

ANNA MAJCHROWSKA*

REALIZACJA ZAPISÓW EUROPEJSKIEJ KONWENCJI KRAJOBRAZOWEJ

IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN LANDSCAPE CONVENTION

Streszczenie

Polska jako sygnatariusz Europejskiej Konwencji Krajobrazowej podjęła się m.in.: prawnie uznać krajobraz za ważny składnik otoczenia ludzkiego oraz ustanowić i wdrażać politykę krajobrazową, mającą na celu ochronę krajobrazu, jego zarządzanie i planowanie; integrować pojęcie krajobrazu z tematyką planowania przestrzennego oraz politykami sektorowymi mogącymi mieć wpływ na krajobraz. Niniejszy artykuł informuje o przebiegu wdrażania zapisów konwencji.

Słowa kluczowe: Europejska Konwencja Krajobrazowa, implementacja, krajobraz

Abstract

Having ratified the European Landscape Convention, Poland undertook to recognise landscapes in law as an important element of people's surroundings, to establish and implement landscape policy aimed at landscape protection, management and planning, and to integrate landscapes into spatial planning and to any sector policies with possible impact on landscape. The paper reviews some activities contributing to the implementation of the European Landscape Convention.

Keywords: European Landscape Convention, implementation, landscape

*Dr Anna Majchrowska, Katedra Geografii Fizycznej, Wydział Nauk Geograficznych, Uniwersytet Łódzki.

1. Wstęp

Europejska Konwencja Krajobrazowa jest wielostronną umową międzynarodową przyjętą w ramach Rady Europy. Konwencję sporządzono we Florencji 20 października 2000 r. Weszła w życie 1 marca 2004 r. Do tej pory (X 2007) konwencję ratyfikowało 27 państw, a dalsze 8 krajów podpisało dokument bez zatwierdzania w formie ratyfikacji [1].

Konwencje Rady Europy, w tym Konwencja Krajobrazowa, pełnią rolę wytycznych i standardów prawa, gdyż moc wiążącą mają tylko wobec tych państw, które przez przyjęcie umów dobrowolnie wyrażają zgodę na wdrażanie i przestrzeganie ich postanowień. Wśród państw-sygnatariuszy Europejskiej Konwencji Krajobrazowej jest także Polska, która podpisała ją 21 grudnia 2001 r., a 27 września 2004 r. ostatecznie przyjęła umowę przez ratyfikację. Ustalenia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej obowiązują w naszym kraju od 1 stycznia 2005 r. Tekst umowy został opublikowany po polsku w Dzienniku Ustaw w 2006 r. [2]. Wdrażanie konwencji w kraju koordynuje Departament Leśnictwa, Ochrony Przyrody i Krajobrazu Ministerstwa Środowiska.

2. Przedmiot i cele konwencji

Europejska Konwencja Krajobrazowa definiuje krajobraz jako fragment powierzchni ziemi postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i antropogenicznych (art. 1). Definicja ta odzwierciedla pogląd, że krajobraz stanowi całość, której składowe przyrodnicze i kulturowe należy ujmować i rozpatrywać łącznie.

Ustalenia konwencji opierają się na założeniu, że krajobraz pełni ważną ogólnospołeczną rolę w wielu dziedzinach: w kulturze, ochronie przyrody i sprawach socjalnych oraz stanowi zasób sprzyjający działalności gospodarczej i umożliwiający poprawę warunków życia. Ponadto krajobraz jest podstawowym składnikiem dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, umacniającym tożsamość jednostek i społeczności lokalnych. Każdy krajobraz zasługuje na uwagę i odpowiednie podejście jako element otoczenia ludzkiego i ważny czynnik jakości życia ludzi na terenach wiejskich, miejskich i podmiejskich. Zapisy konwencji odnoszą się do wszystkich krajobrazów, bez względu na ich jakość, zarówno do uznawanych za cenne i unikatowe, jak i do krajobrazów pospolitych oraz zdegradowanych. Obejmują obszary lądowe, wód śródlądowych i mórz (art. 2).

Głównym celem konwencji jest promowanie działań na rzecz krajobrazu – jego ochrona, zarządzanie i planowanie, a także organizowanie europejskiej współpracy w tym zakresie (art. 3).

Akceptując zasady i cele konwencji, państwa-sygnatariusze zobowiązują się chronić krajobrazy, zarządzać nimi i planować je, stosując szerokie spektrum ogólnych i szczegółowych środków (art. 5 i 6). Strony konwencji podejmują się [2, 3]:

- prawnie uznać krajobraz za ważny element otoczenia ludzkiego, wyraz zróżnicowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego oraz podstawę tożsamości społecznej,
- ustanowić i wdrażać politykę krajobrazową, mającą na celu ochronę krajobrazu, jego zarządzanie i planowanie,
- ustanowić procedury uczestnictwa społeczeństwa, władz lokalnych i regionalnych oraz innych zainteresowanych grup w działaniach na rzecz krajobrazu,

- uwzględnić pojęcie krajobrazu w politykach sektorowych, mających bezpośredni i pośredni wpływ na krajobraz (w planowaniu przestrzennym, gospodarce regionalnej, polityce kulturalnej, ekologicznej, społecznej i gospodarczej oraz innych),
- prowadzić działania mające na celu podnoszenie świadomości społeczeństwa na temat wartości i roli krajobrazów oraz zachodzących w nich zmian, a także upowszechniać edukację krajobrazową na różnych szczeblach oraz organizować szkolenia w zakresie oceny i działań dotyczących krajobrazu: ochrony, zarządzania i planowania,
- pogłębiać wiedzę o krajobrazach na swoim terytorium: zidentyfikować krajobrazy, określić i przeanalizować ich charakter oraz czynniki przyczyniające się do jego zmiany,
- dokonać oceny zidentyfikowanych krajobrazów z uwzględnieniem swoistych wartości przypisywanych im przez zainteresowane społeczności i zdefiniować cele jakości krajobrazów,
- wspierać współpracę międzynarodową, zwłaszcza transgraniczną na poziomie lokalnym i regionalnym oraz wdrażać międzynarodowe programy krajobrazowe; rozwijać wzajemną pomoc naukową i techniczną oraz wymianę specjalistów.

3. Działania na rzecz realizacji postanowień konwencji

Najwyższym organem konwencji jest Konferencja Stron, której sesje odbyły się w latach 2001, 2002, 2004 (specjalna konferencja z okazji wejścia w życie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej) oraz w marcu 2007 r. Zasadniczym przedmiotem obrad podczas Konferencji Stron jest stałe ulepszanie procesu wdrażania zobowiązań wynikających z konwencji. Konferencje Stron podejmują wiele decyzji w sprawie realizacji celów i zasad konwencji [4] i promują ideę krajobrazu w celu zwiększenia liczby państw przystępujących do konwencji.

Od 2002 roku, oprócz Konferencji Stron Konwencji, głównym forum państw-sygnatariuszy i miejscem międzynarodowej wymiany doświadczeń są spotkania warsztatowe, organizowane regularnie co pół roku przez różne kraje. W trakcie warsztatów poruszane są szczegółowe zagadnienia związane z wdrażaniem konwencji.

Dwa spotkania, które odbyły się w 2002 r. poświęcone były polityce krajobrazowej, identyfikacji i ocenie krajobrazów oraz celom jakości krajobrazu, a także zagadnieniom dotyczącym podnoszenia świadomości i edukacji, innowacyjnym narzędziom stosowanym w ochronie krajobrazu, zarządzaniu i planowaniu oraz regułom przyznawania Nagrody Krajobrazowej Rady Europy. Wśród tematów, które poruszone zostały w trakcie warsztatów zorganizowanych w 2003 r. znalazły się: integracja krajobrazu z międzynarodowymi politykami i programami oraz krajobrazy transgraniczne; rola krajobrazu w kształtowaniu jakości życia jednostek i społeczności oraz związku krajobrazu i planowania przestrzennego. Warsztaty w Cork w 2005 r. poświęcone były krajobrazom miejskim i podmiejskim. Spotkanie warsztatowe w Lublianie w maju 2006 r. miało tytuł „Krajobraz i społeczeństwo”, a kolejne – w Gironie, we wrześniu 2006 r. – dotyczyło celów jakości krajobrazu. Kolejne warsztaty zorganizowane w Sabinie, w Rumunii w 2007 r., poświęcone były problematyce krajobrazów wiejskich. Każde ze spotkań było okazją do zaprezentowania nowych doświadczeń we wdrażaniu postanowień konwencji, w szczególności przez kraj-gospodarza warsztatów.

Inną okazję do debat stanowią narodowe seminaria. Ich rola polega na generowaniu krajowych, interdyscyplinarnych dyskusji na tematy związane z krajobrazem. Do tej pory seminaria narodowe zostały zorganizowane w następujących państwach: Armenii, Rosji, Rumunii i Albanii. W 2007 roku kolejne seminarium jest planowane na Cyprze.

Rozwój wiedzy o krajobrazach jest jednym ze zobowiązań przyjętych przez sygnatariuszy konwencji. W ostatnich latach w wielu państwach europejskich przystąpiono do realizacji prac badawczych i rozwojowych nawiązujących do sformułowań zawartych w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Inicjatywy te dotyczą między innymi identyfikacji krajobrazów, ich oceny, wypracowania standardów jakości krajobrazu. Przykłady projektów badawczych o tematyce krajobrazowej przedstawiono w oddzielnym artykule [5].

Polska, jak dotąd, w niewielkim stopniu włączała się do współpracy międzynarodowej.

4. Działania na rzecz realizacji postanowień konwencji w Polsce

W prawie polskim nie ma jednoznacznej definicji krajobrazu, a sam termin krajobraz pojawia się w wielu dokumentach prawnych w różnych kontekstach [6]. Ustawa Prawo ochrony środowiska [7] traktuje krajobraz jako jeden z elementów środowiska przyrodniczego, które definiowane jest następująco: „ogół elementów przyrodniczych, w tym przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat”. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [8] zawiera pojęcie krajobrazu kulturowego, który definiuje jako „przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze”.

W Ustawie o ochronie przyrody [9] znajduje się określenie „ochrona krajobrazowa”, która oznacza „zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu”, a walory krajobrazowe są zdefiniowane jako: „wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nimi rzeźba terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka”.

W ostatnich latach opracowano wiele dokumentów strategicznych, które w różnym zakresie uwzględniają zagadnienie krajobrazu. Do dokumentów tych należy zaliczyć m.in.:

- *Politykę ekologiczną państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010* [10],
- *Projekt polityki ekologicznej państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011–2014* [11],
- *Krajową strategię ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań* [12],
- *Koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* [13].

W opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody [14], obecnie mamy do czynienia z kryzysem ochrony krajobrazu w Polsce. Głównym jego przejawem jest nieprzestrzeganie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Mimo iż konwencja obowiązuje od stycznia 2005 r., do tej pory Polska nie transponowała jej do polskiego prawa, a obowiązujące przepisy prawne w ograniczonym stopniu umożliwiają realizację celów i zasad Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. W tej sytuacji należy dążyć do jak najszybszego pełnego wdrożenia zapisów konwencji do aktów prawa polskiego.

Państwowa Rada Ochrony Przyrody opracowała projekt zmian w prawie polskim, wynikających z wdrażania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej [15]. PROP proponuje wprowadzenie zmian zasadniczych dla implementacji konwencji w trzech ustawach: o ochronie przyrody, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w Prawie ochrony środowiska. Projekt PROP zakłada wprowadzenie definicji krajobrazu i standardów jakości krajobrazu oraz rozszerzenie definicji ochrony krajobrazu zgodnie z wymową Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Zasady ustalania standardów jakości krajobrazu zostałyby określone przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki przestrzennej.

Wśród zmian do Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znajdują się propozycje wprowadzenia celu ochrony krajobrazu jako dobra wspólnego oraz wprowadzenia pojęć jednostek krajobrazowych i standardów jakości krajobrazu. Standardy dla danego obszaru byłyby ustalane w studium uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy [16].

W Ustawie o ochronie przyrody PROP proponuje zobowiązać ministra właściwego do spraw środowiska do sporządzenia projektu krajowej polityki krajobrazowej wraz z programem działań. Dokument ten, wraz z innymi krajowymi strategiami dotyczącymi ochrony przyrody wynikającymi z uczestnictwa Polski w Konwencji o różnorodności biologicznej i Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, miałyby moc wiążącą dla strategii i planów oraz programów związanych z korzystaniem z zasobów środowiska, przyrody i krajobrazu. Podlegałyby aktualizacji co 10 lat.

Kolejne zmiany proponowane w Ustawie o ochronie przyrody miałyby na celu zwiększenie efektywności ochrony krajobrazu w granicach obszarowych form ochrony przyrody, takich jak parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, np. poprzez ustalenie dla nich standardów jakości krajobrazu.

Jednym z pierwszych kroków ku wdrażaniu celów i zasad konwencji było podjęcie prac nad stworzeniem Czerwonej Księgi Krajobrazów Polskich zawierającej opisy krajobrazów najcenniejszych w skali naszego kraju. W ogólnych zarysach opracowanie wzorowane było na Światowej Czerwonej Liście Gatunków Zagrożonych, tworzonej przez Światową Unię Ochrony Przyrody (IUCN), i polskich wersjach czerwonych ksiąg sporządzonych przez Instytut Ochrony Przyrody PAN w Krakowie.

Pomysł Czerwonej Księgi Krajobrazów Polskich powstał w 2002 r. w Komisji Ochrony Krajobrazu, Przyrody Nieożywionej Państwowej Rady Ochrony Przyrody. Prace, określane jako pilotażowe, przeprowadzono na zlecenie Ministerstwa Środowiska w latach 2003–2004. Polegały one na sklasyfikowaniu rodzajów i typów krajobrazów, określeniu zakresu ich charakterystyki i na wyborze kryteriów kwalifikujących krajobrazy do Czerwonej Księgi [17].

Oprócz prac legislacyjnych i badań naukowych, większej aktywności wymagają dziedziny edukacji i podnoszenia poziomu świadomości społecznej dotyczącej różnych aspektów krajobrazu, co ściśle związane jest z przemianą społeczności lokalnych we współautorów i wykonawców pozytywnych działań, których przedmiotem jest krajobraz.

Literatura

- [1] *State of signatures and ratifications of the European Landscape Convention*, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=176&CM=8&DF=&CL=ENG>.
- [2] *Europejska Konwencja Krajobrazowa* (DzU 2006, Nr 14, poz. 98).
- [3] Baranowska-Janota M., *Europejska Konwencja Krajobrazowa a ochrona krajobrazu w Polsce*, [w:] Domański B., Skiba S. (red.), *Geografia i sacrum*, t. 1, Kraków 2005.
- [4] Déjeant-Pons M., *The European Landscape Convention*, The Forum UNESCO University and Heritage, 10th International Seminar "Cultural Landscapes in the 21st Century", Newcastle-upon-Tyne, 2005, <http://www.ncl.ac.uk/unescolandscapes/files/DEJEANTPONSMaguelonne.pdf>.
- [5] Majchrowska A., *Europejska Konwencja Krajobrazowa impulsem dla badań interdyscyplinarnych*, [w:] Richling A. (red.), *Regionalne studia ekologiczno-krajobrazowe*, Warszawa 2006, 49-59.
- [6] Giedych R., *Uwarunkowania prawne planowania, ochrony i zarządzania krajobrazem w Polsce w świetle Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, [w:] Kistowski M. (red.), *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego*, Przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską, Gdańsk 2004, 29-34.
- [7] Prawo ochrony środowiska (DzU 2001, Nr 62, poz. 627).
- [8] Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (DzU 2003, Nr 162, poz. 1568).
- [9] Ustawa o ochronie przyrody (DzU 2004, Nr 92, poz. 880).
- [10] *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010* (M.P. 2003, Nr 33, poz. 433).
- [11] *Projekt polityki ekologicznej państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014*, http://www.mos.gov.pl/2materialy_informacyjne/raporty_opracowania/pep.pdf.
- [12] *Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań*, http://biodiv.mos.gov.pl/biodiv/files/Krajowa_strategia.pdf.
- [13] *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (M.P. 2001, Nr 26, poz. 432).
- [14] Państwowa Rada Ochrony Przyrody, *Najważniejsze problemy ochrony przyrody w Polsce*, <http://www.prop.org.pl/pliki/2007-05-28-dewrw4444422211edd.pdf>.
- [15] Państwowa Rada Ochrony Przyrody, *Projekt zmian w prawie ochrony przyrody: Ochrona krajobrazu, implementacja Konwencji Krajobrazowej*, http://www.mos.gov.pl/prop/stanowiska_opinie/zm_implementation.pdf.
- [16] Państwowa Rada Ochrony Przyrody, *Wnioski do zmiany ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, <http://www.prop.org.pl/pliki/2007-03-05-iy432dbi2bd8274373333.pdf>.
- [17] Baranowska-Janota M., Marcinek R., Myczkowski Z., *Koncepcja Czerwonej Księgi Krajobrazów Polski*, *Aura* 3, 2007, 10-13.