

Krzysztof Słysz, Teresa Mądry

Konsekwencje realizacji unijnych dyrektyw dotyczących ochrony środowiska dla planowania przestrzennego

Problemy Rozwoju Miast 4/1-2, 42-55

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KONSEKWENCJE REALIZACJI UNIJNYCH DYREKTYW DOTYCZĄCYCH OCHRONY ŚRODOWISKA DLA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Abstrakt: W artykule omówiono, w jaki sposób realizacja unijnych dyrektyw dotyczących ochrony środowiska wpływa na planowanie przestrzenne. Przedstawiono, jakie działania Polska już podjęła (nowe ustawy), a jakie jeszcze musi podjąć, aby mechanizm zarządzania środowiskiem i pośrednio przestrzenią w Polsce był dostosowany do wymogów Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, polityka ekologiczna państwa, Prawo ochrony środowiska, oceny oddziaływania na środowisko, Prawo wodne, Traktat akcesyjny, Krajowy plan gospodarki odpadami, Natura 2000

Przełom XX i XXI wieku to czas istotnych prac nad integracją Polski z Unią Europejską. W Traktacie akcesyjnym Polska zobowiązała się do dostosowania prawa do standardów unijnych, w tym także prawa dotyczącego środowiska w szerokim tego słowa znaczeniu.

Spowodowało to potrzebę uchwalenia nowych ustaw i wydania rozporządzeń, które często w sposób istotny zmieniały dotychczasowe mechanizmy zarządzania środowiskiem, a pośrednio przestrzenią w Polsce.

W ustaleniach II Polityki ekologicznej Państwa (PEP) z grudnia 2000 r. zostały zapisane także zadania dla planowania przestrzennego (pkt 4.5).

W PEP stwierdzono, że system planowania przestrzennego, a więc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gmin, plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz koncepcje polityki zagospodarowania przestrzennego kraju stanowią jedno z podstawowych narzędzi zarządzania środowiskiem oraz realizowania w polityce państwa zasady regionalizacji, rozumianej jako dostosowanie kierunków i sposobów działania w zakresie rozwoju poszczególnych obszarów kraju do ich zróżnicowanych predyspozycji, a także zasady łączenia polityk z różnych dziedzin gospodarki.

Polityka ekologiczna państwa wyodrębniła dla potrzeb polityki ekologicznej trzy strefy problemów. Obejmowały one:

- *strefę obszarów silnie przekształconych i zdegradowanych lub zagrożonych degradacją*, w której konieczna będzie możliwie szybka i znaczna poprawa stanu środowiska poprzez najbardziej aktywną w skali kraju restrukturyzację przemysłu oraz szczególnie skoncentrowane wysiłki w takich dziedzinach, jak wprowadzanie technologii niskowsadowych

i małodopadowych, likwidacja zaniedbań w zakresie infrastruktury ochrony środowiska, rekultywacja terenów zdewastowanych i rewitalizacją ekosystemów, zmiany struktury upraw na skażonych glebach i inne działania ukierunkowane bezpośrednio na zmniejszenie skali występujących na tych terenach zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi oraz dla zdolności środowiska do samoregulacji;

- *strefę obszarów o wysokich walorach przyrodniczych*, która wymagać będzie aktywnego przeciwdziałania możliwej degradacji tych walorów, przede wszystkim poprzez zwiększenie powierzchni terenów podlegających różnym formom specjalnej ochrony określonej przepisami prawa (międzynarodowego, ogólnokrajowego i lokalnego), a także poprzez skuteczne reglamentowanie wszelkich rodzajów i form działalności gospodarczej, które mogą negatywnie oddziaływać na środowisko (w uzasadnionym zakresie) na drodze administracyjnej;
- *strefę obszarów pośrednich*, o dominującej roli rolnictwa i jedynie „wyspowej” urbanizacji i uprzemysłowieniu, w której rozwój gospodarczy i środowisko pozostają w stanie względnej równowagi, a polityka ekologiczna powinna być ukierunkowana na utrzymanie tej równowagi poprzez eliminowanie, ograniczanie lub łagodzenie już występujących bądź potencjalnych niekorzystnych dla środowiska kierunków lub tendencji w działalności gospodarczej (np. nadmiernie intensywny rozwój inwestycji budowlanych na obrzeżach miast i w sąsiedztwie tranzytowych dróg transportu samochodowego, stymulowana przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej ewentualna intensyfikacja produkcji rolnej itp.).

Według zapisów II PEP najistotniejszymi dla polityki ekologicznej obszarami funkcjonalnymi były obszary o szczególnej wrażliwości na antropopresję i szczególnym znaczeniu dla zachowania zasobów przyrodniczych i walorów krajobrazowych środowiska, duże i zwarte kompleksy leśne, obszary występowania deficytów wody, obszary intensywnie zurbanizowane i uprzemysłowione, tereny sąsiadujące z infrastrukturą komunikacyjną, obszary kopalń i zbiorników wód podziemnych, obszary rolnictwa proekologicznego, tereny o wysokich walorach przyrodniczo-krajobrazowych, tereny przygraniczne, obszary o szczególnych walorach przyrodniczych, pasma i węzły sieci wysokich napięć.

W dniu 8 maja 2003 r. Sejm RP uchwalił „Politykę ekologiczną Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2007-2010”. Przygotowanie tego dokumentu należy traktować jako realizację ustaleń ustawy *Prawo ochrony środowiska* z dnia 27 kwietnia 2001 r. oraz jako aktualizację i uszczegółowienie długookresowej „II Polityki ekologicznej państwa”, przede wszystkim w nawiązaniu do priorytetowych kierunków działania określonych w VI Programie działań Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska.

W dokumencie stwierdzono, że podstawowym warunkiem skutecznej realizacji polityki ekologicznej państwa jest respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w strategiach i politykach poszczególnych dziedzin gospodarowania, czyli uwzględniania przy sporządza-

niu tych strategii, polityk oraz ich programów wykonawczych celów ekologicznych na równi z celami gospodarczymi i społecznymi właściwymi dla danego sektora.

Jeden z punktów dokumentu został poświęcony ekologizacji planowania przestrzennego i użytkowania terenu. Według zapisów tego punktu konieczne zmiany w systemie planowania przestrzennego muszą uwzględniać jednocześnie dwa aspekty: z jednej strony szersze włączenie do prac nad planami zagospodarowania przestrzennego i do treści tych planów zagadnień związanych z ochroną środowiska, z drugiej – uproszczenie i przyspieszenie procedur ustalania lokalizacji inwestycji, niezbędnych z punktu widzenia skuteczności podejmowanych starań mających na celu pobudzenie i modernizację gospodarki oraz poprawę sytuacji na rynku pracy.

Wśród ustaw, których zapisy mają istotny wpływ na planowanie przestrzenne, należy wymienić *Prawo ochrony środowiska*, ponieważ co najmniej dwa jej działy, tj. „Postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko” oraz „Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji” mają konsekwencje dla procedur planowania przestrzennego.

Pierwszy z wymienionych działów wprowadził procedury oceniania oddziaływania na środowisko (OOŚ) skutków realizacji planów i programów. Według art. 40 ustawy procedurom OOŚ podlegają projekty koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, projekty planów zagospodarowania przestrzennego oraz projekty strategii rozwoju regionalnego. Dotyczą więc bezpośrednio planowania przestrzennego.

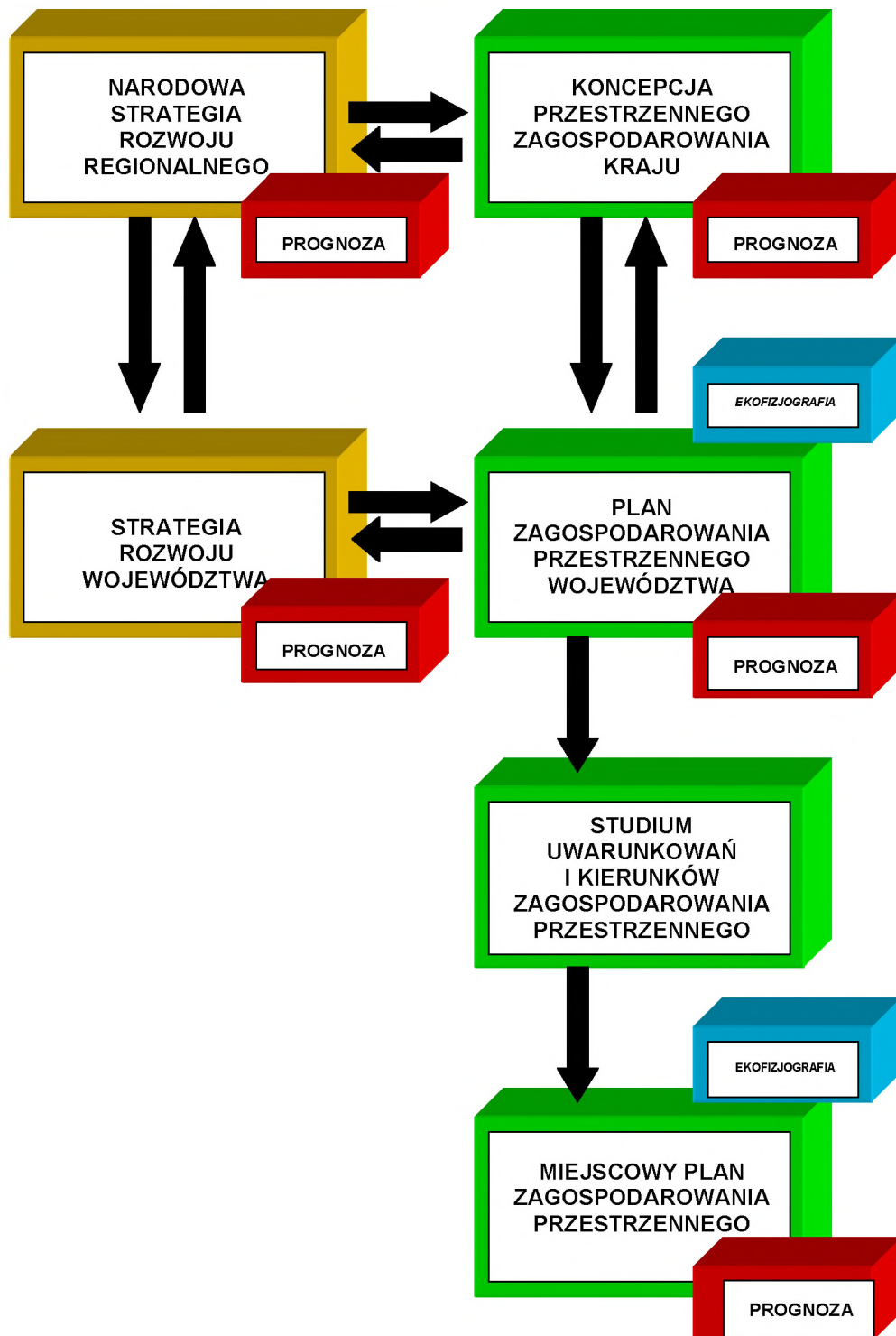
Stosowania procedury OOŚ wymagają także projekty polityk, strategii, planów lub programów takich dziedzin, jak przemysł, transport, gospodarka wodna, energetyka, gospodarka odpadami, leśnictwo, rolnictwo, turystyka, ustalające ramy późniejszej realizacji przedsięwzięć, które mogą znacznie oddziaływać na środowisko.

Oprócz tego procedurom OOŚ podlegają projekty polityk, strategii, planów i programów, które mogłyby znacznie oddziaływać na obszary Natura 2000.

Wymienione dokumenty powinny mieć opracowaną prognozę oddziaływania na środowisko skutków ich realizacji. Oprócz prognoz oddziaływania na środowisko ustawa *Prawo ochrony środowiska* przewiduje opracowania ekofizjograficzne, charakteryzujące poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem, i ich wzajemne powiązania (art. 72 ustawy). Miejsca powiązań prognoz oddziaływania na środowisko oraz opracowań fizjograficznych z dokumentami programowymi i planistycznymi przedstawia ryc. 1.

O stopniu użyteczności procedur OOŚ decyduje to, czy adresaci, do których są kierowane prognozy, są w stanie i czują potrzebę wykorzystania zapisów OOŚ. Rzeczywistym beneficjentem procedur OOŚ często mimo braku tej świadomości powinna być społeczność regionalna lub lokalna. Często społeczność ta nieświadoma jest skutków przyszłych ustaleń

planistycznych z punktu widzenia stanu środowiska, komfortu życia, uciążliwości czy wręcz zagrożenia zdrowia, a stanowisko w tym zakresie powinno być właśnie w ocenie oddziaływania na środowisko.



Ryc. 1. Współzależność niektórych dokumentów programowych i planistycznych oraz dokumentów z zakresu ochrony środowiska

Jak dotychczas procedury OOŚ nie zawsze mają taki wpływ na racjonalizację gospodarki przestrzeni, jaki mogłyby mieć. Między innymi wynika to z faktu, że OOŚ traktowane są jako koreferaty środowiskowe do planów, programów itp. już po ich opracowaniu a przed uchwaleniem. W takim przypadku autorzy tych dokumentów są niechętnie ustosunkowani do uwag, zaleceń itp., które mogą powodować konieczność zmian w opracowanych dokumentach. Często obligatoryjne terminy realizacji planów warunkują możliwość zmian czy uzupełnień. Jeżeli jeszcze odbiorcy dokumentów, a więc samorządy gmin, powiatów czy województw, nie czują potrzeby uwzględnienia wniosków z OOŚ, to opracowania te tracą znaczenie dla racjonalnego podejścia do problemów ochrony środowiska.

Aby zmienić ten stan rzeczy, konieczne byłoby prowadzenie prac nad dokumentami planowania przestrzennego równocześnie z opracowaniem OOŚ, co dałoby możliwość korygowania. Po drugie, planiści przestrzenni powinni przyswoić sobie sposoby analizowania wniosków wynikających z ocen oddziaływania na środowisko. Między innymi przydatne mogą być wyniki kwantyfikowania rozwiązań planistycznych z punktu widzenia warunków ochrony środowiska [8].

Kolejnym szczeblem, na którym działa procedura OOŚ, są postępowania związane z podejmowaniem decyzji dotyczących planowanych przedsięwzięć.

Ustawa mówi, że wydanie decyzji w sprawie planowanego przedsięwzięcia, które ze względu na swój charakter może znacznie oddziaływać na środowisko, wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (art. 46, ust. 1).

Nowelizacja ustawy *Prawo ochrony środowiska* z dnia 18 maja 2005 r. wprowadziła obligatoryjną potrzebę postępowania w sprawie OOŚ nie tylko jak dotychczas dla planowanych przedsięwzięć mogących znacznie oddziaływać na środowisko zgodnie z rozporządzeniem RM z dnia 9 listopada 2004 r. [9], ale także dla innych przedsięwzięć, które mogą znacznie oddziaływać na obszary Natura 2000.

Realizacja wymienionych przedsięwzięć według znowelizowanej ustawy jest dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych (DoŚU). Dokument ten jest nowością i ma na celu zapewnienie wykorzystania wniosków z ocen, wydłuża jednak procedurę dochodzenia do realizacji przedsięwzięcia (ryc. 2).

Drugą z ustaw, która powstała w duchu dyrektyw unijnych, jest *Prawo wodne*. Znaczna część jej ustaleń bazuje na starej ustawie *Prawo wodne* z roku 1947, ale pojawiły także się nowe zapisy, które mogą mieć wpływ na planowanie przestrzenne.

Oprócz znanych ustaleń z dotychczasowej ustawy, dotyczących stref ochronnych ujęć wody i wynikających z tego ograniczeń w użytkowaniu terenów w ich granicach, nowa ustawa dodatkowo wskazuje na potrzebę ochrony zasobów wodnych zbiorników wód śródlądowych przez ustanowienie dla nich obszaru ochronnego (art. 59 ust. 1).

Ustawa nie precyzuje, których zbiorników to dotyczy. Równocześnie podaje, że na tych obszarach można zabronić wznoszenia obiektów budowlanych, a szczególnie lokalizowania inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć, które mogły znacznie oddziaływać na środowisko [9]. Są to więc kolejne obszary z możliwością ograniczeń w użytkowaniu.

Kolejnym zagadnieniem, które może mieć istotny wpływ na planowanie niektórych obszarów, jest ochrona przed powodzią. Ustawa Prawo wodne w art. 80 wskazuje, że ochronę przed powodzią realizuje się między innymi przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych.

Ustawa wskazała obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, do których zalicza:

- obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią,
- strefy przepływów wezbrań powodziowych określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- obszary potencjalnego zagrożenia powodzią,
- obszary nieobwałowane, narażone na niebezpieczeństwo powodzi.

Wszystkie wymienione obszary uwzględnia się przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jak planiści przestrzenni powinni realizować postulat art. 80 ustawy, ustawodawca nie określił. Pomocny może być poradnik proponujący metodyczne podejście do zasygnalizowanego problemu [6], który został opracowany na zlecenie ówczesnego Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

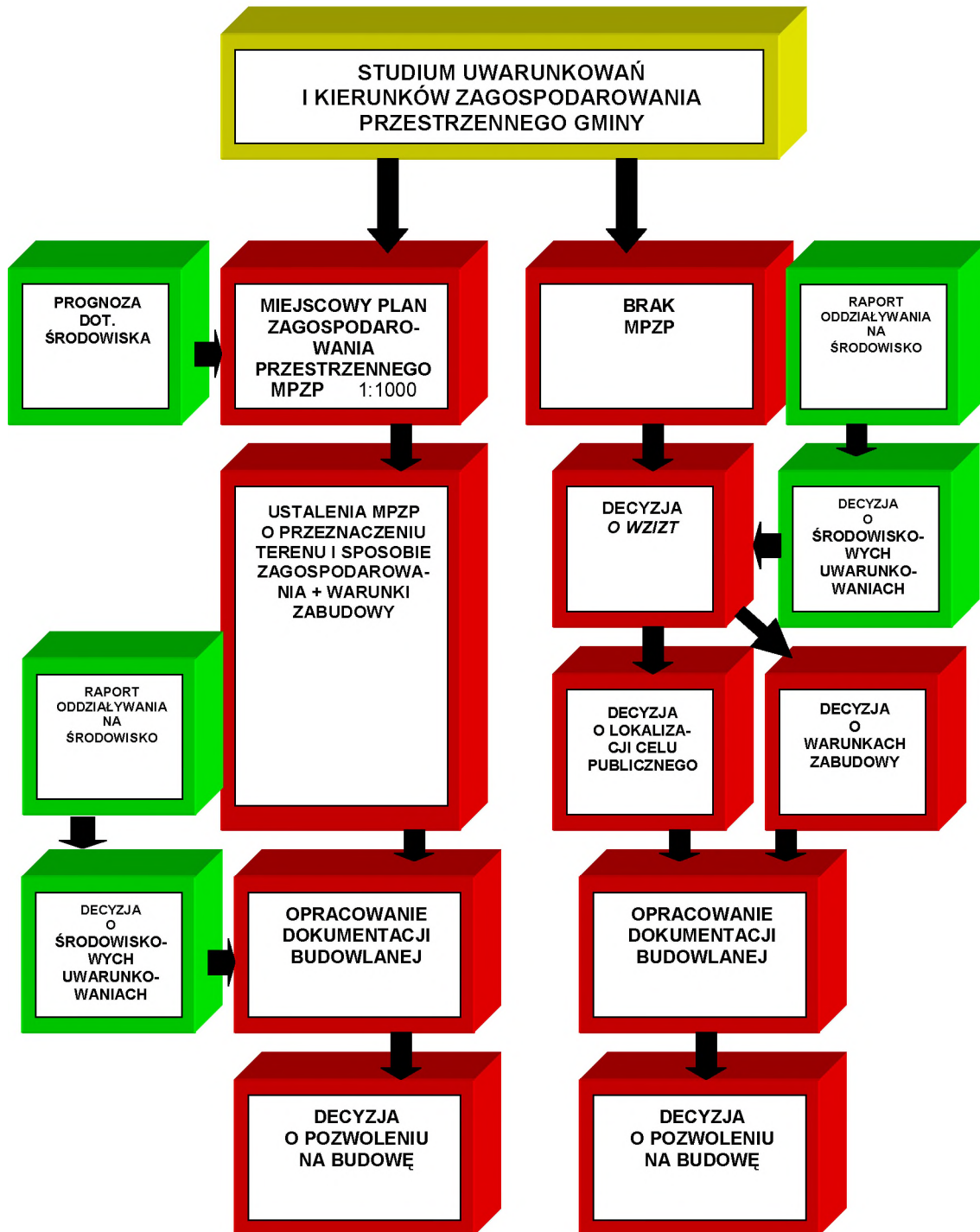
Do chwili napisania niniejszego artykułu instytucja powołana do wyznaczenia w przestrzeni terenów zagrożonych powodzią, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, nie opracowała dokumentu, z którego mogliby korzystać planiści.

Planowanie przestrzenne powiązane jest też z gospodarowaniem wodami. Zgodnie z ustawą Prawo wodne w Polsce powinno się opracowywać (art. 113 ust. 1):

- plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy,
- plany ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy.

Także te plany powinny być opracowane przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej, a ich ustalenia powinny być uwzględniane w strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województwa oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Oprócz tego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 118) powinny być uwzględnione plany ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego. Jakie mogą być skutki tych zapisów dla gospodarowania przestrzenią, trudno powiedzieć, a odpowiedź będzie można, kiedy plany te zostaną opracowane. Ustawa Prawo wodne odnosi się także do ochrony za-

sobów wodnych, w tym poprzez kanalizowanie terenów zurbanizowanych oraz budowę oczyszczalni ścieków.



Ryc. 2. Rola decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych w procedurze podejmowania decyzji o inwestycji, która może znacznie oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć oddziałujących na obszary Natura 2000

Nowe Prawo wodne w art. 43 wprowadziło pojęcie aglomeracji do definiowania potrzeb uzbrojenia terenów w sieci kanalizacyjne. Zgodnie z cytowanym artykułem „aglomeracja oznacza teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych”. Na tej podstawie został opracowany „Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych”, według którego aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców⁸ powyżej 2000 powinny być wyposażone w sieci kanalizacyjne dla ścieków komunalnych, zakończone oczyszczalniami ścieków. Z analizy Programu wynika, że potrzebne są 244 nowe oczyszczalnie. Powstaje pytanie, jak ta ilość przekłada się na potrzeby terenowe.

Bazując na wskaźnikach podanych w literaturze [7] oraz wprowadzając pewne założenia do obliczeń (ograniczenia w obszerności niniejszego artykułu nie pozwalają na cytowanie obliczeń), uzyskano potrzeby terenowe w skali kraju, które są jednak znikome (rzędu 320 ha).

Zgodnie z dyrektywami unijnymi, polskie oczyszczalnie ścieków powinny zapewniać redukcję azotu i fosforu w 75%. Aby to osiągnąć istniejące oczyszczalnie ścieków powinny być rozbudowane o cały nowy ciąg technologiczny. Jeżeli brakuje miejsca pod nowe obiekty technologiczne, to w wielu przypadkach konieczne będzie powiększanie terenów oczyszczalni ścieków.

Jak wynika z danych statystycznych, jest ich dużo, bo 588. W jakim stopniu ten fakt może mieć wpływ na potrzebę terenu? Trudno szacować realną potrzebę terenu związaną z budową nowych obiektów, ale jeżeli przyjmiemy, że dla 1/3 wszystkich oczyszczalni potrzebny będzie nowy teren pod rozbudowę, to daje to około 330 ha tylko na potrzeby modernizacji istniejących obiektów.

W ramach realizacji zapisów Traktatu akcesyjnego mówi się także o potrzebie rozbudowy wielu oczyszczalni dotychczas przeciążonych hydraulicznie. Ile terenu może być wymagane dla ich rozbudowy, trudno oszacować, ale jeżeli przyjmie się, że dotyczy to tylko 20% dotychczasowych oczyszczalni, to otrzymamy powierzchnię około 75 ha.

Na zakończenie tej części rozważań należy zwrócić uwagę na przyszłe potrzeby budowy oczyszczalni ścieków dla wsi. Jakie one rzeczywiście będą?

Według oficjalnych danych statystycznych w Polsce jest 49 gmin miejskich i 26 gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich liczących poniżej 2 tys. mieszkańców, czyli razem 75 gmin, których część nie ma systemu kanalizacji sanitarnej. Potrzebny jest więc teren pod nowe oczyszczalnie ścieków.

⁸ RLM – jeden równoważny mieszkaniec, czyli ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażony jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen w ilości 60 g tlenu na dobę.

Reasumując, aby Polska zrealizowała ustalenia Traktatu akcesyjnego z punktu widzenia potrzeb ochrony środowiska tylko w zakresie ochrony zasobów wodnych poprzez skanalizowanie obszarów zainwestowanych, muszą być zrealizowane obiekty, które wymagać będą w skali kraju zajęcia co najmniej 850 ha terenu. Są to więc wielkości nieznaczące, ale ze względu na specyfikę obiektów ich lokalizowanie będzie bardzo trudne do uzgodnienia, wywoła bowiem protesty mieszkańców.

Wśród problemów, których rozwiązanie w wyniku realizacji dyrektyw unijnych ustalono, była także gospodarka odpadami. Konsekwencją tego było uchwalenie *Ustawy o odpadach* [4], a następnie w 2002 r. Krajowego planu gospodarki odpadami.

Plan określił spodziewane ilości składowanych odpadów komunalnych w l. 2002-2015 oraz planowaną objętość składowisk tych odpadów. Do 2015 r. planuje się, że objętość składowisk komunalnych wynosić powinna ponad 200 mln m³, co w przeliczeniu na zajętą powierzchnię terenu wynosi ok. 700 ha. Do tej powierzchni należy doliczyć tereny wokół składowisk, przeznaczone pod obiekty i urządzenia towarzyszące. Ostrożnie szacując, można przyjmować, że sumaryczne potrzeby terenu będą sięgać 1500 ha. Niezależnie od odpadów komunalnych wytwarzane będą odpady z sektora gospodarczego, z największym udziałem przemysłu wydobywczego.

Wśród odpadów wydobywczych największy udział ma górnictwo węgla kamiennego (ponad 51%). Drugim sektorem gospodarczym wytwarzającym największe ilości odpadów składowanych jest sektor energetyczny. Odpady te powstają głównie w procesie spalania surowców energetycznych (węgiel kamienny i brunatny) oraz w wyniku oczyszczania gazów odlotowych.

Podstawowymi odpadami stałymi, powstającymi w toku produkcji energii elektrycznej i cieplej ze spalania paliw stałych w elektrowniach i elektrociepłowniach, są tzw. odpady paleniskowe oraz produkty odsiarczania spalin. W ostatnich latach odpady te są w dużej części są wykorzystywane. Pozostałe odpady są jednak składowane na składowiskach przemysłowych.

W przyszłości należy się spodziewać relatywnego zmniejszenia się (w stosunku do wzrostu produkcji) ilości wytwarzanych odpadów, np. w wyniku nowych, bezodpadowych technologii. Spadek ilości odpadów może sięgać kilkudziesięciu procent. Równocześnie wraz z doskonaleniem metod przerobu odpadów zwiększy się ilość odzyskiwanych odpadów, poprzednio zdeponowanych na składowiskach. Pojawi się więc możliwość odzyskiwania części terenów po składowiskach. Będzie to jednak wymagać kosztownych procesów rekultywacji. Uwzględniając wszystkie omówione procesy, należy jednak przewidywać w przyszłości zajęcie pod składowiska około 600 ha terenu. Tak jak w przypadku oczyszczalni ścieków problemem nie będzie sumaryczna powierzchnia zajęta pod składowiska, lecz ich lokalizacja, która będzie następczą wiele kłopotów planistom przestrzennym.

Zgodnie z dyrektywami unijnymi, nowa ustawa *Prawo ochrony środowiska* wprowadziła pojęcie ścieków deszczowych w odróżnieniu od wód deszczowych. Zapis ten został zawarty w art. 3 pkt 38c, który mówi, że wody deszczowe określa się jako ścieki deszczowe, lecz odwadniające drogi o dużym obciążeniu ruchem. Spodziewana jakość ścieków deszczowych będzie wiązać się z koniecznością projektowania specjalnych urządzeń podczyszczających te ścieki do wielkości dopuszczanych normami. Wśród urządzeń służących do podczyszczania ścieków stosuje się zestawy składające się z osadników oraz separatorów różnych firm i różnych konstrukcji. Zestawy te wymagają jednak dodatkowych powierzchni, najczęściej poza granicą rezerwacji terenu pod potrzeby drogi, czyli poza tzw. korytarzem zajętości.

Czasami konieczne staje się projektowanie zbiorników retencyjnych lub retencyjno-infiltracyjnych z wykorzystaniem procesów odparowywania. Zbiorniki te wymagają jeszcze większych terenów niż zestawy składające się z osadników i separatorów.

Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że większość dróg, które będą modernizowane, nie ma obecnie jakichkolwiek urządzeń ochronnych, urządzenia takie będą więc konieczne. Przeprowadzono szacunkowe obliczenia dla autostrad i dróg szybkiego ruchu, z których wynika, że w tym zakresie nie będzie jakichkolwiek trudności.

Akcesja do Unii Europejskiej zmusiła Polskę do zwiększenia wysiłków w zakresie ochrony przyrody i środowiska przyrodniczego, pozwoliła na spojrzenie na problemy ochrony przyrody z ogólnoeuropejskiego punktu widzenia.

Sposoby ochrony przyrody Wspólnoty Europejskiej opierają się głównie na ogólnoeuropejskiej sieci obszarów chronionych pod nazwą Natura 2000 oraz sieci ekologicznej ECONET. Sieci te są rozwinięciem programu w kierunku tworzenia rzeczywistych powiązań ekologicznych między terenami chronionymi. Ustawy oraz inne dokumenty państwowe i regionalne uwzględniają akty prawa międzynarodowego oraz dyrektywy Unii Europejskiej (ochrona bioróżnorodności, ochrona siedlisk, ochrona sieci ekologicznej).

Sieć Natura 2000 to wypełnianie zobowiązań Unii Europejskiej nałożonych przez Konwencję w Rio. Podstawę prawną sieci Natura 2000 stanowią: Dyrektywa ptasia (79/409/EWG z 2.04.1979) i Dyrektywa siedliskowa (92/43/EWG z 1.05.1992). Ustawa o ochronie przyrody wprowadziła obszary Natura 2000 jako jedną z form ochrony przyrody. Obszary te, tak jak wszystkie formy ochrony przyrody, mają istotny wpływ na planowanie przestrzenne. Stopień oddziaływania różnego użytkowania terenu będzie zależał od specyficznych wymagań ochronnych, mniej lub bardziej rygorystycznych. Wynika z tego, że planiści przestrzenni w przyszłości będą mieli jeszcze dużo spraw do rozwiązania.

Polska sieć Natura 2000 opiera się na systemie parków narodowych, krajobrazowych i rezerwatów oraz innych form ochrony. Ostatecznie do projektu sieci Natura włączono wszystkie parki narodowe, 75% parków krajobrazowych (przynajmniej częściowo) oraz 56% rezerwatów przyrody. Około 58% powierzchni projektowanej sieci znajduje się poza trzema

podstawowymi formami ochrony obszarowej (parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerваты przyrody). Obszary Natura 2000 nieobjęte powyższymi formami ochrony w znacznej części znajdują się na terenie obszarów chronionego krajobrazu (26,1%) bądź też otulin parków narodowych (2,6%) i krajobrazowych (4,1%). Całkowicie poza systemem obszarów chronionych i ich otulin pozostaje obecnie 24,8% ogólnej powierzchni projektowanej sieci.

Włączenia do obszarów Natura 2000 kolejnych terenów postulują organizacje pozarządowe. Proponują one uwzględnić obszary specjalnej ochrony ptaków oraz obszary ochrony siedliskowej. Z bilansów propozycji wynika, że w poszczególnych województwach będą to tereny o następującym procentowym udziale w odniesieniu do powierzchni poszczególnych województw:

– dolnośląskie	11%
– kujawsko-pomorskie	18%
– lubelskie	7%
– lubuskie	34%
– łódzkie	0,6%
– małopolskie	18%
– mazowieckie	5%
– opolskie	0,7%
– podkarpackie	12%
– podlaskie	9%
– pomorskie	6%
– śląskie	8%
– świętokrzyskie	0%
– warmińsko-mazurskie	9%
– wielkopolskie	5%
– zachodniopomorskie	24%

W skali całego kraju propozycje te obejmują ponad 32 tys. km², co daje około 10% powierzchni kraju.

Na podstawie list ostoi o szczególnym znaczeniu dla Wspólnoty można stwierdzić, że ponad 15% powierzchni Danii, Grecji, Włoch i Hiszpanii zostanie włączonych do sieci. W Austrii, Finlandii, Irlandii, Portugalii i Szwecji sieć Natura 2000 obejmuje ponad 7% terytorium.

Ewentualne ograniczenia dla tych terenów w gospodarce będą wynikać ze specyfiki obszaru ochronnego. Niektóre obszary, jeśli stan ich zachowania jest właściwy, nie będą wymagały podejmowania żadnych działań ochronnych, a działalność ludzka będzie dla nich szkodliwa tylko wówczas, gdy prowadzona będzie zbyt intensywnie. Do takich ob-

szarów zaliczamy np. torfowiska wysokie, jeziora oligotroficzne, siedliska naskalne czy nadbrzeżne.

Inaczej jest w przypadku wszelkiego rodzaju łąk, muraw itp. Ograniczenia gospodarcze będą tam dotyczyły zarówno nadmiernej intensyfikacji produkcji rolnej, jak i zaprzestania użytkowania, co bezpośrednio prowadzi do ich zarastania i w konsekwencji utraty walorów przyrodniczych.

Ochrona siedlisk leśnych, mimo ich naturalnego charakteru, nie będzie polegać na objęciu lasu ochroną rezerwatową i wyłączeniu go z gospodarki leśnej. Możliwe więc będzie prowadzenie gospodarki leśnej na tym obszarze, tyle że z uwzględnieniem tzw. ekologicznych wzorców zarządzania zgodnych z ustawą o lasach z 1991 r., która najwyższą rangę nadała środowiskotwórczym, pozaprodukcyjnym funkcjom lasu.

Bardzo ważnym działem gospodarki prowadzonej na obszarach Natura 2000 jest turystyka. Konieczne będzie szukanie kompromisu między wzrastającymi wymaganiami turystów a ograniczeniami wynikającymi ze wskazań ochrony przyrody. Trzeba też pamiętać, że zachowanie walorów przyrodniczych w gruncie rzeczy leży w interesie osób uprawiających turystykę. Podejście takie jest już powszechnie uznawane i zaowocowało rozpropagowaniem tzw. turystyki przyjaznej dla środowiska.

Sieć Natura 2000, prócz typowo przyrodniczych celów odnosi się także do zadań związanych z rozwojem rolnictwa i polityką strukturalną obszarów wiejskich. Jest to o tyle usprawiedliwione, że około 1/3 gruntów zaproponowanych do tej sieci to grunty rolne (pola, łąki i pastwiska). Doświadczenia wielu krajów Unii Europejskiej wskazują, że rozwój rolnictwa ukierunkowany jedynie na wzrost produkcji rolnej i osiąganie zysków powoduje zarazem niszczenie środowiska i pogarszanie stanu przyrody. Proces ten jest tym bardziej widoczny, im bardziej uprzemysławiane są metody produkcji. Dlatego wiele krajów próbuje przywracać bardziej tradycyjne metody produkcji rolnej, wdrażając zarazem ideę rolnictwa zrównoważonego, a więc nieco mniej wydajnego, lecz bezpieczniejszego dla środowiska. Odchodzi się więc od wspierania intensywnego rolnictwa na rzecz programów rolnych uwzględniających ochronę środowiska.

Generalnie trzeba się zgodzić ze zdaniem wielu autorów, że sieć Natura 2000 pomimo różnych uwarunkowań nie będzie czynnikiem hamującym rozwój gospodarczy danego regionu, a w niektórych przypadkach będzie nową jakością, ponieważ uruchomi mechanizmy rozwoju rolnictwa ekologicznego, turystyki lub rekreacji.

Streszczenie

Konsekwencją przystąpienia Polski do Unii Europejskiej jest dostosowanie prawa, w tym także prawa dotyczącego środowiska do standardów unijnych. W związku z tym w Polsce pojawiło się wiele nowych ustaw i rozporządzeń wykonawczych, które zmieniają dotychczasowy mechanizm zarządzania środowiskiem, a pośrednio również przestrzenią. W wielu dokumentach o znaczeniu krajowym (Polityka ekologiczna Państwa, Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych), regionalnym czy też lokalnym (plany zagospodarowania przestrzennego, programy ochrony środowiska) zostały zapisane zadania, mające na celu ochronę środowiska, oraz zadania dla planowania przestrzennego.

Dla procedur planowania przestrzennego mają konsekwencje zapisy prawne dotyczące ocen oddziaływania na środowisko oraz skutków realizacji planów i programów (prognozy). Obecnie oceny oddziaływania na środowisko mają największe znaczenie w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji dotyczących planowanych przedsięwzięć.

Wpływ na gospodarowanie przestrzenią w kraju mają ustawy, w których są zapisy dotyczące obszarów o ograniczonym użytkowaniu. Istotny wpływ na planowanie przestrzenne mają problemy dotyczące obszarów zagrożonych powodzią. Ochronę przed powodzią realizuje się między innymi przez sposób zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych.

Gospodarowanie przestrzenią w Polsce zgodnie z dyrektywami unijnymi będzie związane z zajęciem terenów pod oczyszczalnie ścieków, urządzenia ochrony wód (zbiorniki retencyjne, separatory) oraz składowiska odpadów.

Polska w wyniku przystąpienia do Unii Europejskiej zmuszona została do zwiększenia wysiłków w zakresie ochrony przyrody i środowiska przyrodniczego. Integracja europejska pozwoliła na spojrzenie na problemy ochrony przyrody z punktu widzenia ogólnoeuropejskiego. Sposoby ochrony przyrody Wspólnoty Europejskiej opierają się głównie na ogólnoeuropejskiej sieci obszarów chronionych pod nazwą Natura 2000. Skutkami dla planowania przestrzennego na obszarach Natura 2000 będą ograniczenia, które dotyczą raczej nowych inwestycji i znacznej intensyfikacji gospodarki.

Literatura

1. *Ustawa z dnia 16 października 1991 r. O ochronie przyrody*, Dz. U. nr 92, poz. 880 z późn. zm.
2. *II Polityka ekologiczna Państwa*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2000.
3. *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. nr 62, poz. 627 z późn. zm.
4. *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. O odpadach*, Dz. U. nr 62, poz. 628 z późn. zm.
5. *Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*, Dz. U. nr 115, poz. 1229 z późn. zm.
6. Pawłowska K., Słysz K., *Zagrożenia i ochrona przed powodzią w planowaniu przestrzennym, Poradnik metodyczny*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków 2002.
7. Heidrich Z., *Powierzchnia miejskich oczyszczalni ścieków*, GWiTS nr 8, 2002.
8. Kistowski M., *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw*, Uniwersytet Gdański, Poznań 2003.
9. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko*, Dz. U. nr 257, poz. 2573.

CONSEQUENCES OF THE IMPLEMENTATION OF THE EU DIRECTIVES CONCERNING ENVIRONMENTAL PROTECTION FOR SPATIAL PLANNING

Abstract: The authors discuss how the methods of implementation of the EU Directives concerning environmental protection affect spatial planning. They presented Polish activities (new laws and regulation) that have been completed and must still be adopted for the mechanism of environmental management and indirect spatial management in Poland to be adjusted to the EU requirements.

Key Words: spatial planning, government's ecological policy, Environmental Protection Law, Evaluations of Environmental Effects, Water Law, Accession Treaty, National Waste Management Plan, Natura 2000

Dr inż. Krzysztof Słysz
Instytut Rozwoju Miast, Kraków
Mgr inż. Teresa Mądry
Instytut Rozwoju Miast, Kraków