

**OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO W OBSZARACH NATURA 2000
W WARUNKACH POLSKICH NA TLE DOŚWIADCZEŃ UNII EUROPEJSKIEJ¹**

Podstawy i problemy prawne

Od kilku lat trwają w Polsce, w ramach procesu dostosowania przepisów prawa krajowego do prawa Unii Europejskiej, prace nad delimitacją oraz ustaleniem zasad ochrony i zagospodarowania obszarów Natura 2000. Obszary te składają się na Europejską Sieć Ekologiczną, której obowiązek powołania dotyczy wszystkich państw Unii Europejskiej. Sieć ta składa się z dwóch typów obszarów: OSO (obszarów specjalnej ochrony), powoływanych na podstawie Dyrektywy 79/409/EWG w sprawie ochrony dziko żyjących ptaków z dnia 2 kwietnia 1979 roku oraz SOO (specjalnych obszarów ochrony), tworzonych w oparciu o Dyrektywę 92/43/EWG o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dziko żyjącej fauny i flory z dnia 21 maja 1992 roku, zmienionej Dyrektywą 97/62/WE, która reguluje także kwestie dotyczące sieci Natura 2000.

Wprowadzenie obu wymienionych typów obszarów chronionych wiąże się z licznymi zadaniami i problemami z zakresu wykonywania i zarządzania ochroną przyrody, wymagającymi zharmonizowania z istniejącym systemem prawnym, a w szeregu przypadkach zmian i poszerzenia przepisów prawnych. Jednym z ważnych elementów warunkujących skuteczną ochronę siedlisk przyrodniczych oraz roślin i zwierząt, jest wprowadzanie, w sposób dostosowany do warunków środowiska przyrodniczego, zagospodarowania i użytkowania terenów włączonych do sieci Natura 2000. Wśród kluczowych instrumentów pozwalających na osiągnięcie tego dostosowania znajduje się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. W Polsce tryb tego postępowania został uregulowany ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 roku prawo ochrony środowiska, opierając się na ustaleniach Dyrektywy 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska, znowelizowanej Dyrektywą 97/11/WE oraz Dyrektywą 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny oddziaływania na środowisko niektórych planów i programów, a także niektórych konwencji międzynarodowych Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Ze względu na fakt, iż w trakcie powstawania Ustawy prawo ochrony środowiska, implementacja sieci Natura 2000 znajdowała się w fazie początkowej, nie zawiera ono żadnego odniesienia do tej sieci. Podobnie jest z Ustawą o ochronie przyrody, do której, pomimo kilkukrotnych nowelizacji, dotychczas nie wprowadzono żadnych zapisów dotyczących sieci Natura 2000. Mają się one znaleźć dopiero w nowej Ustawie o ochronie przyrody, której przyjęcie jest planowane przed 1 maja 2004

¹ Treść artykułu została w części oparta na rezultatach ekspertyzy zatytułowanej „System ocen oddziaływania na środowisko w granicach obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz w Polsce” opracowanej dla Ministerstwa Środowiska przez zespół kierowany przez autora artykułu, w skład którego wchodził mgr Michał Behnke i dr inż. Andrzej Tyszecki.

roku. Aby zapewnić zgodność obu tych aktów prawnych w zakresie zagadnień związanych z ochroną i zarządzaniem obszarami Natura 2000, konsekwencją wprowadzenia nowej Ustawy o ochronie przyrody powinno być równoległe dokonanie zmian w Ustawie prawo ochrony środowiska, w szczególności zmian odnoszących się do problematyki postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Konieczność tych zmian wynika z treści przepisów unijnych dotyczących zarządzania siecią Natura 2000, zawartych w Dyrektywie 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku, zwanej dalej popularnie Dyrektywą „siedliskową”.

Zakres i sposób przeprowadzania procedury oceny oddziaływania na środowisko w obszarze Natura 2000 reguluje artykuł 6, ust. 3 i 4 tej dyrektywy. Ustęp 3 tego artykułu stanowi iż [1]: „**Każdy plan lub przedsięwzięcie**, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania obszaru, ale które może na niego w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, będzie podlegać odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego obszaru z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz z zastrzeżeniem postanowień ust. 4, kompetentne władze krajowe będą wyrażać zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie po upewnieniu się, że nie będzie on wpływać bezpośrednio na dany obszar oraz, jeśli to stosowne, po uzyskaniu opinii ogółu ludności”.

Nie wnikając w szczegółową analizę terminów zawartych w zacytowanej regulacji prawnej, którą można znaleźć np. w opracowaniu Komisji Europejskiej wydanym w 2000 roku „Managing Natura 2000 sites: the provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC” [2], a także w jego polskim tłumaczeniu [3], podkreślić należy, że Dyrektywa przewiduje przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania na środowisko dla **każdego** planu lub przedsięwzięcia, który może znacząco oddziaływać na środowisko, a nie jest bezpośrednio związany lub konieczny do zagospodarowania obszaru. Przepis ten nie znajduje odzwierciedlenia w Ustawie prawo ochrony środowiska oraz w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 roku w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko. Regulacje te zakładają obowiązek lub możliwość przeprowadzania postępowania w sprawie OOS tylko dla polityk, strategii, planów lub programów przewidzianych w ustawach i sporządzanych na szczeblu centralnym lub wojewódzkim oraz dla projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Tak więc, obecnie polskie prawo nie przewiduje przeprowadzania postępowania w sprawie OOS dla projektów tzw. dokumentów strategicznych opracowanych na szczeblu powiatowym i gminnym (poza planami miejscowymi) oraz dla przedsięwzięć nie wymienionych w przywołanym powyżej rozporządzeniu. Powstaje zatem pytanie – w jaki sposób wmontować w polski system prawny uregulowania zgodne z art. 6 ust.3 Dyrektywy „siedliskowej”?

Problemem wymagającym rozwiązania jest także sposób implementacji art. 6 ust. 4 tejże dyrektywy, który definiuje sytuacje, w których, pomimo negatywnego oddziaływania planu lub

przedsięwzięcia na obszary Natura 2000, działania te mogą być dopuszczone do realizacji, a także określa konieczność kompensacji strat w środowisku przyrodniczym, spowodowanych negatywnym oddziaływaniem planu lub przedsięwzięcia. Przepis ten ustala, że: „Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego obszaru oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi zostać zrealizowany ze względu na **imperatyw wynikający z nadrzędnego interesu publicznego**, w tym **interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy**, państwo członkowskie podejmie wszelkie działania kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O podjętych działaniach kompensujących państwo członkowskie poinformuje Komisję”. Ponadto uznano, że „Jeżeli dany obszar obejmuje typy siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o priorytetowym znaczeniu, **jedynymi względami**, na które można się powołać to **względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, pozytywne skutki o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska** oraz, po wyrażeniu opinii przez Komisję, **inne przyczyny związane z imperatywem nadrzędnego interesu publicznego**”.

Podstawowym problemem jest sposób interpretacji terminu „przyczyn wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”, którego treść może być różnie rozumiana. Pomimo istnienia pewnych przypadków prawnych, dotyczących tych przyczyn, opartych głównie na orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (które jednak nie odnoszą się do sieci Natura 2000) [2, 3], trybunał ten dotychczas nie przedstawił jednoznacznej interpretacji tego pojęcia. Za jedyny pewnik można uznać, że interes ten musi zaspokajać szersze i długoterminowe potrzeby społeczne, równoważące bezpowrotną lub długotrwałą utratę siedlisk lub gatunków na określonym obszarze, a nie może nim być interes służący jedynie firmom lub osobom fizycznym. Jednak ze względu na brak w pełni jednoznacznej interpretacji, który może prowadzić do konfliktów interesów i nieporozumień, ostateczna decyzja o dopuszczeniu działania musi być zatwierdzona przez Komisję Europejską (DG Środowisko), łącznie z zatwierdzeniem zaproponowanych środków kompensujących, jeśli zgoda na podjęcie działań zostanie wydana.

W projekcie nowej ustawy o ochronie przyrody przeniesienie treści art. 6 ust.4 Dyrektywy „siedliskowej” zaproponowano w art.32.1 w następującej formie: „Jeśli realizację planu lub projektu przedsięwzięcia uzasadniają **potrzeby bezpieczeństwa powszechnego, przyczyny natury społecznej lub ekonomicznej**, niezależnie od wyników oceny (postępowania w sprawie OOS – *przyp. aut.*), i wobec braku rozwiązań alternatywnych, podejmuje się działania kompensacji przyrodniczej, niezbędne do zapewnienia spójności funkcjonowania obszarów Natura 2000, polegające na wyznaczeniu innego obszaru o równorzędnych lub zbliżonych wartościach przyrodniczych albo na odtworzeniu podobnych siedlisk na innych obszarach”. Ponadto w art.33.1 zaproponowano następujący zapis: „Jeżeli obszar Natura 2000 został wyznaczony ze względu na siedlisko o znaczeniu priorytetowym albo gatunek o znaczeniu priorytetowym, dopuszcza się podjęcie działań na tym obszarze wyłącznie **ze względu na ochronę zdrowia i życia ludzkiego, bezpieczeństwo powszechne**, a także ze względu na **korzystne następstwa tych działań dla środowiska**

przyrodniczego; podjęcie działań z innych przyczyn może nastąpić po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej”.

Przywołany zapis wskazuje na próbę stosunkowo wiernego przeniesienia zapisów art.6 ust.4 Dyrektywy „siedliskowej” do projektu Ustawy o ochronie przyrody. Zrezygnowano jednak z użycia terminu „przyczyn wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”, co – jak się wydaje – spowodowało pewne poszerzenie kategorii potencjalnych przypadków, w których działanie może być zrealizowane, pomimo iż wykazuje negatywne oddziaływania na obszar Natura 2000. Uznać należy, że aktualnie, także ze względu na brak jednoznacznych interpretacji Komisji Europejskiej, nie jest możliwe ustalenie listy działań, których realizacja będzie możliwa na obszarach Natura 2000 ze względu na nadrzędny interes publiczny lub inne wyżej wymienione przyczyny. Praktyka dotycząca tych działań będzie się kształtować dopiero po formalnym uznaniu przez Komisję Europejską sieci obszarów Natura 2000 na terenie Polski.

Chociaż dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu, ochronie i zarządzaniu obszarami Natura 2000 w kontekście ocen oddziaływania na ich środowisko w państwach Unii Europejskiej nie należą do nadmiernie bogatych, warto im się przyjrzeć, aby proces wdrażania prawa wspólnotowego w Polsce mógł przebiegać w sposób sprawniejszy, niż to miało miejsce w wielu innych krajach.

System ocen oddziaływania na środowisko na obszarach Natura 2000 w wybranych państwach Unii Europejskiej

Ocena implementacji sieci Natura 2000 i metod zarządzania oraz ochrony jej obszarów w Polsce, na tle innych państw wchodzących 1 maja 2004 roku do Unii Europejskiej, nie jest nadmiernie pozytywna. Autorki raportu sporządzonego przez polski WWF w 2002 roku [4], wskazują na konieczność terenowego uzupełnienia danych dotyczących tych obszarów, wzrostu liczebności kadr zajmujących się wdrażaniem sieci na różnych szczeblach, zwiększenia wiedzy dotyczącej sieci w różnych grupach użytkowników przestrzeni, a także szerszego uwzględnienia koncepcji sieci w różnych politykach sektorowych. Do tych problemów należy z pewnością dołączyć kwestię poprawnego umocowania prawnego systemu ocen oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000. Aby ograniczyć problemy, które wystąpiły z wdrożeniem tych ocen w innych państwach Unii Europejskiej oraz wykluczyć interwencje ze strony Komisji Europejskiej, pożądane jest poznanie sposobu wprowadzania ocen w krajach „piętnastki”. Przegląd procesu implementacji został przedstawiony m.in. w raporcie WWF z czerwca 2001 roku [5].

W pierwszym okresie obowiązywania Dyrektywy „siedliskowej” obowiązek przeniesienia jej ustaleń dotyczył 12 państw. Od 1995 roku objął on także Austrię, Finlandię i Szwecję. Art. 23 Dyrektywy 92/43/EEC nałożył na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia w życie ustaw i innych aktów normatywnych oraz decyzji administracyjnych, niezbędnych do zapewnienia zgodności prawa krajowego z postanowieniami tej dyrektywy, w terminie dwóch lat od jej notyfikacji. Sposób dokonania tego wprowadzenia pozostawiono do decyzji państwom członkowskim. Pomimo

wskazanego terminu implementacji, jeszcze w 2001 roku stwierdzono, iż proces ten nie został zakończony. Za najpowszechniejszą nieprawidłowość w przeniesieniu postanowień art. 6 Dyrektywy „siedliskowej” uznano niepełne włączenie do krajowych przepisów prawnych postanowień tego artykułu. Na przykład w Grecji i Belgii w ogóle nie przyjęto postanowień ust. 3 i 4 art. 6, nie zapewniając tym samym prawidłowej procedury oceny planów i przedsięwzięć, które mogą mieć istotny wpływ na obszary wchodzące w skład sieci Natura 2000.

W wielu przypadkach, np. w Austrii, Grecji, Włoszech i Szwecji, stwierdzono braki w regulacjach dotyczących integracji zarządzania obszarami Natura 2000 z przepisami dotyczącymi gospodarowania w środowisku przyrodniczym. W Austrii, wymagania dyrektywy nie zostały zintegrowane z prawem federalnym, przede wszystkim w zakresie regulacji dotyczących leśnictwa, transportu i prawa wodnego. Szczególnie rażące braki w zakresie procedury oceny planów i przedsięwzięć stwierdzono w Grecji. Często jedynymi istniejącymi planami gospodarowania były te opracowane przed notyfikacją dyrektywy - niedostosowane do jej założeń. W innych przypadkach, wymagane plany gospodarowania nie zostały w ogóle sporządzone. Przykładowo w Szwecji, Hiszpanii i Portugalii, żadne z obszarów Natura 2000 nie zostały uwzględnione w tych planach, natomiast w Austrii, Belgii, Grecji i Włoszech uwzględniono jedynie nieznaczną ich liczbę. Jednak nawet w przypadkach, w których istniały wymagane plany, stwierdzono liczne problemy, polegające przykładowo na niesprecyzowanym statusie prawnym planów oraz trudnościach w ich realizacji.

Sposoby i procedury przeprowadzania oceny wpływu planów i przedsięwzięć na środowisko, sformułowane w art. 6 ust.3 Dyrektywy „siedliskowej”, nie zostały wprowadzone lub były niewystarczające w wielu państwach członkowskich. W Austrii i w Niemczech za niezbędne uznano wprowadzenie wytycznych krajowych dla ujednoczenia procedur i metodologii we wszystkich landach. Wiele landów niemieckich nie opracowywało odpowiednich ocen wpływu na obszary Natura 2000. Natomiast w Irlandii, ograniczenia w zakresie wyposażenia przyczyniały się do hamowania wprowadzania monitorowania i ochrony obszarów.

Generalnie, cytowany raport ujawnił istnienie poważnych różnic we wdrażaniu dyrektywy, zarówno na szczeblu krajowym jak i regionalnym, a także brak uczestnictwa różnych sektorów, w szczególności przemysłu, rolnictwa i leśnictwa, w realizacji celów dyrektywy. Dostosowanie legislacji sektorowej, a przede wszystkim prawa dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego, do wymagań dyrektywy, było często pomijane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Najogólniej można stwierdzić, że w okresie ośmiu lat od powstania Dyrektywy „siedliskowej”, miały miejsce liczne poważne niedociągnięcia w procesie dostosowania ustawodawstwa krajowego państw członkowskich do fundamentalnych przepisów dotyczących obszarów należących do sieci Natura 2000, polegające przede wszystkim na niepełnej implementacji Dyrektywy 92/43/EEC. Wśród państw o szczególnie słabym zaawansowaniu wdrażania tych przepisów znalazły się: Belgia (głównie Walonia), Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia i Portugalia. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał

orzeczenie skierowane do Francji dotyczące naruszenia art. 6 (sprawa C-256/98) oraz do Niemiec i Grecji dotyczące niepełnej implementacji dyrektywy (sprawa C83-97 oraz sprawa C329-96).

W konsekwencji powyższych ustaleń, Komisja Europejska wystosowała do prawie wszystkich państw członkowskich oficjalny list o naruszeniu postanowień Dyrektywy 92/43/EEC, w szczególności dotyczących implementacji artykułu 6. Większość państw zajęła stanowiska w powyższej kwestii w przewidzianym dwumiesięcznym terminie. Jednakże niektóre z nich, w tym zwłaszcza Irlandia i Francja, nie wywiązały się z powyższego zobowiązania. Inne, zdaniem Komisji, nie przedstawiły satysfakcjonujących argumentów usprawiedliwiających niewywiązywanie się z ustaleń dyrektywy. Ostatecznie jednak większość państw odpowiedziała pozytywnie na uwagi Komisji Europejskiej i uczyniła wyraźne postępy. Były one najbardziej widoczne w działaniach prowadzonych w Wielkiej Brytanii oraz we Francji.

W poszczególnych państwach Unii Europejskiej regulacje prawne implementujące zapisy Dyrektywy „siedliskowej” w zakresie procedury ocen oddziaływania na środowisko zostały wprowadzone w różnych okresach oraz aktami prawnymi różnej rangi. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii i w Finlandii wprowadzono je stosunkowo wcześniej – w 1995 i 1996 roku, natomiast w Niemczech i Danii, pełna implantacja przepisów nastąpiła dopiero w ostatnim okresie – w 2002 i 2003 roku. Finlandia i Niemcy przyjęły drogę polegającą na włączeniu tych przepisów do ustaw dotyczących ochrony przyrody [6] lub ochrony przyrody i zarządzania krajobrazem [7]. Z kolei w Wielkiej Brytanii [8] i Danii [9] regulacje te zawarto w aktach prawnych w randze rozporządzenia.

Przepisy dotyczące sporządzania ocen oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000 z reguły nie ograniczają się jednak w tych państwach do regulacji dotyczących ochrony przyrody. Najczęściej w tych aktach prawnych znajdują się odesłania do innych przepisów ochrony środowiska lub regulacji sektorowych, które zawierają ustalenia dotyczące sposobu przeprowadzania postępowania w sprawie ocen. I tak, przykładowo, fińska ustawa o ochronie przyrody z 1996 roku wymaga przeprowadzenia oceny w obszarze „naturowym” zgodnie z procedurą opisaną w ustawie o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko (468/1994), a niemiecka ustawa z 25 marca 2002 roku zmieniająca ustawę o ochronie przyrody i zarządzaniu krajobrazem wymaga stosowania procedury ocen przewidzianej w federalnych ustawach: o drogach krajowych, o żegludze, o planowaniu infrastruktury drogowej, o planowaniu regionalnym, o ograniczaniu oddziaływań oraz kodeksu budowlanego.

Per analogia, należy uznać, że zastosowanie podobnych rozwiązań pożądane jest także w Polsce. Wprowadzenie przepisów dotyczących obszarów Natura 2000 w nowej Ustawie o ochronie przyrody powinno skutkować równoległym dokonaniem stosownych zmian nie tylko w Ustawie prawo ochrony środowiska, ale także w szeregu innych aktów prawnych, np. w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Ustawie prawo wodne, czy Ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, gdyż dopiero wówczas system prawny w zakresie OOŚ w obszarach Natura 2000 będzie można uznać za spójny i komplementarny.

Unijne rekomendacje w zakresie procedur przeprowadzania postępowania dotyczącego ocen oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000

Jak się wydaje na podstawie dokonanego przeglądu, procedura przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000 oparta była w przeważającej mierze na dotychczasowym doświadczeniu uzyskanym w trakcie sporządzania raportów i prognoz OOS w państwach członkowskich Unii Europejskiej na terenach nie objętych tą siecią. W poszczególnych krajach Unii procedura ta jest regulowana prawem krajowym, do którego zaimplementowano przepisy zawarte w wymienionych dyrektywach dotyczących OOS z 1985 i 2001 roku.

Szczegółowa metodologia sporządzania ocen wynika przeważnie z doświadczeń i tradycji poszczególnych państw, przy czym specyficzny przedmiot oceny, jakim są obszary Natura 2000, a w ich obrębie chronione siedliska oraz gatunki roślin i zwierząt, implikuje skierowanie głównego zainteresowania oceny na biotyczne składowe środowiska, podczas gdy w ocenach sporządzanych poza obszarami chronionymi, wszystkie komponenty środowiska powinny podlegać ocenie o podobnym stopniu szczegółowości. Nie oznacza to, iż w ocenach sporządzanych w obszarach Natura 2000, nie powinien im podlegać wpływ planowanej działalności na abiotyczne komponenty środowiska, jednak jest on uwzględniony wówczas, gdy zmiany w komponentach przyrody nieożywionej mogą pośrednio spowodować zmiany w tzw. ogólnej spójności obszaru Natura 2000.

Przegląd literatury i dotychczasowych doświadczeń państw Unii Europejskiej dotyczących przeprowadzania ocen wpływu na środowisko w obszarach Natura 2000 wskazuje na istotny niedobór informacji pochodzących z obu tych grup źródeł. W literaturze specjalistycznej praktycznie nie stwierdzono publikacji, które odnosiłyby się w szczególności do tego typu prognoz, odróżniając ich procedurę i metodologię od ocen przeprowadzanych na terenach nie włączonych do sieci. Wydaje się, że sytuacja taka może być spowodowana dwiema głównymi przyczynami:

- w procesie typowania i desygnowania obszarów do sieci Natura 2000, starano się wybierać takie tereny, co do których istniało małe prawdopodobieństwo, że na ich obszarze lub w sąsiedztwie planowane będą działania, mogące mieć znaczący niekorzystny wpływ dla elementów przyrody podlegających ochronie – w związku z tym niewielka była liczba przypadków, w których istniała potrzeba sporządzenia takiej oceny i nie było możliwości, aby wytworzyła się praktyka i doświadczenie związane z wykonywaniem ocen w obszarach Natura 2000 – zaistnienie tego typu sytuacji sygnalizowane jest np. we Francji;
- państwa UE zobowiązane do implementacji ustaleń dyrektyw UE, w szczególności Dyrektywy „siedliskowej” (92/43/EEC) i jej art.6, dotyczącego zarządzania obszarami Natura 2000, w tym sporządzania ocen wpływu na środowisko, nie wywiązały się z tego obowiązku w przewidzianych terminach; w związku z tym w przypadku planowania realizacji przedsięwzięć lub innych działań potencjalnie zagrażających spójności obszarów Natura 2000, oceny wpływu na środowisko nie były sporządzane lub też wykonywano je na podstawie innych przepisów (nie dotyczących

implementacji sieci), jeśli wystąpiły do tego przesłanki prawne. Komisja Europejska zwróciła uwagę na takie zaniedbania kilku państwom członkowskim, zobowiązując je do poprawy sytuacji. Wynika z tego, że doświadczenie w zakresie procedur i metod sporządzania ocen oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000 jest aktualnie dopiero kształtowane, a Polska, jako członek Unii od 1 maja 2004 roku, powinna uzyskać i wnieść własny dorobek do zasobu tych doświadczeń.

Opisane powyżej fakty, skłoniły Komisję Europejską do podjęcia działań służących wypracowaniu procedur i metodologii, które – bazując na ustaleniach artykułu 6 Dyrektywy „siedliskowej” – ułatwiłyby państwom członkowskim opracowanie przedmiotowych ocen. Pierwszym krokiem było opracowanie i udostępnienie w roku 2000 przez Komisję tekstu wyjaśniającego zatytułowanego „Zarządzanie obszarami Natura 2000: ustalenia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EEC” [2, 3]. Dokument ten wyjaśnia i interpretuje poszczególne części artykułu 6. W kontekście procedury ocen wpływu na środowisko kluczowe znaczenie mają uwagi odnoszące się do ustępów 3 i 4, który wyjaśnia przesłanki wskazujące na konieczność przystąpienia do procedury oceny i sporządzenia raportu oceny. Szczególne znaczenie ma szerokie rozumienie pojęć „plan” i „projekt” (przedsięwzięcia), obejmujących wszystkie działania, które mogą spowodować znaczące szkodliwe skutki dla obszarów Natura 2000. Uznaje się także za niezbędne przeprowadzanie konsultacji społecznych w przypadku każdej oceny przeprowadzanej na mocy artykułu 6. Kwestię dyskusyjną może być co najwyżej zakres tych konsultacji.

W omawianym tekście zamieszczono schemat, który identyfikuje kluczowe momenty w procedurze sporządzania ocen wpływu na środowisko w obszarach Natura 2000, od których właściwego przeprowadzenia zależy poprawność całej oceny i ewentualna konieczność przeprowadzania wszystkich etapów tej procedury. Schemat ten nie identyfikuje jednak wyraźnie tych etapów, dlatego można go określić jako ogólny. Do kluczowych momentów procedury zaliczyć można:

1. Kwalifikację działania - ustalenie, czy plan lub przedsięwzięcie może w znaczący niekorzystny sposób oddziaływać na obszar Natura 2000 – jeśli nie, to może on zostać zrealizowany.
2. Stwierdzenie, czy istnieją rozwiązania alternatywne, których zastosowanie istotnie ograniczy albo zlikwiduje ewentualne znaczące niekorzystne skutki dla obszaru Natura 2000 – jeśli istnienie takich rozwiązań zostanie wykazane, po przeprowadzeniu oceny wstępnej, której wynik będzie pozytywny, można wydać zgodę na realizację działania w wariantcie alternatywnym.
3. Jeśli takie alternatywy nie występują, konieczne jest ustalenie, czy w obszarze Natura 2000 występują typy siedlisk lub gatunki o priorytetowym znaczeniu, zdefiniowane w artykule 1 Dyrektywy „siedliskowej” i wymienione w załącznikach I i II do tej dyrektywy. W zależności od ich obecności, zróżnicowany jest dalszy tok procedury.
4. Jeśli takie typy siedlisk lub gatunki nie występują, działanie może być dopuszczone do realizacji tylko w przypadku wystąpienia imperatywnych przyczyn wynikających z nadrzędnego interesu publicznego. Ostateczna decyzja o podjęciu działań musi być w takich przypadkach wydana przez Komisję Europejską, łącznie z zatwierdzeniem zaproponowanych środków kompensujących.

5. Jeśli na obszarze Natura 2000 występują priorytetowe typy siedlisk lub gatunki, a działanie jest nadal proponowane do realizacji, pomimo jego niekorzystnego wpływu na środowisko, to w pierwszym rzędzie powinno zostać ustalone, czy istnieją przyczyny realizacji tego działania wynikające z konieczności ochrony zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa publicznego lub też, wystąpienia pierwszorzędnych pozytywnych skutków dla środowiska. Interpretacja tych pojęć, chociaż nieco bardziej konkretna niż pojęcia „imperatywnych przyczyn wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”, także może wzbudzać pewne wątpliwości i rodzić nieporozumienia. Jeśli nie występuje żadna z wyżej wymienionych przyczyn, należy w dalszym ciągu zastosować procedurę opisaną w punkcie 4, polegającą na ustaleniu, czy występują inne imperatywne przyczyny. Jeśli nie wystąpią, zgodna na realizację działania nie może być wydana.

Omawiany dokument interpretacyjny [2, 3] wymienia pojedyncze przypadki prawne, które miały miejsce w trakcie przeprowadzania procedury oceny wpływu na środowisko obszaru Natura 2000. Nie są one jednak obszerniej omawiane i nie wnoszą pewnych rozstrzygnięć do rozwiązania problemów interpretacyjnych. Z tego względu uznano, że dokument ten, pomimo iż stanowi istotny krok metodologiczny dążący do usprawnienia procedury opracowania ocen wpływu na środowisko w obszarach Natura 2000, powinien być uzupełniony tekstem o bardziej instruktażowym charakterze.

W konsekwencji tych ustaleń, w listopadzie 2001 roku w Zakładzie Oceny Oddziaływań Szkoły Planowania Uniwersytetu Oxford Brookes (Impact Assessment Unit, School of Planning, Oxford Brookes University) został opracowany dokument zatytułowany „Ocena planów i projektów znacząco zagrażających obszarom Natura 2000: poradnik metodologiczny dotyczący ustaleń artykułu 6(3) i (4) Dyrektywy Siedliskowej 92/43/EEC”, który został w 2002 roku wydany jako oficjalny poradnik Unii Europejskiej w serii „Environment themes: Nature” [10].

Punkt wyjścia dla opracowania tego poradnika stanowił poprzednio omawiany dokument [2, 3]. Poradnik poszerza jednak jego ustalenia, podając w szczególności liczne przykłady postępowania oparte na przykładach ocen przeprowadzanych w państwach UE oraz proponując zestaw standardowych formularzy (matryc), które mogą być zastosowane przy sporządzaniu oceny. Zastosowanie poradnika nie jest obligatoryjne. Dopuszcza pełną fakultatywność i modyfikacje oraz zmiany poszczególnych części poradnika, dostosowujące jego treść do regulacji prawnych oraz tradycji i doświadczeń przeprowadzania ocen w poszczególnych państwach.

Zaproponowany schemat procedury i metodologii OOS w obszarach Natura 2000 definiuje cztery podstawowe fazy tego procesu, szczegółowo przedstawione na ryc.1:

Faza I. Kwalifikację (rozpoznanie) planu lub przedsięwzięcia – wstępny proces identyfikacji znaczących oddziaływań projektów przedsięwzięć lub planów, których realizacja jest proponowana indywidualnie lub w powiązaniu z innymi projektami lub planami, na obszary Natura 2000 oraz określenie prawdopodobnego znaczenia (rangi, siły) tych oddziaływań.

Faza II. Ocena właściwa – określenie oddziaływań projektów przedsięwzięć lub planów, występujących indywidualnie lub w powiązaniu z innymi projektami lub planami, na spójność

obszaru Natura 2000, w szczególności na strukturę i funkcje obszaru oraz jego cele ochronne. W przypadku stwierdzenia znaczących szkodliwych oddziaływań, przeprowadzenie oceny środków łagodzących te oddziaływania.

Faza III. Ocena rozwiązań alternatywnych – proces proponowania alternatywnych dróg osiągnięcia celów projektów przedsięwzięć lub planów, które unikają znaczących oddziaływań dla spójności obszarów Natura 2000.

Faza IV. Ocena przypadków, w których brak jest rozwiązań alternatywnych, a szkodliwe oddziaływania nadal mogą występować – ocena proponowanych środków kompensujących tam, gdzie na podstawie oceny imperatywnych przyczyn wynikających z nadrzędnego interesu publicznego uznano, że projekt przedsięwzięcia lub plan może być zrealizowany.

Każda faza oceny powinna zostać zakończona opracowaniem formularza (raportu) lub matrycy, ujmujących syntetycznie rezultaty przeprowadzonych w trakcie procedury oceny czynności. Listę tych formularzy podano także na rycinie 1.

Podstawową zasadą, która powinna być przestrzegana przy sporządzaniu ocen w obszarach Natura 2000 jest zasada przezorności (*precautionary principle*), której stosowanie wymaga, aby wszędzie tam, gdzie istnieje brak naukowej pewności co do wystąpienia negatywnych oddziaływań, cele ochrony obszaru Natura 2000 były nadrzędne w stosunku do innych celów, co może skutkować powstaniem obowiązku sporządzenia oceny wpływu działań, produktów i procedur na środowisko.

Innym istotnym wskazaniem poradnika jest ustalenie, że tam, gdzie plany lub projekty przedsięwzięć są przedmiotem dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących OOS i tzw. strategicznych OOS, ocena przeprowadzona na podstawie artykułu 6 może stanowić część procedury sporządzanej w obrębie oceny realizowanej na podstawie tych dyrektyw. Jednak, jeśli ocena sporządzana na podstawie artykułu 6 Dyrektywy Siedliskowej stanowi część oceny przeprowadzanej w oparciu o ogólne przepisy dotyczące OOS, to część oceny dotycząca wpływu na obszar Natura 2000 powinna być wyraźnie wyodrębniona lub też sporządzona w formie odrębnego dokumentu (raportu).

Poradnik zawiera także poszerzony komentarz, dotyczący kryteriów określania imperatywnych przyczyn wynikających z nadrzędnego interesu publicznego. Uznano, na podstawie analizy przypadków, że wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia takich przyczyn ma miejsce w sytuacji:

- projektów lub planów dotyczących udowodnionych potrzeb społecznych lub środowiskowych;
- projektów lub planów, których celem jest szczególne polepszenie zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego;
- projektów lub planów mających na celu szczególne działania prowadzące do ochrony życia i mienia ludzkiego.

Zaprezentowane w poradniku podejście wskazuje, że ocena wpływu na środowisko w obszarach Natura 2000 powinna być sporządzana przy zastosowaniu standardowych procedur i metodologii wykorzystywanych także przy opracowaniu ocen wynikających z innych przepisów niż artykuł 6 Dyrektywy „siedliskowej”. Specyfikę tej oceny powinien warunkować przede wszystkim jej cel,

którym jest najlepsza możliwa ochrona obszaru Natura 2000. Ze względu na podmiot oddziaływań, którym jest spójność obszaru oraz składające się na nią siedliska i gatunki, szczególnie szerokie powinno być zaangażowanie w ocenę specjalistów z zakresu biologii, w tym ekologii roślin i zwierząt, hydrobiologii oraz geochemii i hydrochemii. Autorzy poradnika zalecają wykorzystanie przy prognozowaniu oddziaływań szeregu metod, powszechnie stosowanych w praktyce ocen oddziaływania na środowisko, takich jak:

- bezpośrednie pomiary terenowe (np. zasięgu utraconych siedlisk);
- łańcuchy przyczynowo-skutkowe i sieci powiązań, wykorzystywane przede wszystkim do identyfikacji skutków pośrednich różnych rzędów i skutków skumulowanych;
- ilościowe modele prognostyczne;
- ekstrapolacja informacji pochodzących z wcześniej wykonanych podobnych ocen;
- opinie i osądy eksperckie;
- opis i korelacja przestrzenna współwystępowania różnych czynników fizycznych i biologicznych;
- analizy pojemności środowiska dla różnych form antropogenicznego oddziaływania;
- analizy ekosystemowe prowadzone na poziomie krajobrazu, zbiorowisk i populacji.

Podsumowanie

Ogólnie zarysowane procedury i rozwiązania metodologiczne wydają się w znacznej części przydatne do zastosowania w warunkach polskich dla potrzeb ocen wpływu na środowisko projektów przedsięwzięć i planów proponowanych w obszarach Natura 2000. Wymagają one będą jedynie pewnego dostosowania do krajowych uwarunkowań prawnych sporządzania tych ocen, które będzie możliwe dopiero po wejściu w życie nowej Ustawy o ochronie przyrody w zakresie związanym z wprowadzeniem w Polsce sieci Natura 2000 oraz po dokonaniu innych niezbędnych zmian w odpowiednich przepisach, w pierwszym rzędzie w Ustawie prawo ochrony środowiska.

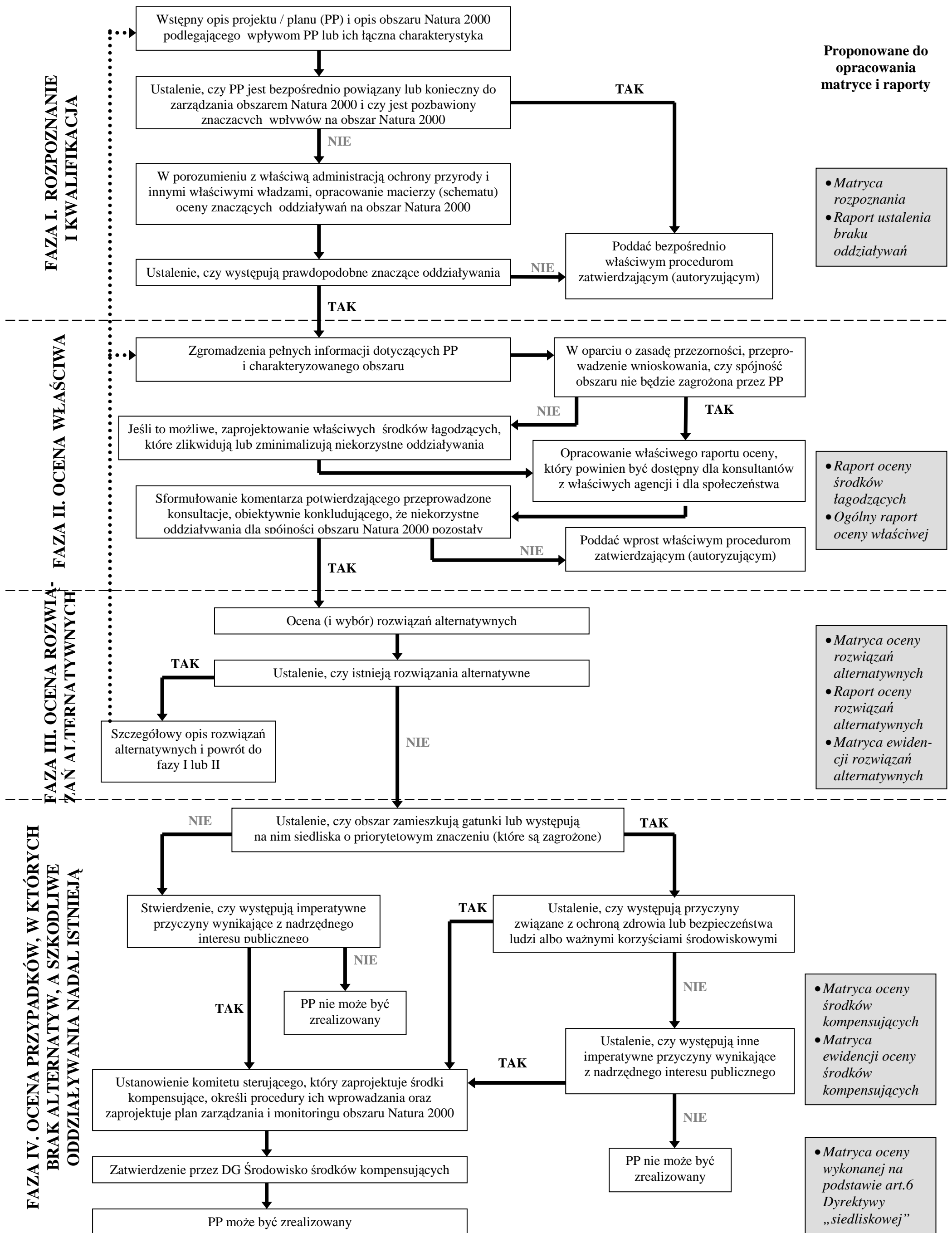
Należy mieć na uwadze, że od skutecznego desygnowania wielu obszarów do sieci Natura 2000, a następnie od efektywnej realizacji ich ochrony, zależeć będzie w najbliższych latach w znacznym stopniu możliwość pozyskania unijnych środków finansowych przeznaczanych na tę ochronę oraz prowadzenie gospodarki człowieka zharmonizowanej ze środowiskiem przyrodniczym. Jest to jeden z ważniejszych argumentów przemawiających za pilną i prawidłową implementacją zapisów artykułu 6 Dyrektywy „siedliskowej” do polskiego systemu prawnego. Pozwoli ona także na uniknięcie konsekwencji – finansowych i prawnych – ze strony Komisji Europejskiej, na które była narażona większość obecnych państw Unii Europejskiej, wskutek niepełnego dostosowania się do wymogów związanych z wprowadzaniem sieci Natura 2000.

Dr Mariusz Kistowski

Uniwersytet Gdański
Katedra Geografii Fizycznej
i Kształtowania Środowiska

Literatura

1. Natura 2000. Europejska Sieć Ekologiczna, Ministerstwo Środowiska Warszawa, 2002, s. 101.
2. Managing Natura 2000 sites: the provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, European Commission, Brussels, 2000.
3. Zarządzanie obszarami Natura 2000, www.odra.org.pl lub WWW.lkp.org.pl/n2k/zarzadzanie/zarzadzanie.html
4. Progress on Preparation for Natura 2000 in Future EU Members States, WWF European Policy Office, Brussels, 2003.
5. European snapshot report on the status of implementation of the Habitats Directive, WWF European Policy Office, Brussels, 2001.
6. Nature Conservation Act (1096/1996) Chapter 1, Section 2, <http://www.finlex.fi/english/laws/index.php>.
7. Act to Reform Nature Conservation and Landscape Management Law and Amend Other Statutory Provisions, 25 March 2002.
8. The Conservation (Natural Habitats, etc.) Regulations (Northern Ireland), 5 October 1995, http://www.hmso.gov.uk/si/si1994/Uksi_19942716_en_1.htm.
9. Executive Order No 477 on the Demarcation and Administration of International Protection Areas (1) (EC Special Protection Areas, EC Sites of Community Importance and Ramsar Sites), 7 June 2003.
10. 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, European Communities, Luxembourg, 2002.



Rys.1. Proponowany schemat oceny wpływu projektów przedsięwzięć i planów na obszary Natura 2000 [10]