

Praktyczne problemy i możliwości zastosowania nowych Planów Zadań Ochronnych dla obszarów Natura 2000 w opracowaniach środowiskowych w budownictwie komunikacyjnym cz. I

zoczyńska-Sędłak, Janusz Bohatkiewicz



Obszar Natura 2000 jest najmłodszą formą ochrony przyrody, jaką ustanowiono na terytorium Polski. Jest również elementem Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 - programu ochrony przyrody mającego na celu wyznaczenie i zastosowanie działań na rzecz zachowania bogactwa przyrodniczego Europy, poprzez wydzielenie sieci obszarów chronionych na terenie Europy, a przede wszystkim w państwach Unii Europejskiej.

Artykuł określa podstawowe zagadnienia związane z obszarami Natura 2000 oraz wyjaśnia czym są, sporządzane na potrzeby ochrony tych terenów – Plany Zadań Ochronnych (PZO). W opracowaniu zawarto również wynikające z praktyki informacje nt. głównych trudności, jakim muszą stawić czoło wykonawcy PZO, a także jak prawidłowo adaptować informacje zawarte w tych dokumentach do innych opracowań środowiskowych jakimi są raporty o oddziaływaniu przedsięwzięć komunikacyjnych na środowisko. W opisie przedstawiono, jak praktycznie zastosować zakres merytoryczny Planów Zadań Ochronnych w analizach i opracowaniach środowiskowych wykonywanych w budownictwie komunikacyjnym.

1. Wprowadzenie

Sieć obszarów Natura 2000 stanowi ponadnarodowe i unikatowe w skali świata przedsięwzięcie, którego jednym z głównych celów jest ochrona różnorodności biologicznej Europy. Obszary Natura 2000 można podzielić na tzw.:

- obszary specjalnej ochrony ptaków – tzw. OSO, tworzone na podstawie tzw. Dyrektywy Ptasiej dla ochrony gatunków ptaków oraz ich siedlisk,

Praktyczne problemy i możliwości zastosowania nowych Planów Zadań Ochronnych dla obszarów Natura 2000 w opracowaniach środowiskowych w budownictwie komunikacyjnym cz. I

Utworzono: wtorek, 18. listopad 2014 08:48 Marlena Leszczyńska-Sedlak, Janusz Bohatkiewicz

~~- Specjalne obszary ochrony siedlisk – tzw. SSO tworzone na podstawie tzw. Dyrektywy Siedliskowej (przedmiotami ochrony są zarówno siedliska, gatunki roślin oraz zwierząt – z wyłączeniem ptaków).~~

Podpisany przez Polskę 16 kwietnia 2003 roku Traktat Ateński [1] (podstawa prawna przystąpienia Polski do Unii Europejskiej), zobowiązywał swoimi zapisami do wyznaczenia na terenie państwa członkowskiego obszarów chronionych tworzących sieć Natura 2000. Przepisy unijne stanowiące podstawę dla tworzenia analizowanych form ochrony przyrody zostały zaadaptowane do polskiego prawodawstwa poprzez Ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627, z późn. zm.)[2].

Geneza powołania pierwszych obszarów Natura 2000 budzi do dnia dzisiejszego wiele kontrowersji, a niekiedy sprzeciw społeczny wynikający ze swego rodzaju „narzucenia” społecznościom lokalnym oraz samorządom przez Unię Europejską obszarów sieci Natura 2000 zaproponowanych w tzw. „shadow list”. Aby wyjaśnić zarysowany problem – należy przytoczyć, iż w 2004 roku, po przeprowadzeniu badań terenowych oraz konsultacji z samorządami lokalnymi, Departamentem Wodnym Ministerstwa Środowiska, a także Generalną Dyrekcją Lasów Państwowych – zgłoszono wiele zastrzeżeń oraz jawnych sprzeciwów dla objęcia ochroną prawną zaproponowanych obszarów, które miałyby stanowić sieć Natura 2000 w Polsce. W maju i lipcu 2004 roku rząd Polski, mając na uwadze rezultat przeprowadzonych konsultacji, przekazał do Komisji Europejskiej dość okrojoną koncepcję sieci obszarów siedliskowych oraz ptasich. Niestety opinia społeczna nie pokrywała się ze zdaniem środowisk eksperckich i ekologicznych organizacji pozarządowych zaangażowanych wcześniej w tworzenie wyjściowej koncepcji obszarów proponowanych do utworzenia sieci Natura 2000. Efektem zaznaczonych rozbieżności poglądów była publikacja z grudnia 2004 r. zawierająca krytyczny przegląd zatwierdzonego przez polski rząd projektu oraz sugestie uzupełnienia sieci Natura 2000 o dodatkowe 152 obszary siedliskowe [3]. Natomiast w 2006 roku organizacje ekologiczne zaproponowały aktualizację „shadow list” o kolejne 130 obszarów [4]. Po zapoznaniu się z przesłanymi powiększonymi koncepcjami - Komisja Europejska postanowiła w większości przyjąć argumentację organizacji ekologicznych oraz wystosowała do rządu polskiego ostrzeżenie stanowiące, że jeśli nie zostaną zaktualizowane i powiększone listy proponowanych terenów do włączenia do sieci Natura 2000 – sprawa zostałaby skierowana do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Ostrzeżenie Komisji Europejskiej spowodowało, że do końca 2008 r. rząd Polski wyznaczył w drodze rozporządzenia 141 obszary specjalnej ochrony ptaków oraz wysłał do Komisji Europejskiej 364 propozycje specjalnych obszarów ochrony siedlisk, które to zostały zatwierdzone przez Komisję Europejską jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty, stając się „pełnoprawnymi” obszarami Natura 2000. Zgodnie z informacją zawartą na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska [5] - aktualnie na terenie Polski funkcjonuje 845 obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty (obszary "siedliskowe" - przyszłe specjalne obszary ochrony siedlisk) oraz 145 obszarów specjalnej ochrony ptaków.

2. Plany Zadań Ochronnych dla obszarów Natura 2000

Plan Zadań Ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000 jest to swego rodzaju dokument planistyczny, zestawiający niezbędne dane i wytyczne, umożliwiające prawidłowe funkcjonowanie gatunków i siedlisk w obrębie jego granic. PZO ma na celu precyzować informacje w taki sposób zarządzać/utrzymywać obszar, aby został poprawiony lub przynajmniej zachowany właściwy stan ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt (dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000). PZO jest dokumentem, który sporządza się w ciągu 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako „obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty” lub od dnia wyznaczenia OSO, czy też SOO. Projekt Planu Zadań Ochronnych jest zatwierdzany w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i obowiązuje przez najbliższe 10 lat.

Zgodnie z Ustawą o ochronie przyrody [2] (podającej zakres, jaki powinien zawierać PZO) oraz wytycznymi Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, w lipcu 2013 roku zaktualizowano szablon, na podstawie którego sporządzane są Plany Zadań Ochronnych. Zgodnie z wyżej przytoczonymi informacjami projekt PZO powinien zawierać przede wszystkim informacje na temat:

- ogólnej charakterystyki terenu objętego Planem oraz granic obszaru Natura 2000,
- założeń do sporządzenia Planu,
- przedmiotów ochrony oraz ich stanu w obszarze (poza danymi uzyskanymi w wyniku prac terenowych, również zestawienia danych literaturowych),
- procesu komunikacji z członkami ZLW (Zespołu Lokalnej Współpracy), wniosków jakie były składane w czasie konsultacji społecznych,
- wykazu kluczowych instytucji działających na terenie lub w sąsiedztwie danego obszaru Natura 2000 oraz wskazań do dokumentów planistycznych, których zapisy są niezgodne z treścią zawartą w PZO,
- form zagospodarowania terenu, działalności ludzkiej oraz rodzaju własności gruntów,
- analizy zagrożeń - zidentyfikowanych głównych niebezpieczeństw istniejących i potencjalnych w odniesieniu do przedmiotów ochrony,
- celów oraz działań ochronnych - opracowanych dla potrzeby osiągnięcia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony (dążenie do uzyskania wskaźników przyjętych w ogólnopolskim monitoringu gatunku lub siedliska – obowiązkowo stosowana metodyka zawarta w tzw. „podręcznikach GIOŚ”),

Praktyczne problemy i możliwości zastosowania nowych Planów Zadań Ochronnych dla obszarów Natura 2000 w opracowaniach środowiskowych w budownictwie komunikacyjnym cz. I

Utworzono: wtorek, 18. listopad 2014 08:48 Marlena Leszczyńska-Sedlak, Janusz Bohatkiewicz
~~Ustalenia działań w zakresie monitoringu stanu ochrony przedmiotów ochrony;~~

– nowo proponowanego Standardowego Formularza Danych obszaru Natura 2000 oraz weryfikacji i ewentualnej korekty jego granic.

Szczegółowy tryb i zakres opracowania projektu Planu Zadań Ochronnych określa Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu Planu Zadań Ochronnych dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. Nr 34, poz. 186, z późn. zm.), jednak uznano, że na potrzeby niniejszego artykułu ww. zakres Planu Zadań Ochronnych jest wystarczający.

3. Główne problemy przy sporządzaniu PZO - problem z weryfikacją i dokładnością danych

Ze względu na fakt, iż pierwsze tereny zaklasyfikowane do obszarów Natura 2000 zatwierdzono w Polsce w 2004 roku, należy zwrócić uwagę na genezę ich powstania, a dokładniej – dokumentację na podstawie której dany obszar został powołany. Dokumentacja ta bowiem była głównym źródłem danych do sporządzenia Planów Zadań Ochronnych. Ze względu na obszerność informacji oraz złożoność problemu w niniejszym rozdziale zostaną zaprezentowane trzy główne problemy wynikające z doświadczeń wykonania 17 PZO realizowanych w województwie lubelskim oraz małopolskim.

a) Błędnie zaadaptowane granice obszarów

Mimo, że od 2004 do 2006 roku znane były cyfrowe oraz przestrzenne analizy mapowe, to niestety w praktyce materiały przygotowywane na potrzeby ww. form ochrony przyrody wyglądały inaczej. Wyznaczając obszary sieci Natura 2000, wykorzystywano materiały topograficzne dostępne w Ośrodkach Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Były to w większości mapy topograficzne, w niektórych przypadkach materiały przygotowywano na czarnobiałych ortofotomapach lotniczych i zobrazowaniach satelitarnych. Podstawowym problemem była niemożliwość dokładnej identyfikacji granicy obszaru na dostępnych materiałach podkładowych. Pierwotne ręczne rysowanie granicy obszaru Natura 2000 na w/w materiały (często na mapach topograficznych w skali 1:50000 i 1:25000) sprawiało, że określenie dokładnego przebiegu granicy nowej formy ochrony, obarczone było błędem sięgającym niekiedy do kilku czy kilkunastu metrów. Przekazane przez Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska (RDOŚ) warstwy GIS obszarów PZO, zostały przetworzone do formy cyfrowej, jednakże w wyniku wektoryzacji nie został zlikwidowany błąd pierwotny, czyli niedokładność wytyczenia granicy obszaru. W czasie konsultacji społecznych, przeprowadzanych na potrzeby przygotowania PZO, jednym z głównych zarzutów członków ZLW (Zespołu Lokalnej Współpracy) była dokładność i brak logicznego poprowadzenia

Praktyczne problemy i możliwości zastosowania nowych Planów Zadań Ochronnych dla obszarów Natura 2000 w opracowaniach środowiskowych w budownictwie komunikacyjnym cz. I

Utworzono: wtorek, 18. listopad 2014 08:48 Marlena Leszczyńska-Sedlak, Janusz Robatkiewicz

~~granicy obszaru Natura 2000. Przedstawiciele społeczności lokalnych zaznaczali, że~~

mimo, iż dane GIS cechują się znaczną dokładnością, to konieczna jest korekta poszczególnych granic, np. z powodu zaklasyfikowania do obszaru chronionego np. terenów zabudowy mieszkaniowej czy mieszkaniowo-zagrodowej. Błąd ten spowodowany był niewystarczającą skrupulatnością w czasie przetwarzania danych z wersji papierowej na dane elektroniczne. Mapa w wersji papierowej została zeskanowana, zortorektyfikowana i wektoryzowana w taki sposób, aby stanowiła podkład do wektoryzacji danych. Wrysowane dane na mapie pierwotnej w skali 1:50000 zaznaczone były linią o grubości np. 1,5 mm co w terenie odpowiadało 150 m. Zwektoryzowana granica obszaru Natura 2000 musiała być przerysowana za pomocą narzędzi oprogramowania GIS do oddzielnej warstwy. W warstwach GIS linia wytyczająca granicę jest bardzo cienka i precyzyjnie określa miejsca na mapie, a nie tak jak w przypadku map źródłowych – pas o szerokości 50-100 m. Główny błąd polegał na interpretacji przebiegu linii, precyzyjności poprowadzenia cienkiej granicy w warstwie GIS po środkowej części wektoryzowanej ręcznie wrysowywanej granicy obszaru Natura 2000. Dlatego też po otrzymaniu danych GIS wykonawcy PZO często musieli ponownie zweryfikować granicę obszaru Natura 2000 oraz ewentualnie zaproponować jej korektę, aby teren formy ochrony przyrody skupiał w sobie jedynie zasadne pod względem przyrodniczym miejsca. Dodatkowo w 2012 roku Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska z polecenia Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, wymagały od wykonawców PZO korekty granic obszarów Natura 2000 i poprowadzenie ich (tam gdzie było to możliwe) po granicy działek ewidencyjnych, wydzieleniach leśnych lub łatwo weryfikowalnych elementach w krajobrazie – np. po drodze. Dopiero tak zweryfikowane granice obszarów Natura 2000 można było uznać za wytyczone prawidłowo.

b) Standardowe Formularze Danych jako dane wyjściowe do sporządzania PZO

Standardowy Formularz Danych (ang. Standard Data Form - SDF) można porównać do swoistej „wizytówki” obszaru Natura 2000. SDF zawiera bowiem podstawowe informacje o danym obszarze, a przede wszystkim zestawia listę przedmiotów ochrony obszaru oraz ich podstawową charakterystykę. Obowiązujące SDF były też załącznikami do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówień poszczególnych Planów Zadań Ochronnych. Wykonawcy od początku musieli bazować na podanej liście przedmiotów ochrony, a następnie zweryfikować, czy stan przedstawiony w SDF poszczególnych gatunków poprawił się, pozostał bez zmian, czy też uległ pogorszeniu.

Głównym problemem związanym w tym zagadnieniu było uchwalenie obszarów Natura 2000 m.in. na nieaktualnych (jak na tamte czasy) danych literaturowych, a co za tym idzie – zamieszczenie na listach przedmiotów ochrony, które w danych terenach już nie występowały, bądź nie miały prawa tam występować (z przyczyn braku odpowiednich siedlisk itp.). Można się tutaj posłużyć przykładem, jaki miał miejsce w jednym z opracowywanych Projektów Planów Zadań Ochronnych dla

Praktyczne problemy i możliwości zastosowania nowych Planów Zadań Ochronnych dla obszarów Natura 2000 w opracowaniach środowiskowych w budownictwie komunikacyjnym cz. I

Utworzono: wtorek, 18. listopad 2014 08:48 Marlena Leszczyńska-Sedlak, Janusz Bohatkiewicz

~~obszaru Natura 2000. Zgodnie z SDF na terenie wymienionej formy ochrony~~
przyrody miał występować (i funkcjonować całkiem dobrze, ponieważ oceniono ten gatunek na ocenę B – ocena dobra) – głuszec (łac. *Tetrao urogallus*). Jedynym wyjściem w takiej sytuacji okazał się tzw. błąd naukowy. W dokumentacji dla obszarów Natura 2000 nie ma bowiem innej możliwości, na usunięcie danego gatunku z listy przedmiotów ochrony niż wyżej wymieniony sposób. Cała tematyka jest o tyle skomplikowana, że aby wykreślić dany gatunek należy przedstawić wyczerpującą argumentację, najlepiej popartą pozycjami literaturowymi, dowodzącą faktu braku występowania głuszca w czasie powoływania danego obszaru Natura 2000. Niestety takie rozwiązanie sprawy jest z zasady niemożliwe, ponieważ – nie spotyka się publikacji naukowych dowodzących, że dany gatunek nie występuje w analizowanym terenie. Ostatecznie wykonawcy musieli argumentację dowodzącą braku istnienia głuszca w terenie poprzeć opinią ekspercką osoby prowadzącej inwentaryzację w zakresie siedlisk przyrodniczych.

Poza wyżej wymienionymi błędami, w SDF wykonawcy mogli się też spotkać ze zbyt wygórowanymi ocenami ogólnymi dla poszczególnych gatunków. O ile w sporządzanych PZO podnoszenie ocen ogólnych gatunków jest dość łatwo akceptowane przez jednostkę zlecającą (RDOŚ), to w przypadku obniżenia oceny ogólnej – należy to wyczerpująco uzasadnić. Przykładem, obrazującym jak proces tworzenia PZO jest czasami niepotrzebnie utrudniany jest wykonany przykład innego Projektu Planu Zadań Ochronnych dla obszaru Natura 2000. W czasie wykonywania PZO dla tego obszaru z GDOŚ do RDOŚ (zamawiającego PZO) dotarła informacja o zmianie SDF oraz o działaniach zmierzających do powiększenia terenu omawianej formy ochrony przyrody. Sprawa budziła niezwykle opór społeczności lokalnej, ponieważ w czasie sporządzania PZO dla obszaru w pierwotnych granicach – lokalne samorządy nie zostały poinformowane o chęci powiększenia obszaru przez GDOŚ oraz nie zostały uwzględnione w przeprowadzonych w tym zakresie konsultacjach społecznych. Jak już wspomniano – nie dość, że powiększono obszar chroniony, to dodatkowo zmieniono oceny ogólne przedmiotów ochrony (nie konsultując oraz nie uwzględniając najnowszych danych z badań terenowych przeprowadzonych na potrzeby rozpoczętych w 2012 r. PZO). Zdaniem wykonawców PZO oraz koordynatora z RDOŚ w nowo zatwierdzonym SDF wybrane oceny gatunków zostały bezzasadnie podwyższone. Niestety nawet pracownikom RDOŚ nie udało się uzyskać dokumentacji naukowej, na podstawie której były podejmowane poszczególne decyzje dotyczące aktualizacji nowego SDF. Jako przykład można tutaj podać gatunek kumaka górskiego (łac. *Bombina variegata*), który w wyjściowym SDF do sporządzenia PZO (z października 2009 r.) nie był wymieniony wśród przedmiotów ochrony, natomiast w SDF'ie zmienionym w listopadzie 2012 roku (w trakcie tworzenia PZO) widniał na liście przedmiotów ochrony z oceną ogólną B - dobrą. Ostatecznie dla podanego gatunku – wykonawcy PZO zaproponowali obniżenie tej oceny na kategorię D, argumentując to brakiem dogodnych siedlisk do występowania kumaka oraz nieznacznym udziałem procentowym w skali Polski.

Praktyczne problemy i możliwości zastosowania nowych Planów Zadań Ochronnych dla obszarów Natura 2000 w opracowaniach środowiskowych w budownictwie komunikacyjnym cz. I

Utworzono: wtorek, 18. listopad 2014 08:48 Marlena Leszczyńska-Sedlak, Janusz Bohatkiewicz

**Punkt c) z omówieniem kolejnego problemu oraz dalszy ciąg artykułu
ukaze się już 20 listopada - zapraszamy !**

Literatura:

1. „Traktat Ateński”, 2003.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040900864> (marzec 2014).
2. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. 2013, poz. 627).
3. Propozycja optymalnej sieci obszarów Natura 2000 w Polsce – „Shadow List” , Szczegółowa analiza wdrożenia Dyrektywy Siedliskowej oraz Syntetyczne ujęcie wdrożenia Dyrektywy Ptasiej, Paweł Pawlaczyk, Andrzej Kepel, Radosław Jaros, Radosław Dzieciołowski, Przemysław Wylegała, Agnieszka Szubert, Paweł Olaf Sidło; Warszawa 2004
4. Aktualizacja Shadow List obszarów siedliskowych sieci Natura 2000 w Polsce, Aneks do raportu na temat reprezentatywności ujęcia gatunków i siedlisk przyrodniczych z Dyrektywy Siedliskowej; Poznań, Świebodzin, Klub Przyrodników, Salamandra – Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody, WWF, Warszawa 2006;
5. <http://natura2000.gdos.gov.pl/> (marzec 2014 r.)
6. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2010 nr 213, poz. 1397).
8. Instrukcja wypełniania Standardowego Formularza Danych obszaru Natura 2000; Wersja 2012.1;
http://www.gdos.gov.pl/Articles/view/1914/Baza_danych (marzec 2104 r.).