 69).

W niektórych okolicznościach pozwolenie na plan lub przedsięwzięcie może zostać udzielone przez władze ustawodawcze (parlament krajowy lub regionalny) i przybrać formę tekstu legislacyjnego. W tym kontekście w wyroku w sprawie C-182/10, pkt 69–70, Trybunał orzekł, że: „Zobowiązania te [art. 6 ust. 3] ciążą na państwach członkowskich na mocy dyrektywy siedliskowej **niezależnie od tego, jaki charakter ma krajowy organ władzy właściwy do zatwierdzania analizowanego planu lub przedsięwzięcia**. Art. 6 ust. 3 dyrektywy, w którym mowa jest o »właściwych władzach krajowych«, nie ustanawia żadnej szczególnej reguły, która dotyczyłaby planów lub przedsięwzięć zatwierdzanych przez władze ustawodawcze. Cecha ta nie ma ponadto wpływu na zakres czy zasięg zobowiązań, jakie ciążą na państwach członkowskich na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. [...] Art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on władzom krajowym, w tym władzom ustawodawczym, na zatwierdzenie planu lub przedsięwzięcia bez upewnienia się, że taki plan lub przedsięwzięcie nie naruszy integralności danego terenu”.

Innymi słowy, nie można udzielić pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie w drodze ustawy, jeżeli uprzednio nie przeprowadzono odpowiedniej oceny, zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, lub jeżeli odpowiednia ocena nie umożliwiła uzyskania pewności, że nie wystąpi niekorzystny wpływ na integralność terenu⁽⁵⁹⁾.

Właściwe władze krajowe to organy uprawnione do wydawania pozwoleń lub zgody na plan bądź przedsięwzięcie.

4.7.2. Kiedy stosowne jest uzyskanie opinii całego społeczeństwa?

W dyrektywie siedliskowej nie zawarto wyraźnego obowiązku uzyskania opinii całego społeczeństwa podczas zatwierdzania planów lub przedsięwzięć wymagających odpowiedniej oceny. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 3 trzeba to zrobić tylko wtedy, gdy jest to „uznane za stosowne”. Konsultacje publiczne są jednak zasadniczym elementem dyrektywy OOS i dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Dlatego też jasne jest, że w przypadku gdy ocena wymagana na podstawie art. 6 ust. 3 jest skoordynowana z oceną dokonywaną w trybie tych dyrektyw, zgodnie z zawartymi w nich wymogami konieczne jest przeprowadzenie konsultacji publicznych.

Niemniej jednak nawet jeżeli plan lub przedsięwzięcie nie wchodzi w zakres dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko lub dyrektywy OOS i są oceniane wyłącznie na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, Trybunał wyjaśnił w niedawno wydanym wyroku na podstawie wymogów konwencji z Aarhus⁽⁶⁰⁾, że zainteresowana społeczność, w tym uznane organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska, ma prawo do udziału w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia (C-243/15, pkt 49). Prawo to obejmuje w szczególności „prawo do »skutecznego uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska« oraz do »składania, w formie pisemnej lub, jeśli ma to miejsce, na rozprawie publicznej lub przesłuchaniu z udziałem wnioskodawcy, wszelkich uwag, informacji, analiz i opinii, które uważa ono za odnoszące się do planowanego przedsięwzięcia«” (C-243/15, pkt 46).

W tym kontekście warto również wspomnieć, że Trybunał, w oparciu o prawa do udziału społeczeństwa, przewiduje w szczególności, iż uznane organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska powinny móc zakwestionować „decyzje wydawane przez właściwe organy krajowe w kontekście art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, bez względu na fakt, czy są to decyzje dotyczące udziału w postępowaniu w przedmiocie wydania pozwolenia, konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na środowisko obszaru chronionego czy też stosowności wniosków wyciągniętych z takiej oceny co do ryzyka, jakie dany plan lub przedsięwzięcie stwarza dla integralności danego obszaru” (C-243/15, pkt 56).

4.7.3. Podejmowanie decyzji na podstawie odpowiedniej oceny

Zatwierdzenie planu lub przedsięwzięcia należy do właściwych władz krajowych, które biorą pod uwagę wnioski wynikające z odpowiedniej oceny skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego obszaru Natura 2000. Władze mogą zatwierdzić plan lub przedsięwzięcie **dopiero po upewnieniu się, że plan lub przedsięwzięcie nie wpłyną niekorzystnie na integralność terenu**. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków.

⁽⁵⁹⁾ Zob. również C-142/16, pkt 33: „Jak bowiem orzekł już Trybunał, właściwe organy krajowe udzielają zezwolenia na działalność poddaną ocenie jedynie wtedy, gdy uzyskały pewność, iż działalność ta nie będzie miała negatywnych skutków dla integralności terenu chronionego. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków”.

⁽⁶⁰⁾ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Konwencję tę zawarto w Aarhus w Danii w czerwcu 1998 r. UE jest jednym z sygnatariuszy od 2005 r. na mocy decyzji 2005/370/WE <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>

„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” (C-127/02, pkt 57).

Ponadto „kryterium udzielenia pozwolenia ustanowione w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej zawiera w sobie zasadę ostrożności [...] i pozwala w sposób skuteczny zapobiec niekorzystnym wpływom na tereny chronione poprzez plany lub przedsięwzięcia. Mniej surowe kryterium udzielenia pozwolenia niż to, o którym mowa powyżej mogłoby nie zapewniać w tak skuteczny sposób urzeczywistnienia celu ochrony terenów, któremu służy przedmiotowy przepis” (C-127/02, pkt 58).

Dlatego też ciężar dowodu polega na wykazaniu braku niekorzystnych skutków, a nie ich obecności, co odzwierciedla zasadę ostrożności (C-157/96, pkt 63). Wynika z tego, że odpowiednia ocena musi być wystarczająco szczegółowa i uzasadniona, aby wykazać brak niekorzystnych skutków w świetle najlepszej wiedzy naukowej w tej dziedzinie (C-127/02, pkt 61).

5. ART. 6 UST. 4

Wyjaśnienie pojęć: rozwiązania alternatywne, powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, środki kompensujące, ogólna spójność, opinia Komisji.

5.1. TEKST

„Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne 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”.

5.2. ZAKRES

Ten przepis stanowi część procedury oceny oraz możliwego zatwierdzenia przez właściwe władze krajowe planów i przedsięwzięć mogących oddziaływać na specjalny obszar ochrony (SOO), obszar specjalnej ochrony (OSO) lub teren mający znaczenie dla Wspólnoty (TZW). W tym miejscu należy rozważyć dwa zasadnicze zagadnienia:

- z jednej strony przepis ten dotyczy wyjątków w stosunku do ogólnej zasady art. 6 ust. 3, z której wynika, że pozwolenie na realizację może zostać wydane jedynie w stosunku do tych planów lub przedsięwzięć, które nie naruszają integralności danych terenów.
- z drugiej strony jego zastosowanie w praktyce musi odbywać się zgodnie z etapami określonymi w dyrektywie i w kolejności w niej ustalonej. Zostało to wielokrotnie potwierdzone przez Trybunał (wyroki w sprawach C-209/02, C-239/04, C-304/05, C-560/08, C-404/09).

W wyroku w sprawie C-304/05, pkt 83, Trybunał wyraźnie orzekł, że „art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43 **znajduje zastosowanie wyłącznie po przeprowadzeniu oceny skutków planu lub przedsięwzięcia zgodnie z art. 6 ust. 3** tej dyrektywy. **Znajomość tych skutków dla celów ochrony omawianego obszaru stanowi bowiem niezbędną przesłankę zastosowania art. 6 ust. 4**, ponieważ w przeciwnym wypadku nie będzie można dokonać oceny żadnej z przesłanek zastosowania tego przepisu stanowiącego odstępstwo. **Ocena ewentualnych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych rozwiązań alternatywnych wymaga bowiem ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez dany plan lub przedsięwzięcie na określonym terenie. Ponadto, aby określić charakter ewentualnych środków kompensujących, należy dokładnie wskazać niekorzystne skutki dla danego terenu**” (zob. również C-399/14, sprawy połączone C-387/15 i C-388/15, C-142/16).

Stosowanie art. 6 ust. 4 nie jest automatyczne. To do władz należy decyzja, czy można zastosować warunki odstępstwa od art. 6 ust. 3, jeżeli w wyniku odpowiedniej oceny stwierdzono, że plan lub przedsięwzięcie wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu lub w przypadku wątpliwości co do braku takich niekorzystnych skutków.

Opcjonalny charakter art. 6 ust. 4 potwierdził Trybunał w wyroku w sprawie C-241/08, pkt 72: „Tak więc na podstawie oceny oddziaływania przeprowadzonej na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i w razie niekorzystnego wyniku tej oceny **właściwe organy mogą albo odmówić zezwolenia** na realizację wspomnianego planu lub przedsięwzięcia, **albo udzielić go na podstawie art. 6 ust. 4** dyrektywy siedliskowej, pod warunkiem że spełnione są przesłanki przewidziane w tym przepisie”.

Decyzja o pozwoleniu na realizację planu lub przedsięwzięcia musi spełniać warunki i wymogi art. 6 ust. 4. W szczególności należy udokumentować, że:

1. realizacja planu przedstawionego do zatwierdzenia pociąga za sobą możliwie najmniejsze szkody dla siedlisk, gatunków i integralności obszaru (obszarów) Natura 2000, niezależnie od względów ekonomicznych, oraz że nie istnieje wykonalna alternatywa dla przedstawionego planu, która nie miałaby niekorzystnego wpływu na integralność terenu (terenów);
2. istnieją powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, w tym „interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy”;
3. zastosowano wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności sieci Natura 2000.

Przepis ten, stanowiący wyjątek w stosunku do art. 6 ust. 3, musi być interpretowany w sposób ścisły (C-239/04, pkt 25–39) i może być stosowany jedynie w sytuacji, w której wszystkie warunki wymagane przez dyrektywę są w pełni spełnione. Z tego względu każdy, kto chciałby zrobić użytek z tego wyjątku, musi – jako warunek wstępny – udowodnić, że wyżej wymienione warunki rzeczywiście są spełnione w każdym przypadku z osobna.

Gdy stwierdzi się brak odpowiednich alternatyw i akceptację powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego i zostaną one w pełni udokumentowane, należy zastosować wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności sieci Natura 2000. Należy zawsze powiadamiać Komisję o przyjętych środkach kompensujących.

Artykuł 6 ust. 4 dopuszcza wyjątki od ogólnej zasady określonej w art. 6 ust. 3, lecz jego stosowanie nie jest automatyczne. To do władz należy decyzja, czy można zastosować odstępstwo od art. 6 ust. 3. Artykuł 6 ust. 4 należy stosować w kolejności określonej w dyrektywie, czyli po zastosowaniu w zadowalający sposób wszystkich przepisów art. 6 ust. 3.

5.3. ROZWAŻANIA WSTĘPNE

5.3.1. Analiza rozwiązań alternatywnych

Pierwszym obowiązkiem w ramach procedury odstępstwa określonej w art. 6 ust. 4 jest przeanalizowanie, czy istnieją rozwiązania alternatywne w stosunku do planu lub przedsięwzięcia. W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że analiza ta formalnie wchodzi w zakres art. 6 ust. 4, a nie art. 6 ust. 3 (wyroki w sprawach C-441/03, pkt 15, C-241/08, pkt 69, C-142/16, pkt 72).

Zgodnie z potrzebą przeciwdziałania niepożądanemu naruszeniu sieci Natura 2000 w sytuacji gdy zidentyfikowano negatywne skutki dla integralności terenu, należy rozważyć gruntowną korektę lub wycofanie proponowanego planu lub przedsięwzięcia. W związku z tym właściwe władze muszą przeanalizować i wykazać potrzebę realizacji danego planu lub przedsięwzięcia, rozpatrując na tym etapie również opcję zerową.

Następnie właściwe władze powinny zbadać możliwość zastosowania rozwiązań alternatywnych, które w większym stopniu respektowałyby integralność danego terenu. Analizie poddać trzeba wszystkie wykonalne rozwiązania alternatywne spełniające cele planu lub przedsięwzięcia, w szczególności ich względne wyniki w odniesieniu do założeń ochrony terenu, integralności i wkładu w ogólną spójność sieci Natura 2000, z uwzględnieniem również ich proporcjonalności pod względem kosztów. Wśród tych rozwiązań mogą się znaleźć alternatywne lokalizacje lub szlaki, inny zasięg bądź projekt zagospodarowania lub też alternatywne procesy.

Koszty ekonomiczne środków, które mogą zostać wzięte pod uwagę w ramach oceny alternatyw, nie mogą być jedynym czynnikiem decydującym o wyborze rozwiązań alternatywnych (C-399/14, pkt 77). Innymi słowy, wnioskodawca projektu nie może stwierdzić, że rozwiązania alternatywne nie zostały przeanalizowane, ponieważ byłyby zbyt kosztowne.

Zgodnie z zasadą pomocniczości odpowiedzialność za ocenę wpływu poszczególnych alternatyw na dany obszar spoczywa na właściwych władzach krajowych. Należy podkreślić, że parametry stosowane dla tego typu porównań dotyczą aspektów związanych z ochroną i zachowaniem integralności terenu i jego funkcji ekologicznych. Dlatego też na tym etapie nie można uznać innych mierników oceny, np. kryteriów gospodarczych, za przeważające nad kryteriami ekologicznymi.

Przed przystąpieniem do zbadania, czy plan lub przedsięwzięcie są niezbędne z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z interesu publicznego, **należy wykazać brak rozwiązań alternatywnych** (wyrok Trybunału w sprawie Castro Verde, C-239/04, pkt 36–39).

Zadaniem właściwych władz krajowych jest zapewnienie, by wszystkie wykonalne rozwiązania alternatywne spełniające cele planu/przedsięwzięcia zostały przeanalizowane na tym samym poziomie szczegółowości. Oceny tej należy dokonać w odniesieniu do gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono obszar, oraz do założeń ochrony terenu.

5.3.2. Analiza powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego

W wypadku braku rozwiązań alternatywnych lub w przypadku istnienia rozwiązań mających jeszcze bardziej niekorzystny wpływ na dany obszar lub dane obszary, w odniesieniu do wyżej wspomnianych założeń ochrony wymienionej dyrektywy, właściwe władze mają obowiązek zbadać istnienie powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego – w tym z interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy – które wymagają realizacji danego planu lub przedsięwzięcia.

Pojęcie „powodu o charakterze zasadniczym wynikającego z nadrzędnego interesu publicznego” nie jest zdefiniowane w dyrektywie. W art. 6 ust. 4 akapit drugi podano jednak zdrowie ludzkie, bezpieczeństwo publiczne i korzystne skutki o podstawowym znaczeniu dla środowiska jako przykłady takich powodów. Jeśli chodzi o „inne powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego” o charakterze społecznym lub gospodarczym, z zastosowanego sformułowania jasno wynika, że jedynie interes publiczny, bez względu na to, czy jest on promowany przez organy publiczne czy podmioty prywatne, może być stawiany naprzeciw założeń ochrony określonych w dyrektywie. Dlatego realizowanie przedsięwzięć przez organy prywatne można rozważyć jedynie wówczas, gdy wspomniany interes publiczny został wykazany i realizacja przedsięwzięcia będzie mu służyć.

Zostało to potwierdzone przez Trybunał w wyroku w sprawie C-182/10, pkt 75–78: „Interes mogący uzasadniać, w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, realizację planu lub przedsięwzięcia **winien być jednocześnie »publiczny« i »nadrzędny«**, co oznacza, że jego waga winna być na tyle duża, by można było ją przeciwstawić nakreślonemu przez tę dyrektywę celowi ochrony siedlisk przyrodniczych dzikiej fauny i flory. Prace w zakresie budowy lub rozbudowy przedsiębiorstwa co do zasady spełniają te kryteria jedynie w wyjątkowych okolicznościach. **Nie można wykluczyć, że będzie tak w sytuacji, w której dane przedsięwzięcie, mimo iż ma charakter prywatny, ze względu na sam swój charakter oraz kontekst gospodarczy i społeczny, w jaki się wpisuje, rzeczywiście przedstawia sobą nadrzędny interes publiczny**, jeśli wykazano przy tym, że nie istnieją rozwiązania alternatywne. W świetle tych kryteriów sama budowa infrastruktury przyszłego centrum administracyjnego nie może co do zasady stanowić nadrzędnego względu interesu publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej”.

Pomocne może być także odwołanie się do innych dziedzin prawa Unii, w których pojawiają się podobne pojęcia.

Pojęcie „nadrzędnych względów interesu publicznego” zostało sformułowane przez Trybunał jako wyjątek od zasady swobodnego przepływu towarów. Pośród nadrzędnych względów interesu publicznego mogących uzasadnić krajowe działania ograniczające swobodę przepływu Trybunał wymienił zdrowie publiczne i ochronę środowiska, jak również realizację uzasadnionych celów gospodarczych i społecznych.

Ponadto w prawie Unii uznaje się również pojęcie „usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym”, przywołane w art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w ramach wyjątku od reguł konkurencji przewidzianych dla przedsiębiorstw zobowiązanych do zarządzania tego typu usługami. W swoim komunikacie dotyczącym usług świadczonych w interesie ogólnym w Europie ⁽⁶¹⁾ Komisja, uwzględniając orzecznictwo w tej sprawie, podała następującą definicję usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: „to sektor działalności gospodarczej, który oferuje usługi w ogólnym interesie publicznym, które nie byłyby świadczone (lub byłyby świadczone na innych warunkach, jeżeli chodzi o jakość, bezpieczeństwo, przystępność cenową, równe traktowanie czy powszechny dostęp) na rynku bez interwencji publicznej”.

Uwzględniając strukturę przepisu, w szczególnych przypadkach właściwe władze krajowe muszą uzależnić zatwierdzenie danych planów i przedsięwzięć od warunku, że wyżej wspomniane powody o charakterze zasadniczym przeważają względem założeń ochrony terenu, który ma podlegać oddziaływaniu danych inicjatyw. Należy to ustalić, biorąc pod uwagę następujące względy:

- a) aby wdrożyć plan lub przedsięwzięcie musi istnieć **powód o charakterze zasadniczym**;
- b) interes publiczny musi być **nadrzędny**: jest zatem oczywiste, że nie każdy rodzaj interesu publicznego o charakterze społecznym lub gospodarczym spełnia ten warunek, w szczególności w zestawieniu ze szczególną wagą interesów chronionych dyrektywą (zob. np. motyw 4 dyrektywy, odnoszący się do „dziedzictwa naturalnego Wspólnoty”);
- c) w tym kontekście uzasadnione wydaje się również założenie, że interes publiczny może być nadrzędny tylko wówczas, gdy jest **interesem długofalowym**; krótkoterminowe interesy gospodarcze lub inne, które przyniosłyby społeczeństwu jedynie krótkotrwałe korzyści, nie są wystarczające, by przeważać nad długofalowymi interesami ochrony zabezpieczonymi przez dyrektywę.

Przykładem tego, co uznaje się za powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, jest orzeczenie Trybunału w sprawie dotyczącej dużego regionu (Tesalii w Grecji): „Nawadnianie i zapotrzebowanie na wodę pitną co do zasady spełniają te warunki i wobec tego w braku alternatywnych rozwiązań mogą uzasadniać realizację projektu przekierowania biegu wód” (C-43/10, pkt 122) ⁽⁶²⁾.

Należy uznać, że „powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy” dotyczą sytuacji, w których realizacja proponowanych planów lub przedsięwzięć jest niezbędna do:

- **działań lub polityk mających na celu ochronę wartości o podstawowym znaczeniu dla życia obywateli (zdrowie, bezpieczeństwo, środowisko),**
- **fundamentalnych zasad polityki państwowej i społecznej,**
- **podejmowania działań o charakterze gospodarczym lub społecznym, spełniających określone wymogi z tytułu wykonywania usług publicznych.**

Ocena powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego planu lub przedsięwzięcia w odniesieniu do założenia ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory należy do właściwych władz. Mogą one zatwierdzić plan lub projekt tylko wtedy, gdy powody o charakterze zasadniczym tego planu lub przedsięwzięcia przeważają nad jego wpływem na założenia ochrony.

Aby bardziej precyzyjnie przedstawić czytelnikom, co może w świetle prawa stanowić potencjalny powód o charakterze zasadniczym wynikający z nadrzędnego interesu publicznego, można zaczerpnąć przykłady z opinii wydanych przez Komisję w kontekście art. 6 ust. 4 akapit drugi oraz z powiązanej argumentacji państw członkowskich: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm

⁽⁶¹⁾ Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym, COM(2011) 900 final, 20.12.2011.

⁽⁶²⁾ W tym kontekście nie oznacza to, że przedsięwzięcia związane z zaopatrzeniem w wodę pitną i nawadnianiem mogą być zawsze uzasadnione powodami o charakterze zasadniczym wynikającymi z nadrzędnego interesu publicznego.

5.4. PRZYJĘCIE ŚRODKÓW KOMPENSUJĄCYCH

5.4.1. Co należy rozumieć przez „środki kompensujące” i kiedy należy je rozważyć

Termin „środki kompensujące” nie został zdefiniowany w dyrektywie siedliskowej. Doświadczenie wskazywałoby na następujące rozróżnienie między środkami kompensującymi i łagodzącymi:

- Środki łagodzące w szerszym znaczeniu to środki mające na celu zminimalizowanie, a nawet wyeliminowanie negatywnych skutków, jakie mogą wynikać z realizacji planu lub przedsięwzięcia, tak aby nie zachodził niekorzystny wpływ na integralność terenu. Środki te są rozpatrywane w kontekście art. 6 ust. 3 i stanowią integralną część specyfikacji planu lub przedsięwzięcia lub stanowią warunek jego zatwierdzenia (zob. sekcja 4.6.5).
- Środki kompensujące są niezależne od przedsięwzięcia (w tym od wszelkich powiązanych środków łagodzących). Ich celem jest kompensacja pozostałych negatywnych skutków planu lub przedsięwzięcia, tak by zachowana została ogólna spójność ekologiczna sieci Natura 2000. Można je rozważać jedynie w kontekście art. 6 ust. 4.

Oczywiście dobrze opracowane i wdrożone środki łagodzące mogą ograniczyć zakres koniecznych środków kompensujących, zmniejszając pozostałe negatywne skutki wymagające kompensacji.

*Przykładowo poszerzenie podziemnej działalności wydobywczej kopalni węgla o tereny, które dotychczas nie były eksploatowane, spowoduje rozległe osiadanie gruntu, któremu towarzyszyć będą powodzie i wzrost poziomu wód gruntowych, co z kolei znacząco wpłynie na wszystkie lokalne ekosystemy. Aby zrekompensować niepożądane skutki tego typu przedsięwzięcia, zostanie wybrany teren zgodnie z ekologicznymi kryteriami tworzenia typów siedlisk o znaczeniu niepriorytetowym (lasy bukowe i dębowe) przez ponowne zalesianie lub przekształcanie bądź poprawę stanu istniejących lasów. Rozważa się również stworzenie i poprawę stanu lasów aluwialnych oraz odtworzenie lub optymalizację koryt rzek, aby zrekompensować utratę typu siedliska o znaczeniu priorytetowym (lasy aluwialne z *Alnion glutinoso-incanae*) i niepriorytetowym (pływające zbiorowiska z wodną roślinnością w rzekach równinnych i podgórskich). Działania te pomogą również zrekompensować negatywny wpływ przedsięwzięcia na gatunek *Lampetra planeri*.*

Środki kompensujące powinny być dodatkiem do działań, które są normą wynikającą z przepisów dyrektywy siedliskowej i ptasiej lub ze zobowiązań określonych w prawie Unii. Przykładowo wdrożenie środków ochronnych, o których mowa w art. 6 ust. 1, lub propozycja/wytypowanie nowego obszaru już zaklasyfikowanego jako mający znaczenie dla Wspólnoty stanowią „normalne” działania państwa członkowskiego. Tak więc środki kompensujące powinny wykraczać poza normalne/standardowe działania wymagane w celu wyznaczenia i ochrony obszarów należących do sieci Natura 2000 oraz zarządzania nimi.

Inny przykład środków kompensujących dotyczy przedsięwzięcia zakładającego rozbudowę portu, czego rezultatem było zniszczenie miejsc odpoczynku ptaków oraz redukcja mulistych płycizn przybrzeżnych i trzcinowisk. Odtworzenie miejsc odpoczynku ptaków poniżej linii przypływu oraz płytkich plaż o charakterze mulistym, jak również rekonstrukcja siedlisk trzcinowisk i podmokłych łąk przez prace hydrauliczne oraz inicjatywy ekologiczne zmierzające do rolniczego wykorzystania trzcinowisk i łąk mogłyby zrekompensować negatywny wpływ przedsięwzięcia na obszar.

W związku z tym środki kompensujące nie mają na celu umożliwienia realizacji planów lub przedsięwzięć przy uniknięciu zobowiązań w zakresie odpowiedniej oceny wynikających z art. 6. Z kolejności określonej w art. 6 ust. 4 jasno wynika, że **środki te stanowią „ostateczność”**. Należy je rozważać jedynie w przypadku stwierdzenia negatywnego wpływu na integralność obszaru Natura 2000 lub gdy nie można wykluczyć takiego wpływu, pomimo zastosowania wszelkich innych środków w celu uniknięcia lub ograniczenia niekorzystnych skutków dla tego obszaru, oraz po podjęciu decyzji, że przedsięwzięcie lub plan powinny być realizowane ze względu na powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego i kiedy nie ma rozwiązań alternatywnych.

Środki kompensujące obejmują działania specyficzne dla przedsięwzięcia lub planu i stanowią uzupełnienie normalnych obowiązków wynikających z dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej. Środki te mają na celu precyzyjną kompensację negatywnego wpływu planu lub przedsięwzięcia na dane gatunki lub siedliska. Środki te stanowią „ostateczność” i stosuje się je tylko wtedy, gdy inne zabezpieczenia dyrektywy zostały wyczerpane oraz została podjęta decyzja, by mimo wszystko rozważyć realizację przedsięwzięcia lub planu, w przypadku których stwierdzono negatywny wpływ na integralność obszaru sieci Natura 2000 lub nie można wykluczyć takiego wpływu.

5.4.2. „Ogólna spójność” sieci Natura 2000

Wyrażenie „ogólna spójność” pojawia się w art. 6 ust. 4 we fragmencie, w którym zezwala się na realizację planu lub przedsięwzięcia przez wzgląd na powód o charakterze zasadniczym wynikający z nadrzędnego interesu publicznego i mają zostać wprowadzone środki w celu zrekompensowania szkody.

Pojawia się również w art. 3 ust. 1, który stanowi, że Natura 2000 jest spójną europejską siecią ekologiczną specjalnych obszarów ochrony, która umożliwi „zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie”. W dyrektywie uwzględniono zatem dwa różne kryteria. Z jednej strony liczbę i jakość danych gatunków i siedlisk, a z drugiej rolę obszaru w zagwarantowaniu odpowiedniego rozmieszczenia geograficznego w stosunku do zasięgu.

Art. 3 ust. 3 stanowi, że „państwa członkowskie, w razie potrzeby, podejmują starania w celu poprawy ekologicznej spójności Natury 2000 poprzez zachowanie oraz, w stosownych przypadkach, rozwinięcie cech krajobrazu o dużym znaczeniu dla dzikiej fauny i flory, jak to określono w art. 10”.

Art. 10, który bardziej ogólnie traktuje o planowaniu zagospodarowania terenów i polityce rozwoju, stanowi, że:

„Państwa członkowskie, planując zagospodarowanie terenów i formułując politykę rozwoju, w szczególności mając na względzie poprawę ekologicznej spójności sieci Natura 2000, dążą tam gdzie uznają to za konieczne, do pobudzania zagospodarowywania elementów krajobrazu, które mają duże znaczenie dla dzikiej fauny i flory.

Są to elementy, które ze względu na swą liniową lub ciągłą strukturę (takie jak rzeki i ich brzegi albo tradycyjne systemy oznaczania granic terenu) bądź pełnią funkcję ostoi (takie jak stawy lub niewielkie lasy) są istotne dla migracji, rozprzestrzeniania i wymiany genetycznej dzikich gatunków”.

Słowo „ekologiczny” użyte jest zarówno w art. 3, jak i w art. 10 w celu wyjaśnienia charakteru spójności. Jest oczywiste, że wyrażenie „ogólna spójność” w art. 6 ust. 4 użyte jest w tym samym znaczeniu.

Zaznaczywszy powyższe, jasnym jest, że znaczenie obszaru dla spójności sieci zależy od założeń ochrony terenu, liczby oraz statusu siedlisk i gatunków, ze względu na które wyznaczono obszar, jak również roli, jaką odgrywa obszar w zagwarantowaniu odpowiedniego rozmieszczenia geograficznego w stosunku do zasięgu danych gatunków i siedlisk.

Na przykład jeśli plan lub przedsięwzięcie zniszczy obszar występowania rzadkiego typu siedliska o bardzo ograniczonym zasięgu, które jest niezwykle trudno odtworzyć, a dany obszar jest tylko jednym z 10 obszarów wyznaczonych dla tego typu siedliska, środki kompensujące będą musiały być rzecz jasna bardzo znaczne, jeśli mają chronić ogólną spójność sieci Natura 2000. Z drugiej strony jeśli plan lub przedsięwzięcie zniszczy siedlisko gatunku (np. Triturus cristatus), które ma szeroki zasięg w całej UE, można je stosunkowo łatwo odtworzyć i w którego ochronie dany obszar odgrywa jedynie niewielką rolę, środki kompensujące będą łatwiej wykonalne i znacznie mniej pracochłonne.

W art. 6 ust. 4 wymaga się ochrony ogólnej spójności sieci Natura 2000. A zatem w dyrektywie zakłada się spójność „oryginalnej” sieci. W przypadku zastosowania zasady wyjątku powstała w jej wyniku sytuacja musi zostać skorygowana, tak by w pełni przywrócić spójność sieci.

Co się tyczy planu lub przedsięwzięcia, środki kompensujące, które zostały ustanowione, by chronić ogólną spójność sieci Natura 2000, będą musiały spełniać wspomniane wyżej kryteria. Oznaczałoby to, że kompensacja powinna odnosić się do założeń ochrony terenu oraz siedlisk i gatunków, których dotyczy negatywny wpływ, w stopniu proporcjonalnym do ich liczby i statusu. Należy także odpowiednio zrekompensować rolę, jaką odgrywał dany obszar w związku z rozmieszczeniem biogeograficznym.

W tym miejscu warto przypomnieć, że zgodnie z uregulowaniami dyrektywy siedliskowej wybór obszaru do sieci Natura 2000 jest dokonywany, biorąc pod uwagę:

— siedliska i gatunki w proporcjach (powierzchnia, liczebność) podanych w standardowym formularzu danych,

- lokalizację obszaru w obrębie danego regionu biogeograficznego, oraz
- kryteria wyboru ustanowione przez Komitet ds. Siedlisk i wykorzystywane przez Europejskie Centrum Tematyczne ds. Różnorodności Biologicznej przy doradzaniu Komisji w kwestii umieszczenia obszaru w wykazie Unii ⁽⁶³⁾.

Właściwe władze powinny kierować się wspomnianymi kryteriami podczas opracowywania środków kompensujących dla danego przedsięwzięcia. Powinny także dopilnować, by środki te zapewniały wartości i funkcje porównywalne do tych, które były uzasadnieniem dla wyboru oryginalnego obszaru do sieci Natura 2000.

W dyrektywie ptasiej nie ma odwołań do regionów biogeograficznych ani do wyboru na poziomie UE. Jednak przez analogię można założyć, że ogólna spójność sieci jest zapewniona, jeśli:

- kompensacja spełnia te same cele, które uzasadniały klasyfikację obszaru zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 2 dyrektywy ptasiej,
- kompensacja spełnia jednakową funkcję wzdłuż tej samej trasy migracji, oraz
- obszary będące przedmiotem środków kompensujących są z całą pewnością dostępne dla ptaków przebywających zwykle na obszarze, na który wpływ ma dane przedsięwzięcie.

Na przykład jeśli OSO, którego konkretną funkcją jest dostarczanie miejsca odpoczynku wędrownym gatunkom ptaków lecącym na północ, zostanie naruszony przez realizowane tam przedsięwzięcie, zaproponowane środki kompensujące powinny skoncentrować się na tej właśnie funkcji tego obszaru. Dlatego też kompensacja w postaci środków, które mogłyby odtworzyć warunki niezbędne do tego, by ten sam gatunek mógł odpoczywać na obszarze znajdującym się poza trasą migracji bądź leżącym na tej trasie, lecz w pewnej od niego odległości, nie wystarczyłaby do zagwarantowania ogólnej spójności sieci. W tym przypadku środki kompensujące powinny stworzyć odpowiednie miejsca odpoczynku dla danego gatunku na obszarze właściwie ulokowanym na trasie migracji, tak by były one w sposób realny dostępne dla ptaków, które wcześniej korzystały z oryginalnego obszaru naruszonego przez przedsięwzięcie.

W celu zapewnienia ogólnej spójności sieci Natura 2000 środki kompensujące zaproponowane dla danego przedsięwzięcia powinny zatem: a) odnosić się, w porównywalnych proporcjach, do naruszonych siedlisk i gatunków; oraz b) zapewnić funkcje porównywalne do tych, które uzasadniały kryteria wyboru oryginalnego obszaru, w szczególności dotyczące odpowiedniego rozmieszczenia geograficznego. Nie wystarczy zatem, aby środki kompensujące dotyczyły tego samego regionu biogeograficznego w tym samym państwie członkowskim.

Odległość pomiędzy oryginalnym obszarem a miejscem zastosowania środków kompensujących niekoniecznie stanowi przeszkodę, pod warunkiem że nie narusza funkcjonalności obszaru, jego roli w rozmieszczeniu geograficznym i powodów, dla których został on pierwotnie wybrany do sieci Natura 2000.

5.4.3. Cel i ogólna treść środków kompensujących

Środki kompensujące muszą zapewnić, by obszar w dalszym ciągu przyczyniał się do zachowania właściwego stanu ochrony typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków „w obrębie danego regionu biogeograficznego”. Krótko mówiąc, środki te muszą zagwarantować utrzymanie ogólnej spójności sieci Natura 2000. Wynika z tego, że:

- ogólnie rzecz biorąc, obszar nie powinien być nieodwracalnie naruszony przez przedsięwzięcie przed wykonaniem środków kompensujących. Mogą jednak zaistnieć sytuacje, kiedy spełnienie tego wymogu będzie niemożliwe. Na przykład rekonstrukcja siedliska lasu zabierze wiele lat, zanim zapewnione zostaną te same funkcje, jakie miało oryginalne siedlisko, które zostało naruszone przez przedsięwzięcie. Dlatego też należy podjąć wszelkie starania, aby zagwarantować przyjęcie środków kompensujących odpowiednio wcześniej, a jeśli nie jest to w pełni możliwe, właściwe władze powinny rozważyć dodatkowe formy rekompensaty za przejściowe straty, które pojawiłyby się w międzyczasie,
- kompensacja musi być środkiem uzupełniającym do działań, które państwo członkowskie powinno podejmować w stosunku do sieci Natura 2000 zgodnie z dyrektywami.

⁽⁶³⁾ https://biodiversity.eionet.europa.eu/activities/Natura_2000/chapter6

Państwa członkowskie powinny być szczególnie czujne, gdy negatywne skutki planu lub przedsięwzięcia dotyczą rzadkich typów siedlisk przyrodniczych lub siedlisk przyrodniczych, które wymagają długiego okresu rekonstrukcji pełnej funkcjonalności ekologicznej.

Wyznaczanie nowych obszarów sieci Natura 2000 może być wprowadzane częścią pakietu kompensującego zgodnie z art. 6 ust. 4, jednak samo wyznaczanie bez towarzyszących mu środków w zakresie zarządzania jest niewystarczające.

W przypadku dyrektywy ptasiej środkiem kompensującym mogłyby być na przykład prace nad poprawą biologicznych walorów obszaru, który jest lub będzie sklasyfikowany, tak aby pojemność środowiska lub potencjał żywieniowy wzrosły proporcjonalnie do straty odnotowanej na obszarze naruszonym przez przedsięwzięcie. W związku z tym rekonstrukcja siedliska sprzyjającego danemu gatunkowi ptaków jest do zaakceptowania pod warunkiem że utworzony obszar jest dostępny dla ptaków, w czasie gdy naruszony obszar traci swoje walory naturalne.

Podobnie w przypadku dyrektywy siedliskowej kompensacja mogłaby polegać na rekonstrukcji podobnego siedliska lub na biologicznej poprawie stanu tego samego typu siedliska niespełniającego norm w obrębie istniejącego wyznaczonego obszaru, lub nawet na dodaniu do sieci Natura 2000 nowego obszaru o jakości porównywalnej do obszaru oryginalnego. W ostatnim przypadku można argumentować, że w ogólnym rozrachunku przedsięwzięcie spowodowałoby stratę netto tego siedliska na poziomie państwa członkowskiego. Jednak na poziomie UE nowy obszar korzystałby z ochrony określonej w art. 6, tym samym przyczyniając się do realizacji założeń dyrektywy.

Środki kompensujące, odpowiednie lub konieczne w celu zrównoważenia niekorzystnych skutków dla obszaru Natura 2000 (tj. w uzupełnieniu tego, co jest już wymagane na podstawie dyrektywy), mogą obejmować następujące działania:

- poprawę stanu siedlisk na istniejących obszarach: poprawę stanu siedliska pozostałego na danym obszarze lub odtworzenie siedliska na innym obszarze Natura 2000, proporcjonalnie do strat spowodowanych planem lub przedsięwzięciem,
- odtworzenie siedliska: utworzenie siedliska na nowym lub powiększonym obszarze, który będzie włączony do sieci Natura 2000, albo
- jak opisano powyżej i w powiązaniu z innymi pracami, zaproponowanie nowego obszaru o wystarczającej jakości zgodnie z dyrektywą siedliskową lub dyrektywą ptasią oraz ustanowienie/wdrożenie środków ochronnych dla tego nowego obszaru.

Zakres środków kompensujących i towarzyszących stosowanych w obecnej praktyce w UE zgodnie z dyrektywą siedliskową obejmuje również następujące działania:

- restytucję gatunków,
- odradzanie i wzmacnianie gatunków, w tym wzmacnianie gatunków drapieżnych,
- zakup gruntu,
- nabywanie praw,
- tworzenie rezerwatów (w tym ścisłych ograniczeń użytkowania gruntów),
- zachęty dla określonych działań gospodarczych, które podtrzymują kluczowe funkcje ekologiczne,
- zmniejszanie liczby (innych) zagrożeń, zwykle wobec gatunków, przez oddziaływanie na pojedyncze źródło zagrożenia albo przez skoordynowane działania skierowane na wszystkie czynniki zagrożeń (np. wynikające z kumulacji negatywnych skutków w przestrzeni).

Co do zasady rezultat środków kompensujących musi być osiągnięty w chwili pojawienia się szkód na danym obszarze. W określonych okolicznościach, kiedy warunek ten nie może zostać całkowicie spełniony, wymagana jest dodatkowa rekompensata za zaistniałe w międzyczasie szkody.

5.4.4. Kluczowe elementy, które należy uwzględnić przy określaniu środków kompensujących

Zgodnie z art. 6 ust. 4 środki kompensujące muszą obejmować swym zasięgiem wszystkie zagadnienia natury technicznej, prawnej lub finansowej niezbędne do zrównoważenia negatywnych skutków planu lub przedsięwzięcia i zachowania ogólnej spójności sieci Natura 2000.

Poniższa lista stanowi ogólny zarys elementów do uwzględnienia:

- ścisła koordynacja i współpraca pomiędzy organami sieci Natura 2000, organami odpowiedzialnymi za wydawanie ocen i wnioskodawcą danego planu lub przedsięwzięcia,
- jasne cele i wartości docelowe zgodne z założeniami ochrony danego terenu,
- opis środków kompensujących wraz z naukowo uzasadnionym wyjaśnieniem, w jaki sposób skutecznie zrekompensują one negatywny wpływ planu lub przedsięwzięcia na gatunki i siedliska w świetle założeń ochrony terenu oraz w jaki sposób zapewnią ochronę ogólnej spójności sieci Natura 2000,
- wykazanie technicznej wykonalności środków z punktu widzenia ich założeń,
- wykazanie prawnej lub finansowej wykonalności środków pod względem wymaganego terminu realizacji,
- analiza odpowiednich lokalizacji i nabycie praw (zakup, dzierżawa itd.) do gruntów, na których mają być stosowane środki kompensujące,
- wyjaśnienie ram czasowych, w których oczekiwane jest osiągnięcie założeń środków kompensujących,
- harmonogram wdrażania i koordynacji wraz ze schematem realizacji planu lub przedsięwzięcia,
- informacja publiczna lub etapy konsultacji,
- określone schematy monitorowania i raportowania oparte na wskaźnikach postępu ustalonych według założeń środków kompensujących,
- program finansowania zaakceptowany wystarczająco wcześniej, aby zagwarantować sukces środków kompensujących.

5.5. KRYTERIA STOSOWANE W PLANOWANIU ŚRODKÓW KOMPENSUJĄCYCH

5.5.1. Kompensacja ukierunkowana

Środki kompensujące określone w dyrektywie siedliskowej należy ustanowić z uwzględnieniem warunków odniesienia zdefiniowanych po scharakteryzowaniu integralności obszaru, który prawdopodobnie zostanie zniszczony lub naruszony, oraz w zależności od możliwych znaczących negatywnych skutków, które nie zostaną zniwelowane po zastosowaniu działań łagodzących.

Gdy określona już zostanie integralność obszaru, który może ulec zniszczeniu, oraz ustalona zostanie rzeczywista skala zniszczeń, na te właśnie kwestie należy skierować środki kompensujące, tak by elementy integralności przyczyniające się do ogólnej spójności sieci Natura 2000 zostały zrównoważone w perspektywie długoterminowej. Środki te powinny zatem możliwie najlepiej odpowiadać typowi przewidywanego wpływu oraz koncentrować się na założeniach i celach w jasny sposób dotyczących naruszonych elementów sieci Natura 2000. Środki te muszą wyraźnie odnosić się do strukturalnych i funkcjonalnych aspektów integralności obszaru oraz powiązanych z nimi typów siedlisk i populacji gatunków, na które wpływ ma przedsięwzięcie.

Oznacza to, że środki kompensujące muszą koniecznie obejmować środki ekologiczne. Dlatego też dokonywanie wpłat na poczet osób fizycznych lub specjalnych funduszy, niezależnie od tego, czy pieniądze te zostaną ostatecznie wykorzystane na sfinansowanie projektów ochrony przyrody, nie odpowiada uregulowaniom dyrektywy siedliskowej. Co więcej, jakiegokolwiek drugorzędne lub pośrednie działania, które mogą zostać zaproponowane by zwiększyć skuteczność podstawowych środków kompensujących, muszą mieć wyraźny związek z założeniami i celami tych środków.

Na przykład przy opracowywaniu środków kompensujących w odniesieniu do gatunków należy zidentyfikować:

- gatunki dotknięte niekorzystnym wpływem, ich całkowitą liczbę i udział w całkowitej populacji tych gatunków,
- podstawowe funkcje siedliska, które zostaną uszkodzone i od których gatunki są zależne, jak dostarczanie pożywienia, miejsca odpoczynku itp.,
- działania potrzebne do zrównoważenia szkód wyrządzonych funkcjom siedliska i gatunkom w celu przywrócenia ich do stanu odzwierciedlającego korzystne warunki panujące na danym obszarze.

5.5.2. Skuteczna kompensacja

Wykonalność i skuteczność środków kompensujących ma zasadnicze znaczenie dla wdrożenia art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w zgodzie z zasadą ostrożności i dobrą praktyką. Aby zagwarantować skuteczność, wykonalność techniczna musi iść w parze z odpowiednim zakresem, momentem zastosowania i umiejscowieniem środków kompensujących.

Środki kompensujące muszą być wykonalne i możliwe do zastosowania w celu przywrócenia warunków ekologicznych niezbędnych do zapewnienia ogólnej spójności sieci Natura 2000. Należy od początku, przed wdrożeniem środków, znać lub przewidywać szacowany czas trwania procesu kompensacji, jak i wszelkie czynności wymagane, aby usprawnić jego przebieg. Źródłem tych informacji musi być najlepsza dostępna wiedza naukowa, uzupełniona konkretnymi badaniami dotyczącymi dokładnej lokalizacji, w której będą realizowane środki kompensujące. Środki, dla których nie ma racjonalnej gwarancji sukcesu, nie powinny być rozpatrywane w ramach art. 6 ust. 4, a prawdopodobieństwo powodzenia planu rekompensaty powinno wpływać na ostateczną decyzję w sprawie zatwierdzenia planu lub przedsięwzięcia zgodnie z zasadą zapobiegania. Ponadto jeśli chodzi o wybór pomiędzy różnymi możliwościami rekompensaty, należy wybrać najbardziej skuteczne i mające największe szanse powodzenia opcje.

Aby zagwarantować skuteczność w perspektywie długoterminowej, program środków kompensujących powinien zawierać szczegółowy system monitorowania podczas procedury wdrażania. Jako część sieci Natura 2000 monitorowanie to powinno być skoordynowane i możliwie zintegrowane z monitorowaniem, o którym mowa w art. 11 dyrektywy siedliskowej.

Środki wykazujące w praktyce niski poziom skuteczności w realizacji założeń powinny zostać odpowiednio zmodyfikowane.

5.5.3. Wykonalność techniczna

Zgodnie z obecnym stanem wiedzy możliwość doprowadzenia struktury i funkcji ekologicznej obszaru lub występujących tam siedlisk i populacji gatunków do stanu sprzed zniszczenia przez realizację planu lub przedsięwzięcia jest wysoce nieprawdopodobna. Aby pokonać nieodłączne trudności na drodze do pełnego sukcesu rekonstrukcji warunków ekologicznych, środki kompensujące należy zaplanować:

- (1) przestrzegając naukowych kryteriów i ocen zgodnych z najlepszą wiedzą naukową; oraz
- (2) biorąc pod uwagę szczególne wymagania cech ekologicznych, które mają zostać zrekonstruowane (np. gleba, wilgotność, narażenie, istniejące zagrożenia i inne warunki kluczowe dla powodzenia rekonstrukcji).

Aspekty kluczowe dla wykonalności technicznej będą decydować o stosowności zlokalizowania środków kompensujących (wykonalność przestrzenna), właściwym momencie ich przeprowadzenia oraz ich wymaganym zasięgu.

Co więcej, wybór określonych środków i ich projekt musi odnosić się do istniejących wytycznych dotyczących każdego poszczególnego działania, tj. tworzenia i rekonstrukcji siedlisk, wzmacniania populacji, restytucji gatunków lub wszelkich innych środków ujętych w programie kompensacji.

5.5.4. Zakres kompensacji

Zakres środków kompensujących wymagany dla ich skuteczności ma bezpośredni związek z ilościowymi i jakościowymi aspektami elementów integralności, które mogą zostać naruszone (w tym struktura i funkcjonalność oraz ich rola w ogólnej spójności sieci Natura 2000) oraz z szacowaną skutecznością środków.

W rezultacie współczynniki kompensacji najlepiej ustalać indywidualnie w poszczególnych przypadkach, a ich wstępne określenie oprzeć na informacjach pochodzących z odpowiedniej oceny, o której mowa w art. 6 ust. 3, tak aby zapewniały funkcjonalność ekologiczną. Następnie można je definiować na nowo zgodnie z wynikami monitorowania skuteczności środków kompensujących. Ostateczną decyzję dotyczącą proporcji kompensacji należy uzasadnić.

Zgodnie z powszechnym przekonaniem współczynniki kompensacji powinny być na ogół znacznie wyższe niż 1:1. Tak więc współczynniki 1:1 lub niższe powinny być brane pod uwagę jedynie wówczas, gdy wykazano, że w takim zakresie środki umożliwiają w pełni skuteczne odtworzenie struktury i funkcjonalności w krótkim czasie (np. bez narażenia na szwank ochrony siedlisk lub populacji kluczowych gatunków, które prawdopodobnie zostaną naruszone w trakcie realizacji planu lub przedsięwzięcia, ani założeń ich ochrony).

5.5.5. Umieszczenie środków kompensujących

Środki kompensujące powinny być umiejscowione na obszarach, na których ich przeprowadzenie będzie gwarantowało najwyższą skuteczność w zachowaniu ogólnej spójności sieci Natura 2000. Wiąże się to z szeregiem warunków wstępnych, które powinien spełnić każdy środek kompensujący:

- Obszar wybrany na przedmiot kompensacji musi znajdować się w obrębie tego samego regionu biogeograficznego (obszary wyznaczone na podstawie dyrektywy siedliskowej) lub w tym samym paśmie, na trasie migracji lub na tym samym obszarze zimowania gatunków ptactwa (obszary wyznaczone na podstawie dyrektywy ptasiej) w danym państwie członkowskim. Co więcej, obszar ten powinien odznaczać się funkcjami porównywalnymi do tych, które uzasadniły wybór oryginalnego obszaru, w szczególności jeśli chodzi o odpowiednie rozmieszczenie geograficzne.
- Obszar wybrany na przedmiot kompensacji musi posiadać – lub musi być w stanie nabyć – określone cechy związane ze strukturą i funkcjami ekologicznymi, niezbędne dla siedlisk i populacji gatunków. Dotyczy to aspektów jakościowych, takich jak unikalność uszkodzonych walorów, i wymaga uwzględnienia lokalnych warunków ekologicznych.
- Środki kompensujące nie mogą zagrażać ochronie integralności któregokolwiek innego obszaru należącego do sieci Natura 2000 przyczyniającego się do ogólnej spójności sieci. Jeśli środki kompensujące wprowadzane są na terenie istniejącego obszaru (lub obszarów) Natura 2000, muszą one być zgodne z założeniami ochrony tego obszaru i wykraczać poza środki ochronne ustanowione na podstawie art. 6 ust. 1. Plany zarządzania będą stanowić użyteczne odniesienie do celów realizacji rozsądnych środków kompensujących.

Co więcej, istnieje ogólna zgoda co do tego, że warunki lokalne niezbędne do rekonstrukcji zagrożonych zasobów ekologicznych znajdują się możliwie najbliżej obszaru dotkniętego skutkami realizacji planu lub przedsięwzięcia. Dlatego też najbardziej zalecaną opcją wydaje się umiejscowienie środków kompensujących w obrębie lub w pobliżu danego obszaru Natura 2000 na terenie, gdzie panują warunki odpowiednie dla ich powodzenia. Jednak nie zawsze jest to możliwe i dlatego należy kierować się szeregiem priorytetów podczas poszukiwań lokalizacji spełniających wymogi dyrektywy siedliskowej:

- 1) Kompensacja w obrębie obszaru Natura 2000 jest możliwa pod warunkiem że na obszarze istnieją elementy potrzebne do zapewnienia spójności ekologicznej oraz funkcjonalności sieci.
- 2) Kompensacja poza danym obszarem Natura 2000, ale w obrębie wspólnej jednostki topograficznej lub krajobrazowej jest możliwa pod warunkiem że nowy teren może mieć taki sam wkład w strukturę ekologiczną lub funkcję sieci. Nowe miejsce może znajdować się w wyznaczonym obszarze Natura 2000 lub na terenie, który nie został wyznaczony. W drugim z wymienionych przypadków teren musi zostać wyznaczony na obszar sieci Natura 2000 i podlegać wszystkim wymogom dyrektyw dotyczących przyrody.

- 3) Kompensacja poza obszarem Natura 2000, w innej jednostce topograficznej lub krajobrazowej. Nowy obszar może być innym obszarem Natura 2000. Jeśli środki kompensujące umiejscowione są na terenie niewyznaczonym jako obszar sieci Natura 2000, teren ten musi zostać wyznaczony na obszar tej sieci i podlegać wszystkim wymogom dyrektyw dotyczących przyrody.

Nowe wyznaczenia terenów na obszary Natura 2000 będące częścią środków kompensujących muszą zostać przedstawione Komisji przed wdrożeniem tych środków i przed realizacją przedsięwzięcia, ale już po jego zatwierdzeniu. Komisja powinna być informowana o nowych wyznaczeniach za pośrednictwem ustalonych kanałów i procedur, tak jak ma to miejsce w przypadku wykazów terenów mających znaczenie dla Wspólnoty i klasyfikacji OSO. Tereny będące przedmiotem nowych wyznaczeń powinny spełniać stosowne kryteria odpowiednio dyrektywy siedliskowej i ptasiej.

Państwa członkowskie dopilnują, aby umiejscowienie środków kompensujących w ramach przedsięwzięć transgranicznych przebiegało w oparciu o najlepsze formy współpracy i koordynacji.

5.5.6. Koordynowanie w czasie środków kompensujących

Koordynowanie w czasie środków kompensujących wymaga indywidualnego podejścia do każdego przypadku. Przyjęty harmonogram musi zapewniać ciągłość procesów ekologicznych niezbędnych do utrzymania struktury i funkcji przyczyniających się do ogólnej spójności sieci Natura 2000. Wymaga to ścisłego skoordynowania realizacji planu lub przedsięwzięcia z podejmowanymi środkami kompensującymi oraz opiera się na zagadnieniach takich jak czas wymagany do rozwoju siedlisk lub powrotu populacji gatunku do stanu równowagi biologicznej bądź wprowadzenia gatunku na dany teren.

Dodatkowo należy również uwzględnić inne czynniki i procesy:

- Obszar nie może zostać nieodwracalnie naruszony, zanim wprowadzone zostaną środki kompensujące.
- Rezultat wprowadzenia środków kompensujących musi być widoczny w chwili pojawienia się szkód na danym obszarze. W określonych okolicznościach, kiedy warunek ten nie może zostać całkowicie spełniony, wymagana jest dodatkowa rekompensata za zaistniałe w międzyczasie szkody.
- Opóźnienia w czasie mogą być dopuszczalne jedynie wówczas, gdy można z pewnością stwierdzić, że nie wpłyną one negatywnie na realizację założenia „żadnych strat netto” w ogólnej spójności sieci Natura 2000.
- Nie można dopuścić do opóźnień w czasie, na przykład jeśli prowadzą one do utraty populacji jakiegokolwiek gatunku chronionego na obszarze na podstawie załącznika II do dyrektywy siedliskowej lub załącznika I do dyrektywy ptasiej; gatunki o znaczeniu priorytetowym wymienione w załączniku II do dyrektywy siedliskowej zasługują na szczególną uwagę.
- Możliwe jest zredukowanie w czasie środków kompensujących w zależności od tego, czy pojawienie się znaczących negatywnych skutków jest spodziewane w perspektywie krótko-, średnio- lub długoterminowej.

Wskazane może być zastosowanie określonych środków w celu zrównoważenia przejściowych strat, które mogą zaistnieć do czasu realizacji założeń ochrony. Wszelkie techniczne, prawne lub finansowe warunki niezbędne do wprowadzenia środków kompensujących muszą zostać spełnione przed rozpoczęciem realizacji planu lub przedsięwzięcia, tak by zapobiec jakimkolwiek nieprzewidzianym opóźnieniom mogącym negatywnie wpłynąć na skuteczność środków.

5.5.7. Wdrażanie długoterminowe

W przypadku środków kompensujących wymaga się, aby przed naruszeniem stanu siedlisk lub gatunków zapewnić solidne podstawy prawne i finansowe do długoterminowego wdrażania oraz ochrony, monitorowania i zachowania obszarów. Może to obejmować:

- objęcie obszaru tymczasową ochroną, nawet jeśli status terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty lub OSO zostanie mu przyznany dopiero później,
- stosowanie prawomocnych narzędzi egzekwowania przepisów na poziomie krajowym w celu zapewnienia pełnego wdrożenia i skuteczności środków kompensujących (np. w powiązaniu w stosownych przypadkach z dyrektywą OOS lub z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko; lub uzależnienie zatwierdzenia planu bądź przedsięwzięcia od solidności odpowiednich przepisów dotyczących wdrażania środków kompensujących),

- stosowanie niezbędnych narzędzi prawnych na wypadek konieczności zakupu ziemi lub praw w celu skutecznego wprowadzenia środków zgodnie z dobrą praktyką (np. standardowe procedury wywłaszczenia uzasadnionego ochroną środowiska),
- ustanowienie programów monitorowania w celu zapewnienia, by środki kompensujące osiągnęły swój cel i były utrzymywane w dłuższej perspektywie czasowej, a w przeciwnym przypadku zapewnienie, by podjęte zostały działania naprawcze w celu rozwiązania tego problemu, obejmujące założenia, odpowiedzialne organy i potrzebne zasoby, wskaźniki, a także wymogi dotyczące powiadamiania Komisji. Zadanie to najlepiej wykonałyby niezależne organy powołane specjalnie w tym celu, ściśle skoordynowane i współpracujące z organami sieci Natura 2000.

5.6. KTO PONOSI KOSZTY ŚRODKÓW KOMPENSUJĄCYCH?

Wydaje się logiczne, że zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” inicjator planu lub przedsięwzięcia ponosi koszty wprowadzenia środków kompensujących. Może on zaliczyć ten koszt do całkowitego budżetu przedsięwzięcia, przedkładanego władzom państwowym w przypadku współfinansowania przedsięwzięcia przez państwo. W tym względzie z funduszy UE można by na przykład współfinansować środki kompensujące dla infrastruktury transportowej będącej częścią sieci transeuropejskich (TEN) i finansowanej ze środków tych funduszy, pod warunkiem że taka pomoc finansowa jest zgodna z założeniami, zasadami i procedurami mającymi zastosowanie do danego funduszu UE.

5.7. POWIADAMIANIE KOMISJI EUROPEJSKIEJ O ŚRODKACH KOMPENSUJĄCYCH

Właściwe władze krajowe mają obowiązek powiadomić Komisję o przyjętych środkach kompensujących. W art. 6 ust. 4 nie określono formy ani celu tego powiadomienia. Jednak aby ułatwić ten proces, Komisja przygotowała standardowy formularz⁽⁶⁴⁾ do przekazywania jej informacji na podstawie art. 6 ust. 4. Niemniej jednak sugerowanie środków kompensujących lub ich naukowe zatwierdzanie nie należy do zadań Komisji.

Informacje te powinny umożliwić Komisji ocenę sposobu kompensowania niekorzystnych skutków, tak aby elementy integralności przyczyniające się do ogólnej spójności sieci Natura 2000 zostały zachowane w perspektywie długoterminowej. Choć władze krajowe są zobowiązane jedynie do informowania o przyjętych środkach kompensujących, to powiadomienie o niektórych elementach badanych rozwiązań alternatywnych oraz o powodach o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, które doprowadziły do zatwierdzenia danego planu lub przedsięwzięcia, może również okazać się niezbędne w takim stopniu, w jakim elementy te wpłynęły na wybór środków kompensujących.

Obowiązek informowania Komisji o przyjętych środkach kompensujących – określony w art. 6 ust. 4 akapit pierwszy zdanie drugie – musi być w pełni transponowany do prawa krajowego. Jeżeli tego przepisu, ustanawiającego odpowiednie szczegółowe zasady dotyczące informowania o przyjętych środkach kompensujących, nie ma w prawie krajowym, „nie jest możliwe zapewnienie, by art. 6 ust. 4 akapit pierwszy zdanie drugie był w pełni skuteczny i osiągał swój cel” (C-324/01, pkt 21).

- *Na jakim etapie procesu planowania należy powiadamiać Komisję o środkach kompensujących i kto jest za to odpowiedzialny?*

Aby dać Komisji możliwość przedłożenia prośby o dodatkowe informacje na temat wprowadzonych środków lub umożliwić jej podjęcie działań, w przypadku gdy stwierdzi błędne zastosowanie prawnych wymogów dyrektywy, informacje na temat środków kompensujących powinny zostać przedłożone Komisji, zanim te środki zostaną wdrożone i przed realizacją danego planu lub przedsięwzięcia, ale już po jego zatwierdzeniu. Informacje o środkach kompensujących powinny zatem zostać przedłożone Komisji niezwłocznie po przyjęciu tych środków, umożliwiając tym samym Komisji – w ramach jej kompetencji strażnika traktatów – ocenę poprawności zastosowania przepisów dyrektywy.

W procesie tym ważną rolę muszą odgrywać organy odpowiedzialne za sieć Natura 2000 w każdym państwie członkowskim, na których spoczywa obowiązek utrzymania ogólnej spójności sieci Natura 2000 i aktualizacji informacji na jej temat. Informacje powinny być przekazywane przez władze krajowe za pośrednictwem stałego przedstawicielstwa każdego państwa członkowskiego, tak jak ma to miejsce w przypadku procesu przyjmowania wykazów obszarów.

⁽⁶⁴⁾ Dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

Informacje o środkach kompensujących muszą umożliwić Komisji ocenę sposobu kompensowania niekorzystnych skutków, tak aby elementy integralności przyczyniające się do ogólnej spójności sieci Natura 2000 zostały zachowane w perspektywie długoterminowej. Rolą Komisji nie jest jednak sugerowanie środków kompensujących.

5.8. CO SIĘ DZIEJE Z OBSZARAMI, NA KTÓRYCH WYSTĘPUJĄ SIEDLISKA LUB GATUNKI O ZNACZENIU PRIORYTETOWYM?

W art. 6 ust. 4 akapit drugi określono specjalną procedurę postępowania, w przypadkach gdy plan lub przedsięwzięcie dotyczy obszaru, na którym występują siedliska lub gatunki o znaczeniu priorytetowym, oraz będzie miał wpływ na te siedliska lub gatunki. W takich przypadkach realizacja planu lub przedsięwzięcia może być dopuszczalna wyłącznie wówczas, gdy uzasadnia ją powód o charakterze zasadniczym wynikający z nadrzędnego interesu publicznego dotyczący zdrowia ludzkiego i bezpieczeństwa publicznego lub nadrzędnych korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub jeśli przed zatwierdzeniem planu lub przedsięwzięcia Komisja wyda odpowiednią opinię na jego temat.

Innymi słowy, naruszenie obszarów zostałyby uznane za nadrzędne w stosunku do realizacji założeń dyrektywy jedynie wówczas, gdy zaistnieją wyżej wspomniane określone powody o charakterze zasadniczym lub po ustanowieniu dodatkowej gwarancji proceduralnej w postaci niezależnej opinii Komisji.

W kontekście tego przepisu nasuwa się kilka pytań dotyczących:

- identyfikacji obszarów, których on dotyczy,
- interpretacji pojęć zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa publicznego i korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska, oraz
- procedury przyjęcia opinii Komisji i wynikających z jej tytułu konsekwencji.

5.8.1. Dotknięte obszary

Art. 6 ust. 4 akapit drugi ma zastosowanie w przypadkach, gdy realizacja planu lub przedsięwzięcia naruszy obszar, na którym występują siedliska lub gatunki o znaczeniu priorytetowym. Na tej podstawie można założyć, że plan lub przedsięwzięcie, który:

- a) w żaden sposób nie narusza siedliska/gatunku o znaczeniu priorytetowym; albo
- b) narusza siedlisko/gatunek, które nie zostały wzięte pod uwagę w trakcie wyboru obszaru (określone jako „nieistotna reprezentatywność” w standardowym formularzu danych)

nie powinien de facto uzasadniać objęcia danego obszaru zakresem art. 6 ust. 4 akapit drugi.

Jako że w dyrektywie ptasiej nie sklasyfikowano żadnego gatunku jako mającego znaczenie priorytetowe, środki kompensujące mające na celu zrównoważenie skutków dla populacji ptaków przebywających na OSO w żadnym przypadku nie wymagają opinii Komisji.

Art. 6 ust. 4 akapit drugi można uznać za odnoszący się do wszystkich obszarów, na których występują siedliska lub gatunki o znaczeniu priorytetowym, kiedy są one przedmiotem oddziaływania.

5.8.2. Pojęcia „zdrowia ludzkiego”, „bezpieczeństwa publicznego” i „korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska”

Zdrowie ludzkie, bezpieczeństwo publiczne i korzystne skutki o podstawowym znaczeniu dla środowiska stanowią najważniejsze powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego. Jednak podobnie jak termin „powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego”, te trzy kategorie nie zostały bezpośrednio zdefiniowane.

Jak wspomniano w sekcji 5.3.2, w prawie UE uwzględniono zdrowie i bezpieczeństwo publiczne jako powody uzasadniające przyjęcie restrykcyjnych środków krajowych dotyczących swobodnego przepływu towarów, pracowników i usług, jak również prawa przedsiębiorczości. Ponadto ochrona zdrowia ludzkiego jest jednym z podstawowych celów unijnej polityki w dziedzinie środowiska. Tym samym korzystne skutki o podstawowym znaczeniu dla środowiska stanowią kategorię, która musi zaliczać się do wspomnianych podstawowych celów polityki w dziedzinie środowiska.

Zgodnie z zasadą pomocniczości sprawdzenie, czy taka sytuacja występuje, należy do właściwych władz krajowych. Oczywiście każda taka sytuacja zostanie prawdopodobnie zbadana przez Komisję w ramach jej prac mających na celu monitorowanie prawidłowego stosowania prawa Unii.

Co się tyczy pojęcia „bezpieczeństwa publicznego”, użyteczne jest odwołanie się do wyroku Trybunału w sprawie C-57/89 („Leybucht Dykes”). Wyrok ten został wydany przed przyjęciem dyrektywy 92/43/EWG, a zatem również art. 6. Jednak ma on nadal znaczenie, zwłaszcza że podejście Trybunału wpłynęło na sformułowanie treści art. 6. Przedmiotem sporu były prace budowlane mające na celu wzmocnienie tam w miejscowości Leybucht nad Morzem Północnym. Prace te wymagały redukcji powierzchni OSO. W ramach ogólnych zasad postępowania Trybunał orzekł, że uzasadnienie takiej redukcji musi odpowiadać interesowi ogólnemu, który jest nadrzędny w stosunku do interesu ogólnego reprezentowanego przez założenia ekologiczne stosownej dyrektywy. W tej konkretnej sprawie Trybunał potwierdził, że niebezpieczeństwo powodzi oraz ochrona brzegu są wystarczająco ważnym powodem usprawiedliwiającym budowę tam i wzmocnienie struktury brzegowej, o ile działania te zostaną ograniczone do ścisłego minimum.

W kolejnej sprawie (wyrok Trybunału, C-43/10, pkt 128) Trybunał orzekł, że: „Jeżeli przedsięwzięcie to narusza integralność TZW obejmującego typ siedliska przyrodniczego lub zamieszkanego przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jego realizacja może co do zasady być uzasadniona względami związanymi z zapotrzebowaniem na wodę pitną. W niektórych okolicznościach mogłaby być uzasadniona korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu jakie nawadnianie ma dla środowiska. Natomiast nawadnianie nie należy, co do zasady, do względów odnoszących się do zdrowia ludzkiego i bezpieczeństwa publicznego, uzasadniających przedsięwzięcie takie jak projekt sporny w postępowaniu przed sądem krajowym”.

W wyroku w sprawie C-504/14, pkt 77, Trybunał orzekł, że „[...] można co do zasady uznać, że rampa mająca na celu ułatwienie przemieszczania się osobom niepełnosprawnym została wzniesiona z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego związanego ze zdrowiem ludzi [...]”.

Organy krajowe mogą zezwolić na realizację planu lub przedsięwzięcia tylko wtedy, gdy posiadają dowody występowania wyżej wymienionych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, oraz w wymiarze, w którym dany plan lub przedsięwzięcie są niezbędne do wypełnienia interesu publicznego, którego dotyczą.

5.8.3. Przyjęcie opinii Komisji i jej konsekwencje

W przypadku występowania powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego innych niż zdrowie ludzkie, bezpieczeństwo i korzyści dla ochrony środowiska wstępna opinia Komisji jest niezbędnym krokiem proceduralnym. W art. 6 ust. 4 akapit drugi nie sprecyzowano procedury ani konkretnej zawartości takiej opinii⁽⁶⁵⁾. Należy zatem ponownie odwołać się do struktury i celów omawianego przepisu.

Opinia musi zawierać ocenę walorów ekologicznych, które mogą zostać naruszone w wyniku realizacji planu lub przedsięwzięcia, stosowność przedstawionych powodów o charakterze zasadniczym, wyważenie racji tych dwóch przeciwstawnych interesów, jak również ocenę środków kompensujących. W skład oceny wchodzi zarówno opinie naukowe i gospodarcze, jak również analiza niezbędności i proporcjonalności planu lub przedsięwzięcia w stosunku do przedstawionych powodów o charakterze zasadniczym.

Komisja może ocenić, czy realizacja planu lub przedsięwzięcia jest zgodna z wymogami prawa Unii oraz, jeśli jest to konieczne, podjąć odpowiednie działania prawne.

Dyrektywa nie zawiera wprawdzie konkretnego terminu przyjęcia opinii, jednak Komisja dołoży wszelkich starań, by dokonać ocen i wydać opinię tak szybko, jak to będzie możliwe.

Przedstawiając swoją opinię, Komisja powinna wyważyć racje uszkodzonych walorów ekologicznych i przedstawionych powodów o charakterze zasadniczym oraz ocenić środki kompensujące.

⁽⁶⁵⁾ Stosowny standardowy formularz (na stronie: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm) obejmuje również wniosek o opinię Komisji zgodnie z art. 6 ust. 4 akapit drugi.

ZAŁĄCZNIK I

**Porównanie procedur odpowiedniej oceny (OO), oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ)
i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ)**

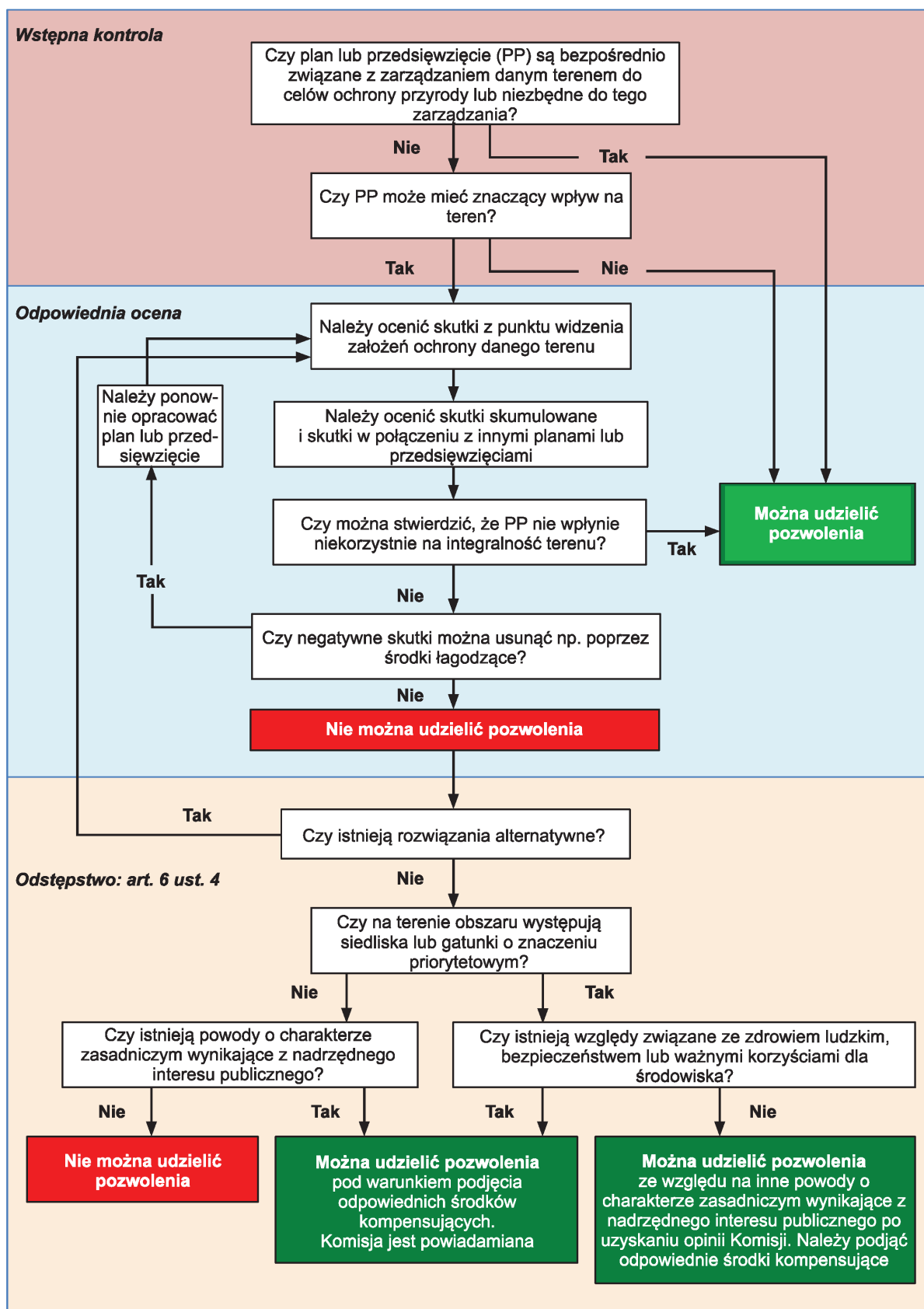
	OO	OOŚ	SOOŚ
Jakiego rodzaju działań dotyczy?	Każdy plan lub przedsięwzięcie , które – osobno albo w połączeniu z innymi planami/przedsięwzięciami – może mieć znaczący wpływ na obszar Natura 2000 (z wyłączeniem planów lub przedsięwzięć bezpośrednio związanych z zarządzaniem ochroną obszaru).	Wszystkie przedsięwzięcia wymienione w załączniku I. W przypadku przedsięwzięć wymienionych w załączniku II konieczność przeprowadzenia OOŚ ustala się w poszczególnych przypadkach lub z wykorzystaniem progów bądź kryteriów ustanowionych przez państwa członkowskie (z uwzględnieniem kryteriów podanych w załączniku III).	Wszystkie plany i programy lub zmiany w nich wprowadzone, które: a) są przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym; b) są wymagane przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi; c) są przygotowane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarowania odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntów <u>oraz</u> ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ; albo ze względu na potencjalny wpływ na tereny zostały uznane za wymagające oceny na podstawie art. 6 lub 7 dyrektywy 92/43/EWG.
Jakie skutki należy ocenić jako mające znaczenie dla środowiska naturalnego?	Ocena powinna być dokonana z uwzględnieniem założeń ochronny terenu (dotyczących gatunków lub typów siedlisk, z myślą o których wyznaczono dany obszar). Skutki należy ocenić w celu określenia, czy będą one negatywnie wpływać na integralność danego obszaru czy nie.	Bezpośrednie, pośrednie, wtórne, łączne, transgraniczne, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i tymczasowe, pozytywne i negatywne znaczące skutki dla populacji i zdrowia ludzkiego; dla różnorodności biologicznej ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych na podstawie dyrektywy 92/43/EWG oraz dyrektywy 2009/147/WE; dla terenu, gleby, wody, powietrza, klimatu i krajobrazu; dla dóbr materialnych, dziedzictwa kulturowego i krajobrazu; oraz interakcję między tymi czynnikami.	Potencjalny znaczący wpływ na środowisko, w tym w odniesieniu do takich kwestii, jak: różnorodność biologiczna, populacja, zdrowie ludzkie, fauna, flora, gleba, woda, powietrze, czynniki klimatyczne, dobra materialne, dziedzictwo kulturowe obejmujące dziedzictwo architektoniczne i archeologiczne, krajobraz oraz wzajemne powiązania między powyższymi czynnikami.

	OO	OOŚ	SOOŚ
Kto jest odpowiedzialny za ocenę?	Zapewnienie dokonania odpowiedniej oceny należy do zadań właściwego organu. W tym kontekście może się zdarzyć, że inwestor będzie musiał przeprowadzić wszystkie potrzebne badania i przekazać właściwemu organowi wszystkie niezbędne informacje, aby umożliwić mu podjęcie w pełni świadomej decyzji. Aby podjąć decyzję, w stosownych przypadkach właściwy organ może również zgromadzić adekwatne informacje z innych źródeł.	Inwestor przedstawia niezbędne informacje, które wraz z wynikami konsultacji są uwzględniane w należyty sposób przez właściwy organ wydający zezwolenie na inwestycję.	Dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko pozostawia państwom członkowskim szeroki margines swobody przy wyznaczaniu organów odpowiedzialnych za strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko. Mogą to być albo organy odpowiedzialne za przygotowanie planu lub programu, organy zajmujące się ochroną środowiska, z którymi przeprowadza się konsultacje <i>ex lege</i> w sprawie zakresu i poziomu szczegółowości informacji, które muszą być zawarte w sprawozdaniu dotyczącym środowiska, jak również w projekcie planu/przedsięwzięcia i towarzyszącym mu sprawozdaniu dotyczącym środowiska; albo organy, którym w wyraźny sposób powierzono przeprowadzenie procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.
Czy są prowadzone konsultacje publiczne lub konsultacje z innymi organami?	Przeprowadzenie konsultacji publicznych przed zatwierdzeniem planu przedsięwzięcia jest obowiązkowe. Państwa członkowskie zapewniają, by zainteresowana społeczność, w szczególności organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska, mogła na wczesnym etapie i w skuteczny sposób, już podczas wstępnej kontroli, uczestniczyć w procedurze wydawania zezwoleń po przeprowadzeniu odpowiedniej oceny. Obejmuje to w szczególności możliwość przedłożenia wszelkich uwag, informacji, analiz lub opinii uznanych za istotne w odniesieniu do proponowanej działalności.	Obowiązkowe konsultacje przeprowadzane przed przyjęciem propozycji działania. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby zapewnić władzom, których może dotyczyć dane przedsięwzięcie (w tym władzom środowiskowym, lokalnym i regionalnym), możliwość wyrażenia opinii odnośnie do wniosku o zezwolenie na inwestycję. Te same zasady mają zastosowanie do konsultacji z zainteresowaną społecznością. W przypadku prawdopodobnego znaczącego wpływu na środowisko w innym państwie członkowskim należy przeprowadzić konsultacje z właściwymi organami i konsultacje publiczne w tym państwie członkowskim.	Obowiązkowe konsultacje przed przyjęciem planu lub programu. Państwa członkowskie przeprowadzają konsultację z organami, które ze względu na swoje szczególne obowiązki w dziedzinie środowiska są potencjalnie zainteresowane wpływem na środowisko wynikającym z realizacji planu lub programu. Należy przeprowadzać konsultacje publiczne, w tym ze społecznością, która jest lub może być dotknięta skutkami lub jest zainteresowana procesem podejmowania decyzji, w tym z organizacjami pozarządowymi. Organy i społeczeństwo powinny mieć wczesną i realną możliwość, w odpowiednich ramach czasowych, wyrażenia opinii o projektach planów lub programów oraz o towarzyszącym im sprawozdaniu dotyczącym środowiska przed przyjęciem planu bądź programu lub poddaniem go procedurze ustawodawczej. W przypadku prawdopodobnego znaczącego wpływu na środowisko w innym państwie członkowskim należy przeprowadzić konsultacje z właściwymi organami i konsultacje publiczne w tym państwie członkowskim.

	OO	OOŚ	SOOŚ
<i>W jakim stopniu rezultaty oceny są wiążące?</i>	<p>Są wiążące.</p> <p>Właściwe organy mogą wyrazić zgodę na plan lub przedsięwzięcie dopiero po stwierdzeniu, że nie będzie miał on niekorzystnego wpływu na integralność terenu.</p>	<p>Rezultaty konsultacji oraz informacje zebrane jako część OOŚ muszą być należycie uwzględnione w procedurze udzielenia zezwolenia na inwestycję.</p> <p>Decyzja o udzieleniu zezwolenia na inwestycję musi zawierać co najmniej uzasadniony wniosek (tj. decyzję dotyczącą OOŚ) oraz wszelkie uwarunkowania środowiskowe dołączone do decyzji.</p>	<p>Sprawozdanie dotyczące środowiska oraz wyrażone opinie muszą być uwzględnione podczas przygotowania planu lub programu oraz przed jego przyjęciem lub poddaniem procedurze ustawodawczej.</p>

ZAŁĄCZNIK II

Rozpatrywanie planów i przedsięwzięć mających wpływ na obszary Natura 2000



ZAŁĄCZNIK III

**Formularz do przekazywania informacji do Komisji Europejskiej
zgodnie z art. 6 ust. 4**

Państwo członkowskie:

Data:

**Informacje dla Komisji Europejskiej zgodnie z art.
6 dyrektywy siedliskowej
(92/43/EWG)**

Dokumentacja przesłana w celu:

 informacyjnym opiniowania

(art. 6 ust. 4 akapit pierwszy)

(art. 6 ust. 4 akapit drugi)

Właściwy organ krajowy:

Adres:

Osoba wyznaczona do kontaktów:

Tel., faks, e-mail:

Czy powiadomienie zawiera informacje szczególnie chronione? Jeżeli tak, należy je podać i uzasadnić

1. PLAN LUB PRZEDSIĘWZIĘCIE

Nazwa planu/przedsięwzięcia:

Realizowane przez:

Krótki opis planu lub przedsięwzięcia mającego wpływ na obszar:

Opis i umiejscowienie elementów i działań w ramach przedsięwzięcia mających potencjalny wpływ oraz identyfikacja dotkniętych obszarów (w tym mapy):

2. OCENA NEGATYWNYCH SKUTKÓW⁽¹⁾

Nazwa i kod odnośnego obszaru Natura 2000:

Obszar:

jest OSO na podstawie dyrektywy ptasiej

jest TZW/SOO na podstawie dyrektywy siedliskowej

obejmuje siedliska/gatunki o znaczeniu priorytetowym

negatywne skutki mają wpływ na siedliska/gatunki o znaczeniu priorytetowym

Założenia ochrony terenu i kluczowe elementy przyczyniające się do jego integralności:

siedliska i gatunki, na które wywierany będzie niekorzystny wpływ (np. wskazać ich reprezentatywność, w stosownych przypadkach ich stan ochrony zgodnie z art. 17 na poziomie krajowym i biogeograficznym oraz stopień izolacji, ich rolę i funkcje na danym terenie);

znaczenie terenu dla siedlisk i gatunków, na które wywierany będzie wpływ (np. wyjaśnić rolę terenu w obrębie regionu krajowego i biogeograficznego oraz w zachowaniu spójności sieci Natura 2000);

opis spodziewanych niekorzystnych skutków (utrata, pogorszenie jakości, niepokojenie, bezpośrednie i pośrednie skutki itp.); zasięg wpływu (powierzchnia siedlisk i liczba gatunków lub obszary występowania, na które przedsięwzięcie będzie wywierać wpływ); znaczenie i zakres (np. biorąc pod uwagę obszar, na który wywierany będzie wpływ lub populację w stosunku do całkowitej powierzchni i populacji na danym terenie oraz ewentualnie w całym kraju) oraz lokalizacja (w tym mapy);

potencjalny, skumulowany wpływ i inne skutki, które prawdopodobnie mogą wystąpić w wyniku połączonego działania planu lub przedsięwzięcia będącego przedmiotem oceny i innych planów lub przedsięwzięć;

środki łagodzące uwzględnione w przedsięwzięciu (wskazać, w jaki sposób będą one wdrażane i jak przyczynią się one do uniknięcia lub ograniczenia negatywnych skutków dla danego terenu).

⁽¹⁾ Uwaga: należy skupić się na spodziewanych negatywnych skutkach dla siedlisk i gatunków, ze względu na które zaproponowano włączenie obszaru do sieci Natura 2000. Należy podać wszystkie informacje, które mogą być istotne w każdym przypadku, w zależności od zidentyfikowanych skutków dla danych gatunków i siedlisk.

3. ROZWIĄZANIA ALTERNATYWNE

Określenie i opis ewentualnych rozwiązań alternatywnych, w tym opcji zerowej (wskazać, w jaki sposób zostały one zidentyfikowane, procedury, metody)

Ocena rozważanych rozwiązań alternatywnych i uzasadnienie wybranego rozwiązania (powody, dla których właściwe władze krajowe stwierdziły brak rozwiązań alternatywnych)

4. POWODY O CHARAKTERZE ZASADNICZYM WYNIKAJĄCE Z NADRZĘDNEGO INTERESU PUBLICZNEGO

Powody realizacji danego planu lub przedsięwzięcia pomimo jego negatywnych skutków

- powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy (w przypadku braku siedlisk/gatunków o znaczeniu priorytetowym)
- zdrowie ludzkie
- bezpieczeństwo publiczne
- korzystne skutki o podstawowym znaczeniu dla środowiska
- inne powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego

Opis i uzasadnienie powodów oraz dlaczego są one nadrzędne ⁽¹⁾:

⁽¹⁾ W zależności od tego, czy powiadomienie jest przedkładane do celów informacyjnych czy opiniowania, może być wymagany inny poziom szczegółowości.

5. ŚRODKI KOMPENSUJĄCE⁽¹⁾

cele, cechy docelowe (siedliska i gatunki) oraz procesy ekologiczne/funkcje, które należy skompensować (uzasadnienie dlaczego dane środki są odpowiednie do kompensacji niekorzystnych skutków)

zakres środków kompensujących (powierzchnie, liczba populacji)

określenie i lokalizacja obszarów objętych środkami kompensującymi (w tym mapy)

wcześniejszy stan i warunki na obszarach objętych środkami kompensującymi (istniejące siedliska i ich status, rodzaj gruntu, istniejące sposoby użytkowania gruntów itd.)

spodziewane wyniki i wyjaśnienie, w jaki sposób proponowane środki będą kompensować niekorzystne skutki dla integralności terenu i umożliwią zachowanie spójności sieci Natura 2000

harmonogram wdrożenia środków kompensujących (łącznie z długoterminowym wdrożeniem) wskazujący, kiedy zostaną osiągnięte oczekiwane wyniki

metody i techniki zaproponowane w celu wdrożenia środków kompensujących, ocena ich wykonalności i możliwa skuteczność

koszty i finansowanie proponowanych środków kompensujących

obowiązki w odniesieniu do wdrożenia środków kompensujących

monitorowanie środków kompensujących, tam gdzie jest to przewidziane (np. jeżeli nie ma pewności co do skuteczności środków), ocena wyników i działania następcze.

⁽¹⁾ W zależności od tego, czy powiadomienie jest przedkładane do celów informacyjnych czy opiniowania, może być wymagany inny poziom szczegółowości.