

KAZIMIERZ PIEKUT, BOGUMIŁA PAWLUŚKIEWICZ

Katedra Kształtowania Środowiska
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

PROBLEMY KOMPENSACJI PRZYRODNICZEJ NA OBSZARACH NATURA 2000 W PROCESIE INWESTYCYJNYM

NATURAL COMPENSATION PROBLEMS ON NATURA 2000 AREAS
IN THE INVESTMENT PROCESS

Streszczenie. W pracy przedstawiano zasięg terytorialny, cele i zasady zarządzania siecią Natura 2000 w świetle Dyrektywy 92/43/EWG. Zaprezentowano uwarunkowania prowadzenia działalności inwestycyjnej na obszarach Natura 2000 oraz problemy proceduralne, metodyczne, techniczne i ekonomiczne kompensacji przyrodniczej w procesie inwestycyjnym. Przedstawiono kontrowersje prawne i rozwojowe wdrażania sieci Natura 2000 w Polsce i w państwach UE. Podano bieżące działania dotyczące usprawnienia „naturowej” procedury oceny oddziaływania na środowisko oraz wyzwania na przyszłość wynikające z wdrażania nowego unijnego programu działań w zakresie ochrony środowiska na okres do 2020 roku.

Słowa kluczowe: obszary Natura 2000, działalność inwestycyjna, kompensacja przyrodnicza

Wstęp

Europejska sieć ekologiczna Natura 2000 obejmuje 23 115 obszarów specjalnej ochrony siedlisk (SOO) i 5410 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO), pokrywając 18,16% terytorium Unii Europejskiej (EU-28). W Polsce obejmuje 844 obszary specjalnej ochrony siedlisk (SOO) i 144 obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO) i pokrywa 19,58% terytorium (Barometr..., 2014).

Celem sieci Natura 2000 jest przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich UE. Dodatkowo sieć Natura 2000 odgrywa zasadniczą rolę w zabezpieczeniu niezdegradowanych europejskich ekosystemów, które

dotarczają szerokiego zakresu korzyści ekonomicznych i społecznych, tzw. usług ekosystemowych, takich jak np. magazynowanie wody, ochrona przed powodzią, wiązanie węgla, poprawa jakości powietrza. W pełni funkcjonalna sieć Natura 2000 może także zapewnić bardziej spójne podejście w planowaniu przestrzennym, w którym komplementarne użytkowanie ziemi i zdrowe ekosystemy wspomagają się nawzajem. Wartość tych korzyści szacowana jest na 200–300 mld € rocznie, przy rocznych kosztach utrzymania ocenianych na blisko 5,8 mld € dla UE-27 (Financing..., 2011).

Zarządzanie siecią Natura 2000 w świetle Dyrektywy 92/43/EWG

Zarządzanie obszarami Natura 2000 ma na celu promowanie różnorodności biologicznej poprzez zachowanie i odtwarzanie „właściwego stanu ochrony” siedlisk i gatunków. Ramy działań określa artykuł 6. Dyrektywy Siedliskowej (92/43/EWG; Dyrektywa..., 1992). Zobowiązuje on państwa członkowskie do podjęcia koniecznych działań ochronnych stosownie do wymagań ekologicznych typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w Załączniku I lub gatunków wymienionych w Załączniku II Dyrektywy 92/43/EWG występujących na tych obszarach. Zobowiązuje także do podjęcia odpowiednich działań w celu uniknięcia na Specjalnych Obszarach Ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również zakłócenia funkcjonowania gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile może to być znaczące w odniesieniu do celów Dyrektywy (ust. 1. i 2.). Określa także procedurę materialno-prawnych zabezpieczeń w odniesieniu do planów i przedsięwzięć mogących mieć znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000. Stwierdza, że każdy plan lub przedsięwzięcie, które może w znaczący sposób oddziaływać na ten obszar, zarówno osobno, jak i z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega właściwej ocenie pod kątem skutków dla danego obszaru z punktu widzenia celów ochrony obszaru (ust. 3.). W przypadku gdy ze względu na wymogi nadrzędnego interesu publicznego plan lub przedsięwzięcie musi zostać zrealizowane pomimo negatywnej oceny skutków dla danego obszaru oraz braku rozwiązań alternatywnych, podkreśla konieczność stosowania wszelkich środków kompensujących dla zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000 oraz konieczność poinformowania Komisji Europejskiej o przyjętych środkach kompensujących (ust. 4.) (Managing..., 2000).

Sieć Natura 2000 nie jest to system ścisłych rezerwatów, gdzie działalność gospodarcza jest zabroniona. Chociaż na obszarach lądowych sieć obejmuje parki narodowe i rezerwaty przyrody, to większość ziemi jest i będzie w posiadaniu prywatnych właścicieli i zarządzanie tymi obszarami musi być zrównoważone, zarówno pod względem ekologicznym, jak i społeczno-ekonomicznym. Działalność gospodarza, rolna, leśna, łowiecka itd. nie podlega ograniczeniu pod warunkiem, że nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru (Piekut i Pawluśkiewicz, 2011).

Pomimo podjętych w Unii Europejskiej działań nadal dochodzi do utraty różnorodności biologicznej. Oceny wskazują, że tylko 17% siedlisk i gatunków oraz 11% kluczowych ekosystemów chronionych na mocy prawodawstwa UE jest utrzymanych we właściwym stanie ochrony. Perspektywy zachowania niektórych siedlisk przybrzeżnych, jako jednego z parametrów stanu ochrony, w ponad 50% były niezadowolające, a w ponad 20% – złe (Life..., 2010).

Działalność inwestycyjna na obszarach Natura 2000

Warunki uzyskania zgody na realizację planu lub przedsięwzięcia, które może w znaczący sposób oddziaływać na obszar Natura 2000, oraz warunki możliwości przyjęcia przez właściwe organy krajowe planów i przedsięwzięć mogących oddziaływać na SOO, OSO lub Teren mający Znaczenie dla Wspólnoty (TZW) określa artykuł 6. ust. 3. i 4. Dyrektywy 92/43/EWG. Zapisy jasno wskazują, że warunkiem uzyskania zgody na realizację planu lub przedsięwzięcia jest przeprowadzenie właściwej oceny pod kątem skutków dla danego obszaru z punktu widzenia celów jego ochrony i wykazanie, że przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na integralność danego obszaru. W przypadku wątpliwości bądź negatywnej oceny należy zastosować się do zasady ostrożności i zapobiegania oraz podjąć stosowne działania wymienione w artykule 6. ust. 4. Co więcej, zastosowanie zasady ostrożności oraz podjęcie działań zapobiegawczych mogą również doprowadzić do decyzji o rezygnacji z realizacji danego planu lub przedsięwzięcia.

W przypadkach uzasadnionych nadrzędnym interesem publicznym warunkiem uzyskania zgody na realizację przedsięwzięcia pomimo negatywnej oceny oraz braku rozwiązań alternatywnych jest zastosowanie wszelkich środków kompensujących koniecznych do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000 i poinformowanie Komisji Europejskiej o przyjętych środkach kompensujących. Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystne skutki o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub – po wyrażeniu przez Komisję korzystnej opinii – inne powody o charakterze zasadniczym, wynikające z nadrzędnego interesu publicznego.

Uzyskanie zezwolenia na realizację planu lub przedsięwzięcia wymaga więc udokumentowania, że:

- realizacja planu spowoduje możliwie najmniejsze szkody dla siedlisk, gatunków i integralności obszaru Natura 2000, niezależnie od względów ekonomicznych, oraz że nie ma lepszego wariantu przedstawionego planu/przedsięwzięcia, który nie miałby negatywnego wpływu na obszar;
- istnieją powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, w tym „interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy”;
- podjęte zostaną wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności sieci Natura 2000 (środki kompensujące należy brać pod uwagę jedynie w przypadku, gdy działania łagodzące są niewystarczające) i o przyjętych środkach kompensujących należy zawsze powiadamiać Komisję.

W Polsce warunki prowadzenia działalności na obszarach Natura 2000 określa „Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody” (Ustawa..., 2004). Zasadniczo zabrania się podejmowania działań mogących znacząco pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub Siedlisk Gatunków Roślin i Zwierząt o Znaczeniu Wspólnotowym (OZW), dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub mogących wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Nakłada się obowiązek przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania projektów

polityk, strategii, planów, programów i przedsięwzięć oraz zmian takich dokumentów, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a które nie są bezpośrednio związane z jego ochroną lub ochroną obszarów OZW, na zasadach określonych 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” (Ustawa..., 2008, art. 33).

Zezwolenie na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary OZW (art. 27. ust. 3. pkt 1.), może być uzyskane jedynie w przypadku wystąpienia nadrzędnego interesu publicznego i braku rozwiązań alternatywnych oraz w przypadku zapewnienia wykonania kompensacji przyrodniczej niezbędnej dla istnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000 (art. 34.). Jeśli znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie, może zostać udzielone wyłącznie w celu:

- ochrony zdrowia i życia ludzi,
- zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego,
- uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego,
- wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Europejskiej.

Wydając zezwolenie, nadzorujący obszar (regionalny dyrektor ochrony środowiska lub dyrektor urzędu morskiego na obszarach morskich) ustala zakres, miejsce, termin i sposób wykonania kompensacji przyrodniczej. Koszty kompensacji przyrodniczej ponosi inwestor – podmiot realizujący plan lub przedsięwzięcie. Za utrzymanie siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin i zwierząt utworzonych w ramach kompensacji przyrodniczej, jak również za monitorowanie ich stanu, odpowiada sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 (art. 35. 1.).

Kompensacja przyrodnicza w procesie inwestycyjnym

Celem środków kompensujących w świetle artykułu 6.4. Dyrektywy 92/43/EWG (Dyrektywa..., 1992) jest zapewnienie ochrony ogólnej spójności Natury 2000. Termin „środki kompensujące” w wymienionej Dyrektywie nie został bezpośrednio zdefiniowany. W „Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody” (Ustawa..., 2004) używa się terminu „kompensacja przyrodnicza”. Choć terminy te brzmią inaczej, to oba dotyczą sytuacji, gdy pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów o charakterze społecznym lub gospodarczym. Kompensacja jest środkiem nadzwyczajnym, nie może być przesłanką wyboru wariantu mniej korzystnego dla środowiska. Są to działania wykraczające poza projekt, które zrekompensują wartości i funkcje obszaru i przywrócą go do stanu oryginalnego – naturalnego, który był podstawą włączenia go do sieci Natura 2000. Zgodnie z zapisami Dyrektywy Siedliskowej wybór obszaru do sieci Natura 2000 dokonuje się, biorąc pod uwagę:

- siedliska i gatunki w stosunku do ich powierzchni lub liczebności podanych w standardowym formularzu danych;
- jego wartość ekologiczną dla regionu biogeograficznego, w którego obrębie jest położony;
- kryteria ustanowione przez Komitet ds. Siedlisk i wykorzystywane przez Europejskie Centrum Tematyczne ds. Różnorodności Biologicznej przy doradztwie Komisji w kwestii pozostawienia obszaru w wykazie Wspólnoty.

Podobnie na obszarach ptasich, ogólna spójność sieci zostanie zapewniona, gdy kompensacja odtworzy warunki do przeżycia i reprodukcji gatunków wymienionych w Aneksie I w siedlisku na obszarze ich występowania, które były podstawą objęcia ich ochroną zgodnie z artykułem 4. ust. 1. i 2. Dyrektywy 2009/147/WE (Dyrektywa..., 2010a). Podobne działania powinny być podjęte w stosunku do regularnie występujących gatunków migracyjnych nie wymienionych w Aneksie I, mając na uwadze potrzebę ich ochrony w obszarach morskich i lądowych ze względu na ich specyfikę rozrodu, opiekania i zimowania oraz miejsc postoju, w tym mokradel o znaczeniu wspólnotowym.

Środki kompensujące obejmują działania specyficzne dla przedsięwzięcia lub planu i stanowią uzupełnienie normalnej praktyki wdrażania tzw. dyrektyw naturowych. Ich celem jest zrównoważenie negatywnego wpływu przedsięwzięcia oraz kompensacja proporcjonalna do szkody wyrządzonej danemu gatunkowi lub siedlisku przyrodniczemu. Środki kompensujące są ostatnim możliwym rozwiązaniem. Stosuje się je tylko wtedy, kiedy inne zabezpieczenia Dyrektywy są nieskuteczne, a decyzja w sprawie realizacji przedsięwzięcia lub planu mającego negatywnie oddziaływać na obszar sieci Natura 2000 jest mimo wszystko pozytywna.

Podstawa i zakres kompensacji

Warunkiem zatwierdzenia planu lub przedsięwzięcia do realizacji jest właściwa, wykonana zgodnie z artykułem 6.3. Dyrektywy Siedliskowej procedura oceny oddziaływania na dany obszar, uwzględniająca także oddziaływania w zasięgu obszarów powstałych w wyniku połączenia realizacji proponowanego planu lub przedsięwzięcia z realizacją innych planów lub przedsięwzięć. Ocena planu lub przedsięwzięcia, które mogą naruszyć obszar sieci Natura 2000, powinna uwzględniać wszystkie elementy przyczyniające się do integralności obszaru i ogólnej spójności sieci, z dokładnością umożliwiającą identyfikację wszelkich potencjalnych skutków oraz oddziaływań pośrednich i wtórnych, a także interakcji oddziaływań, w tym zwłaszcza synergicznych. Wszystkie aspekty planu lub przedsięwzięcia, które mogą naruszać wspomniane założenia ochrony, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, muszą zostać zidentyfikowane z uwzględnieniem najnowszego stanu wiedzy naukowej w danej dziedzinie. Należy zatem zagwarantować, że wyniki oceny dadzą możliwość odtworzenia etapów procesu decyzyjnego, łącznie z wyborem alternatyw i analizą wszelkich powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego. Wyznaczają one zakres działań łagodzących i zakres kompensacji.

Kluczowym etapem oceny z punktu widzenia ustalania zakresu kompensacji jest ocena negatywnych skutków. Powinna skupiać się na prawdopodobnych nega-

tywnych skutkach w stosunku do siedlisk i gatunków, dla których dany obszar został zgłoszony do sieci Natura 2000. Ocena, poza statusem obszaru, tj. OSO, TZW/SOO, statusem siedlisk i gatunków oraz negatywnymi oddziaływaniami na gatunek/siedlisko o znaczeniu priorytetowym, musi uwzględnić wszelkie informacje, które mogą być istotne, tj. (WWW Polska, 2007):

- cele ochrony obszaru i kluczowe elementy przyczyniające się do jego integralności;
- siedliska i gatunki, które znajdują się pod negatywnym wpływem (m.in. ich reprezentatywność, w stosownych przypadkach ich stan ochrony zgodnie z art. 17. Dyrektywy Siedliskowej na poziomie krajowym i biogeograficznym oraz stopień izolacji, ich rolę i funkcje na ocenianym obszarze);
- znaczenie obszaru dla siedlisk i gatunków, które znajdują się pod negatywnym wpływem (m.in. rolę obszaru na poziomie krajowym i regionu biogeograficznego oraz jego znaczenie dla spójności sieci Natura 2000);
- opis przewidywanych niekorzystnych skutków, bezpośrednich i pośrednich (zniszczenie siedliska, pogorszenie jego jakości, płoszenie zwierząt itp.); zasięg wpływu (powierzchnię siedlisk i liczbę osobników gatunków lub powierzchnię siedlisk gatunków, których dotyczy przedsięwzięcie); znaczenie i zakres (np. obszar, który znajdzie się pod negatywnym wpływem, lub liczbę osobników gatunku w stosunku do całkowitej powierzchni obszaru lub populacji gatunku na danym terenie lub w skali całego kraju) oraz informacje nt. lokalizacji przedsięwzięcia na dołączonych mapach;
- potencjalny, skumulowany wpływ i inne skutki, które mogą wystąpić w wyniku połączonego działania planu lub przedsięwzięcia będącego przedmiotem oceny wraz z innymi planami i przedsięwzięciami;
- środki ograniczające negatywny wpływ realizowane w ramach przedsięwzięcia, w jaki sposób będą one wdrażane i w jaki sposób przyczynią się do uniknięcia lub ograniczenia negatywnych skutków dla danego obszaru.

Cele, siedliska i gatunki oraz procesy ekologiczne czy funkcje, które należy skompensować, powinny być odpowiednie do wyrównania niekorzystnych skutków. Poziom szczegółowości informacji oraz uzasadnienia, dlaczego zaproponowane środki są odpowiednie, może być różny, w zależności od tego, czy kompensacja dotyczy gatunków i siedlisk priorytetowych, czy nie. W przypadku gatunków i siedlisk priorytetowych i konieczności uzyskania pozytywnej opinii Komisji Europejskiej (aprobaty) poziom szczegółowości informacji i uzasadnienia musi być wyższy i obejmować (WWW Polska, 2007):

- powierzchnie siedlisk, liczbę osobników gatunków objętych kompensacją i ich lokalizację na dołączonej mapie;
- wcześniejszy stan i warunki na obszarach objętych środkami kompensującymi (istniejące siedliska i ich status, istniejące sposoby i intensywność użytkowania gruntów itp.);
- przewidywane wyniki kompensacji i wyjaśnienie, w jaki sposób proponowane środki będą kompensować negatywne skutki dla integralności terenu i umożliwią zachowanie spójności sieci Natura 2000;

- harmonogram wdrożenia środków kompensujących (w tym program działań długookresowych) wskazujący, kiedy zostaną osiągnięte oczekiwane wyniki;
- metody i techniki proponowane w celu wdrożenia środków kompensujących oraz ocenę ich wykonalności i skuteczności;
- przewidywane koszty proponowanych środków kompensujących;
- informacje o podmiotach odpowiedzialnych za wdrażanie środków kompensujących;
- informacje nt. programu monitoringu środków kompensujących, tam gdzie jest to przewidziane (np. jeżeli nie ma pewności co do skuteczności środków), oceny wyników i wynikających z nich dalszych działań.

Przekazanie Komisji Europejskiej niekompletnej dokumentacji będzie utrudniać ocenę, czy proponowane działania kompensacyjne zapewnią ogólną integrację sieci Natura 2000. Komisja zwykle żąda wtedy uzupełnień lub dodatkowych wyjaśnień. Wydłuża to proces wydawania opinii, który wynosi od jednego roku do trzech lat (Urban, 2006).

Procedura wydawania pozwoleń na mocy artykułu 6.3. Dyrektywy Siedliskowej jest także ważna z punktu widzenia warunków rozwoju zrównoważonego. Ustanawia wspólne prawne ramy wydawania pozwoleń we wszystkich państwach członkowskich i zabezpiecza przed zyskiwaniem przewagi konkurencyjnej poszczególnych państw nad innymi. Poza tym przyjęcie niższych standardów środowiskowych mogłoby skutkować tym, że niepodejmowanie wysiłków na rzecz ochrony zagrożonych gatunków i siedlisk o znaczeniu wspólnotowy w jednym państwie mogłoby powodować stratę bioróżnorodności w innym państwie członkowskim.

Efektywność wdrażania

Wdrażanie sieci Natura 2000 w Polsce, pomimo powszechnej zgody co do potrzeby ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, budzi wiele kontrowersji prawnych (Borowiak, 2013; Suski i Kaźmierska-Stępnik, 2013) i rozwojowych (Woźniak, 2013), szczególnie na poziomie lokalnym. Gminy wiejskie z większym udziałem obszarów Natura 2000 obawiają się spadku dochodów wskutek utrudnień i ograniczeń w działalności gospodarczej, gospodarowaniu gruntami i nieruchomościami, w tym sprzedaży gruntów pod inwestycje budowlane (Kłodziński, 2010; Piekut i Pawluśkiewicz, 2011). Urzędnicy obawiają się problemów i zwiększonej pracy (Lipiński, 2013). Inwestorzy obawiają się wydłużenia procesu inwestycyjnego i wzrostu kosztów (np. wskutek konieczności wykonania inwentaryzacji przyrodniczej), szczególnie tam, gdzie obszary zostały wyznaczone na podstawie danych szacunkowych, co nierzadko się zdarzało (Chmielewski i in., 2004).

Brak rzetelnej inwentaryzacji, bez określenia charakterystycznych parametrów ilościowych i jakościowych, ograniczonej tylko do obszaru inwestycji oraz pomijanie niewygodnych dla inwestora informacji jest częstym problemem w procesie inwestycyjnym. Nie pozwala to na dokładne określenie wielkości oddziaływań na konkretne siedliska i gatunki w poszczególnych płatach, utrudnia minimalizowanie i ograniczanie

negatywnych wpływów oraz zastosowanie odpowiednich środków łagodzących (Kopeć i Ratajczyk, 2008).

Pawluśkiewicz (2013) podaje, że właściwe gospodarowanie w dolinach rzecznych na obszarach Natura 2000 w Polsce wymaga m.in.:

- inwentaryzacji przyrodniczej na terenach nieobjętych wcześniej żadną z form ochrony (tereny rolnicze) w celu ustalenia działań ochronnych i możliwości przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko;
- szybkiego opracowania planów zadań ochronnych dla sieci obszarów Natura 2000, które umożliwią planowe działania na obszarach przyrodniczych;
- stworzenia bazy danych o danym obszarze, która będzie podstawą szybkich i dobrych decyzji odnośnie do planów inwestycyjnych wydawanych przez organy administracji państwowej;
- opracowania wskaźników dla poszczególnych przedmiotów ochrony niezbędnych do obiektywnej oceny ich właściwego stanu ochrony i prognozowania zagrożeń;
- opracowania zasad współczesnej, wielofunkcyjnej gospodarki wodnomelioracyjnej;
- cyfrowego opracowania informacji o istniejących zasobach środowiska na obszarach Natura 2000 i ich dostępności dla osób sporządzających raporty Oceny Oddziaływania na Środowisko (OOS);
- pogłębienia edukacji obejmującej lokalne społeczności dotyczącej celów sieci obszarów Natura 2000 oraz szans i korzyści (a nie tylko zagrożeń) dla lokalnego rozwoju.

Problemy występują również w starych państwach UE. Pojawiają się głosy, że procedura uzyskiwania zgody na inwestycje na podstawie artykułu 6.3. Dyrektywy Siedliskowej powoduje opóźnienia w realizacji planów i przedsięwzięć budowlanych, stając się często także dużym obciążeniem finansowym i administracyjnym dla wszystkich zainteresowanych stron. W niektórych wypadkach prowadzi to do ogólnego blokowania rozwoju (Barometr..., 2014).

Przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej badania (Sundseth i Roth, 2013) wykazały, że początkowo (pierwsze 10-15 lat wdrażania Dyrektywy 92/43/EWG) problemy często wynikały z długiego procesu wyznaczania obszarów sieci Natura 2000, nieprawidłowej i przedłużającej się transpozycji przepisów artykułu 6.3. do prawa krajowego oraz słabego zapoznania się wszystkich zainteresowanych stron postępowania z nową procedurą i niedostrzegania istotnej różnicy pomiędzy tradycyjną OOS (do której deweloperzy i władze byli przyzwyczajeni) a „procedurą przyrodniczą” – OOS obszarów Natura 2000. Opóźnienia w uzyskiwaniu pozwoleń lub odrzucanie raportów OOS z powodu niewystarczającej analizy skutków przedsięwzięcia rodziły frustracje i dodatkowe obciążenia administracyjne dla wszystkich stron postępowania. Często było to powodem negatywnego postrzegania prawa środowiskowego UE jako całości. Wrażenie to pozostało w świadomości inwestorów, mimo że wiele problemów już rozwiązano.

Obecnie problemy zależą od całego zakresu różnych czynników związanych nie tylko ze sposobem, w jakim procedura artykułu 6.3. została ustanowiona i wprowadzona, lecz także z naturą rozważanego planu czy projektu oraz specyfiką obszaru Natura

2000. Jest to szczególnie ważne na niższych poziomach administracyjnych, gdzie brakuje odpowiedniej wiedzy i środków do przeprowadzenia procedury poprawnie.

Opinia o ograniczaniu działalności budowlanej nie jest udokumentowana: w większości państw brakuje danych dotyczących liczby planów i projektów, które muszą przejść procedurę opisaną w artykule 6.3. Nie ma ogólnego zakazu inwestycji budowlanych w obrębie obszarów Natura 2000, ponieważ w większości przypadków można znaleźć rozwiązania umożliwiające realizację projektów w sposób, który nie ma negatywnego wpływu na integralność danego obszaru. Zdaniem części podmiotów gospodarczych sama obecność obszaru Natura 2000 zniechęca do podejmowania działań. Część firm celowo unika realizacji projektów na obszarze sieci Natura 2000 lub w pobliżu, jeżeli nie ma pewności pomyślnego przejścia przez procedurę wynikającą z treści artykułu 6. Wprowadzenie przez wiele państw bardziej rygorystycznych przepisów krajowych dotyczących niektórych rodzajów projektów budowlanych realizowanych na obszarach sieci Natura 2000 pogorszyło sposób postrzegania procedury.

W opinii władz odpowiedzialnych za Naturę 2000 procedura zasadniczo stanowi mocne i stabilne ramy prawne dla deweloperów. Trudności i opóźnienia pojawiają się w przypadku większych i bardziej złożonych planów i projektów infrastrukturalnych. Gdy chodzi o projekty małe, problemy wynikają z konkretnej wyjątkowej sytuacji, a nie z przyczyn proceduralnych. Problemy i opóźnienia są częstsze w krajach, które nie dokonały pełnej transpozycji przepisów Dyrektywy do prawa krajowego, a także w regionach, gdzie zainteresowani nie zrozumieli, w jaki sposób należy przestrzegać nowych przepisów (szczególnie kiedy procedura wydawania zgody należy do obowiązków organów działających na niższym poziomie administracyjnym, np. gmin, lub tam, gdzie brakuje podstawowych umiejętności, wiedzy i/lub możliwości pozwalających na przeprowadzenie procesu w sposób spójny i przejrzysty).

Aktualne problemy i wyzwania

Główną przyczyną opóźnień i problemów procesu inwestycyjnego jest ciągle słaba jakość raportów i ocen, niedających jasnych konkluzji, niekompletnych lub niewystarczająco mocno dokumentujących brak negatywnego wpływu na integralność obszaru Natura 2000. Obowiązkiem inwestora jest udowodnienie, że inwestycja nie spowoduje negatywnego wpływu na środowisko, dlatego, jeżeli dowody, na których kompetentne władze oparły swoją pozytywną decyzję, nie są wystarczająco jasne lub mocne, można je podać do sądu. Władze mogą odwołać procedurę, jeśli inwestor w sposób niewystarczający udowodni brak negatywnego wpływu inwestycji na obszar Natura 2000. W miarę poznawania procesu raportowania przez deweloperów, konsultantów i decydentów, a także w miarę wzrostu dostępności tematycznych opracowań i przewodników, oceny OOS stają się coraz lepsze.

Słaba jakość ocen OOS jest często także związana z niskim poziomem wiedzy oraz niewielkimi umiejętnościami i możliwościami osób przeprowadzających analizy i prognozy. Niektóre państwa wprowadziły system akredytacji konsultantów, po to by zagwarantować poprawność ocen przez nich dokonywanych. W niektórych krajach w doborze wykonawców raportów polega się na mechanizmach rynkowych, szkoleniu pracowników, korzysta się z seminariów informacyjnych i przewodników. Jednak są

jeszcze kraje, gdzie procedura OOS pozostaje ciągle mało rozpoznana i nie ma nadzoru nad jakością oceny ani żadnych prób poprawy tego stanu rzeczy (Dyrektywa..., 2014).

Ciągłym problemem jest brak wiedzy naukowej o poszczególnych środowiskach lub gatunkach wchodzących w skład obszarów Natura 2000, o stanie zachowania przedmiotów ochrony oraz nieznaną wytycznych do analizy oddziaływań na poszczególne przedmioty ochrony. Inwentaryzacja stanu ochrony podczas procesu włączania do sieci jest często niewystarczająca, by dokładnie ocenić wpływ działalności inwestycyjnej. Wiele wartościowych danych jest zbieranych podczas przygotowywania „oceny naturowej” przez deweloperów czy ich konsultantów, lecz to sprawia, że nie zawsze są one ogólnie dostępne. Innym, wielokrotnie pojawiającym się w analizie oddziaływań problemem jest brak oceny oddziaływań skumulowanych i synergicznych. W najlepszym przypadku są one rozważane na końcu procesu oceny, podczas gdy powinny być jej integralną częścią. Braki w tym zakresie wskazują na potrzebę metodycznych badań naukowych, nowych przewodników i szkoleń tematycznych.

Istotnym elementem właściwej oceny jest „screening” – przegląd planowanych działań, które mogą w sposób znaczący wpływać na przedmiot ochrony. Jeżeli proces kwalifikacji jest zbyt prosty i niekompletny, może być luka, przez którą plany/przedsięwzięcia, mogące prawdopodobnie mieć negatywny wpływ na obszary Natury 2000, przejdą. Z kolei zbyt rygorystyczny screening może działać jak pułapka rozwojowa, powodująca, że zbyt duża liczba projektów musi przejść pełną ocenę niepotrzebnie. Problem ten w niektórych państwach rozwiązano, wprowadzając procedury standardowe kwalifikacji proforma, by sprawić, że są one takie same dla wszystkich projektów i planów. W czasie postępowania OOS często dochodzi do konfliktów między deweloperami, władzami i innymi grupami interesu, szczególnie na wczesnych etapach planowania działalności. Otwarty i iteracyjny dialog nie tylko pomaga znaleźć rozwiązanie, gdy liczba dostępnych opcji jest większa, lecz także sprzyja lepszemu zrozumieniu i budowaniu zaufania między zaangażowanymi w proces stronami.

Problemem OOS jest nieuwzględnianie wartości społeczno-ekonomicznych obszarów Natura 2000. Uwzględnienie tych korzyści mogłoby zachęcić do bardziej spójnego i efektywnego wykorzystania europejskiego kapitału przyrodniczego, mogłoby odgrywać główną rolę w wypełnianiu innych celów środowiskowych i celów ustanowionych przez Ramową Dyrektywę Wodną oraz w tworzeniu Europejskiej Sieci Zielonej Infrastruktury (Kettunen i in., 2007).

Podsumowanie

Strategia UE w kwestii ochrony różnorodności biologicznej do 2020 roku określa cele i działania konieczne do odwrócenia negatywnych tendencji i do wzmocnienia usług ekosystemowych (The UE biodiversity..., 2011). Stanowi integralną część strategii Europa 2020, w szczególności w odniesieniu do inicjatywy przewodniej na rzecz Europy efektywnie korzystającej z zasobów (Decyzja..., 2013).

Przedstawione zagadnienia wskazują, że procedura oceny naturowej wymaga usprawnienia, szczególnie w krajach nowej Unii. Jeżeli to nie nastąpi i nie zagwarantuje się włączenia kwestii ochrony środowiska do procedury podejmowania decyzji, to koszty społeczno-gospodarcze mogą negatywnie wpłynąć na harmonizację rynku wewnętrznego.

nego. W celu wyeliminowania niedociągnięć, uwzględnienia zachodzących zmian oraz nowych wyzwań środowiskowych i społeczno-gospodarczych, a także zapewnienia zgodności procedury naturowej z zasadami inteligentnych regulacji, planowana jest modyfikacja przepisów ujednoliconej Dyrektywy OOS (Dyrektywa..., 2014). Zmiany dotyczą trzech obszarów problematycznych: 1) procedury preselekcji, 2) jakości i analizy OOS, 3) ryzyka wystąpienia niespójności w ramach procedury OOS oraz innych przepisów. Lista zagadnień i idei do przemyślenia przez zaangażowanych w proces obejmuje:

- obowiązkowe ustalanie zakresu oceny i kontrolę jakości informacji,
- obowiązkową ocenę rozsądnych rozwiązań alternatywnych,
- uzasadnienie ostatecznych decyzji po przeprowadzeniu OOS,
- obowiązkowe monitorowanie istotnych niekorzystnych skutków,
- dostosowanie OOS do nowych wyzwań, takich jak różnorodność biologiczna, zmiana klimatu, zagrożenia związane z klęskami żywiołowymi, dostępność zasobów naturalnych,
- ustalenie harmonogramu głównych etapów wymaganych w Dyrektywie, konsultacji społecznych, decyzji dotyczącej preselekcji, ostatecznej decyzji w sprawie OOS,
- wprowadzenie swego rodzaju punktu kompleksowej obsługi OOS zapewniającego koordynację lub prowadzenie OOS łącznie z ocenami środowiskowymi wymaganymi na podstawie innych stosownych przepisów unijnych (np. Dyrektyw 2010/75/UE, 92/43/EWG, 2001/42/WE).

Rozwiązanie problemu kompensacji utraty różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych w Unii Europejskiej według Conway i in. (2013) wymaga określenia:

- rynku offsetu (kompensacji), tj. potencjalnego popytu i podaży różnorodności biologicznej i rezerw siedlisk w UE,
- czynników wpływających na podaż, kosztów i korzyści offsetu i planów rezerw siedlisk,
- kluczowych elementów zamierzeń offsetu i planów rezerw siedlisk,
- luk w wiedzy mogących być barierą w zaplanowaniu i implementacji offsetu różnorodności biologicznej i schematów rezerw siedlisk przyrodniczych w UE.

Literatura

- Barometr Natura 2000. (2014). *Nat. 2000 Biul. Przyr. Różnorodn. Biol.*, 35, 8–9.
- Borowiak, M. (2013). Natura 2000 a zasada proporcjonalności. W: A. Kaźmierska-Patrzyńska, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce* (s. 65–83). Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Chmielewski, T. J., Iwanicka, K., Brożek, P. (2004). Próba typologicznej systematyzacji zbioru ostoi siedliskowych Natura 2000 centralnej i wschodniej Polski. W: M. Kistowski (red.), *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego. Przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską* (s. 159–176). Poznań: Bogucki Wyd. Nauk.

- Conway, M., Rayment, M., White, A., Berman, S. (2013). Exploring potential demand for and supply of habitat banking in the EU and appropriate design elements for a habitat banking scheme. London: ICF GHK.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”. (Tekst mający znaczenie dla EOG). (2013). Dz. Urz. UE, L, 354, 171–200.
- Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. (2001). Dz. Urz. UE, 15/t. 6, 157–164.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. (2010a). Dz. Urz. UE, L, 20, 7–25.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona). (Tekst mający znaczenie dla EOG). (2010b). Dz. Urz. UE, L, 334, 17–119.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. (Tekst mający znaczenie dla EOG). (2014). Dz. Urz. UE, L, 124, 1–18.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. (1992). Dz. Urz. UE, L, 206, 1–67.
- Financing Natura 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people. SEC(2011) 1573 final. (2011). Brussels: European Commission.
- Kettunen, M., Terry, A., Tucker, G., Jones, A. (2007). Guidance on the maintenance of landscape features of major importance for wild flora and fauna – guidance on the implementation of Article 3 of the Birds Directive (79/409/EEC) and Article 10 of the Habitats Directive (92/43/EEC). Brussels: Institute for European Environmental Policy (IEEP).
- Kłodziński, M. (2010). Rozwój terenów wiejskich objętych siecią ekologiczną Natura 2000. *Więś i Roln.*, 146, 1, 146–156.
- Kopeć, D., Ratajczyk, N. (2008). Metody wykonania inwentaryzacji botanicznej dla inwestycji drogowej na obszarach Natura 2000 na przykładzie nizinnych dolin rzecznych. *Probl. Ocen Środ.*, 42, 2, 59–66.
- Life improving the conservation status of species and habitats. Habitats Directive Article 17 report. (2010). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Lipiński, A. (2013). Planowanie ochrony obszarów Natura 2000. W: A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce* (s. 341–357). Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC. (2000). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Pawluśkiewicz, B. (2013). Sprawozdanie z konferencji naukowej pt. *Gospodarowanie w dolinach rzecznych na obszarach Natura 2000*. Warszawa 13–14 czerwca 2013 r. Warszawa: Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego.
- Piekut, K., Pawluśkiewicz, B. (2011). Natura 2000 a gospodarowanie gruntami na terenach rolniczych. *Stud. KPZK PAN*, 142, 100–109.
- Sundseth, K., Roth, P. (2013). EC Study on evaluating and improving permitting procedures related to Natura 2000 requirements under Article 6.3 of the Habitats Directive 92/43/EEC. Brussels: Ecosystem.
- Suski, T., Kaźmierska-Stepniak, K. (2013). Istota prawa własności na obszarach Natura 2000. W: A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce* (s. 85–103). Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

- The UE biodiversity strategy to 2020. (2011). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Urban, S. (2006). Opinie Komisji Europejskiej w sprawie planów i przedsięwzięć negatywnie oddziałujących na obszary Natura 2000. *Probl. Ocen Środ.*, 32, 1, 24–31.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. (2004). *Dz. U.*, 92, poz. 880.
- Ustawa 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. (2008). *Dz. U.*, 199, poz. 1227.
- Woźniak, M. (2013). Natura 2000 jako obszar konfliktogenny. W: A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce* (s. 237–255). Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.
- WWW Polska. (2007). Zarządzanie obszarami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG. WWW Polska.

NATURAL COMPENSATION PROBLEMS ON NATURA 2000 AREAS IN THE INVESTMENT PROCESS

Summary. The aim of Natura 2000 network and rules of management in the light of 92/43/EEC Directive were presented in the paper. Conditions of investment activities on Natura 2000 areas and procedural, method, technical and economical problems of compensation measures in investments process were presented. Legal and development controversy of network Natura 2000 implementation in Poland and UE-15 countries were presented. Current actions concerning improving procedure of environment impact assessment on Natura 2000 sites and future challenges resulting from implementation new community environmental action plan for the period up to 2020 were given.

Key words: Natura 2000 areas, investment processes, nature compensation

Adres do korespondencji – Corresponding address:

Kazimierz Piekut, Katedra Kształtowania Środowiska, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, ul. Nowoursynowska 159, 02-776 Warszawa, Poland, e-mail: kazimierz_piekut@sggw.pl

Zaakceptowano do opublikowania – Accepted for publication:

18.03.2015

Do cytowania – For citation:

Piekut, K., Pawluśkiewicz, B. (2015). Problemy kompensacji przyrodniczej na obszarach Natura 2000 w procesie inwestycyjnym. Nauka Przyr. Technol., 9, 3, #37. DOI: 10.17306/J.NPT.2015.3.37