

Mariusz KISTOWSKI*

**KONCEPCJA SYSTEMU OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO
W POLSKICH OBSZARACH SIECI NATURA 2000
NA TLE DOŚWIADCZEŃ EUROPEJSKICH**

**THE CONCEPT OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT SYSTEM
IN THE POLISH SITES OF NATURA 2000 NETWORK
AGAINST THE BACKGROUND OF EUROPEAN EXPERIENCE**

ABSTRACT: This paper presents procedure and methodology of environmental impact assessment in Natura 2000 sites - European experience and proposals of their implementation in Poland. Based on analysis of Polish legal conditions, three variants of legal solutions for implementation of article 6 of Habitat Directive into Polish legal systems and practice were proposed. The particular changes and completions in regulations together with the particular screening procedure of documents and enterprises for preparing environmental impact assessment documents in Natura 2000 were presented. The methods for preparing prognosis or report documents concerning EIA in Natura 2000 areas and process of qualification the documents & projects for EIA procedures were discussed.

WPROWADZENIE

Wprowadzenie w Polsce obszarów sieci Natura 2000, wynikające z wstąpienia do Unii Europejskiej i konieczności przyjęcia licznych wspólnotowych regulacji prawnych, pociąga za sobą szereg obowiązków, obejmujących m.in. uregulowanie procedury przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko w obrębie terenów objętych tą siecią. Źródło obowiązku prawnego realizacji ocen oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000 wynika z Artykułu 6 Dyrektywy Rady 92/43/EEC z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej Dyrektywą 97/62/EEC (*Article 6 of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora*). Podstawowe znaczenie dla procesu sporządzania ocen oddziaływania na środowisko posiada artykuł 6(3) i 6(4) tej dyrektywy.

Artykuł 6(3) stanowi, iż „każde przedsięwzięcie lub dokument, który nie jest niezbędny do zarządzania obszarem Natura 2000, a którego realizacja może znacząco wpływać na ten obszar, musi podlegać odpowiedniej ocenie skutków wpływu na środowisko” - konkretnie na przedmiot ochrony obszaru Natura 2000. Ustala on także, że właściwe władze mogą wyrazić

* Uniwersytet Gdański, Katedra Geografii Fizycznej i Kształtowania Środowiska, geomk@univ.gda.pl

zgodę na realizację przedsięwzięcia lub dokumentu po upewnieniu się, że nie będą one szkodliwie wpływać na obszar Natura 2000. Z kolei, artykuł 6(4) określa wyjątki od powyższej regulacji, uznając iż „przedsięwzięcie lub dokument moga być zrealizowane, mimo negatywnego wpływu na obszar Natura 2000, jeśli wystąpią imperatywne przyczyny wynikające z nadrzędnego interesu publicznego lub, gdy w przypadku wystąpienia siedlisk lub gatunków o priorytetowym znaczeniu, wystąpią przyczyny odnoszące się do zdrowia, bezpieczeństwa ludzkiego lub przynoszące pozytywne skutki o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska”. W tej sytuacji muszą być użyte właściwe środki kompensujące.

Konieczność implementacji wymienionych przepisów do krajowego systemu prawnego wymaga przeanalizowania wielu zagadnień i odpowiedzi na szereg pytań, wśród których podstawowe brzmią następująco:

- w jaki sposób włączyć do polskiego systemu prawnego regulacje dotyczące ocen oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000?
- kto i w jaki sposób powinien kwalifikować dokumenty i przedsięwzięcia do procedury sporządzania oceny oddziaływania na środowisko?
- jaki zakres posiada termin „imperatywnych przyczyn wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”?
- jaki zakres powinna mieć prognoza lub raport o oddziaływaniu na środowisko w obszarze Natura 2000?

WARIANTY WŁĄCZENIA DO POLSKIEGO PRAWA REGULACJI DOTYCZĄCYCH ODOŚ W SIECI NATURA 2000

Obowiązek sporządzania ocen oddziaływania na środowisko w Polsce wynika z :

- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo Ochrony Środowiska;
- ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych;
- ustawy z kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody.

W krajach Unii Europejskiej art. 6(3 i 4) dyrektywy „siedliskowej” zaimplementowano do przepisów prawa w różny sposób, np.:

- w Finlandii – w ustawie o ochronie przyrody (*Nature Conservation Act*) z 1996 roku;
- w Wielkiej Brytanii – w rozporządzeniu o przepisach ochronnych (dotyczących m.in. siedlisk przyrodniczych) z 1995 roku;

- w Niemczech – w ustawie zmieniającej ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu (2002 r.);
- w Danii – w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 2003 roku określającym reguły administracyjne tzw. duńskiej Natury 2000;
- w Szwecji – w Szwedzkim Kodeksie Ochrony Środowiska (*Swedish Environmental Code*) z 1999 roku.

Analizując rozwiązania w wybranych państwach Unii, uznać można, że w warunkach polskich możliwe są trzy warianty procedury postępowania w sprawie OOS w obszarach Natura 2000:

- **Wariant I - odrębne przepisy OOS dla tych obszarów** (w ramach ustawy o ochronie przyrody, wyłączające stosowanie ustawy POŚ);
- **Wariant II – rozszerzenie istniejących procedur OOS** (o przedsięwzięcia nieklasyfikowane i brakujące dokumenty, w ramach ustawy POŚ);
- **Wariant III – wyodrębnienie procedury OOS w ustawie POŚ** (specjalna procedura dla OOS w sieci Natura 2000 w ramach ustawy POŚ).

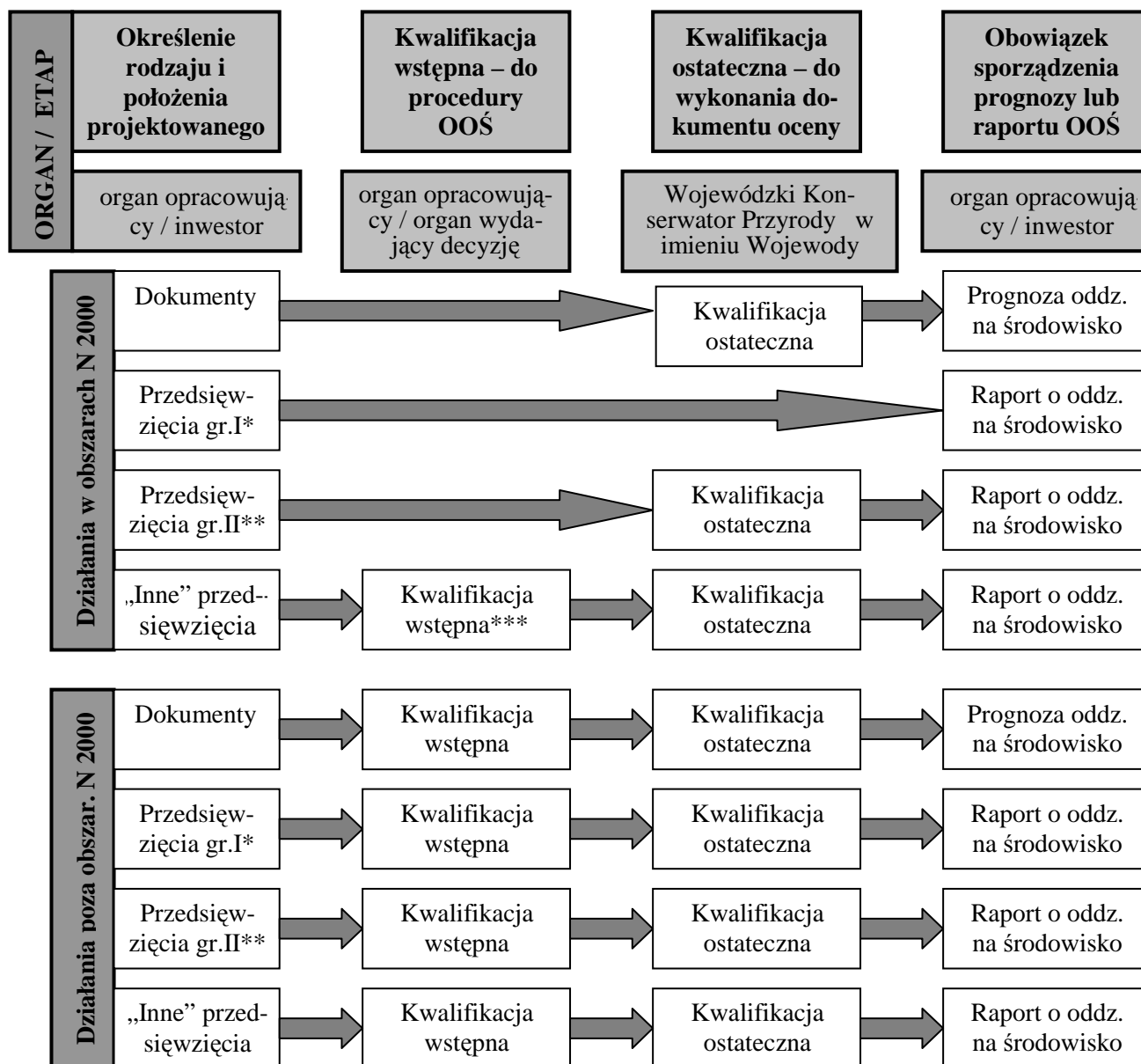
Analiza uwarunkowań prawnych i proceduralnych wskazuje, że najbardziej właściwy do realizacji jest drugi spośród wymienionych wariantów. Co prawda, do nowej ustawy o ochronie przyrody włączono regulacje dotyczące OOS w obszarach Natura 2000, obejmujące:

- art. 33 – objęcie obowiązkiem sporządzania oceny wpływu na środowisko wszystkich projektów planów i przedsięwzięć, w trybie przewidzianym ustawą POŚ;
- art. 34 – dopuszczenie realizacji planu lub przedsięwzięcia w szczególnych przypadkach, w tym ich dopuszczenia przez Komisję Europejską w sytuacji wystąpienia siedlisk i/lub gatunków o znaczeniu priorytetowym;
- art. 35 – wprowadzenie obowiązku kompensacji „przyrodniczej”,

jednak nie uwzględniono faktu, że regulacje dotyczące OOS zawarte w ustawie Prawo Ochrony Środowiska nie obejmują obowiązkiem przeprowadzania procedury OOS tak szerokiego zakresu przedsięwzięć i opracowań strategicznych (planów, programów, polityk), jaki jest wymagany w świetle zapisów art. 6 (3) dyrektywy „siedliskowej”. W takiej sytuacji konieczne jest przeprowadzenie pilnych zmian w ustawie POŚ, gdyż dostosowanie do przepisów unijnych zastosowane w nowej ustawie o ochronie przyrody tylko pozornie spełnia wymogi implementacji prawa UE i prędko może stać się źródłem problemów nie tylko prawnych, ale także rzeczywistych konfliktów występujących w trakcie realizacji procesu lokalizacyjnego przedsięwzięć i wdrażania ustaleń dokumentów strategicznych.

KWALIFIKACJA DOKUMENTÓW I PRZEDSIĘWZIĘĆ DO PROCEDURY SPORZĄDZANIA OOŚ W SIECI NATURA 2000

Ze względu na rodzaj projektów podlegających procedurze OOŚ i położenie zapisanych w nich ustaleń w stosunku do obszarów sieci Natura 2000, tryb kwalifikacji planów i przedsięwzięć do przeprowadzania procedury OOŚ może odnosić się do (rys.1):



* przedsięwzięcia wymienione w Rozporządzeniu RM z dn.24.09.2002 r. w par.2, ust.1

** przedsięwzięcia wymienione w Rozporządzeniu RM z dn.24.09.2002 r. w par.2, ust.1

*** rozwiązanie alternatywne – można zrezygnować z kwalifikacji wstępnej

Rys. 1. Proponowany tryb przeprowadzania kwalifikacji do przeprowadzenia procedury OOŚ dla różnych kategorii dokumentów i przedsięwzięć wpływających na obszary N2000

Fig. 1. Proposed qualification scheme for EIA procedure for different categories of documents and projects affecting Natura 2000 sites

- projektów dokumentów planistycznych i strategicznych, obejmujących zasięgiem swoich ustaleń tereny, na których są położone obszary Natura 2000;
- projektów dokumentów planistycznych i strategicznych, nie obejmujących swoim zasięgiem terenów, na których są położone obszary Natura 2000, których ustalenia mogą jednak znacząco wpływać na te obszary;
- projektów przedsięwzięć położonych na obszarach Natura 2000;
- projektów przedsięwzięć położonych poza obszarami Natura 2000, które mogą mimo to wpływać znacząco na te obszary.

Kwalifikacja przedsięwzięcia lub dokumentu do sporządzania prognozy lub raportu o oddziaływaniu na środowisko w obszarze Natura 2000 w większości przypadków powinna być dwustopniowa i powinna się składać z:

- **kwalifikacji wstępnej** (stopień I) stwierdzającej, czy projekt dokumentu lub przedsięwzięcia w ogóle ma zostać poddany procedurze postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko; dotyczy ona tylko tych dokumentów i przedsięwzięć, które nie są położone w obszarach Natura 2000, z jednym wyjątkiem – przedsięwzięć które nie zostały wymienione w Rozporządzeniu RM z dnia 24.09.2002 roku w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- **kwalifikacji ostatecznej** (stopień II), stanowiącej w praktyce pierwszy etap procedury postępowania w sprawie oddziaływania na środowisko, przesądzającej o tym, czy dla projektu dokumentu lub przedsięwzięcia powinna być sporządzona prognoza lub raport oddziaływania na środowisko. Byłaby ona przeprowadzona dla wszystkich projektów dokumentów lub przedsięwzięć, które, albo z powodu obowiązku prawnego lub wstępnej kwalifikacji, zostały uznane za mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

Kwalifikacja wstępna powinna być dokonywana, w zależności od sytuacji, przez organ opracowujący projekt dokumentu lub organ wydający decyzję zgodną z art. 46 ust. 4 ustawy Prawo Ochrony Środowiska. Kwalifikację ostateczną powinien przeprowadzać Wojewódzki Konserwator Przyrody reprezentujący Wojewodę, stanowiącego organ ochrony przyrody.

Kwalifikacja projektów dokumentów i przedsięwzięć powinna odbywać się w oparciu następujące kryteria:

- w przypadku kwalifikacji wstępnej: kryterium odległości terenu objętego ustaleniami projektu od obszaru Natura 2000 oraz kryterium związku funkcjonalnego terenu objętego ustaleniami projektu z obszarem Natura 2000 (obieg wodny, atmosferyczny, denudacyjny).

- przy kwalifikacji ostatecznej kryteria: wpływu projektu na stan sprzyjający ochronie gatunków lub siedlisk, wpływu projektu na wewnętrzną spójność obszaru Natura 2000 oraz wpływu projektu na wkład obszaru do ekologicznej spójności sieci Natura 2000.

Szczegółowa charakterystyka metodyki zastosowania wymienionych kryteriów wymaga przeprowadzenia dalszych, pogłębionych analiz.

WYSTĘPOWANIE „IMPERATYWNYCH PRZYCZYŃ WYNIKAJĄCYCH Z NADRZĘDNEGO INTERESU PUBLICZNEGO”

Na podstawie analizy dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu ocen oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000 w państwach Unii Europejskiej (*Managing Natura 2000 sites ...*, 2000) można przyjąć, że imperatywne przyczyny wynikające z nadrzędnego interesu publicznego mogą (lecz nie muszą) wystąpić w sytuacjach, gdy dotyczą projektów dokumentów lub przedsięwzięć:

- służących bezspornie wykazanym potrzebom społecznym lub związanym z ochroną środowiska przyrodniczego;
- których celem jest szczególne polepszenie (lub ochrona) zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego;
- prowadzących do ochrony życia lub mienia ludzkiego.

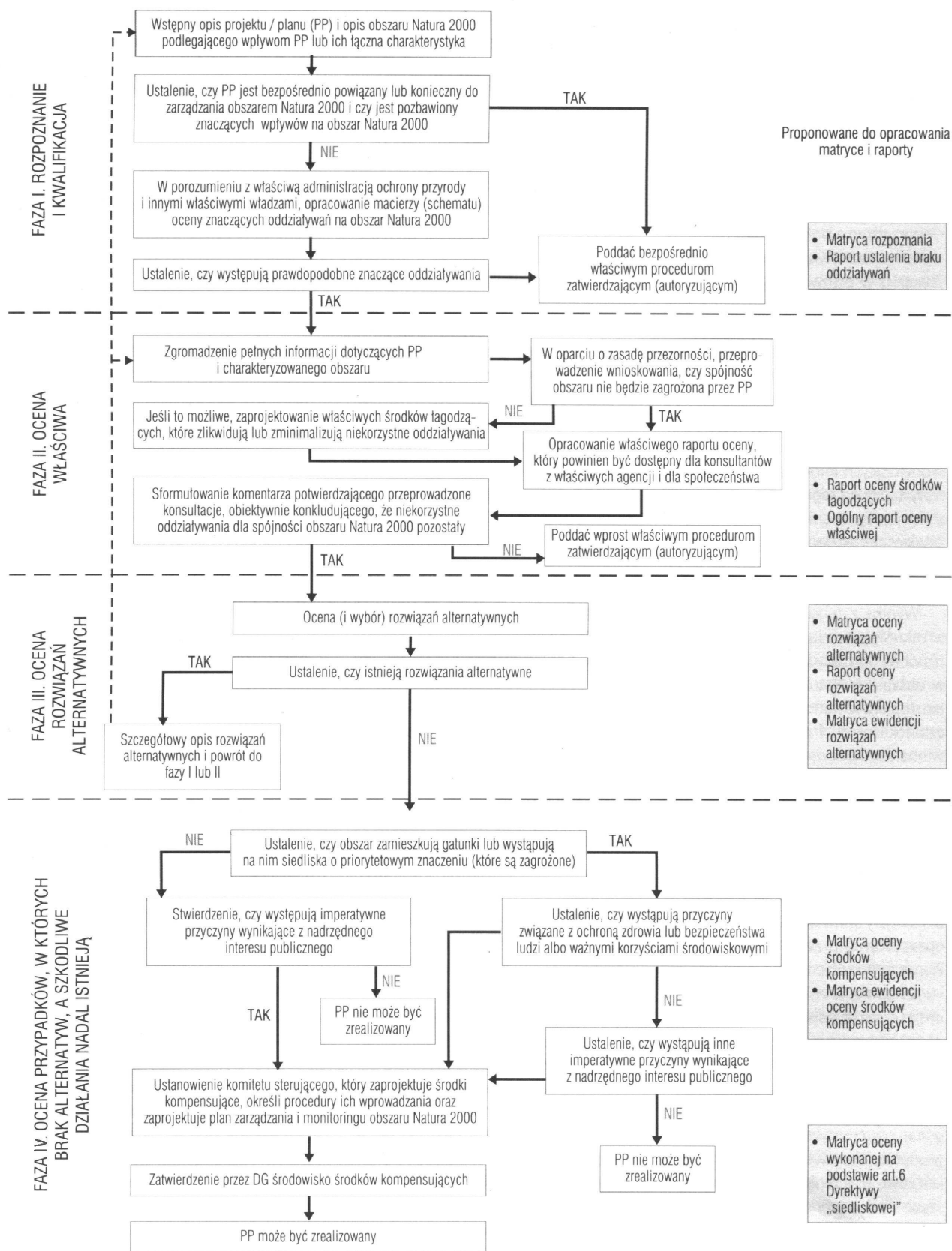
Interes publiczny można uznać za nadrzędny wówczas, gdy:

- jest on długoterminowy, ponieważ krótkoterminowe interesy ekonomiczne nie są w stanie zrównoważyć korzyści wynikających z ochrony w ramach sieci Natura 2000;
- nie jest interesem służącym tylko firmom lub osobom fizycznym, ale zaspokaja szersze potrzeby społeczne.

Dotychczasowe doświadczenia związane z zastosowaniem wymienionych wyjątków są stosunkowo ubogie i wymagają dalszego rejestrowania i analizowania. Istotny jest fakt, iż w przypadku wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia lub planu ze względu na imperatywne przyczyny wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, muszą zostać zastosowane środki kompensujące, o których powinna zostać poinformowana Komisja Europejska.

ZAKRES PROGNOZY LUB RAPORTU O ODDZIAŁYWANIU NA ŚRODOWISKO W OBSZARZE NATURA 2000

W postępowaniu w sprawie OOŚ na obszarach Natura 2000, w przeważającej części odzwierciedlonym w dokumencie raportu lub prognozy oddziaływania na środowisko, wyróżnić można cztery podstawowe etapy (rys. 2):



Rys. 2. Schemat oceny wpływu projektów przedsięwzięć i planów na obszary Natura 2000

Fig. 2. Flow chart of EIA of plans or projects affecting Natura 2000 sites

źródło/source: Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites, 2002

1. Kwalifikację (rozpoznanie) projektów przedsięwzięć lub dokumentów.
2. Właściwą ocenę oddziaływania ustaleń projektów przedsięwzięć lub dokumentów na obszary Natura 2000.
3. Ocenę alternatywnych projektów dokumentów lub przedsięwzięć, proponowanych w celu uniknięcia negatywnych oddziaływań na obszar Natura 2000.
4. Ocenę przypadków, w których satysfakcjonujące rozwiązania alternatywne nie istnieją, a projektowany dokument lub przedsięwzięcie powinno być zrealizowane ze względu na imperatywne przyczyny wynikające z nadrzędnego interesu publicznego z równoczesną oceną zaproponowanych środków kompensujących wpływ negatywnych oddziaływań.

Zakres dokumentu oceny został szerzej omówiony w opracowaniu Kistowskiego i in. (2004) oraz artykule Kistowskiego (2004). Najbardziej rozbudowana propozycja metodologiczna przeprowadzania ocen wpływu na środowisko w obszarach Natura 2000 została opracowana w 2001 roku na Uniwersytecie Oxford Brookes i wydana jako oficjalny poradnik Unii Europejskiej w serii „Environment themes: Nature” (*Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites*, 2002). Stanowiła ona podstawę dla opracowania schematu przeprowadzania procedury oceny przedstawionej na rys. 2.

WNIOSKI

Na podstawie raportu Komisji Europejskiej z 2001 roku stwierdzono, że implementacja dyrektywy „siedliskowej” napotykała w państwach Unii Europejskiej na istotne trudności, czego wyrazem było niepełne dostosowanie przepisów prawnych tych państw do wymagań tej dyrektywy. Za najbardziej zaawansowane pod względem implementacji dyrektywy „siedliskowej”, a równocześnie częściowo modelowe dla polskiego ustawodawstwa rozwiązania, należy uznać uregulowania przyjęte przez Finlandię, Danię lub Niemcy.

Działania prawne prowadzące do ustanowienia procedury zgodnej z art. 6(3) i 6(4) dyrektywy „siedliskowej” powinny w Polsce objąć:

- adaptację istniejących przepisów o postępowaniu w sprawie OOS zawartych w ustawie z dnia 27.04.2001 Prawo Ochrony Środowiska i ustawie z dn. 10.04.2003 o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, skorelowanych z nową ustawą o ochronie przyrody;
- rozszerzenie zakresu stosowanych przepisów na przedsięwzięcia nieklasyfikowane, projekty dokumentów nie objętych ustawą POŚ oraz projekty przedsięwzięć i dokumentów położonych poza granicami obszarów Natura 2000.

Proponuje się, by kwalifikacja do procedury postępowania w sprawie OOŚ w obszarze należącym do sieci Natura 2000 oraz orzekanie o dopuszczalności realizacji przedsięwzięcia lub ustaleń dokumentu, należały do wojewody jako organu ochrony przyrody (a konkretnie do Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody występującego w jego imieniu).

W trakcie realizacji procedury OOŚ w obszarach Natura 2000, szczególną uwagę należy zwrócić na:

- tekstowe ewidencjonowanie wszystkich etapów prowadzonej oceny i sporządzanego dokumentu;
- przedstawienie propozycji rozwiązań alternatywnych dla proponowanego projektu, które będą ograniczały lub likwidowały znaczące oddziaływania na obszar Natura 2000;
- sytuacje, w których mogą wystąpić imperatywne przyczyny wynikające z nadrzędnego interesu publicznego (IPNIP), w których projekt może być dopuszczony do realizacji, pomimo zaistnienia znaczących szkodliwych wpływów na obszar Natura 2000;
- zaproponowanie środków łagodzących szkodliwy wpływ na obszary Natura 2000, w przypadku dopuszczenia projektów do realizacji z wyżej wymienionych przyczyn;
- przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych, opartych na informowaniu społeczeństwa w trakcie całej procedury oceny: kwalifikacji i oceny projektu, oceny rozwiązań alternatywnych, oceny IPNIP i oceny zaproponowanych środków łagodzących.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że doświadczenie i dobra praktyka w zakresie procedury i metodologii sporządzania ocen oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000 są aktualnie dopiero kształtowane, a Polska, jako członek UE od 1 maja 2004 roku, powinna uzyskać i wnieść własny dorobek do zasobu tych doświadczeń.

PIŚMIENNICTWO

Act to Reform Nature Conservation and Landscape Management Law and Amend Other Statutory Provisions, 25 March 2002, Germany.

Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites: Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, 2002, European Communities, Luxembourg.

Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ L 206 , 22/07/1992 P. 0007 – 0050).

European snapshot report on the status of implementation of the Habitats Directive, 2001, WWF European Policy Office, Brussels.

Executive Order No. 477 of 7 June 2003 on the Demarcation and Administration of International Protection Areas (1) (EC Special Protection Areas, EC Sites of Community Importance and Ramsar Sites), Danmark.

Kistowski M., Behnke M., Tyszecki A., 2004 – System ocen oddziaływania na środowisko w granicach europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz w Polsce, Ekokonsult, Gdańsk.

Kistowski M., 2004 – Oceny oddziaływania na środowisko w obszarach sieci Natura 2000 w warunkach polskich na tle doświadczeń Unii Europejskiej, Problemy Ocen Środowiskowych, nr 1(24): 17-24.

Managing Natura 2000 sites: the provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC, 2000, European Commission, Brussels.

Nature Conservation Act (1096/1996) Chapter 1, Section 2, <http://www.finlex.fi/english/laws/index.php>, Finland.

Swedish Environmental Code, Ds 2000:61, 2000.