

## คำพิพากษาศาลต่างประเทศ

สมาคมอนุรักษ์ธรรมชาติฟ้องโต้แย้งการสร้างทางเลี้ยวเมืองฝั่งตะวันตกของเมือง Halle\*  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ เลขที่ 9 A 20.05 ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๗)

ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์มีคำสั่งให้ระงับโครงการสร้างทางด่วนของสหพันธ์สาย A 143 (ทางเลี้ยวเมืองฝั่งตะวันตกของเมือง Halle) ทั้งนี้ โดยมีสมาคมอนุรักษ์ธรรมชาติเป็นผู้ฟ้องคดี

### ข้อเท็จจริง

ประเด็นแห่งคดีพิพาทดังกล่าว คือ โครงการก่อสร้างทางเลี้ยวเมือง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทางด่วนสาย A 143 โดยจะมีการตัดถนนระยะทาง ๑๒ กิโลเมตร ผ่าน “เขตอุทยานทางธรรมชาติ Unteres Saaletal” ซึ่งสภายุโรปได้กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์อันเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพันธุ์พืชและสัตว์ป่า โดยออกเป็นข้อกำหนด FFH (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) ทั้งนี้โครงการสร้างทางด่วนดังกล่าว ถูกบรรจุอยู่ในแผนงานตามกฎหมายซึ่งเป็น “ความต้องการโดยเร่งด่วน” เพื่อใช้เป็นทางหลวงของสหพันธ์ และอยู่ในโครงการ “การคมนาคมเพื่อความยั่งยืนเดียวของเยอรมัน” ซึ่งการก่อสร้างทางด่วนสาย A 143 ได้เสร็จสิ้นไปแล้วในบางส่วน คือ ส่วนด้านทิศใต้ที่เชื่อมทางด่วนสาย A 38 ไปยังจุดเชื่อมต่อ Halle-Neustadt (Knotenpunkt mit der B 80)

### คำวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการก่อสร้างทางเลี้ยวเมืองดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขตามที่กฎหมายคุ้มครองธรรมชาติแห่งสหภาพยุโรปกำหนด ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวไว้แล้วตั้งแต่เริ่มวางแผนโครงการ เช่น การสร้างทางข้ามสำหรับสัตว์ป่าในบริเวณพื้นที่เขตสงวนตามข้อกำหนด FFH

\* แปลสรุปและเรียบเรียงโดย นางเบญจสุตา เฉลิมวิสุตม์กุล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

๑ คือการคมนาคมระหว่างเมืองในเยอรมันตะวันตกเดิมและเยอรมันตะวันออกเดิม

เป็นต้น การที่ทางด่วนสายนี้ตัดผ่านพื้นที่เขต FFH ซึ่งเป็นเขตอนุรักษณ์ธรรมชาติ เป็นผลให้ต้องมีการใช้กลไกป้องกันและรักษาธรรมชาติที่เข้มงวดภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ผู้รับผิดชอบโครงการต้องทำการตรวจสอบว่า การสร้างทางดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อแหล่งที่อยู่อาศัยของพันธุ์พืชและสัตว์ป่าจนเกินขอบเขตที่ FFH กำหนด โดยจะต้องนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องและสมบูรณ์ที่สุดมาพิจารณาประกอบ เพื่อเป็นหลักฐานว่าแผนการสร้างทางดังกล่าวจะไม่ขัดแย้งกับจุดมุ่งหมายในการอนุรักษณ์แหล่งที่อยู่อาศัยของพันธุ์พืชและสัตว์ป่า ซึ่งโดยหลักการแล้ว แม้ว่าจะมีการคำนึงถึงมาตรการลดและหลีกเลี่ยงความเสียหายเพื่อคุ้มครองพื้นที่อนุรักษณ์ FFH ก็ตาม แต่ประสิทธิภาพของมาตรการดังกล่าวก็ยังคงเป็นที่น่ากังขา อันเป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับโครงการสร้างทางเลียบเมืองฝั่งตะวันตกของเมือง Halle ทั้งนี้ แผนการสร้างทางดังกล่าวจะไม่สามารถผ่านการตรวจสอบผลกระทบที่มีต่อพื้นที่เขตอนุรักษณ์พันธุ์พืชและสัตว์ป่าได้เลย หากข้อสงสัยที่มีอยู่นั้นมีความน่าเชื่อถือ ตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่มีความแม่นยำในการประเมินความเสี่ยงว่าจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่เขตอนุรักษณ์ดังกล่าว อันเป็นผลให้ไม่สามารถดำเนินการสร้างทางเลียบเมืองต่อไปอีก

อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวจะได้รับการอนุมัติก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามให้ เป็นไปตามข้อกำหนดในการอนุรักษณ์ กล่าวคือ จะต้องมีความชัดเจนที่แสดงว่า โครงการดังกล่าวมีความจำเป็นและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีเหตุผลสนับสนุนอันปราศจากข้อโต้แย้งในความจำเป็นที่ต้องมีการดำเนินการสร้างทางดังกล่าว กับทั้งไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะส่งผลกระทบต่อแหล่งที่อยู่อาศัยของพันธุ์พืชและสัตว์ป่าน้อยไปกว่านี้ นอกจากนี้ ยังต้องมีการดำเนินการตามมาตรการรักษาความสมดุลที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยเครือข่ายนิเวศวิทยา หรือที่เรียกว่า “Natura 2000” กล่าวคือ หากการตรวจสอบผลกระทบต่อพื้นที่เขตอนุรักษณ์พันธุ์พืชและสัตว์ป่าไม่ได้มีการศึกษาถึงความเสี่ยงต่อผลกระทบในทุกๆ ด้าน โดยใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ที่สมบูรณ์ที่สุด และยังไม่มีการบันทึกเป็นเอกสารแล้ว ข้อบกพร่องเช่นนี้ย่อมส่งผลให้พิจารณาได้ว่า โครงการนี้ได้ดำเนินการไปโดยไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดดังกล่าวด้วยในที่สุด

คดีนี้สำนักงานบริหารของมลรัฐ Sachsen-Anhalt ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ได้ร้องขอต่อศาลให้มีการพิจารณาเพิ่มเติมในเรื่องการอนุรักษณ์พันธุ์ค้างคาว ซึ่งไม่ได้อยู่ในกรอบของแผนการดำเนินงานสร้างทางเลียบเมืองเช่นในกรณีการอนุรักษณ์แหล่งพันธุ์พืชและสัตว์ป่า อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากหลักการของกฎหมายว่าด้วยแผนการดำเนินงานโครงการในการคงไว้ซึ่งแผนโครงการดังกล่าว แม้ว่าจะอนุญาตให้มีการเยียวยาข้อผิดพลาดของโครงการในกระบวนการ

พิจารณาคดีในชั้นศาลได้ในระดับหนึ่ง แต่ประเด็นว่าด้วยเรื่องข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนในการพิจารณาคดีนั้น เป็นการใช้ข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ของแต่ละประเด็นในระหว่างการพิจารณาคดี แต่ควรแยกประเด็นเหล่านั้นฟ้องออกเป็นคดีอื่น<sup>๒</sup> ดังนี้ ศาลจึงมีคำสั่งระงับการดำเนินการสร้างทางเลี้ยวเมืองดังกล่าว เนื่องจากการอนุมัติแผนโครงการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนการอนุมัติโครงการสร้างทางเลี้ยวเมืองฝั่งตะวันตกของเมือง Halle โดยทั้งหมดนั้น ศาลไม่อาจพิพากษาตามคำขอได้ เนื่องจากยังพิสูจน์ไม่ได้ว่า ผลกระทบจากการสร้างทางดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขได้อย่างแน่นอน ทั้งนี้ หากผู้ฟ้องคดีร้องขอให้ศาลเชิญผู้เชี่ยวชาญเข้ามาร่วมพิจารณาในการพิสูจน์เรื่องดังกล่าว จะถือว่าผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดีว่าด้วยเรื่องอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายสหภาพยุโรป

---

<sup>๒</sup> อย่างไรก็ตาม หากมีการนำประเด็นดังกล่าวมายื่นฟ้องเป็นคดีขึ้นจริง การพิพากษาคดีของศาลจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับพื้นที่เขตอนุรักษ์ ตามข้อกำหนดว่าด้วยการอนุรักษ์พันธุ์พืชและสัตว์ป่า (FFH-Richtlinie) มาประกอบด้วย