



**POLITECHNIKA
GDAŃSKA**

WYDZIAŁ ARCHITEKTURY



WFOŚiGW
w Gdańsku

Gdańsk, 2018-04-20

Michał Behnke
Kancelaria Radców Prawnych „CIC”
Pikor, Behnke, Dmoch, Fryzowski Sp. p.,
Gdynia

Ochrona krajobrazu obszarów Natura 2000 - uwarunkowania prawne

Tekst przygotowany dla potrzeb projektu nr RV-4/2018
finansowanego przez WFOŚiGW w Gdańsku:

Ochrona krajobrazu w ocenach oddziaływania na środowisko w świetle współczesnych uwarunkowań prawno-metodologicznych

Zgodnie z art.3 pkt 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹, w zw. z art.25 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody², obszarami Natura 2000 są: 1) obszary specjalnej ochrony ptaków, 2) specjalne obszary ochrony siedlisk, 3) obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. Obszar Natura 2000 może obejmować część lub całość obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-4 i 6-9 ustawy o ochronie przyrody. Walory krajobrazowe o charakterze wartości przyrodniczych mogą stanowić podstawę do objęcia danego obszaru ochroną w aktach tworzących: parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, wskazywane w ww. odesłaniu. Reżimy prawne ochrony krajobrazu i ochrony obszarów Natura 2000 mogą się więc na siebie nakładać.

Obszarami Natura 2000 są również proponowane obszary mające znaczenie dla Wspólnoty Europejskiej, znajdujące się na liście przekazanej przez Ministra Środowiska do Komisji Europejskiej. U podstaw ustalenia kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania za obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia jako specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszarów kwalifikujących się do wyznaczenia jako obszary specjalnej ochrony ptaków, legła i leży nadal potrzeba zachowania poszczególnych cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej, na podstawie których jest wyznaczana sieć

¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.

obszarów Natura 2000. Kryteria te, o naukowym charakterze, określa obecnie rozporządzenie Ministra Środowiska.

Stosownie do pkt 7 w ww. art.3 ustawy o ochronie przyrody, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 obejmuje ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ograniczoną do badania oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Wydawać by więc się mogło na tej podstawie, że skoro ocena taka nie dotyczy oddziaływania na poszczególne elementy środowiska w obszarze Natura 2000, to zagadnienia ochrony krajobrazu pozostają poza jej przedmiotem.

Wniosek taki nie jest jednakże uprawniony już choćby ze względu na podstawowy w tej mierze zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, wynikający z art.33 ustawy o ochronie przyrody. Za niedopuszczalne uznaje się w szczególności działania, które mogłyby: 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Oczywistym jest, że oddziaływanie na krajobraz może degradować stan siedlisk przyrodniczych i odwrotnie, że oddziaływanie na siedliska może powodować skutki krajobrazowe.

Relacja: krajobraz – obszar Natura 2000, jak i zagadnienie krajobrazu obszaru (-ów) Natura 2000 może być więc budowana, jak się wydaje, przede wszystkim wokół związku krajobrazu z:

- 1) chronionymi siedliskami przyrodniczymi,
- 2) ochroną różnorodności biologicznej,
- 3) integralnością obszarów Natura 2000.

„Krajobrazem”, wedle art. 2 pkt 16e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 5 pkt 2e ustawy o ochronie przyrody, jest postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. „Krajobrazami priorytetowymi” są krajobrazy szczególnie cenne dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako takie wymagające zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania (art. 2 pkt 16f ustawy planistycznej, art. 5 pkt 23a ustawy o ochronie przyrody). „Ochrona krajobrazowa” polega na zachowaniu cech charakterystycznych danego krajobrazu (art. 5 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody).

Wartości przyrodnicze obszaru Natura 2000 mogą być zatem podstawą kwalifikacji krajobrazu tego obszaru do kategorii krajobrazu priorytetowego.

Krajobraz wraz z tworam przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami składa się na „środowisko przyrodnicze” (art. 5 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody). Z samej definicji tego środowiska, struktura krajobrazu jest więc wyznaczana m.in. przez siedliska przyrodnicze. Rozumienie to koresponduje z terminologią ustawy o ochronie przyrody. Siedliskiem

przyrodniczym jest bowiem obszar lądowy lub wodny, naturalny, półnaturalny lub antropogeniczny, wyodrębniony w oparciu o cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne (art.5 pkt 17). Siedliskiem przyrodniczym będącym przedmiotem zainteresowania Wspólnoty - siedlisko przyrodnicze, które na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej:

- a) jest zagrożone zanikiem w swoim naturalnym zasięgu lub
- b) ma niewielki zasięg naturalny w wyniku regresji lub z powodu ograniczonego obszaru występowania wynikającego z jego wewnętrznych, przyrodniczych właściwości, lub
- c) stanowi reprezentatywny przykład typowych cech regionu biogeograficznego występującego w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art.5 pkt 17a).

Siedlisko przyrodnicze i krajobraz delimitowane są za pomocą tych samych cech geograficznych, abiotycznych i biotycznych.

W tym też sensie krajobraz jest swoistym agregatem siedlisk przyrodniczych (wyznacznikiem „ogółu elementów” przyrodniczych na danym obszarze), w tym siedlisk, których ochrona stanowiła podstawę wyznaczenia obszaru Natura 2000, jak i „spinaczem”, który decyduje o integralności obszaru i zachowaniu potencjału siedlisk (ich cech charakterystycznych, które decydują o trwaniu tych siedlisk i tworzą określone warunki bytowe, żerowiskowe etc. m.in. dla chronionych gatunków).

Uprawia to tezy, iż:

- 1) ocena oddziaływania przedsięwzięcia na siedliska, a szczególnie na ekosystem, w skład którego wchodzi, jest zarazem oceną oddziaływania na krajobraz.
- 2) ochrona krajobrazu jest pośrednio sposobem i postacią ochrony przedmiotu ochrony obszaru Natura 2000. Ochrona krajobrazowa ma bowiem na celu zachowanie cech charakterystycznych siedlisk przyrodniczych, które budują krajobraz.

Stosownie do brzmienia art.3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³, przez „środowisko” rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, »krajobraz«, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. W definicji tej krajobraz jest elementem różnorodności przyrodniczej. Krajobraz będzie więc, pośrednio, jednym z kryteriów wyznaczania obszarów Natura 2000, skoro kryterium takim jest właśnie bioróżnorodność. Krajobraz będzie zarazem jednym z wyznaczników służących przypisaniu i określeniu znaczenia danego obszaru dla Wspólnoty. Zgodnie z art.5 pkt 2c ustawy o ochronie przyrody, obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty jest projektowany 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 Wspólnoty, a także który może znacząco przyczynić się do spójności sieci obszarów Natura 2000 i zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu biogeograficznego.

Pojęcie różnorodności biologicznej (różnorodność biologiczna - zróżnicowanie żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku i między gatunkami, oraz zróżnicowanie ekosystemów- art.5 pkt 16 ustawy o ochronie przyrody) i oparte na nim podejście ekosystemowe, stanowią ponadto wspólny mianownik dla identyfikacji, waloryzacji i oceny

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.

kondycji przedmiotu ochrony w obszarze Natura 2000 oraz krajobrazu. Pozwala zarazem na właściwe ustalenie zagrożeń oraz przeprowadzenie oceny oddziaływania danego stresora na krajobraz i obszar Natura 2000, w tym jako oddziaływania skumulowanego.

Krajobraz, jego naturalne cechy i ciągłość, mogą w końcu być czynnikiem oceny integralności obszaru Natura 2000 (spójność czynników strukturalnych i funkcjonalnych warunkujących zrównoważone trwanie populacji gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla ochrony których zaprojektowano lub wyznaczono obszar Natura 2000 – art.5 pkt 1d ustawy o ochronie przyrody) i spójności sieci Natura 2000. Ocena oddziaływania na krajobraz i na obszary Natura 2000 posługują się bowiem takimi samymi instrumentami, odwołującymi się tak w przypadku krajobrazów (jednostek krajobrazowych), jak i siedlisk przyrodniczych, do koncepcji matryc, płatów, czy korytarzy.

Mimo że zagadnienia krajobrazu i sieci Natura 2000 wydają się być w pierwszym momencie rozbieżne, to jednak, również w procesie oceny oddziaływania na obszary Natura 2000, będą się one przenikać i determinować. Krajobraz i obszary Natura 2000 będą też mieć w części wspólne narzędzia oceny oddziaływania oraz ochrony.