



W Polsce problemy z prawidłowym prowadzeniem inwestycji w obszarach Natura 2000 skończą się, kiedy Komisja Europejska uzna wyznaczenie obszarów za zakończone oraz zostaną opracowane szczegółowe inwentaryzacje przyrodnicze i programy ochrony dla poszczególnych obszarów. Ostateczna lista obszarów ma być przesłana do KE do września tego roku.

Artykuł 6 dyrektywy siedliskowej stanowi, że państwa członkowskie UE dla specjalnych obszarów ochrony powinny zapewnić konieczne środki ochronne obejmujące - jeśli zaistnieje taka potrzeba - odpowiednie programy ochrony opracowane specjalnie dla tych terenów, bądź programy zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w Załączniku I dyrektywy siedliskowej lub gatunków żyjących na tych terenach wymienionych w Załączniku II tej dyrektywy.

Państwa członkowskie ponadto podejmują odpowiednie działania w celu nie dopuszczenia w specjalnych obszarach ochrony do pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu zapewnienia spokoju gatunkom, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile stopień istniejącego zakłócania i wywoływane nim niepokoje powodują niespełnienie celów dyrektywy [6].

Każde przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w znaczący sposób oddziaływać - zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami - podlega odpowiedniej ocenie w zakresie skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny

właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na to przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie ono niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, przedsięwzięcie musi zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym, wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję Europejską.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy na które można się powołać, to te odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, a także do korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub - po wyrażeniu opinii przez Komisję Europejską - odwołują się do innych zasadniczych kwestii wynikających z nadrzędnego interesu publicznego.

Zgodnie z wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przepis art. 6 dyrektywy ustanawia procedurę, która za pomocą uprzedniego badania ma zapewnić, aby jedynie wówczas udzielano pozwolenia na realizację przedsięwzięcia, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może w istotny (znaczący) sposób na niego oddziaływać, gdy to przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren. Udzielenie pozwolenia na przedsięwzięcie, zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zakłada w sposób konieczny dowiedzenie, iż inwestycja nie wpłynie niekorzystnie na dany teren i w konsekwencji, nie może również spowodować pogorszeń lub niepokoju w rozumieniu art. 6 ust. 2 [6].

Wymóg dokonania odpowiedniej oceny skutków przedsięwzięcia jest uzależniony od przesłanki możliwego jego oddziaływania na dany teren w istotny sposób. Dlatego wszczęcie procedury oceny oddziaływania na środowisko nie zakłada pewności, że przedsięwzięcie oddziałuje na dany teren w znaczący sposób, lecz jedynie prawdopodobieństwo tego. Wskazuje więc na związek pomiędzy inwestycją a wystąpieniem takiego skutku. Ryzyko wystąpienia znaczącego oddziaływania na środowisko ma miejsce wówczas, gdy na podstawie obiektywnych informacji nie można wykluczyć, że przedsięwzięcie będzie oddziaływać na dany teren w istotny sposób.

Pod pojęciem „odpowiednia ocena skutków” - w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej - nie ustanawia się żadnych szczególnych metod przeprowadzania takiej oceny. Dokonanie oceny oznacza w związku z tym określenie - zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie - wszystkich aspektów inwestycji mogących osobno lub w połączeniu z innymi planami i przedsięwzięciami oddziaływać na czynniki stanowiące założenia ochrony danego terenu. Założenia te mogą zostać ustalone - jak wynika z art. 3 i 4, a w szczególności z art. 4 ust. 4

dyrektywy siedliskowej - na podstawie znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia we właściwym stanie typu siedliska przyrodniczego wymienionego w Załączniku I dyrektywy lub gatunku wymienionego w Załączniku II dyrektywy, a także do celów spójności Natury 2000. Założenia te ustalane są również na podstawie stopnia zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny.

Odnosząc się do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości można określić, że celem oceny oddziaływania na obszar jest stwierdzenie czy przedsięwzięcie jest zgodne z założeniami ochrony określonymi dla danego terenu. W związku z tym należy określić, zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie, wszystkie aspekty planu lub przedsięwzięcia, mogące oddzielnie lub w połączeniu z innymi planami i przedsięwzięciami oddziaływać na założenia ochrony terenu. Badanie powinno być zakrojone na szeroką skalę. W szczególności należy brać pod uwagę siedliska przyrodnicze i gatunki o znaczeniu priorytetowym. Nie wynika to jednak z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, lecz z całego kontekstu dyrektywy, a w szczególności z założeń ochrony. Przypisywanie siedliskom przyrodniczym i gatunkom priorytetowego znaczenia wynika z tego, iż wszystkie państwa członkowskie UE ponoszą w ich ochronie szczególną odpowiedzialność [6].

W przypadku, gdy państwo członkowskie określiło, że na terenie znajduje się siedlisko o znaczeniu priorytetowym i umieściło ten teren w zaproponowanym KE wykazie, to należy - zgodnie z Załącznikiem III, etap 2 pkt 1 dyrektywy siedliskowej - uważać go za teren mający znaczenie dla Wspólnoty. Powinien on wobec tego podlegać, na podstawie art. 4 ust. 5 dyrektywy, środkom ochronnym określonym w art. 6 ust. 2-4, a w szczególności ocenie skutków przewidzianej w ust. 3. Potwierdził to Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdzając, że podejście takie jest jedynym mogącym nadać logiczne znaczenie dyrektywie, która zmierza do ochrony siedlisk i gatunków zagrożonych zanikiem lub wyginięciem, a więc powinna być stosowana bezpośrednio, choćby jako środek zabezpieczający.

Zatem państwa członkowskie są - na podstawie dyrektywy i ze względu na wskazany w dyrektywie cel ochrony - zobowiązane do podjęcia kroków będących w stanie ochronić wartość ekologiczną terenów kwalifikujących się do określenia jako mających znaczenie dla Wspólnoty oraz znajdujących się na przekazanych Komisji Europejskiej wykazach krajowych (zarówno oficjalnie przekazanych przez rząd, jak i przez organizacje ekologiczne w formie „Shadow List”), a w szczególności tych, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym lub gatunki o takim znaczeniu [6].

Istotnym aspektem art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, który szczególnie należy brać pod uwagę, jest badanie rozwiązań alternatywnych. Zgodnie z wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości rozwiązania alternatywne można rozpatrywać jedynie wówczas, gdy znane są skutki, jakie na tereny ochrony wywierają nie tylko projekty początkowe, ale również rozwiązania alternatywne. W przypadku, gdy konieczne jest przeprowadzenie badania rozwiązań alternatywnych, to rozwiązania te należy ocenić pod względem ich wpływu na tereny ochrony

według tych samych standardów naukowych, co początkowy plan lub przedsięwzięcie. Jedynie dokonanie oceny wpływu na tereny ochrony według zbliżonych kryteriów umożliwi porównanie rozwiązań alternatywnych. W praktyce w ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko te dwa etapy badania są często łączone, jeśli tylko można przewidzieć, że plan lub przedsięwzięcie w początkowo planowanej formie będą oddziaływały na teren. Byłoby nieefektywne, gdyby najpierw w pełni stwierdzano zaistnienie oddziaływań i dopiero potem podejmowano dalsze badania w zakresie rozwiązań alternatywnych i ich skutków.

Jednak formalny obowiązek przeprowadzenia badania alternatywnego powstaje dopiero, jeżeli w sytuacji występowania znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, musi ono mimo to być zrealizowane z powodów wynikających z nadrzędnego interesu publicznego. Jak wskazuje Trybunał, istnieją również rozwiązania alternatywne, które nie modyfikują planu lub przedsięwzięcia w rozumieniu rozwiązania alternatywnego wobec planu lub przedsięwzięcia, lecz dotyczą samej realizacji inwestycji. Jeśli chodzi o skutki dla terenu ochrony należy pamiętać m.in. o prowadzeniu działalności mającej negatywny wpływ w okresie, w którym wpływ ten jest najłżejszy. Takie alternatywne przeprowadzenie planu lub przedsięwzięcia może być jednym z aspektów, które należy zbadać już w ramach dokonywania oceny oddziaływania na środowisko [6].

W Polsce równocześnie wprowadzano sieć Natura 2000 oraz realizowano znaczną ilość dużych projektów drogowych (autostrady, drogi ekspresowe, obwodnice). Doświadczenia z tego wykazały, że największym problem, jaki pojawił się w tym okresie, jest brak spójnej i zamkniętej (zaakceptowanej przez KE) listy obszarów ptasich i siedliskowych. Wskutek naszego zaniechania w dopełnieniu tego obowiązku Komisja Europejska skierowała sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że sprawę tę przegramy i Polska będzie zmuszona zapłacić wysokie kary.

Brak kompletnej sieci Natura 2000 wpływa negatywnie na procesy inwestycyjne. Od 2004 roku rozbudowywano listę o nowe proponowane obszary. I tak inwestycje, które nigdy nie kolidowały z siecią Natura 2000 okazało się, że przechodziły przez środek jednego lub nawet kilku obszarów chronionych. W takich sytuacjach - bez względu na stopień zaawansowania przygotowania dokumentacji inwestycji - konieczne było ponowne przeanalizowanie wariantów i wykonanie oceny oddziaływania. Nie wyznaczenie obszarów powoduje, że nie można dla nich zlecić wykonania programu ochrony, a co za tym idzie - inwentaryzacji przyrodniczej. Brak tych dokumentów w przypadku opracowywania dokumentacji projektowej uniemożliwia ocenę rzeczywistego jej wpływu na siedliska i gatunki, dla których ma być utworzony obszar chroniony. W takich przypadkach inwestor zmuszony był wykonać inwentaryzację niejednokrotnie całego obszaru na własny koszt.

Wydane prawomocne decyzje lokalizacyjne, wykupione grunty, wysiedleni mieszkańcy oraz wykonane ratunkowe badania archeologiczne nie sankcjonują wcześniej określonego przebiegu drogi, gdy w grę wchodzi obszary Natura 2000.

Doświadczenia ostatniego roku wykazują, że w tych przypadkach wariantuje się inwestycje. Bywa więc, że stary wariant przegrywa z nowym, który jest co prawda bardziej konfliktowy społecznie, jednak w mniejszym stopniu oddziałuje na obszar chroniony. W przypadku Natury 2000 prawo działa wstecz powodując znaczne opóźnienia w procesach inwestycyjnych.

Daniel Maranda

BEiPBK „EKKOM”

Literatura:

- [1] <http://www.biebrza.org.pl/pol/ochrona/n2000.html>
- [2] <http://natura2000.mos.gov.pl/natura2000/pl/?s=49>
- [3] <http://www.iop.krakow.pl/natura2000/default.asp?01>
- [4] <http://www.kp.org.pl/n2k/shl2008/>
- [5] http://www.ostojetakow.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=56
- [6] J. Bohatkiewicz i inni, Podręcznik dobry praktyk wykonywania opracowań środowiskowych dla dróg krajowych, Biuro Ekspertyz i Projektów Budownictwa Komunikacyjnego „EKKOM”, Kraków 2007