



**INFRASTRUKTURA  
I ŚRODOWISKO**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Centrum  
Koordynacji  
Projektów  
Środowiskowych

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



**PRZYGOTOWANO W RAMACH KAMPANII  
PROMUJĄCEJ SIĘĆ NATURA 2000 POD HASŁEM „NATURA SIĘ O(D)PŁACA”.**

**PROJEKT REALIZOWANY W RAMACH PROGRAMU OPERACYJNEGO  
INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO, FINANSOWANY ZE ŚRODKÓW  
EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO (EFRR)  
ORAZ NARODOWEGO FUNDUSZU OCHRONY ŚRODOWISKA  
I GOSPODARKI WODNEJ  
ZA POŚREDNICTWEM CENTRUM KOORDYNACJI PROJEKTÓW  
ŚRODOWISKOWYCH.**



Dofinansowano ze środków  
Narodowego Funduszu Ochrony  
Środowiska i Gospodarki Wodnej



# Inwestycje z zakresu energetyki wiatrowej na obszarach Natura 2000 w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i sądów polskich

Adw. Paulina Kupczyk  
[www.inlaw.pl](http://www.inlaw.pl)





# Problemy z inwestowaniem na obszarach Natura 2000

- Nienależyte zrozumienie celu powołania sieci Natura 2000 i charakteru samych obszarów,
- Brak znajomości przepisów regulujących proces inwestycyjny,
- Brak znajomości orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i sądów administracyjnych,
- Problemy z uzyskaniem danych dotyczących obszarów Natura 2000.

# Sieć Natura 2000

- Dyrektywa 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (DP),
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych dzikiej fauny i flory,
- **CEL:** zachowanie we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych wypadkach, odtworzenie typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I i siedlisk gatunków wymienionych w załączniku II DS.
- Obejmuje też Obszary Specjalnej Ochrony Ptaków wyznaczone na podstawie DP.

# Szczególny charakter sieci Natura 2000

- powinna stanowić ciągły w przestrzeni system, utrzymujący powiązania ekologiczne pomiędzy poszczególnymi elementami obszarowymi,
- Spójność sieci zależy od:
  - obecności poszczególnych obszarów w sieci,
  - stanu ochrony typów siedlisk przyrodniczych i gatunków występujących na tych obszarach,
- Spójność sieci powinna być rozpatrywana:
  - na poziomie regionu biogeograficznego (kompletność przestrzennych połączeń między obszarami),
  - w odniesieniu do konkretnych obszarów (odstępstwa od właściwego stanu ochrony).



## Proceduralne gwarancje właściwego funkcjonowania sieci Natura 2000

- Zarządzanie – art. 6 ust. 1 DS,
- Zapobieganie pogorszeniom – art. 6 ust. 2 DS,
- Obowiązek przeprowadzenia odpowiedniej oceny planów i programów (oceny habitatowej) – art. 6 ust. 3 i 4 DS.

Na podstawie art. 7 DS art. 6 ust. 2-4 DS mają też zastosowanie do OSOP.



## Etapy oceny habitatowej:

- *Screening* (rozpoznanie),
- Ocena właściwa,
- Ocena rozwiązań alternatywnych,
- Ocena wystąpienia nadrzędnych wymogów interesu publicznego oraz zapewnienia kompensacji przyrodniczej.



## *Screening (1)*

- Określenie czy przedsięwzięcie jest bezpośrednio związane lub niezbędne do zarządzania obszarem
- Opis przedsięwzięcia lub planu oraz opis i charakterystyka innych przedsięwzięć lub planów, które w powiązaniu z nim mogą potencjalnie powodować znaczące oddziaływania na obszar Natura 2000.
- Identyfikacja potencjalnych oddziaływań na obszar Natura 2000.
- Ocena znaczenia wszystkich oddziaływań na obszar Natura 2000.



## Screening (2)

- jedynym wyznacznikiem uznania danego działania za mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 jest wpływ tego działania na obszar, a nie jego lokalizacja – sprawa C-355/90 Bagna Santoña,
- kryterium prawdopodobieństwa wystąpienia istotnego oddziaływania na obszar należy stosować w oparciu o zasadę przezorności. Ocenę habitatową należy więc przeprowadzić zawsze, jeżeli na podstawie obiektywnych informacji o przedsięwzięciu nie da się wykluczyć istotnego oddziaływania na obszar – sprawy C-209/02 Wörschacher Moos, C-127/02 Waddenzee, wyrok WSA w Warszawie z 29.12.2010 r., IV SA/Wa 956/10 .

## Screening (3)

- istotność oddziaływań należy rozważać pod kątem jej skutków dla założeń ochrony danego obszaru – sprawa C-127/02 Waddenzee. Założenia mogą zostać ustalone:
  - na podstawie znaczenia danego obszaru dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony siedlisk lub gatunków z DS,
  - do celów spójności sieci Natura 2000,
  - na podstawie zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny
- Na tym etapie nie da się ocenić skutków kompensujących, bo nie zostały rozpoznane wszystkie oddziaływania (inaczej Rzecznik Generalny w sprawie C-127/02 Waddenzee),

# Ocena właściwa – zasady ogólne

- Oznacza określenie, zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie wszystkich aspektów przedsięwzięcia, mogących osobno lub w połączeniu z innymi planami i przedsięwzięciami oddziaływać na założenia ochrony obszaru – sprawa C-127/02 Waddenzee,
- Pewność, że przedsięwzięcie nie będzie miało negatywnych skutków dla obszarów ma miejsce, gdy brak jest racjonalnych wątpliwości co do wystąpienia tych skutków - sprawa C-127/02 Waddenzee,
- W wielu dziedzinach badania naukowe nie będą mogły dać pewności co do zależności przyczynowych – wtedy konieczne będzie zastosowanie prognoz opartych na prawdopodobieństwie i szacunkach – Rzecznik Generalny w sprawie C-127/02 Waddenzee.

# Ocena właściwa – wymagania względem dokumentacji

- Stanowisko co do braku pewności powinno być w sposób należyty udokumentowane, tak aby umożliwić sądowi krajowemu ocenę, czy granice uznania nie zostały przekroczone – sprawa C-127/02 Waddenzee,
- Dokumentacja nie może cechować się lukami i brakiem całościowych, precyzyjnych i ostatecznych spostrzeżeń oraz wniosków,
- Powinna ona umieć wyjaśnić, z naukowego punktu widzenia wszystkie uzasadnione wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonego działania dla obszaru Natura 2000 i umożliwić przyjęcie uzasadnionego rozstrzygnięcia, czy dany teren będzie poddany niekorzystnym oddziaływaniom – sprawy C-127/02 Waddenzee, C-441/03 Komisja przeciwko Holandii.

# Ocena właściwa – prawo polskie

- Art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś. – OOŚ obejmuje:
  - weryfikację raportu OOŚ;
  - uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień;
  - zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.
- Art. 33 ust. 1 u.o.p. – ocena habitatowa powinna wykazać, że planowane przedsięwzięcie:
  - nie pogorszy stanu siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin lub zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub
  - nie wpłynie negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
  - nie pogorszy integralności obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

# Ocena właściwa w świetle prawa polskiego

## – podstawowe zasady

- analizując w praktyce oddziaływania planu lub przedsięwzięcia, nie można ograniczać się tylko do oddziaływań wymienionych w art. 33 ust. 1 u.o.p., ale należy analizować również inne potencjalne źródła zagrożeń – WSA w Gorzowie Wlkp. z 7.04.2010 r., II SA/Go 950/09,
- Niedopuszczalne rozstrzygnięcie w oparciu o raport OOŚ, który nie jest wyczerpujący, przekonujący i spójny, chociaż zawiera informacje wymagane przez art. 66 u.o.o.ś. ,
- Niedopuszczalne nierzetelne traktowanie dostępnych danych poprzez omijanie lub usuwanie informacji świadczących o wysokich walorach awifauny danego terenu - wyr. WSA w Poznaniu z 28.09.2011 r., IV SA/Po 588/11.

# Metodyka oceny habitatowej (1)

- DS nie ustanawia szczególnych metod prowadzenia oceny habitatowej – sprawa C-127/02 Waddenzee,
- Art. 63 ust. 4 w zw. z art. 68 ust. 2 pkt 2 lit. c u.o.o.ś. - organ określając zakres raportu może wskazać inwestorowi zakres i metody badań,
- Art. 7 i art. 80 k.p.a. – zasada prawdy materialnej i swobodnej oceny dowodów podstawami oceny prawidłowości metodyki,
- Metody obliczania kolizyjności powinny być zweryfikowane naukowo, podobnie jak pochodzenie danych stanowiących podstawę do tych obliczeń - wyr. WSA w Poznaniu z 28.09.2011 r., IV SA/Po 588/11.

## Metodyka oceny habitatowej (2)

- Analizy powinny zostać oparte na zweryfikowanych naukowo metodach,
- Analizy muszą pozwolić kompetentnemu organowi na stwierdzenie, czy przy uwzględnieniu środków minimalizujących:
  - prognozowane oddziaływania naruszają spójność czynników strukturalnych i funkcjonalnych warunkujących zrównoważone trwanie populacji gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla ochrony których zaprojektowano lub wyznaczono obszar Natura 2000;
  - prognozowane oddziaływania mają znaczenie z punktu widzenia spójności sieci w stosunku do gatunków i siedlisk, które są chronione na danym obszarze Natura 2000.



# Badanie rozwiązań alternatywnych (1)

- Może być połączone z etapem oceny właściwej,
- Wariantowania ze względu na kryteria:
  - przedmiotu ochrony na obszarach Natura 2000,
  - zachowania spójności sieci Natura 2000.
- Braku rozwiązań alternatywnych nie można stwierdzić po sprawdzeniu tylko kilku rozwiązań, a jedynie po tym, gdy wszystkie rozwiązania alternatywne zostały wykluczone,
- Wymogi mające zastosowanie do wykluczenia rozwiązań alternatywnych zaostrzają się wraz ze stopniem, w jakim rozwiązania mogą prowadzić do realizacji celów przedsięwzięcia bez oczywistych niewspółmiernych szkód – zob. sprawa C-239/04 Castro Verde wraz z opinią Rzecznika Generalnego.

# Badanie rozwiązań alternatywnych (2)

- możliwe rozwiązania alternatywne mogą obejmować wariantowanie:
  - lokalizacji lub przebiegu;
  - skali lub wielkości; sposobów osiągnięcia celów (np. zarządzanie popytem);
  - metod budowy;
  - metod funkcjonowania;
  - metod likwidacji po zakończeniu eksploatacji przedsięwzięcia;
  - harmonogramu i skali czasowej przedsięwzięcia (np. prace sezonowe),
- *„Istnienie alternatywnego rozwiązania należy rozważyć mając na uwadze szczególną potrzebę ochrony dóbr objętych specjalnymi formami ochrony przyrody (np. o obszarów o znaczeniu międzynarodowym objętych siecią Natura 2000), nie pomijając równocześnie potrzeby racjonalnego równoważenia racji ochrony tych obszarów z innymi względami oraz zasady zrównoważonego rozwoju.”* - wyr. WSA w Warszawie z 26.04.2007 r., IV SA/Wa 2319/06.

## Badanie rozwiązań alternatywnych (3)

- Wniosek: racjonalnie przyjęte kryteria wariantowania to kryteria odnoszące się zasadniczo do analizy porównawczej prowadzonej w zakresie oddziaływania na cele i funkcje obszaru Natura 2000. Kryteria towarzyszące (np. społeczne, ekonomiczne czy czasowe) są kryteriami podporządkowanymi,
- Za realne rozwiązania alternatywne muszą być uznane również rozwiązania, które powodują pewne trudności natury społecznej, gospodarczej czy ekologicznej,
- Ocena istnienia mniej szkodliwych wariantów alternatywnych wymaga ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez dane przedsięwzięcie na określonym terenie - sprawa C-304/05 *Komisja przeciwko Włochom*.

# Konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego (1)

- Za nadrzędny może zostać uznany wyłącznie interes długofalowy; interesy, które przyniosłyby społeczeństwu jedynie krótkotrwałe korzyści nie są wystarczające, by przeważać nad długofalowymi interesami ochrony obszaru zabezpieczonymi przez DS,
- dotyczy sytuacji, w których realizacja proponowanych planów lub przedsięwzięć jest niezbędna dla:
  - działań 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,
- Siedliska lub gatunki priorytetowe: interes publiczny dotyczy zdrowia ludzi i bezpieczeństwa publicznego lub nadrzędnych konsekwencji dla środowiska.

# Konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego (2)

- „Inwestycja będąca indywidualnym przedsięwzięciem gospodarczym skarżącego, nie stanowi emanacji nadrzędnego interesu publicznego określonego w art. 34 ust. 1 u.o.p., nawet z racji stworzenia w ten sposób miejsc pracy dla lokalnej społeczności. Nie każde bowiem przedsięwzięcie gospodarcze lub społeczne stanowi realizację nadrzędnego interesu publicznego, a tylko takie, które z racji swej użyteczności ale i zarazem konieczności, podejmowane jest z pożytkiem dla całego społeczeństwa, gdzie pożytek ten zasługuje w powszechnej opinii na osiągnięcie nawet kosztem jego uciążliwości wobec środowiska przyrodniczego, przy zapewnieniu jednak stosownej kompensacji przyrodniczej w maksymalnym stopniu ograniczającej tę uciążliwość.” - WSA w Warszawie z 31.07.2008 r., IV SA/Wa 672/08,
- Powołując się na interes publiczny (przesłankę koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego) organy powinny mieć na uwadze, że w interesie publicznym leży przede wszystkim ochrona dobra wspólnego, jakim są środowisko i obszary Natura 2000 wyznaczone i projektowane (potencjalne), przy wykorzystaniu koncepcji współodpowiedzialności państwa za ich ochronę - WSA w Warszawie z 13.03.2009 r., IV SA/Wa 84/09.

## Konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego (3)

- w przypadku szczególnej pilności sprawy powinna również istnieć możliwość udzielenia zezwolenia na przedsięwzięcie z uwzględnieniem nadrzędnego względu interesu publicznego, bez uprzedniego przeprowadzania czasochłonnych badań naukowych,
- W takich sprawach należy założyć maksymalną możliwą szkodę spowodowaną ingerencją i dokonać analizy, czy grożące niebezpieczeństwo wymaga realizacji akurat tych środków ochrony, czy też mogą zostać zastosowane inne rozwiązania alternatywne mające mniejszy wpływ na obszary Natura 2000. Skutki realizacji przedsięwzięcia należy rozpoznać przynajmniej *a posteriori*, by mieć możliwość podjęcia niezbędnych środków kompensujących – Rzecznik Generalny w sprawie C-304/05 Komisja przeciwko Włochom .



# Kompensacja przyrodnicza

- środki łagodzące – działania mające na celu ograniczenie do minimum lub nawet wykluczenie negatywnego oddziaływania na obszar, które może zaistnieć na skutek realizacji planu lub przedsięwzięcia. Stanowią one integralną część dokumentacji planu lub przedsięwzięcia,
- środki kompensujące – środki niezależne od przedsięwzięcia (w tym od wszystkich powiązanych działań łagodzących), których celem jest ogólna kompensacja negatywnych skutków planu lub przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

# Środki łagodzące

- aby ocenić środki łagodzące należy:
  - wyszczególnić wszystkie proponowane środki (np. ekrany akustyczne, nasadzenia drzew),
  - wyjaśnić, w jaki sposób wyeliminują niekorzystne oddziaływania na obszar,
  - wyjaśnić, w jaki sposób zredukują niekorzystne oddziaływania na obszar,
- następnie:
  - podać informacje, w jaki sposób i przez kogo będą one zapewnione i wdrażane,
  - przedstawić dane na temat stopnia pewności, co do ich skuteczności,
  - przedstawić terminarz określający kiedy środki te zostaną wdrożone w ramach danego przedsięwzięcia lub planu,
  - przedstawić informacje, w jaki sposób będą monitorowane oraz jak zostanie skorygowana ich ewentualna nieskuteczność.





## Ocena środków kompensacyjnych powinna zapewnić, że:

- są adekwatne względem danego obszaru oraz szkody spowodowanej przez przedsięwzięcie lub plan,
- są w stanie zachować lub wzmocnić ogólną spójność sieci Natura 2000,
- są wykonalne,
- mogą zostać wdrożone do czasu wystąpienia szkody na obszarze (chyba, że można dowieść, iż nie jest to konieczne w danych okolicznościach).

Szczególnie istotną wagę należy przywiązywać do efektywności kompensacji, co potwierdził Rzecznik Generalny w sprawie C-209/04 *Lauteracher Ried*.



## Problemy z kompensacją przyrodniczą:

- Kompensacja musi posiadać jasno określone cele wdrażania i zarządzania oraz powinna zapewniać funkcje, które uzasadniały wybór pierwotnego obszaru,
- Planowanie środków kompensacyjnych wymaga zapewnienia tytułu prawnego do terenów, na których mają być realizowane,
- Brak mechanizmów gwarantujących inwestorowi na pozyskanie tytułu do terenu, na którym kompensacja ma być realizowana.

## Wnioski:

- Coraz częściej sądy administracyjne orzekają zgodnie z orzecznictwem ETS,
- Wpływa to na zmianę podejścia organów administracyjnych i podwyższa wymagania względem inwestorów,
- Raporty OOŚ coraz częściej są sporządzane przez interdyscyplinarne grupy ekspertów,
- Sporządzenie wadliwego raportu OOŚ lub inne naruszenie zasad obowiązujących w procedurze oceny habitatowej stanowi zagrożenie dla harmonogramu realizacji przedsięwzięcia.

INLAW

I N V E S T M E N T L A W