

MARCIN MAKOWSKI*

**PLANOWANA BUDOWA DROGI WODNEJ
ŁĄCZĄCEJ ZALEW WIŚLANY Z ZATOKĄ GDAŃSKĄ
W ŚWIETLE REGULACJI EUROPEJSKICH
DOTYCZĄCYCH OBSZARÓW NATURA 2000 –
WYBRANE ZAGADNIENIA**

**THE PLANNED CONSTRUCTION OF A WATERWAY
CONNECTING THE VISTULA LAGOON
AND THE GULF OF GDANSK IN THE EU
REGULATIONS CONCERNING THE NATURA 2000
SITES – SELECTED ISSUES**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.035>

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia przesłanki, jakie powinny zostać spełnione, by planowana działalność polegająca na budowie drogi wodnej

* Radca prawny.



łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską była zgodna z prawodawstwem Unii Europejskiej dotyczącym obszarów chronionych Natura 2000. Z uwagi na prognozowane znaczące negatywne oddziaływanie na unijne obszary chronione, Polska będzie musiała udowodnić brak wariantów alternatywnych oraz powody o charakterze zasadniczym, wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, przemawiające za jej realizacją. W tym celu poddano analizie wybrane orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE oraz opinie Komisji Europejskiej wydawane na podstawie Dyrektywy siedliskowej.

Słowa kluczowe

Obszary Natura 2000; droga wodna; Dyrektywa siedliskowa.

ABSTRACT

The article presents the conditions that must be fulfilled so that the planned activity of a construction of the waterway connecting the Vistula Lagoon and the Gulf of Gdansk would comply with the European Union legislation on Natura 2000 protected areas. Due to the projected significant negative effects on the European ecological network, Poland will have to prove the absence of alternative solutions and imperative reasons of overriding public interest for its implementation. For this purpose, selected rulings of the European Court of Justice and the opinions of the European Commission, issued under the Habitats Directive.

Keywords

Natura 2000 sites; waterway; the Habitats Directive.

1. WSTĘP

Mimo pojawiających się poważnych wątpliwości natury ekologicznej oraz wysokich kosztów realizacji, nie porzucono pomysłu realizacji budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską poprzez dokonanie przekopu Mierzei



Wiślanej. Również sytuacja polityczna związana ze stosunkami dyplomatycznymi między Federacją Rosyjską a Unią Europejską, której Polska jest członkiem, stworzyła klimat przyjazny podejmowaniu decyzji ograniczających konieczność współpracy. Nawet bez obecnej napiętej sytuacji międzynarodowej wcześniej wielokrotnie podkreślano, iż budowa kanału przez Mierzę Wiślaną jest jedynym skutecznym sposobem uniezależnienia żeglugi polskiej i międzynarodowej na Zalewie Wiślanym od Federacji Rosyjskiej¹.

W styczniu 2015 r. na zlecenie Urzędu Morskiego w Gdyni powstała prognoza oddziaływania na środowisko programu wieloletniego pod nazwą *Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*. Wnioski prognozy w zakresie dotyczącym oddziaływania tego programu na obszary chronione Natura 2000 są jednoznaczne i nie pozostawiają żadnych wątpliwości – realizacja programu spowoduje znaczące negatywne oddziaływania na przedmiot i cele ochrony ustanowionych na obszarze programu form ochrony Natura 2000, w tym na siedliska priorytetowe².

Część Zalewu Wiślanego znajdująca się na południowy zachód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską na tym Zalewie należy do morskich wód wewnętrznych jako polskich obszarów morskich i wchodzi w skład terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³.

Kwestię prawnej ochrony w ramach europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 reguluje w pierwszej kolejności Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁴. Ta sieć, złożona z terenów na których znajdują się typy sie-

¹ D. Bugajski, *Nowe rozwiązania w zakresie żeglugi na Zalewie Wiślanym*, „Przegląd Morski” 2010, nr 2, s. 54.

² *Prognoza oddziaływania na środowisko programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, Tom III Streszczenie w języku niespecjalistycznym*, Gdynia styczeń 2015, s. 65–67.

³ Art. 4 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 Ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz.U. 2013 r., poz. 934.

⁴ Dz. Urz. UE L 206 z 22.7.1992, s. 7 (dalej cyt.: Dyrektywa siedliskowa).



dlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I dyrektywy i siedliska gatunków wymienione w załączniku II dyrektywy, ma umożliwić ich zachowanie we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie (art. 3 ust. 1 Dyrektywy siedliskowej).

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 (art. 6 ust. 3 Dyrektywy siedliskowej).

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 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 (art. 6 ust. 4 Dyrektywy siedliskowej).

Transpozycję przedstawionych wyżej regulacji Dyrektywy siedliskowej do polskiego porządku prawnego stanowią przepisy art. 33 i 34 Ustawy z dnia z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochro-



nie przyrody⁵. W myśl art. 33 ust. 1 Ustawy o ochronie przyrody zabrania się, z zastrzeżeniem art. 34, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym – w szczególności – pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla ochrony których został wyznaczony obszar Natura 2000, albo pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Zgodnie z regulacją art. 34 Ustawy o ochronie przyrody, jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zagwarantowania spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. W przypadku, gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk oraz gatunków priorytetowych, zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, może zostać udzielone wyłącznie w celu ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego, wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Zgodnie ze wskazanym art. 6 ust. 3 Dyrektywy siedliskowej dopiero w drugiej fazie, tzn. po dokonaniu odpowiedniej oceny i po uwzględnieniu wniosków dotyczących skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu, właściwe władze podejmują decyzję dotyczącą tego planu czy przedsięwzięcia.

Należy dodać, że – zgodnie ze wskazanym przepisem właściwe władze – w chwili podejmowania decyzji wyrażają zgodę

⁵ Tj. Dz.U. 2015 r., poz. 1651.



na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren. Ponadto władze te muszą w stosownych przypadkach uzyskać opinię całego społeczeństwa.

Regulacja zawarta w art. 6 Dyrektywy siedliskowej znajduje zastosowanie także w odniesieniu do Obszarów Specjalnej Ochrony, wyznaczonych o drugi filar sieci Natura 2000, czyli Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁶. Stanowi o tym art. 7, zgodnie z którym obowiązki płynące z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze Dyrektywy ptasiej zastąpione zostały obowiązkami wynikającymi z art. 6 ust. 2–4 Dyrektywy siedliskowej⁷.

2. BRAK ROZWIĄZAŃ ALTERNATYWNYCH

Artykuł 6 ust. 4 Dyrektywy siedliskowej pozwala na udzielanie zezwoleń na realizację przedsięwzięć jedynie w przypadku braku rozwiązań alternatywnych. Ten poprzedzający udzielenie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia warunek ma na celu zapobieżenie niekorzystnemu wpływowi na obszar chroniony, gdy cele przedsięwzięcia mogą zostać spełnione także w sposób, którego wpływ na obszar chroniony jest mniejszy lub żaden⁸. Brak rozwiązań alternatywnych odpowiada tym samym

⁶ Dz. Urz. UE L 20 z 26.1.2010, s. 1. Dyrektywa ta ujednocila Dyrektywę Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 103 z 25.4.1979, s. 1.

⁷ 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.

⁸ Pod tym względem mylący jest Wyrok ETS z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-441/03 *Komisja przeciwko Niderlandom*, zgodnie z którym „brak rozwiązań alternatywnych lub istnienie powodów o charakterze zasadniczym



etapowi oceny proporcjonalności, w ramach którego, jeśli istnieje wybór między kilkoma właściwymi środkami, należy uciec się do środka o charakterze najmniej uciążliwym⁹.

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 owe rozwiązania mogą prowadzić – przy braku racjonalnych wątpliwości do realizacji celów przedsięwzięcia, bez oczywistych niewspółmiernych szkód.

W odniesieniu do wybranych w ten sposób rozwiązań alternatywnych nie jest niezbędne, by wybór dotyczył rozwiązania, którego wpływ na dany obszar jest najmniej niekorzystny¹⁰. Wybór ten wymaga bowiem raczej wyważenia pomiędzy niekorzystnym wpływem na SOO i właściwym powodem o charakterze zasadniczym uzasadnionym nadrzędnym interesem publicznym.

Konieczność wyważenia wynika w szczególności z pojęcia „nadrzędności”, a także „charakteru zasadniczego”. Powody uzasadnione interesem publicznym tylko wówczas mogą być w sposób zasadniczy nadrzędne wobec ochrony obszaru, gdy mają większe znaczenie. Zasadę tę odnaleźć można w badaniu proporcjonalności, zgodnie z którym wyrządzone szkody nie powinny być niewspółmierne do założonych celów.

wynikających z nadrzędnego interesu publicznego mają umożliwić państwu członkowskiemu zastosowanie wszelkich środków kompensujących”, Zb. Orz. TE [2005] I-3043.

⁹ Wyroki z dnia 10 marca 2005 r. w sprawach połączonych C-96/03 i C-97/03 *Tempelman i van Schaijk*, Zb. Orz. TE [2005] I-1895, pkt 47; z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie C-220/01 *Lennox*, Zb. Orz. TE [2003] I-7091, pkt 76; z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 *Schmidberger*, Zb. Orz. TE [2003] I-5659, pkt 79; z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 *Omega Air i in.*, Zb. Orz. TE [2002] I-2569, pkt 62 i z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 *Jippes i in.*, Zb. Orz. TE [2001] I-5689, pkt 81.

¹⁰ W ten sposób można by jednak zrozumieć wytyczne Komisji zawarte w dokumencie *Natura 2000 – Zarządzanie obszarami, wymogi art. 6 dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk*, Luksemburg 2000, s. 47 i nast.



Decydującą kwestią jest zatem ustalenie, czy powody o charakterze zasadniczym, uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, wymagają realizacji właśnie tego rozwiązania alternatywnego, czy też możliwa jest ich realizacja także w drodze innego – mającego mniej niekorzystny wpływ na specjalny obszar ochrony – rozwiązania alternatywnego¹¹. Porównanie to pociąga za sobą konieczność zbadania, na podstawie porównywalnych standardów naukowych, wybranych rozwiązań pod kątem ich wpływu na dany obszar i pod kątem właściwych istniejących powodów uzasadnionych nadrzędnym interesem publicznym¹².

Prognoza o oddziaływaniu planowanego programu podkreśla, iż istnieją trzy możliwości połączenia portu Elbląg i portów Zalewu Wiślanego z Morzem Bałtyckim, tj.:

- przez rosyjską część Zalewu Wiślanego i Cieśninę Pilawską wraz z pogłębieniem polskiej części Zalewu Wiślanego (statki o zanurzeniu 3 m);
- przez rzekę Szkarpawę, Wisłę i Martwą Wisłę;
- przez nowo budowany kanał żeglugowy w polskiej części Mierzei Wiślanej (statki o zanurzeniu 4 m).

Jedynie ta ostatnia opcja zapewnia uzyskanie suwerennej drogi wodnej o parametrach odpowiadających potrzebom potencjału portowego Elbląga oraz gwarantującej pozytywne wyniki ekonomiczne związane z jej eksploatacją¹³.

Przy tak zakreślonym celu programu, jakim jest budowa drogi wodnej, w zasadzie bez znaczenia pozostają pozostałe, niewodne sposoby uzyskania efektu w postaci pobudzenia rozwoju gospodarczego Elbląga. Tym niemniej należy zauważyć,

¹¹ Opinia Rzecznika Generalnego Julianne Kokott z dnia 27 października 2005 r. w sprawie C-209/04 *Komisja przeciwko Austrii*, Zb. Orz. TE [2006] I-2755, pkt 72, oraz opinia z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie C-6/04 *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, Zb. Orz. TE [2005] str. I-9017, pkt 46.

¹² Opinia Rzecznika Generalnego Julianne Kokott z dnia 3 lutego 2005 r. w sprawie C-441/03 *Komisja przeciwko Niderlandom*, Zb. Orz. TE [2005] I-3043, pkt 15.

¹³ *Prognoza oddziaływania na środowisko programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, Tom III Streszczenie w języku niespecjalistycznym”*, Gdynia 2015, s. 80–81.



że prognoza w dotychczas opublikowanym kształcie nie przedstawia, dlaczego rozwiązanie polegające na modernizacji istniejącej drogi wodnej przez Szkarpawę, Wisłę i Martwą Wisłę jest tylko teoretycznym rozwiązaniem alternatywnym. Kwestia umowy z Federacją Rosyjską w sprawie korzystania z cieśniny Pilawskiej również jest traktowana jako rozwiązanie teoretyczne ze względów politycznych. Takie stawianie tezy w podstawowym dokumencie dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko jest działaniem wysoce ryzykownym, gdyż daje dokładnie taki sam argument do ręki przeciwnikom budowy drogi wodnej w preferowanym w programie kształcie. Czy nie jest bowiem możliwy rozwój Elbląga w oparciu o inną sferę gospodarki niż transport morski, a – jeśli nie – to, czy na pewno podjęto wystarczające wysiłki zmierzające do zawarcia umowy z Federacją Rosyjską w sprawie korzystania z istniejącej cieśniny Pilawskiej? W końcu pojawi się kwestia: doskonałe skomunikowanie drogami szybkiego ruchu położonymi w pobliżu nowoczesnych portów w Gdańsku, Gdyni a sens budowy kolejnego portu w pobliżu tak prężnego ośrodka morskiego.

Jakkolwiek rozwój poszczególnych gałęzi przemysłu i usług jest suwerennym prawem każdego z państw, to jednak powinien on uwzględniać międzynarodowe regulacje prawa ochrony środowiska, w tym możliwe oddziaływania transgraniczne planowanej działalności. Choć autorzy prognozy oddziaływania na środowisko zakładają możliwość niewielkiego oddziaływania transgranicznego wyłącznie w jednym z wariantów przyjęcia planu (w miejscowości Piaski), to w świetle zobowiązań międzynarodowych z dziedziny ochrony środowiska, w tym umów regionalnych dotyczących basenu Morza Bałtyckiego, jego przyjęcie nie powinno się odbyć bez przeprowadzenia stosownej procedury transgranicznego oddziaływania na środowisko, tym bardziej, iż wody Zalewu Wiślanego objęte są jurysdykcją dwóch państw¹⁴.

¹⁴ Szerzej na temat transgranicznych aspektów przedsięwzięcia: J. Ciechanowicz-McLean, *Transgraniczna ochrona środowiska na przykładzie przekopu Mierzei Wiślanej w Polsce*, „Studia Prawnicze KUL” 2009, nr 1, s. 37–46.



3. POWODY O CHARAKTERZE ZASADNICZYM WYNIKAJĄCE Z NADRZĘDNEGO INTERESU PUBLICZNEGO

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie dostarczyło do tej pory spójnej definicji tego pojęcia użytego przez prawodawcę europejskiego w Dyrektywie siedliskowej, ograniczając się jedynie do prób wskazania pewnych elementów przydatnych do dekodowania tej normy.

Analizę orzecznictwa należy z pewnością rozpocząć od Wyroku z dnia 28 lutego 1991 r. w sprawie: Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec C-57/89¹⁵. Władze niemieckie zamierzały podjąć działania negatywnie oddziałujące na obszar specjalnej ochrony, polegające na budowie grobli na Morzu Północnym w miejscowości Leybucht. Prace te doprowadziłyby do pogorszenia bytowania chronionych gatunków oraz zmniejszenia powierzchni obszaru specjalnej ochrony.

W orzeczeniu tym stwierdzono, że planowane działania mogą być uzasadnione jedynie interesem publicznym, który będzie nadrzędny wobec interesu publicznego określonego przez cele ekologiczne dyrektywy. Trybunał uznał za taki uzasadniony interes niebezpieczeństwo powodzi oraz ochronę brzegu morskiego, podkreślając konieczność ograniczenia negatywnych działań do niezbędnego minimum, a spowodowane nimi umniejszenie chronionego obszaru nie wykroczy poza to co absolutnie niezbędne. Trybunał natomiast stwierdził, iż za taki nadrzędny interes publiczny nie można uznać powodów o charakterze ekonomicznym i turystycznym¹⁶.

Szersze odniesienie się do powodów o charakterze ekonomicznym znajdziemy w Wyrokach Trybunału z dnia 2 sierpnia 1993 r.¹⁷ oraz z dnia 11 lipca 1996 r.¹⁸, gdzie potwierdzono po-

¹⁵ Zb. Orz. TE [1991] I-00883.

¹⁶ Punkty 21–23.

¹⁷ Sprawa C-355/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, pkt 19, Zb. Orz. TE [1993] I-04221.

¹⁸ Sprawa C-C-44/95 *Regina przeciwko Sekretarz Stanu do spraw Środowiska*, punkty 29–30, Zb. Orz. TE [1996] I-03805.



gląd, że same względy ekonomiczne nie mogą zostać uznane za interes publiczny nadrzędny wobec celów, dla których ustanowiona została sieć Natura 2000.

Zgoda na realizację planu lub przedsięwzięcia oddziałującego negatywnie na teren obejmujący typ siedliska przyrodniczego o znaczeniu priorytetowym albo zamieszkały przez gatunek o takim znaczeniu wymaga zapoznania się Komisji Europejskiej z argumentacją promotora planu czy przedsięwzięcia i zajęcie przez nią stanowiska wyrażanego w formie opinii. Opinie te są bardzo ważnym źródłem informacji na temat tego jak Komisja Europejska rozumie pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego” w odniesieniu do konkretnych sytuacji¹⁹.

Biorąc pod uwagę specyfikę planowanych działań związanych z rozwojem portu w Elblągu i transportu morskiego, analiza opinii Komisji Europejskiej ograniczona została do spraw związanych przedmiotowo z tym zagadnieniem.

W pierwszej sprawie dotyczącej rozbudowy portu w Rotterdamie, aplikujące o opinię Królestwo Holandii podkreślało, iż przemysł portowy w rejonie Rotterdamu jest jednym z głównych filarów holenderskiej gospodarki. Planowana rozbudowa portu zakładała zarówno zintensyfikowanie wykorzystania dotychczasowej jego powierzchni nabrzeża, jak również pozyskanie 2500 hektarów obszarów morskich i 750 hektarów nabrzeża dla celów rekreacyjnych oraz związanych z ochroną przyrody. Port w Rotterdamie jest znaczącym multimodalnym węzłem w sieci TEN-T, a jako taki jest obiektem o kluczowym znaczeniu dla Wspólnoty. Spodziewany wzrost globalnego przeładunku kontenerów, ale też przemysłu chemicznego doprowadzi do wzrostu wymagań przestrzennych, które będą musiały zostać spełnione, jeśli Rotterdam ma utrzymać swą dotychczasową konkurencyjną pozycję na szlaku Hamburg – Le Havre. Rozwój portu w Rotterdamie zwraca także uwagę na kwestię promowa-

¹⁹ S. Urban, *Negatywne oddziaływanie planów i przedsięwzięć na sieć Natura 2000, a nadrzędny interes publiczny. Analiza pojęcia „powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego”*, w: *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008. s. 158.



nia tzw. przesunięcia modalnego (ang. *modal shift*), w szczególności w odniesieniu do transportu ładunków. Niewątpliwie przesunięcie transportu towarowego z lądu na drogę morską przyniosłoby znaczące korzyści w postaci zredukowania emisji gazów cieplarnianych, zanieczyszczenia atmosferycznego i zmniejszenia przeciążenia transportu lądowego. Korzyści te powinno się uwzględnić w ocenie kwestii interesu publicznego. Komisja Europejska podzieliła przekonanie władz Królestwa Holandii i przychyliła się do wniosku o uznanie wdrożenia planu za uzasadnione²⁰.

Kolejna opinia, o którą zwrócono się do Komisji w trybie art. 6 ust. 4 Dyrektywy siedliskowej, dotyczy propozycji budowy nowego portu w Granadilla (Teneryfa, Wyspy Kanaryjskie). Twierdzi się, że istniejące obiekty portowe w Santa Cruz są niewystarczające oraz, że należy wybudować nowe obiekty o zwiększonej wydajności, aby sprostać prognozowanemu wzrostowi ruchu w żegludze morskiej. Ostateczny projekt Granadilla przewiduje budowę terminala kontenerowego o długości 650 m, zajmującego powierzchnię 26 ha, 200-metrowe nabrzeże do przeładunku towarów drobnicowych, z przyległym obszarem o pow. 5,7 ha oraz obszarem portu handlowego o pow. 19,5 ha do obsługi surowców. Struktura portu składa się z głównego falochronu o długości 2,557 m, osadzonego w dnie morza na głębokość -55 m, oraz całkowitego wypełnienia gruntem powierzchni 786,000 m² z wykorzystaniem 12 mln m³ materiału skalnego. Nowy port będzie dysponował przylegającym obszarem lądowym o pow. 12,4 ha, który ma być przeznaczony na rozbudowę działań logistycznych, oraz obszarem o powierzchni 15 ha pod budowę zakładu gazu naturalnego.

Komisja zgodziła się, że Teneryfa, jako wyspa, jest w dużym stopniu uzależniona od żeglugi morskiej oraz wydajnego systemu portowego. Jednakże główny port, obecnie zlokalizowany w stolicy – Santa Cruz, stał się coraz bardziej zatłoczony, szczególnie pod kątem ruchu kontenerowego, który – zgodnie z prognozami – ma się znacznie nasilić. Proponowany port w Granadilla przyczyniłby się do zwiększenia potrzebnej wy-



dajności celem przyjęcia na wyspie zwiększonego w przyszłości ruchu kontenerowego, suchych ładunków masowych oraz ładunków drobnicowych, przy jednoczesnym odciążeniu istniejącego portu w Santa Cruz. Oczekuje się, że nowy port wygeneruje przyzwoitą ekonomiczną stopę zwrotu i spowoduje, że wyspa będzie mogła przyciągać międzynarodowy ruch przeładunków kontenerów. W świetle wniosków z sekcji VI oraz biorąc pod uwagę względy przedstawione powyżej, Komisja uznała, że istnieje wyraźna potrzeba zwiększenia i rozbudowy możliwości portów celem wspierania rozwoju gospodarczego oraz społecznego na wyspie Teneryfa, a także w przyległym regionie. Dlatego też Komisja przyjmuje argumenty przedłożone przez władze hiszpańskie, że istnieją ważne przyczyny nadrzędnego interesu, które mogą uzasadniać realizację tego projektu, pod warunkiem, że zostaną przewidziane odpowiednie środki kompensujące²¹.

Podsumowując powyższe rozważania, w szczególnych przypadkach właściwe organy krajowe mogą zaakceptować omawiane plany i przedsięwzięcia z zastrzeżeniem, że przeważają powody o charakterze zasadniczym względem założeń ochronnych obszaru, który ma podlegać oddziaływaniu danych inicjatyw. Należy to ustalić biorąc pod uwagę następujące względy:

- a) interes publiczny musi być nadrzędny: oczywiste jest zatem, że nie każdy rodzaj interesu publicznego o charakterze społecznym lub gospodarczym spełnia ten warunek, w szczególności w zestawieniu ze szczególną wagą interesów chronionych dyrektywą²²;
- b) w tym kontekście należy również założyć, 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

²¹ Opinia Komisji Europejskiej z dnia 6 listopada 2006 r.

²² Zob. np. motyw 4 Dyrektywy siedliskowej mówiący o „dziedzictwie naturalnym Wspólnoty”.



przeważać nad długofalowymi interesami ochrony obszaru zabezpieczonymi przez dyrektywę²³.

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 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.

4. PODSUMOWANIE

Prawidłowe zrozumienie kluczowych mechanizmów związanych z możliwością realizacji programów, planów i przedsięwzięć, mających znaczący negatywny wpływ na przedmiot ochrony Natura 2000, jest niezbędne do uniknięcia zarzutu naruszenia prawa Unii Europejskiej w tym przedmiocie. Ich zrozumienie nie jest w ogóle możliwe bez zapoznania się z interpretacją przesłanek występujących w art. 6 ust. 4 Dyrektywy siedliskowej zawartych w opiniach Komisji Europejskiej oraz wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Niewłaściwy dobór argumentów będący następstwem ignorowania znaczeń pojęć ukształtowanych na przestrzeni wieloletniej działalności instytucji Unii Europejskiej oraz nieprawidłowe wyważenie interesów publicznych, których jednym z nich pozostaje ochrona przyrody, może doprowadzić do po-

²³ Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące art. 6 ust. 4 Dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG [online], http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_pl.pdf.



ważnych reperkusji międzynarodowych związanych z planowanym działaniem, polegającym na budowie drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż szczególna rola przypada organom administracji, które zobowiązane są w bezstronny sposób porównać wagę interesu społecznego, przemawiającego za realizacją planu z interesem przyrody chronionym w ramach sieci Natura 2000. Dlatego też, choć zasadność wspierania działań przyczyniających się do rozwoju regionu elbląskiego oraz podniesienia poziomu życia ludności jest oczywista, organ administracji powinien zachować neutralność, a nie akceptować rozwiązania sprzyjające realizacji inwestycji. Podkreślić bowiem należy, że alternatywa: rozwój gospodarczy regionu albo ochrona przyrody jest zawsze z założenia fałszem. Możliwy jest bowiem rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń²⁴. To jest właśnie legalna definicja zrównoważonego rozwoju zaczerpnięta z Ustawy Prawo ochrony środowiska, a – zgodnie z art. 5 Konstytucji RP *in fine* – Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Po upływie ponad 10 lat od akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej zupełnie zrozumiałym jest oczekiwanie, by organy administracji państwowej przy podejmowaniu decyzji oraz planowaniu zaczęły dopełniać normy konstytucyjne treścią wynikającą z europejskich regulacji, zapewniających harmonijne połączenie rozwoju gospodarczego z poszanowaniem środowiska.

²⁴ Art. 3 pkt 50 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2013, poz.1232 ze zm.



BIBLIOGRAFIA

- Bugajski D., *Nowe rozwiązania w zakresie żeglugi na Zalewie Wiślanym*, „Przegląd Morski” 2010, nr 2.
- Ciechanowicz-McLean J., *Transgraniczna ochrona środowiska na przykładzie przekopu Mierzei Wiślanej w Polsce*, „Studia Prawnicze KUL” 2009, nr 1.
- Urban S., *Negatywne oddziaływanie planów i przedsięwzięć na sieć Natura 2000, a nadrzędny interes publiczny. Analiza pojęcia „powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego”*, w: *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008.

Kontakt e-mail:

marcin@makowskikancelaria.pl

