

Witold Lenart

Różnorodność biologiczna w procedurach ocen oddziaływania na środowisko

Wprowadzenie

Zapisy ustawowe dotyczące procedury ocen oddziaływania na środowisko oraz liczne już zalecenia i rekomendacje precyzujące zakres prowadzonych ocen, zawartość raportów OOS oraz wymogi w stosunku do procesu decyzyjnego obejmują także potrzebę uwzględniania różnorodności biologicznej jako ważnej cechy środowiska biotycznego. A więc różnorodność biologiczną analizuje się na równi z analizami komponentalnymi przy rozpoznawaniu środowiska w strefie potencjalnego oddziaływania przedsięwzięcia. Ale także przeprowadza się studia nad możliwymi intencjami pomiędzy działalnością technogenną a elementami i cechami różnorodności biologicznej. Trzeba wszakże przyznać, że zazwyczaj następuje znaczne spłylenie takich analiz. Wynika to z doświadczeń polskich polegających na tradycyjnym, konserwatorskim traktowaniu przyrody. W ostatnich latach nastąpiła tu jednak istotna zmiana. Wraz z wprowadzeniem systemu sieci obszarów Natura 2000 różnorodność biologiczna uzyskała wysoka rangę jako formalnie wymagany aspekt oceny oraz jako swoisty jej element. Dlatego skupimy się na zależności pomiędzy wymaganiami utrzymania sieci Natura 2000, a wypełnianiem zasad OOS jako bodajże najważniejszego narzędzia ochrony środowiska w sferze planistycznej i inwestycyjnej.

Natura 2000 – partnerstwo dla przyrody

Natura 2000 to nowoczesny systemem ochrony przyrody, zapewniający skuteczną ochronę najcenniejszych europejskich ekosystemów oraz gatunków roślin i zwierząt, z poszanowaniem praw własności oraz zagwarantowaniem prawa społeczności lokalnych do zrównoważonego rozwoju.

Natura 2000 budzi jednak wciąż wiele obaw i kontrowersji. Brak rzetelnej wiedzy o istocie tego nowego systemu ochrony przyrody oraz nagłaśniane przez media konflikty utrudniają zrozumienie zasad funkcjonowania sieci Natura 2000. To z kolei utrudnia osiągnięcie porozumienia pomiędzy różnymi partnerami, które jest niezbędne dla skutecznej ochrony przyrody i wykorzystania szans, jakie niesie ze sobą Natura 2000 dla rozwoju społeczności lokalnych. Mamy nadzieję, że ta broszura przybliży czytelnikom najważniejsze

zagadnienia związane z tym nowym systemem ochrony przyrody i w ten sposób ułatwi budowanie porozumienia wokół sieci Natura 2000.

Natura 2000 to europejski system ochrony przyrody, którego celem jest zachowanie bogactwa przyrodniczego Europy. Przyroda w Unii Europejskiej jest narażona na szczególne zagrożenia. Jest to region dużego zaludnienia i wysokiej stopy życiowej, co powoduje, że negatywna presja społeczeństw na środowisko jest tu wyjątkowo duża. Wiele procesów zachodzących obecnie w Unii Europejskiej także nie sprzyja przyrodzie. Inwestycje w nowe drogi czy zakłady przemysłowe odbierają przyrodzie wciąż nowe tereny, a płatności obszarowe w rolnictwie powodują zmiany, które zagrażają przetrwaniu pospolitych dotąd gatunków roślin i zwierząt. Według ekspertów sytuacja taka może doprowadzić do tego, że w ciągu najbliższych 20-30 lat wyginie w Europie ok. 15% gatunków ptaków.

System Natura 2000 zbudowany jest na dwóch dyrektywach Unii Europejskiej: Dyrektywie Ptasiej i Dyrektywie Siedliskowej. Dyrektywa Ptasia (pełna nazwa: Dyrektywa o ochronie dziko żyjących ptaków. 79/409/EWG) została uchwalona w roku 1979. W myśl tej dyrektywy wyznacza się ostoje dla gatunków ptaków zagrożonych wyginięciem w skali całej Unii Europejskiej. Aby chronić także inne elementy przyrody, w 1992 roku przyjęto Dyrektywę Siedliskową (pełna nazwa: Dyrektywa o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dziko żyjącej fauny i flory. 92/43/EWG), która ustaliła zasady ochrony pozostałych gatunków zwierząt, a także roślin i siedlisk przyrodniczych, oraz uszczegółowiła procedury ochrony obszarów szczególnie ważnych przyrodniczo. Obie te dyrektywy stanowią łącznie podstawę do tworzenia sieci obszarów chronionych Natura 2000.

Powyższe dyrektywy określają, między innymi, listę gatunków fauny i flory zagrożonych w Europie wyginięciem, które podlegają ochronie w ramach sieci Natura 2000. Ten europejski kontekst powoduje, że w Polsce na liście znajdują się zarówno gatunki rzadkie, np. orzeł przedni, jak i gatunki u nas jeszcze dość liczne, ale zagrożone w skali całej Unii Europejskiej, np. bocian biały. By chronić te gatunki, wyznaczana jest sieć obszarów, które zapewnią im niezbędną przestrzeń do przetrwania. Sieć ta tworzona jest obligatoryjnie w całej Unii Europejskiej na podstawie jednolitych, naukowych kryteriów. W ramach Dyrektywy Ptasiej tworzone są Obszary Specjalnej Ochrony Ptaków (OSO), a w ramach Dyrektywy Siedliskowej Specjalne Obszary Ochrony Siedlisk (SOO). Obszary te mogą zachodzić na siebie, a nawet się pokrywać. Mogą się one także nakładać na inne istniejące dotąd obszary chronione.

Dyrektywy nie precyzują, jakie ograniczenia i zakazy mają obowiązywać na poszczególnych obszarach. Zobowiązują natomiast kraje członkowskie do zachowania na

obszarach Natura 2000 „właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk”. Oznacza to, że każdy kraj ma możliwość dopasowania zasad ochrony przyrody do swoich warunków, jednocześnie jednak odpowiada też za skuteczność tych działań. W przypadku niepodjęcia działań w celu zapewnienia właściwego stanu ochrony, Unia Europejska może nałożyć na dany kraj karę finansową.

Polska stając się członkiem Unii Europejskiej, zobowiązała się do utworzenia na swoim terenie sieci Natura 2000. Zasady tworzenia i funkcjonowania obszarów Natura 2000 w Polsce określa Ustawa o ochronie przyrody z 16.04.2004, z późniejszymi zmianami. Zasady ochrony przyrody i sposób prowadzenia działań ochronnych zostaną dla każdego obszaru Natura 2000 zapisane w planie ochrony, który będzie przygotowywany przez wojewodę w uzgodnieniu z miejscowymi radami gmin. Oznacza to, że rady gmin mają realny wpływ na działania ochronne realizowane na ich terenach.

Obszary Natura 2000 ustanawiane są rozporządzeniem Ministra Środowiska. Dotychczas ustanowiono w Polsce 124 obszary ptasie (zajmujące 14, 05% terytorium kraju) oraz wyznaczono i zgłoszono do Komisji 364 obszary siedliskowe (8, 08% terytorium). Ponieważ obszary te częściowo się pokrywają, łącznie zajmują około 16, 7% terytorium Polski. Wszystkie te obszary podlegają już ochronie (obszary siedliskowe chroni się już od momentu przekazania Komisji Europejskiej projektu listy tych obszarów).

Podobnie jak w innych krajach, obszary Natura 2000 są niezwykle różnorodne: od bardzo dużych, jak Puszcza Piska, po bardzo niewielkie, jak pojedyncze bunkry i strychy stanowiące zimowiska nietoperzy. Część obszarów, jak np. Puszcza Białowieska, chroni ekosystemy naturalne, inne obejmują tereny intensywnej działalności gospodarczej, czego przykładem może być ostoja Świdnik, chroniąca kolonię susła perełkowanego na lotnisku w Świdniku. Warto podkreślić, że sieć Natura 2000 nie zastępuje polskiego systemu obszarowej ochrony przyrody opartego na parkach narodowych, parkach krajobrazowych rezerwach i innych formach. Krajowy system obszarów chronionych i Natura 2000 wzajemnie się uzupełniają zapewniając przyrodzie właściwą ochronę.

Obecnie najpoważniejszym wyzwaniem, jakie stoi przed siecią Natura 2000, jest wdrożenie skutecznej ochrony poszczególnych obszarów. Będzie to wymagało aktywnej współpracy pomiędzy właścicielami terenu, samorządowcami, przyrodnikami i innymi grupami interesów.

Specyfika inwestowania na obszarach Natura 2000

Inwestowanie na obszarach Natura 2000 podlega szczególnym przepisom, które zapewnić mają przetrwanie występującym tam cennym gatunkom roślin, zwierząt, grzybów, a także siedlisk. Nie oznacza to ogólnego zakazu inwestowania na tych terenach. Prawo europejskie (Dyrektywa Siedliskowa) zezwala na działania inwestycyjne, które nie wpływają negatywnie na gatunki i siedliska przyrodnicze chronione w sieci Natura 2000. Natomiast działania mogące negatywnie oddziaływać na integralność obszarów Natura 2000, rozpatrywaną z punktu widzenia celów ich ochrony, są w zasadzie zakazane. Konsekwentnie w Ustawie o ochronie przyrody zabrania się podejmowania działań mogących w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w znaczący sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. W szczególnych przypadkach (patrz dalej) dozwolone są wyjątki od tego zakazu. Polskie prawo, w szczególności ustawy: Prawo ochrony środowiska i o ochronie przyrody, stanowią, że w przypadku planowanych przedsięwzięć oraz ogólniejszych projektów planów i programów dających podstawy do przyszłych działań, konieczne jest przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (OOS). Celem takiego postępowania jest między innymi ustalenie, czy realizacja planowanego przedsięwzięcia lub realizacja ustaleń projektu dokumentu strategicznego mogą mieć znaczący wpływ na obszary sieci Natura 2000. Chodzi zatem o analizę i ocenę potencjalnego, bezpośredniego lub pośredniego, wpływu projektowanych przedsięwzięć na zachowanie właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk w obszarze Natura 2000.

Dotyczy to nie tylko tych zamierzeń, które będą zlokalizowane w granicach chronionego obszaru, ale również realizowanych poza tym obszarem, jeśli mogłyby na niego oddziaływać. Niekiedy oddziaływania, związane z emisją różnego rodzaju substancji i energii mogą mieć bardzo daleki zasięg. Na przykład zbiornik retencyjny na rzece modyfikując reżym jej przepływu, oddziałuje na obszar Natura 2000 położony o wiele kilometrów poniżej. Podobnie emisja gazowa z wysokiego emitora sięga daleko poza punkt emisji. Zatem także takie oddziaływania są przedmiotem obligatoryjnej analizy.

Dyrektywa Siedliskowa wymaga także, by analiza oddziaływania konkretnego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 była dokonywana w powiązaniu z innymi planami i przedsięwzięciami – zarówno zrealizowanymi wcześniej, jak i planowanymi, a także realizowanymi przez innych inwestorów.

Według art. 2 ust. 1 Dyrektywy 85/337/EWG w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć na środowisko, znowelizowanej Dyrektywą

97/11/WE i Dyrektywą 2003/35/WE, państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegają ocenie w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia, czyli zgody na realizację. W ustawie Prawo Ochrony Środowiska wyróżnia się trzy grupy przedsięwzięć podlegających postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Są to:

- Planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające obligatoryjnie sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko – tzw. przedsięwzięcia z I grupy;
- Planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, jeżeli zostanie to określone w drodze postanowienia organu właściwego do przeprowadzenia postępowania w sprawie OOS i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) – tzw. przedsięwzięcia z II grupy;
- Planowane przedsięwzięcia, inne niż wyżej wymienione, mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 – tzw. przedsięwzięcia z III grupy.

Rodzaje przedsięwzięć z I i II grupy oraz m.in. szczegółowe uwarunkowania związane z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko określa Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, zmienione Rozporządzeniem RM z 10 maja 2005 r. oraz Rozporządzeniem RM z 21 sierpnia 2007 r.

Ocena wpływu planowanego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 ma miejsce w toku postępowania w sprawie OOS. Możliwe oddziaływanie na obszary Natura 2000 jest jednym z najważniejszych argumentów za wydaniem postanowienia o potrzebie wykonania raportu o oddziaływaniu na środowisko w przypadku przedsięwzięć z grupy II i z grupy III. Na podstawie przeprowadzonego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa się szczegółowe warunki realizacji przedsięwzięcia. Do najważniejszych z nich należą warunki realizacji danego przedsięwzięcia, mające na celu ochronę obszarów Natura 2000, w tym działania łagodzące (minimalizujące) negatywne oddziaływania i ewentualnie działania z zakresu kompensacji przyrodniczej.

Warunki dopuszczenia realizacji inwestycji

Procedura postępowania w sprawie OOS jest opisana w Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Jeżeli z postępowania w sprawie OOS wynika, że planowane przedsięwzięcie będzie mieć negatywny wpływ na obszar Natura 2000, to realizacja przedsięwzięcia może być dopuszczona pod warunkiem, że spełnione – i udowodnione bez wątpliwości – są łącznie następujące przesłanki:

- Konieczność realizacji przedsięwzięcia wynika z niezbędnych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, w tym o charakterze społecznym lub gospodarczym;
- Nie ma alternatywnych sposobów zrealizowania tego przedsięwzięcia.

Obligatoryjnym warunkiem realizacji takiego przedsięwzięcia jest również wykonanie kompensacji przyrodniczej. Jeżeli nie jest pewne, że te przesłanki są spełnione, to organ powinien odmówić wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Jeżeli przy tym dany obszar obejmuje priorytetowe siedliska i/lub jest zamieszkały przez gatunek o priorytetowym znaczeniu, to organy krajowe mogą same zezwolić na realizację tego przedsięwzięcia, powołując się jedynie na względy ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, jak również uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego. Jeśli natomiast realizację takiego przedsięwzięcia uzasadniają cele inne niż wyżej wymienione, tj. wymogi nadrzędnego interesu publicznego, to przed uzyskaniem zgody na jego realizację należy uzyskać opinię Komisji Europejskiej.

Wszystkie przypadki przedsięwzięć i innych prac wymagające procedury OOS w odniesieniu do obszarów Natura 2000 wymagają uzgodnienia z organem ochrony przyrody na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Nie przeprowadzenie wymaganej prawem procedury oceny oddziaływania na środowisko skutkuje obligatoryjną decyzją wojewody lub Dyrektora Urzędu Morskiego, wstrzymującą realizację prac i zobowiązującą inwestora do doprowadzenia terenu i chronionych na nim gatunków do stanu pierwotnego.

Jeżeli więc miałyby dojść do realizacji planu lub przedsięwzięcia wpływającego negatywnie na wartości chronione w obszarze Natura 2000, to należy zbadać istnienie imperatywnych powodów wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, przemawiających za realizacją planu lub przedsięwzięcia, włącznie z tymi, które mają charakter społeczny lub gospodarczy.

Jeśli chodzi o nadrzędny interes publiczny w odniesieniu do skutków społecznych lub gospodarczych, musi się on odnosić do ogółu społeczeństwa, a nie pojedynczych osób lub wyodrębnionych grup, osób prawnych lub instytucji (nawet społecznie użytecznych), musi być także interesem o charakterze długofalowym i rzeczywiście ważnym – przeważającym nad wielką wartością, jaką z punktu widzenia Europy jest zachowanie różnorodności biologicznej.

Jeżeli za przedsięwzięciem rzeczywiście przemawia niezbędny imperatyw nadrzędnego interesu publicznego, to należy następnie wykazać, że nie istnieją rozwiązania alternatywne, które pozwolą zmniejszyć negatywny wpływ lub nawet go uniknąć. Nie jest tu argumentem rachunek ekonomiczny (utrata zysków, a nawet straty inwestora). Nie można też twierdzić, że „brak wariantów wynika z faktu, że lokalizacja przedsięwzięcia została już wcześniej zaplanowana”. Oprócz wariantowych lokalizacji należy rozpatrywać np. warianty technologiczne, odmienną skalę bądź strukturę planu lub przedsięwzięcia. Absolutną koniecznością jest równoległe i równorzędne analizowanie wariantu zerowego, polegającego na zaniechaniu realizacji przedsięwzięcia. Nie wystarczy przeanalizowanie kilku wybranych wariantów i wskazanie najlepszego z nich, trzeba analizować możliwe warianty lokalizacji i realizacji przedsięwzięcia tak długo, aż znajdzie się wariant niepowodujący strat w obszarze Natura 2000, albo udowodni się, że znalezienie takiego rozsądnego wariantu jest niemożliwe.

Działania łagodzące i kompensacyjne

Jeżeli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego obszaru plan lub przedsięwzięcie muszą zostać zrealizowane, ze względu na imperatyw wynikający z nadrzędnego interesu publicznego, i jednocześnie nie istnieją rozwiązania alternatywne, należy podjąć wszelkie działania kompensujące, konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności sieci Natura 2000. Niezbędne działania kompensujące to zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku, zachowania walorów krajobrazowych itd. Mogą one obejmować np. odbudowę siedliska na nowym lub powiększonym obszarze, który będzie włączony do sieci Natura 2000, poprawę siedliska na części obszaru lub na innym obszarze sieci Natura 2000, proporcjonalnie do strat poniesionych w wyniku przedsięwzięcia. Działania kompensujące powinny być adekwatne do strat ponoszonych przez przyrodę w wyniku realizacji przedsięwzięcia. W praktyce oznacza to, że np. powierzchnia odtwarzanych siedlisk powinna być co najmniej podobnej wielkości

w stosunku do powierzchni siedlisk traconych. Należy pamiętać, że metodami technicznymi nie potrafimy zwykle tworzyć siedlisk dobrej jakości, utrata jakości musi być więc często rekompensowana zwiększoną powierzchnią.

O zastosowanych środkach kompensacyjnych zawsze należy powiadomić Komisję Europejską, a w przypadku konieczności zastosowania kompensacji ze względu na wpływ inwestycji na gatunki i/lub siedliska priorytetowe, konieczne jest wystąpienie do KE o opinię przed wydaniem decyzji środowiskowej. Wystąpienia o taką opinię dokonuje się na podstawie tzw. Formularza do informowania Komisji Europejskiej przygotowanego przez Ministerstwo Środowiska. W praktyce Komisja często wnosi swoje uwagi do programu kompensacji. Naturalnie, koszty kompensacji spoczywają na inwestorze. Zgodnie z zasadami unijnymi kompensacja powinna być zagwarantowana przed realizacją zasadniczego przedsięwzięcia lub najpóźniej równocześnie z nim.

Nie należy mylić działań kompensujących z łagodzącymi. Te pierwsze zawsze mają wymiar terytorialny, gama drugich jest szersza – może mieć charakter korekt lokalizacyjnych, zmian sposobu zagospodarowania terenu, modyfikacji technicznych, technologicznych, ograniczeń dotyczących profilu, rozmiarów i harmonogramów produkcji, wyboru surowców, systemu dystrybucji, sposobu prowadzenia budowy, organizacji, finansowania a nawet informowania i edukowania. Wszystkie mają na celu zmniejszenie presji na środowisko, czyli wyeliminowanie lub ograniczenie niekorzystnych oddziaływań na wszystkie komponenty przyrody żywej i nieżywej oraz na zdrowie.. Wszystkie muszą być także realne, co oznacza techniczną i materialną możliwość przeprowadzenia takich zabiegów. Zarówno działania łagodzące jak i kompensacja (jeśli jest konieczna), są wpisywane do warunków realizacji przedsięwzięcia określanych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Powinny się tam znaleźć stosowne harmonogramy przeprowadzenia zabiegów kompensacyjnych i łagodzących. Od skuteczności zastosowanych działań minimalizujących zależy konieczność oraz zakres i charakter działań kompensujących. Jeszcze jednym wymogiem, który powinien być nałożony w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest monitorowanie zmian w środowisku, w szczególności tych, które mogą wpływać na stan obszaru Natura 2000. Chodzi tu nie tylko o pomiary i badania poszczególnych komponentów środowiska, ale i o analizowanie zmieniających się relacji pomiędzy środowiskiem, jako całością oraz działalnością cywilizacyjną.

Inwestowanie w praktyce

Należy wyraźnie zaznaczyć, że koncepcja programu Natura 2000 nie oznacza bezwzględnego zakazu prowadzenia działalności inwestycyjnej. Zapewnia jednak planowanie i prowadzenie inwestycji w taki sposób, który pozwoli na skuteczne zachowanie wartości przyrodniczych. Mechanizmy prawne, związane z prowadzeniem czegoś? przedsięwzięć mogących oddziaływać na obszary Natura 2000 mają więc na celu zapewnienie, że rozwój regionów i kraju będzie miał zrównoważony charakter.

W tej sytuacji, pomimo tego, że Dyrektywa Siedliskowa pozostawia interpretację wymienionych zasad państwu członkowskiemu, margines interpretacyjny nie jest szeroki. Co więcej, wymienione przepisy uzupełnia lista wyroków Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. W skrajnych przypadkach spowodowały już one konieczność rozbiórki budowli wzniesionych wyraźnie wbrew zasadom ochrony obszarów sieci Natura 2000. Można jednak powołać się także na dobre przykłady z Francji czy Holandii, gdzie poważne inwestycje nadmorskie zostały zrealizowane z uwzględnieniem rozległych działań kompensacyjnych, rzeczywiście odtwarzających zdegradowane siedliska. Chodzi o rozbudowę portu w Hawrze, gdzie zgoda na ta rozbudowę nastąpiła po decyzji o budowie sztucznej wyspy w estuarium Sekwany dla ptactwa oraz o rozszerzenie amsterdamskiego terminalu Maasvlakte 2, gdzie na terenie obszarów Natura 2000 występują gatunki i siedliska o znaczeniu priorytetowym. Kompensacja polega na utworzeniu nowego lądowego obszaru chronionego na południe od Rotterdamu oraz liczącego 30 tys. ha rezerwatu na południe od Maasvlakte, z siedliskami zbliżonymi do utraconych w związku z rozbudową portu.. W obu przypadkach ostateczne decyzje zapadły przy aktywnym uczestnictwie Komisji Europejskiej.

Strategiczne Oceny Oddziaływania na Środowisko, ocena transgraniczna

Oprócz indywidualnych przedsięwzięć, w rozumieniu Dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko niektórych planów i programów, procedurą OOS uwzględniającą ochronę obszarów Natura 2000, objęte są także projekty planów, polityk, programów i strategii, których wdrożenie może wpłynąć na obszary Natura 2000. Mamy tu do czynienia z tzw. procedurą oceny strategicznej. Zapisy tej dyrektywy znalazły się w ustawie Prawo ochrony środowiska. W szczególności procedurą takiej oceny objęte są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, gdzie relacja do obszarów chronionych, w tym obszarów Natura 2000 jest oczywista. Wykonywana obligatoryjnie prognoza oddziaływania na środowisko miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania a także planów przestrzennego zagospodarowania województw musi uwzględniać obszary NATURA 2000

jako trwały element takiego planu wraz z zapewnieniem mu bezpiecznego ekologicznie sąsiedztwa.

Ochrona obszarów Natura 2000, a więc także różnorodność biologiczna zapewniona powinna być także w tzw. transgranicznej procedurze OOS. Dokonuje się jej w sytuacjach, gdy stwierdza się możliwość negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko kraju narażenia ze strony kraju, gdzie przedsięwzięcie się realizuje. Polska jest formalnie (jako kraj członkowski UE oraz strona odpowiedniej konwencji) zobowiązana do prowadzenia takiej procedury w przypadkach, gdy nasze projekty przedsięwzięć lub planowane dokumenty strategiczne mogą znacząco oddziaływać na środowisko innego kraju. Mamy także prawo wdrażać taką procedurę jeśli zagrożone jest nasze środowisko oraz zdrowie mieszkańców. W szczególności postępowanie transgraniczne uwzględnia potrzeby zachowania sieci NATURA 2000. Stosowne porozumienia wykonawcze podpisaliśmy już z Niemcami i Czechami, z pozostałymi granicznymi krajami członkowskimi UE prowadzone są rozmowy.

Podsumowanie

Obszar sieci Natura 2000 jest stosunkowo silnie chroniony przed negatywnymi skutkami realizacji inwestycji. Zatem właśnie tam istnieje potencjalna szansa na utrzymanie korzystnej różnorodności biologicznej. Oprócz aspektu przestrzennego (ocena zasięgów szkodliwych oddziaływań) ochrona systemu Natura 2000 w większym stopniu niż ochrona klasycznych form konserwatorskiej i gatunkowej ochrony przyrody wymaga podejścia całościowego. Tak szerokie wprowadzenie do przepisów ustawowych wymogów dotyczących zapewnienia różnorodności biologicznej oznacza także konieczność uwzględniania tego aspektu w procedurze wydawania pozwolenia zintegrowanego, przy przeprowadzaniu przeglądów ekologicznych, ustanawianiu obszarów ograniczonego użytkowania oraz uzgadnianiu ekologicznych programów dostosowawczych. Procedury te opisuje Ustawa Prawo ochrony środowiska.

Ze względu na oczekiwane, docelowe zagęszczenie obszarów Natura 2000 w Polsce, a także uwzględniając sposób funkcjonowania Natury 2000 jako sieci, można w przybliżeniu przyjąć, że, wszelka działalność inwestycyjna i gospodarcza może potencjalnie negatywnie oddziaływać na chronione przez sieć siedliska przyrodnicze i gatunki. W zasadzie każda większa inwestycja liniowa, nawet nieprzecinająca obszarów Natura 2000, może na nie oddziaływać, tnąc korytarze ekologiczne, łączące ważniejsze obszary Natura 2000 w naszym kraju.

W ostatnich latach przeprowadzono w Polsce kilkaset postępowań w sprawie OOS. W przypadku ocen strategicznych - wyróżniły się pozytywnie prognozy oddziaływania na środowisko projektów dokumentów: strategii rozwoju turystyki oraz strategii rozwoju regionalnego kraju. Najwięcej postępowań w sprawie OOS dotyczy inwestycji drogowych. Są tu pozytywne i negatywne przykłady. Do tych pierwszych zaliczyć można procedurę uzgadniania przeprawy mostu „Północnego” w Warszawie nad ostoją Doliny Środkowej Wisły. Z kolei w przypadku budowy autostrady przez Dolinę Warty w okolicach Konina inwestycję zrealizowano pomimo negatywnego wpływu na obszar Natura 2000, przy zastosowaniu jednak działań łagodzących i kompensacyjnych. Powszechnie znanym konfliktem związanymi z naruszaniem integralności obszaru Natura 2000 jest projekt przekraczania doliny Rospudy koło Augustowa.

Wśród innych przedsięwzięć głośnym kompromisem służącym przyrodzie i ludziom zakończyła się kwestia uzgadniania rozbudowy lotniska w Świdniku. W tym, i w innych podobnych przypadkach udało się tak zmodyfikować projekty przedsięwzięć, że możliwe stało się uniknięcie istotnego negatywnego wpływu na obszary Natura 2000. Ostatnim trudnym problemem jest projekt przekopu przez Mierzęję Wiślaną. Wszędzie tam udaje się chronić przede wszystkim różnorodność biologiczną.

Piśmiennictwo

1. Lenart W. Przedsięwzięcia oddziałujące na sieć NATURA 2000. Cz. I i II Parki Narodowe
2. Ocena planów i przedsięwzięć znacząco oddziałujących na obszary Natura 2000. Wytuczne metodyczne dotyczące przepisów Artykułu 6(3) i (4) Dyrektywy Siedliskowej 92/43/EWG. WWF Polska 2008.
3. Nature and biodiversity casus: Ruling of the European Court of Justice. EC 2008.
4. <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/>
5. <http://natura2000.mos.gov.pl/natura2000/>
6. <http://www.iop.krakow.pl/natura2000/>
7. <http://www.eko-net.pl>
8. <http://www.ekokonsult.pl>
9. <http://www.kp.org.pl/n2k/>

Witold Lenart

Uniwersytet Warszawski,

Uniwersyteckie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym

Wykład wygłoszony w 2010 r.