

ROZWÓJ GOSPODARCZY I INWESTYCJE NA OBSZARACH NATURA 2000 – NA PRZYKŁADZIE POLSKI

KAROLINA ZAPOLSKA

University of Białystok, Faculty of Law, Poland

Abstract in original language

Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jest jednym z głównych przedsięwzięć europejskiej polityki ekologicznej. Projekt Natura 2000 jest wprowadzany od 1992 r. na terytorium wszystkich państw członkowskich należących do Unii Europejskiej. W artykule przedstawię podstawowe cele oraz skutki wprowadzenia Natura 2000. Ponadto w pracy skupię się na przybliżeniu wymogów prawnych inwestowania na obszarach objętych jej ochroną.

Key words in original language

granty i fundusze UE, obszary konserwacji przyrody, obszary o szczególnym znaczeniu przyrodniczym, Natura 2000,

Abstract

European ecological network Natura 2000 is one of the major actions of European ecological policy. Nature 2000 is implemented since 1992 in the territory of all the European Union Member States. The main issue of the article are the basic purposes and effects of Natura 2000. Moreover, the article focuses on legal requirements on proper investment in the areas of Natura 2000.

Key words

grants and EU funds, the region with special natural values, areas of nature conservation, Natura 2000

1. WPROWADZENIE

Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 stanowi spójny i skoordynowany program realizowany od 1992 roku we wszystkich 27 państwach członkowskich UE. Priorytetem wspomnianego przedsięwzięcia jest ochrony obszarów unikatowych. Tym samym sieć Natura 2000 powstała aby umożliwić trwałą i skuteczną ochroną ekosystemów występujących na obszarze Unii Europejskiej. Natura 2000 chroni szereg rodzajów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków, które w oparciu o obiektywne, jednolite i naukowe kryteria, uważana są za cenne. Sieć Natura 2000 jest koherentnym

systemem ochrony zagrożonych składników różnorodności biologicznej kontynentu europejskiego¹. Sam program Natura 2000 stworzył merytoryczne podstawy do zachowania dziedzictwa przyrodniczego w skali kontynentu i był odpowiedzią na postępującą degradację środowiska naturalnego².

2. GENEZA I PODSTAWY PRAWNE SIECI NATURA 2000

Początków idei ochrony środowiska na skalę całej Europy należy dopatrywać się w latach 70. XX wieku. Właśnie w tym okresie rozpoczęto międzynarodową współpracę na rzecz ochrony przyrody. Przyczynkiem powstania europejskiej polityki ekologicznej było przyjęcie szeregu konwencji, wśród których najistotniejszą pozycję zajmują:³

- Konwencja o obszarach wodno – błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowiska życia ptactwa wodnego z dnia 2 lutego 1971 r., zwana Konwencją Ramsarską (Dz. U. z 29 marca 1978 r. nr 7, poz. 24.),
- Konwencja o ochronie światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego z dnia 16 listopada 1972 r., zwana Konwencją Paryską (Dz.U. 1976 nr 32 poz. 190),
- Konwencja w sprawie handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem z dnia 1973 r., zwana Konwencją Waszyngtońską (z Dz.U. 1991 Nr 27, poz. 112),
- Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z dnia 22 marca 1974 r. (następnie zrewidowana w 1992 r.), zwana Konwencją Helsińską (Dz.U. 1980 nr 18 poz. 64),

¹ P. Otawski, *Wdrażanie sieci Natura 2000 w Polsce – aspekty prawne* [w:] *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Poznań 2004, s. 167.

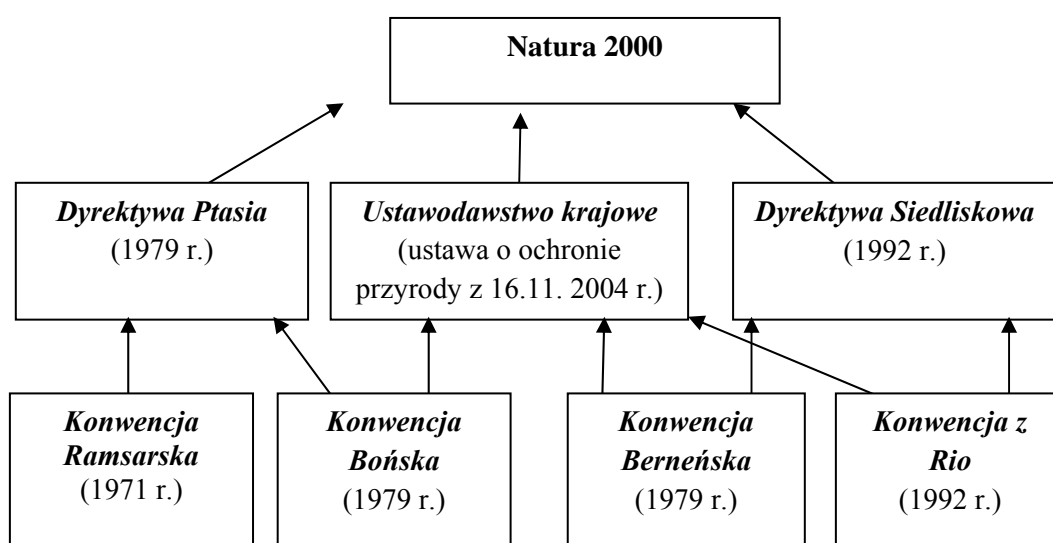
² U. Szymańska, E. Zębek, *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego. Przewodnik do ćwiczeń dla studentów kierunków prawa i administracji*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2010, s.182.

³ M. Makomska – Juchiewicz, S. Tworek, *Miejsce Sieci Natura 2000 w europejskiej ochronie przyrody*, [w:] *Ekologiczna sieć Natura 2000. Problem czy szansa*, red. M. Makomska – Juchiewicz i S. Tworek, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2003, s. 15 – 16, za: U. Szymańska, E. Zębek, *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego. Przewodnik do ćwiczeń dla studentów kierunków prawa i administracji*, Wydawnictwo UWM Olsztyn 2010, s. 182 – 183.

- Konwencja o ochronie gatunków wędrownych dzikich zwierząt z dnia 23 czerwca 1979 r., zwana Konwencją Bońską (Dz. U. z 10 stycznia 2003 r. nr 2, poz. 17.),
- Konwencja o ochronie gatunków europejskich dzikich zwierząt i roślin oraz siedlisk naturalnych z dnia 19 września 1979 r., zwana Konwencją Berneńską (Dz. U. z 25 maja 1996 r. nr 58, poz. 263.),
- Konwencja o różnorodności biologicznej z dnia 5 czerwca 1992 r., zwana Konwencją z Rio (Dz. U. z 6 listopada 2002 r. nr 184, poz. 1532.).

Rysunek 1.

Podstawy Prawne sieci Natura 2000



Źródło: M. Makomska – Juchiewicz, S. Tworek, *Miejsce Sieci Natura 2000 w europejskiej ochronie przyrody*, [w:] M. Makomska – Juchiewicz, S. Tworek (red.) *Ekologiczna sieć Natura 2000. Problem czy szansa*, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2003, s. 10.

Powyższy schemat obrazuje w jaki sposób na gruncie wymienionych konwencji wypracowano liczne postanowienia, które w przyszłości dały podstawę do utworzenia i wprowadzenia systemu Natura 2000.

Podstawą prawną tworzenia i wprowadzania na obszarze UE sieci Natura 2000 są przepisy dwóch aktów prawnych Dyrektywy Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, tzw. Dyrektywy Ptasiej⁴ oraz Dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. o ochronie

⁴ Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa Nr 79/409/EWG (Dz. U. z 25 kwietnia 1979 r. L 103, s. 1 – 18, ze zm.).

siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, tzw. Dyrektywy Siedliskowej (inaczej zwanej Dyrektywą Habitatową)⁵.

Zarówno Dyrektywa Habitatowa jak i Dyrektywa Ptasia stanowią całościowy instrument ochrony fauny i flory oraz siedlisk przyrodniczych w Europie⁶. Warto przypomnieć iż na gruncie prawa unijnego dyrektywy wiążą państwa członkowskie UE co do celu, jaki ma być osiągnięty. Co do zasady istnieje również obowiązek ich transponowania do prawa krajowego⁷. W Polsce program Natura 2000 oficjalnie jest urzeczywistniany od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej czyli od 1 maja 2004 roku. Dyrektywa Ptasia oraz Dyrektywa Siedliskowa zostały transponowane do polskiego porządku prawnego, głównie za pomocą ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸. Wspomniana ustawa stanowi podstawę funkcjonowania Sieci Natura 2000 w Polsce.

3. GŁÓWNE CELE I ZASADY FUNKCJONOWANIA SIECI NATURA 2000

Zamierzenia w zakresie sieci Natura 2000 precyzują dwie wspomniane już dyrektywy, a mianowicie Dyrektywa Ptasia i Dyrektywa Siedliskowa. Artykuł 1 i 2 Dyrektywy 79/409/EWG wskazują iż podstawowym intencją jej wprowadzenia jest nałożenie na państwa członkowskie obowiązku podjęcia wszelkich koniecznych działań zmierzających do zachowania populacji ptactwa występującego w stanie dzikim na obszarze UE „na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu”⁹. W przypadku zaś tzw. Dyrektywy Habitatowej zamiar jej twórców sprowadzał się do zapewnienia różnorodności biologicznej na skutek szeroko zakrojonej ochrony zarówno siedlisk przyrodniczych (poprzez ich „zachowanie lub odtworzenie właściwego stanu ochrony”)

⁵ Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory Nr 92/43/EWG (Dz. U. z 22 lipca 1992 r. L 206, s. 7 – 52, ze zm.).

⁶ J. Ciechanowicz – McLean, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Oficyna Wydawnictwo, Warszawa 2006, s. 54.

⁷ M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s.130.

⁸ Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880.

⁹ Artykuł 2 Dyrektywy Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa Nr 79/409/EWG (Dz. U. z 25 kwietnia 1979 r. L 103, s. 1 – 18, ze zm.).

jak i dzikiej fauny i flory występujących na obszarze Unii Europejskiej. Jednocześnie podkreślone zostało iż środki podjęte w ramach tych zamierzeń „uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne”¹⁰.

Podstawowym dążeniem sieci Natura 2000 jest więc zagwarantowanie konsekwentnej i efektywnej ochrony ekosystemów w wyniku zapewnienia heterogeniczności biologicznej (*biodiversity*), powstrzymania niszczeniu siedlisk przyrodniczych oraz zapewnienia na szeroką skalę ochrony dzikich zwierząt i roślin¹¹. Natura 2000 obliguje państwa członkowskie UE do zachowania dla przyszłych pokoleń różnorodności zarówno gatunków jak i siedlisk wskazanych jako priorytetowe dla Europy. Podstawowym celem wprowadzenia sieci Natura 2000 była więc dbałość o przyrodnicze dziedzictwo Europy a także dążenie do realizacji idei zrównoważonego rozwoju w skali całej Unii Europejskiej¹².

Co do zasady podejmowanie działań sprzecznych z wyżej wymienionymi celami oraz negatywnie oddziałującymi na obszary Natura 2000 jest zakazane. Do tego typu zachowań należą przede wszystkim aktywności¹³:

- pogarszające stan siedlisk wyznaczonych w oparciu o zasady Dyrektywy Siedliskowej,
- wpływające w sposób niekorzystny na gatunki objęte ochroną sieci Natura 2000,
- zmniejszające koherencje obszarów Natura 2000.

Aby zapewnić realizację powyższych zamiarów podkreślono ważkość zasady nie pogarszania¹⁴, zasady prewencji¹⁵ oraz

¹⁰ Art. 2 ust. 3 Dyrektywy Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory Nr 92/43/EWG (Dz. U. z 22 lipca 1992 r. L 206, s. 7 – 52, ze zm.).

¹¹ U. Szymańska, E. Zębek, *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego. Przewodnik do ćwiczeń dla studentów kierunków prawa i administracji*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2010, s. 182.

¹² E. Symonides, „*NATURA 2000*” – koncepcja i podstawy prawne, „Parki Narodowe” Nr 1/2003, s. 3 – 4.

¹³ M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, s. 527.

¹⁴ **Zasada nie pogarszania** wywodzi się z art. 6 ust. 2 Dyrektywy Siedliskowej. Polega na zobowiązaniu organu sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000 do zapobiegania wszelkim możliwym pogorszeniom stanu siedlisk. Jednocześnie organ jest winien powstrzymać zakłócenia spokoju gatunków objętych ochroną.

¹⁵ **Zasada prewencji** (zwana też zasadą zapobiegania lub stosowania środków zapobiegawczych), wprowadzona na mocy JAE. Na jej gruncie wypracowano stanowisko iż cele polityki ekologicznej są najefektywniej osiąmane w przypadku podejmowania działań ubiegających powstanie potencjalnej szkody, G. Grabowska, *Ochrona środowiska w procesie*

zasady ostrożności¹⁶. Ich uregulowanie w kontekście sieci Natura 2000 znajduje się przede wszystkim w art. 6 Dyrektywy Siedliskowej. Na gruncie tego przepisu można wypracować wniosek iż na obszarach sieci Natura 2000 są dopuszczalne te inicjatywy, których realizacja nie spowoduje pogorszenia zaistniałego stanu środowiska. Ponadto w stosunku do tych przedsięwzięć, które mogą negatywnie oddziaływać na chronione siedliska i gatunki istnieje obowiązek ich oceny pod kątem celów Natura 2000. Co ważne ocena ta powinna być przeprowadzona już na etapie planowania badanej inicjatywy¹⁷. W polskim porządku prawnym w powyższym zakresie szczególne znaczenie ma przede wszystkim artykuły 33 – 37 Ustawy z dnia 16 kwietnia o ochronie przyrody¹⁸. Szczegółowe uregulowanie kwestii związanych z koniecznością dokonywania oceny wszelkich przedsięwzięć podejmowanych na obszarach Natura 2000 znajduje się w Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz w ocenie oddziaływania na środowisko¹⁹. Przed wydaniem zgody na jakiegokolwiek przedsięwzięcie w granicach obszarów Natura 2000 oceniany jest więc wpływ jakie dana działalność może wywołać. Wyjątek stanowią przedsięwzięcia, których zadaniem jest ochrona nadrzędnego interesu publicznego. W polskim porządku prawnym organem posiadającym kompetencje w tym zakresie jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska²⁰.

Obszary Natura 2000 funkcjonują tym samym w oparciu o trzy elementy – obowiązku oceny²¹, obowiązku zapobiegania wszelkim pogorszeniom (zgodnemu z zasadą niepogarszania) oraz obowiązku proaktywnej ochrony (obligującym do

integracji Polski z Unią Europejską [w:] M. Kudej (red.) *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 338.

¹⁶ **Zasada ostrożności** (zasada przezorności) została wprowadzona Traktatem z Maastricht. Na jej gruncie przyjmuje się, iż brak dowodów naukowych co do ewentualności zajścia jakiegoś zdarzenia lub zjawiska nie może stać się przyczyną niepodejmowania działań zapobiegawczych, M. M. Kenig – Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 86.

¹⁷ M. Pchałek, B. Rakoczy, *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska – OFICYNA, Warszawa 2010, s.155.

¹⁸ Z. Bukowski, *Obszary chronione, w tym obszary Natura 2000*, *Prawo i Środowisko* 2005, nr 3, s.116.

¹⁹ 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 (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227).

²⁰ M. Pchałek, B. Rakoczy, *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska – OFICYNA, Warszawa 2010, s. 155 – 156.

²¹ Źródłem tego obowiązku jest art. 6 ust. 3 i 6ust. 4 Dyrektywy Siedliskowej.

wykorzystania wszelkich niezbędnych środków które zapewnią odpowiednią ochronę obszarów Natura 2000)²².

4. STRUKTURA I PROCEDURA TWORZENIA SIECI NATURA 2000

Na podstawie Dyrektywy Siedliskowej i Dyrektywy Ptasiej w ramach sieci Natura 2000 wyróżniono na obszarze Unii Europejskiej początkowo 6, a następnie na skutek rozszerzenia 9 regionów biogeograficznych: alpejski, atlantycki, borealny, kontynentalny, panoński, makaronezyjski, śródziemnomorski, stepowy i czarnomorski. Na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej występują dwa z nich – kontynentalny (96 % powierzchni kraju) i alpejski (4 % powierzchni kraju)²³. W przypadku Polski szczególna uwaga jest poświęcona ochronie pierwotnych lasów oraz siedlisk nieleśnych, czyli m.in. torfowisk, ziołorośl, łąk, pastwisk, turni i piarg itd.²⁴.

Obszar w ramach sieci Natura 2000 może swoim zasięgiem obejmować zarówno część jak i całość obszarów oraz obiektów objętych innymi formami ochrony przyrody (w przypadku Polski są to np. parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, użytki ekologiczne, pomniki przyrody, obszary chronionego krajobrazu itd.)²⁵. Każde z państw członkowskich UE jest wyposażane w stworzoną w oparciu o kryteria naukowe, listę siedlisk przyrodniczych i gatunków, które winny zostać objęte programem Natura 2000²⁶. Zwykle postawą podjęcia tego typu działań jest występowanie ekosystemów i gatunków roślin oraz

²² Obowiązek ten wynika dla obszarów siedliskowych wywodzi się z art. 6 ust. 1 Dyrektywy Siedliskowej, a dla obszarów ptasich – z art. 4 Dyrektywy Ptasiej. W Polsce jest on realizowany poprzez ustanawianie, dla każdego obszaru Natura 2000, minimum co 10 lat tzw. planu zadań ochronnych. Dodatkowo na podstawie art. 29 ustawy z 16 listopada 2004 r. o ochronie przyrody minister właściwy do spraw środowiska ustanawia, w drodze rozporządzenia, plan ochrony na 20 lat.

²³ Źródło: <http://natura2000.zrodla.org/regiony-biogeograficzne/>, dostęp z dnia 1 listopada 2012 r.

²⁴ A. Liro, A. Dyduch – Falinowska, J. Passini, *Natura 2000. Europejska Sieć Ekologiczna*, Materiały przygotowane w Narodowej Fundacji ochrony Środowiska na zlecenie MOŚZNiL, s. 22.

²⁵ Art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880).

²⁶ M. Baranowski, M. Makomaska - Juchiewicz, *System ostoi siedliskowych Natura 2000 w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, w: *Problemy organizacji i funkcjonowania systemu ostoi siedliskowych Natura 2000 w Polsce*, red. T. J. Chmielewski, Zeszyty Naukowe Komitetu „Człowiek i Środowisko” PAN nr 38, Warszawa – Lublin 2004, s. 35 – 36.

zwierząt (innych niż ptaki) wymienionych w odpowiednim załączniku Dyrektywy Siedliskowej²⁷.

Na gruncie artykułu 25 ustawy o ochronie przyrody²⁸ w skład sieci Natura 2000 wchodzi następujące niezależne podsystemy:

- **specjalne obszary ochrony siedlisk** – SOO (w Dyrektywie Siedliskowej określone jako ang. *special areas of conservation*, SAC) – ich celem jest zachowanie istniejących lub odtworzenie określonych rodzajów siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem roślin lub zwierząt, a więc ich zamiarem jest odtworzenie właściwego stanu ochrony.
- **obszary specjalnej ochrony ptaków** – OSO (w Dyrektywie Ptasiej określone jako ang. *special protection areas*, SPA) – to obszary ważne dla ochrony siedlisk określonych gatunków i populacji dziko występujących ptaków, zapewniające im bezpieczną egzystencję w ciągu całego życia, w dowolnym jego okresie albo stadium rozwoju: lęgowym, wędrownym i zimowym²⁹,
- **obszary mające znaczenie dla Wspólnoty** – (ang. *site of community importance*, SCI) – stanowi on zgodnie z art. 5 pkt. 2c specjalny obszar ochrony siedlisk, zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji, który w regionie biogeograficznym, do którego należy, w znaczący sposób przyczynia się do zachowania lub odtworzenia stanu właściwej ochrony siedliska przyrodniczego lub gatunku będącego przedmiotem zainteresowania UE, a także może znacząco przyczynić się do spójności sieci obszarów Natura 2000 i zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu biogeograficznego; w przypadku gatunków zwierząt występujących na dużych obszarach obszarem mającym znaczenie dla UE jest obszar w obrębie naturalnego zasięgu takich gatunków, charakteryzujący się fizycznymi lub biologicznymi czynnikami istotnymi dla ich życia lub rozmnażania;³⁰

Stanowienie i wyznaczenie terenów wchodzących w skład OSO i SOO następuje od siebie niezależnie, w związku z czym

²⁷ Źródło: http://natura2000.gdos.gov.pl/natura2000/pl/o_obszarach.php, dostęp z dnia 1 listopada 2012 r.

²⁸ Art. 25 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880).

²⁹ M. Makomska – Juchiewicz, S. Tworek, „Natura 2000”. *Projektowana sieć Natura 2000 w Polsce a krajowy system obszarów chronionych*, „Parki Narodowe” Nr 4/2003 s. 3.

³⁰ Art. 5 pkt. 2c Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880).

możliwa jest sytuacja gdy będą się one w znacznym stopniu się pokrywać lub wręcz być identyczne.

Procedura wyznaczania obszarów Natura 2000 składa się z kilku etapów. W Polsce zgodnie z postanowieniami Ustawy o ochronie przyrody organem uprawnionym do aktywności w tym zakresie jest Minister właściwy do spraw środowiska. Przede wszystkim Minister w drodze rozporządzenia określa typ siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt wymagających ochrony a także kryteria wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania za obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (SCI) i wyznaczenia jako specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszarów kwalifikujących się do wyznaczenia jako obszary specjalnej ochrony ptaków, mając na uwadze zachowanie poszczególnych cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej³¹. Ponadto jego zadaniem jest przekazanie Komisji Europejskiej, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, listy proponowanych obszarów SCI oraz obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO), dodatkowo winien jest przedstawić szacunkowe wyliczenie dotyczące współfinansowania ochrony ze strony UE³². Specjalne obszary ochrony siedlisk, minister wyznacza po uzgodnieniu z Komisją Europejską³³. Wyznaczenie nowych obszarów OSO oraz SOO, jak również dokonywanie zmian lub likwidacja już istniejących obszarów ochrony, wymaga porozumienia ministra właściwego do spraw środowiska z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa i z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej. Wydając rozporządzenie w tej kwestii, minister właściwy do spraw środowiska, jest zobowiązany do określenia nazwy, położenie administracyjnego, obszaru i mapy obszaru, celu oraz przedmiotu ochrony³⁴.

Jak już zostało wspomniane sama procedura tworzenia czy też modyfikowania obszarów Natura 2000 leży w kompetencjach Ministra właściwego do spraw środowiska. Należy jednak podkreślić iż ustawa o ochronie przyrody nakłada na niego obowiązek konsultacji tego typu decyzji z Generalnym

³¹ M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, s. 527.

³² J. Ciechanowicz – McLean, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Oficyna Wydawnictwo, Warszawa 2006, s. 55.

³³ Minister ma na to 6 lat od dnia w którym Komisja Europejska zatwierdzi ten obszar jako obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, art. 27a ust. 4 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880).

³⁴ Art. 27a ust. 1 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880).

Dyrektorem Ochrony Środowiska, odpowiednimi organami administracji a także Komisją Europejską³⁵.

5. ROZWÓJ GOSPODARCZY I INWESTOWANIE W RAMACH SIECI NATURA 2000

Inicjatywa ekologiczna Natura 2000 obejmuje blisko 19% powierzchni Polski, i znacząco wpływa zarówno na tempo jak i kierunki rozwoju obszarów objętych jej ochroną³⁶. Podstawowa nieścisłością i nieporozumieniem w kwestiach dotyczących sieci Natura 2000 jest stosunkowo powszechne przekonanie iż na jej obszarach uniemożliwione są wszelkie inwestycje budowlane czy infrastrukturalne, a także działalność gospodarcza. Jest to o tyle błędne podejście, iż w odróżnieniu od innych postaci ochrony przyrody, program Natura 2000 zezwala na niektóre inicjatywy człowieka³⁷.

Wart podkreślenia w tym kontekście jest fakt, iż idea Natura 2000 bazuje na przekonaniu o tym, że ludzie stanowią koherentny i integralny element środowiska przyrodniczego. Tym samym dążeniem inicjatywy Natura 2000 z pewnością nie jest zlikwidowanie działalności gospodarczej na jej obszarach. Celem sieci jest wypracowanie i urzeczywistnianie szeregu reguł i wymogów po spełnieniu których wykonywanie danej działalności nie wpłynie negatywnie na ochronę gatunków i siedlisk na danym obszarze³⁸. Twórcom koncepcji Natura 2000 zależy na pogodzeniu potrzeby rozwoju gospodarczego z koniecznością ochrony i zapewnienia heterogeniczności biologicznej³⁹.

Kwestie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, rolnej, leśnej łowieckiej i rybackiej na obszarach należących do Natura 2000 w Polsce reguluje m.in. art. 36 ustawy o ochronie

³⁵ U. Szymańska, E. Zębek, *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego. Przewodnik do ćwiczeń dla studentów kierunków prawa i administracji*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2010, s. 187.

³⁶ Marek Kłodziński, *Sieć ekologiczna Natura 2000 a rozwój obszarów wiejskich na terenie Zielonych Płuc Polski ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorczości pozarolniczej*, Kwartalnik Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Suwałkach, nr 1-2, 2010 r., str. 37.

³⁷ A. Bołtromiuk, *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, Wydawnictwo IRWiR PAN, Warszawa 2012, s. 17 – 19.

³⁸ A. Bołtromiuk, *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w Parkach Narodowych*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011, s.20.

³⁹ *Działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000*, Białystok 2012, s. 3, źródło:
http://www.natura2000.efort.pl/pliki/2012/dzialalnosc_gosp_natura2000.pdf, z dnia 1 listopada 2012r.

przyrody. Zgodnie z nim na obszarach objętych inicjatywą Natura 2000 nie jest zakazana „działalność związana z utrzymaniem urzędzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000”⁴⁰. Tym samym w ramach sieci Natura 2000 nie należy dopuszczać projektów, które w zacytowany sposób negatywnie wpływają na chronione gatunki i siedliska. A contrario działania, których urzeczywistnienie jest neutralne, a więc nieszkodliwe dla przedmiotu ochrony mogą być realizowane. Możliwa jest sytuacja gdy prowadzenie działalności gospodarczej, rolnej, leśnej, łowieckiej lub rybackiej wiązałoby się z koniecznością adaptowania wymagań przewidzianych przez program Natura 2000 a jednocześnie w stosunku do danych obszarów nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości. W takich okolicznościach odpowiedni organ, w tym przypadku regionalny dyrektor ochrony środowiska, ma uprawnienie do zawarcia umowy z właścicielem lub posiadaczem obszaru⁴¹, na mocy której ustala „warunki i terminy rozliczenia należności za wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń”⁴².

Podstawowym kryterium wymaganym w ramach Natury 2000 jest poddawanie planowanych inwestycji i działań analizie pod kątem ich wpływu na przedmiot ochrony Natura 2000. Ocena ma skupiać się na możliwych oddziaływaniach przedsięwzięcia na korzystny status ochronny gatunków i siedlisk. Analiza powinna dotyczyć zarówno bezpośrednich jak i pośrednich potencjalnych skutków danej inwestycji na integralność obszarów Natura 2000. Procedurę oceny oddziaływania na środowisko wprowadza art. 6 Dyrektywy Siedliskowej. W Polsce zagadnienie to precyzuje 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 środowisko⁴³. Na gruncie jej postanowień od przyszłego inwestora przede wszystkim wymagane jest uzyskanie oceny oddziaływania planowanego

⁴⁰ Art. 36 ust. 1 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880).

⁴¹ Wyjątek stanowią zarządcy nieruchomości Skarbu Państwa.

⁴² Art. 36 ust. 3 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880).

⁴³ 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.).

przedsięwzięci na środowiska a także w niektórych przypadkach, dodatkowo raportu o oddziaływaniu na środowisko⁴⁴. Raport stanowi ocenę możliwych zależności zachodzących między daną działalnością a ochroną środowiska. Jest on wymagany w sytuacji gdy dana inicjatywa może nieść za sobą negatywne konsekwencje. Tym samym wyróżniono dwa rodzaje inwestycji:

- przedsięwzięcia należące do grupy I, czyli działania w znaczny sposób negatywnie oddziałujące na środowisko, oraz
- przedsięwzięcia należące do grupy II, czyli inicjatywy, które mogą ale nie muszą w sposób szkodliwy wpływać na środowisko.

Raport jest obligatoryjny w przypadku inwestycji należących do pierwszej kategorii. W przypadku działalności z grupy II, są one każdorazowo rozpatrywane indywidualnie. Ocena w ich przypadku może zakończyć się obowiązkiem sporządzenia raportu lub kartą informacyjną o planowanym przedsięwzięciu⁴⁵. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴⁶, zawiera listę porządkującą te dwie kategorie inwestycji. Jeśli początkowa ocena wskazuje, iż planowana działalność będzie miała szkodliwy wpływ na sieć Natura 2000, kolejnym etapem procedury jest wskazanie i analiza wpływu alternatywnych metod osiągnięcia celu projektu. Dopiero niemożność opracowania bezpiecznej dla środowiska alternatywy może spowodować wydanie decyzji odmownej⁴⁷.

Ponadto, istnieją specyficzne okoliczności, w których mimo negatywnego wpływu inwestycji na środowisko wciąż dopuszczalna jest zgoda na jej realizację. Możliwość taką przewiduje art. 34 ustawy o ochronie przyrody. W sytuacji gdy „*przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu*

⁴⁴ B. Wiszniewska, J. A. Farr, J. Jendrońska, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowiska planowanych przedsięwzięć*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2002, za: M. Pchałek, B. Rakoczy, *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska – OFICYNA, Warszawa 2010, s. 69.

⁴⁵ M. Olszewska, *Inwestycje na obszarach Natura 2000*, Euro Ekspert nr 6/2009 (19), Warszawa 2009, s. 9.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2010 nr 213 poz. 1397).

⁴⁷ M. Behnke, M. Kistowski, A. Tyszecki, *System ocen oddziaływania na środowisko w granicach obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz Polsce*, Eko-Konsult, Gdańsk 2004, s. 5 – 9.

publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych” odpowiedni organ⁴⁸ może zezwolić zrealizować działania szkodliwe z punktu widzenia sieci Natura 2000. Jednocześnie w takiej sytuacji wymagane jest „*wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000*”⁴⁹. Koszty kompensacji przyrodniczej, zgodnie z brzmieniem art. 35 ustawy o ochronie przyrody, ponosi podmiot realizujący plan lub przedsięwzięcie. Jeżeli wspomniane okoliczności dotyczą siedlisk i gatunków priorytetowych, wówczas zezwolenie na przedsięwzięcia mogące negatywnie wpływać na obszary Natura 2000, może zostać udzielone wyłącznie w celu ochrony takich wartości jak zdrowie i życie ludzkie czy też bezpieczeństwo powszechne. Ponadto zezwolenie może być wydane w sytuacji gdy szkodliwa dla środowiska inicjatywa umożliwi uzyskanie korzystnych następstw o priorytetowym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego lub wynika z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej⁵⁰.

6. PODSUMOWANIE

Przyczyną powstania programu Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 była potrzeba ochrony obszarów unikatowych w obecnych czasach charakteryzujących się daleko posuniętą ekspansją industrialną i urbanizacją. Jej podstawę prawną stanowią dwie dyrektywy – tzw. Dyrektywa Ptasia z 1979 r. oraz Dyrektywa Siedliskowa z 1992 r. Polska z racji na przystąpienie do struktur Unii Europejskiej również została zobowiązana do wdrażania postanowień programu Natura 2000, czego przejawem był obowiązek przyjęcia szeregu aktów prawnych. Priorytetowe znaczenie w kontekście sieci Natura 2000 ma ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz 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.

Co istotne w odróżnieniu od większości form ochrony przyrody, sieć Natura 2000 nie stoi na przeszkodzie rozwojowi gospodarczego i możliwości inwestycji na obszarach nią objętych. Jedną z podstawowych zasad w kontekście sieci Natura

⁴⁸ W tym przypadku właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, zaś na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego.

⁴⁹ Art. 34 ust. 1 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880).

⁵⁰ Art. 34 ust. 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880).

2000 jest nieograniczenie rozwoju gospodarczego, o ile prowadzenie działalności nie wpływa negatywnie na obszary objęte ochroną. Co więcej w wyjątkowych sytuacjach, po spełnieniu przesłanek przewidzianych w prawie, możliwa jest realizacja również tych przedsięwzięć, które niosą za sobą szkodliwy wpływ na środowisko. Inicjatywa Natura 2000 ma za zadanie m.in. stymulowanie adaptowania działalności gospodarczej do potrzeb ochrony siedlisk i gatunków objętych specjalną ochroną.

Prowadzenie działalności gospodarczej czy też inwestowanie w sposób uwzględniający warunki Natura 2000 jest niewątpliwie bardziej kłopotliwe bowiem wiąże się z dodatkowymi obowiązkami. W założeniu jednak Natura 2000 rekompensuje te niedogodności poprzez możliwość uzyskania zarówno przez podmioty prywatne jak i podmioty publiczne dofinansowań z funduszy unijnych. Należą do nich m.in. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko czy też Instrument Finansowy LIFE+.

Literature:

- Baranowski M., Makomaska – Juchiewicz M., *System ostoji siedliskowych Natura 2000 w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, w: *Problemy organizacji i funkcjonowania systemu ostoji siedliskowych Natura 2000 w Polsce*, red. T. J. Chmielewski, Zeszyty Naukowe Komitetu „Człowiek i Środowisko” PAN nr 38, Warszawa – Lublin 2004.
- Behnke M., Kistowski M., Tyszecki A., *System ocen oddziaływania na środowisko w granicach obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz Polsce*, Eko-Konsult, Gdańsk 2004.
- Bołtromiuk A., *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w Parkach Narodowych*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011.
- Bołtromiuk A., *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, Wydawnictwo IRWiR PAN, Warszawa 2012.
- Bukowski Z., *Obszary chronione, w tym obszary Natura 2000*, Prawo i Środowisko 2005, nr 3.
- Ciechanowicz – McLean J., *Polskie prawo ochrony przyrody*, Oficyna Wydawnictwo, Warszawa 2006.
- Górski M., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Herdegen M., *Prawo europejskie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.

- Kłodziński M., *Sieć ekologiczna Natura 2000 a rozwój obszarów wiejskich na terenie Zielonych Płuc Polski ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorczości pozarolniczej*, Kwartalnik Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Suwałkach, nr 1-2, 2010 r.
- Liro A., Dyduch – Falinowska A., Passini J., *Natura 2000. Europejska Sieć Ekologiczna*, Materiały przygotowane w Narodowej Fundacji ochrony Środowiska na zlecenie MOŚZNiL
- Makomska – Juchiewicz M., Tworek S., *Miejsce Siecie Natura 2000 w europejskiej ochronie przyrody*, [w:] *Ekologiczna sieć Natura 2000. Problem czy szansa*, red. M. Makomska – Juchiewicz i S. Tworek, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2003.
- Olszewska M., *Inwestycje na obszarach Natura 2000*, Euro Ekspert nr 6/2009 (19), Warszawa 2009.
- Otawski P., *Wdrażanie sieci Natura 2000 w Polsce – aspekty prawne* [w:] *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Poznań 2004.
- Pchałek M., Rakoczy B., *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska – OFICYNA, Warszawa 2010.
- Symonides E., „*NATURA 2000*” – *koncepcja i podstawy prawne*, „Parki Narodowe” Nr 1/2003.
- Szymańska U., Zębek E., *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego. Przewodnik do ćwiczeń dla studentów kierunków prawa i administracji*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2010, s.182.

Contact – email:

karolina.zapolska@gmail.com