

Czy Natura to szansa?



MAREK KŁODZIŃSKI

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa
Polska Akademia Nauk, Warszawa
marek.klodzinski@irwirpan.waw.pl
Prof. dr hab. Marek Kłodziński jest kierownikiem Zakładu
Ekonomii Wsi w IRWiR PAN. Interesuje się zjawiskiem
dwuzawodowości w rolnictwie, prostymi formami kooperacji
w rolnictwie, rozwojem lokalnym, przedsiębiorczością i kapitałem
społecznym polskiej wsi.

Sieć Natura 2000 to ratunek dla ważnych zasobów przyrodniczych Polski. Ale jej wprowadzanie wymaga rozsądnego dialogu z władzami i społecznością lokalną

Intensywny rozwój gospodarczy krajów Unii Europejskiej doprowadził do utraty wielu ekosystemów, a tym samym do znacznego osłabienia różnorodności biologicznej. Niezwykle istotna jest więc troska o zachowanie dziedzictwa przyrodniczego i niedopuszczenie do dalszej jego dewastacji. Ta idea towarzyszyła utworzeniu sieci ekologicznej Natura 2000, która obecnie pokrywa już jedną piątą terytorium UE. Podstawę prawną stanowią tu dwa akty prawne: dyrektywa o ochronie dzikich ptaków i dyrektywa o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Przewidują one stworzenie systemu obszarów połączonych korytarzami ekologicznymi tworzącymi razem spójną sieć ekologiczną.

Polska jako członek UE także zobowiązała się do wyznaczenia terenów, które należy objąć siecią ekologiczną, a także do stworzenia prawnych zasad ich ochrony. W tej chwili mamy 959 obszarów Natura 2000 (ponad 20% powierzchni kraju). Sieć daje ochronie przyrody w Polsce większą skuteczność, dyrektywy unijne mają bowiem charakter tzw. twardego prawa, a więc muszą być przestrzegane pod groźbą sankcji finansowych.

Trudności i błędy

Program Natura 2000 przez polskich ekologów został przyjęty entuzjastycznie. Mniej

entuzjazmu wykazują władze lokalne, które uważają, że obowiązujące na obszarach Natura 2000 zakazy i nakazy hamują rozwój gospodarczy regionów. Natura 2000 jest często postrzegana także jako czynnik ograniczający w gminie przestrzeń, w której mogłyby być realizowane różne inwestycje.

Przy wprowadzaniu Natura 2000 popełniono wiele błędów, które dziś skutkują krytycznym stosunkiem władz lokalnych do tej formy ochrony przyrody. Najpoważniejszym z nich był brak konsultacji z gospodarzami terenu i arbitralne wyznaczanie terenów Natura 2000. Pomijano często milczeniem zgłaszane przez lokalne władze problemy społeczno-gospodarcze wynikające dla danego terenu z tytułu objęcia go Naturą 2000, gdyż uznano, że o wytyczeniu granic sieci decydują wyłącznie kryteria naukowe. Kontrola NIK przeprowadzona w 2008 roku dotycząca skuteczności wdrażania sieci Natura 2000 uznała za niespójne i nieprecyzyjne obowiązujące wówczas prawo regulujące funkcjonowanie sieci, za nierzetelny proces typowania jej obszarów niejednokrotnie na podstawie archiwalnych, niekompletnych, a nawet błędnych danych przyrodniczych. Kontrola potwierdziła też pomijanie opinii władz lokalnych. Jako niesprawny i nieskuteczny oceniono ówczesny system zarządzania, w tym brak jasno ustalonych kompetencji poszczególnych organów administracji państwowej, częste zmiany organizacyjne w strukturze Ministerstwa Środowiska, zwłaszcza osób bezpośrednio odpowiedzialnych za Naturę 2000, słaby pionowy i poziomy przepływ informacji. Wśród wykniętych nieprawidłowości znalazł się także brak oszacowania kosztów wdrażania i funkcjonowania sieci.

Ponieważ wytyczanie sieci miało w Polsce zbyt duże opóźnienie (co groziło sankcjami ze strony UE), stworzono nową strukturę organizacyjną zajmującą się zarządzaniem ochroną przyrody: Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska (GDOŚ) wraz z szesnastoma regionalnymi dyrekcjami (RDOŚ), które otrzymały zadanie przyspieszenia procesu wytyczania sieci.



Aby program Natura 2000 nie wzbudzał zbyt wielu kontrowersji, niezbędne było przybliżenie lokalnym społecznościom, czym jest na konkretnym terenie i jakie niesie z sobą zarówno korzyści, jak i zagrożenia

Niewątpliwie Natura 2000 jest bardzo potrzebną formą ochrony przyrody. Aby jednak nie wzbudzała zbyt wielu kontrowersji, niezbędne było przybliżenie lokalnym społecznościom, czym jest na konkretnym terenie i jakie niesie z sobą zarówno korzyści, jak i zagrożenia. Tego właśnie nie zrobiono w okresie jej tworzenia. Ta niedoskonałość procesu komunikacji społecznej odbija się na sposobie postrzegania sieci.

Co za dużo...

Unia Europejska w swych dyrektywach nie narzuca ani nie podpowiada rozwiązań i sposobów zarządzania Naturą 2000. Chce jedynie rozliczać z efektów jej wprowadzenia – sprawdzać, czy stan zlokalizowanych na jej obszarze cennych siedlisk i gatunków nie ulega pogorszeniu. Niesprecyzowanie wielu kwestii pozostawiło krajom członkowskim dużą swobodę w interpretacji dyrektyw oraz szerokie pole dla własnych krajowych inicjatyw.

Polska zdecydowała się na zbyt ambitny i szeroki zakres działań. Natura 2000 została wdrożona jako system niezależny przestrzennie od dotychczas istniejących form ochrony przyrody. W dużym procencie znajduje się na terenie parków narodowych, lasów państwowych czy parków krajobrazowych. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska narzuciła tym instytucjom nowe zadania związane z Naturą 2000, nie dała jednak na nie środków. Poza tym sytuacja wzajemnych relacji tych instytucji nie jest do końca przejrzysta.

GDOŚ i jej regionalne biura liczą już 1200 pracowników i zostały powołane tak, jakby w Polsce nikt dotychczas nie zajmował się ochroną środowiska. Nie we wszystkich krajach UE zdecydowano się na tworzenie tak kosztownych struktur do zarządzania siecią i jej monitorowania. Przeważnie powierzono te zadania już istniejącym instytucjom. Tymczasem w Polsce dla właściwego zarządzania siecią ma być stworzone do 2013 roku 430 Planów Zadań Ochronnych (PZO), które mają stanowić podstawę wprowadzenia właściwych działań ochronnych w poszczególnych obszarach Natury 2000. Po 2013 roku zaplanowano dalszych 537 PZO. Nie ma głębszego uzasadnienia tak skomplikowanego i kosztownego zadania, jakim jest tworzenie odrębnego planu dla każdego obszaru. Tym bardziej że wprowadzenie PZO nie jest w Unii obligatoryjne. Część krajów członkowskich objęła nimi tylko wybrane siedliska lub – tak jak Austria – tworzy je dla całych regionów grupujących po kilkadziesiąt obszarów sieci, co czyni proces planowania tańszym, bardziej zrozumiałym i elastycznym.

Wadą polskiego podejścia jest też słaba harmonizacja celów środowiskowych ze społeczno-gospodarczymi. Ciekawe jest, jak PZO postrzegają wójtowie gmin. Z 231 badanych 51% uważa, że tworzenie PZO ogranicza inwestycje w gminie, 37% widzi w nich kolejny uciążliwy obowiązek dla siebie, a 26% – źródło przyszłych konfliktów. Tylko 3% wójtów dostrzega w PZO pozytywne strony.

Sieć Natura 2000 w Polsce została przez projektantów ukierunkowana raczej na wąsko

Europejska sieć ekologiczna Natura 2000 w Polsce

Natura 2000



Polska jako członek UE także zobowiązała się do wyznaczenia terenów, które należy objąć siecią ekologiczną

rozumianą ochronę przyrody z pominięciem zrównoważonego rozwoju tych terenów, a więc zachowania pewnych niezbędnych proporcji między rozwojem gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Konflikt interesów rodzi się często z faktu niedostatku form finansowania zarówno ochrony samej przyrody, jak i kosztów ponoszonych przez tych, którzy na miejscu się tym zajmują. Dlatego gminy objęte Naturą 2000 domagają się specjalnej subwencji środowiskowej w wysokości 200 zł na 1 hektar obszaru chronionego. Polska zdecydowanie nie doszacowała wydatków związanych z siecią Natura 2000 – przewidziała że koszt zarządzania tymi obszarami wyniesie 14 euro na 1 hektar (Cypr np. uznał, że 900 euro). Przewidziany w UE średni szacunkowy koszt określany jest na 63 euro na 1 hektar.

Unia przewiduje, że utrzymanie sieci Natura 2000 w nie pogorszonej formie kosztować będzie kraje członkowskie 6 mld euro rocznie. Zagwarantowane przez nią środki na ten cel stanowią zaledwie 25% tej sumy. Kluczową kwestią są nie tylko pieniądze przeznaczone na monitoring i zarządzanie siecią – bo tylko takie zaplanowano w Polsce – ale także rekompensaty dla tych, którzy zamieszkują tereny chronione, gdyż od nich w dużej mierze zależy stan środowiska.

Między ekologami a lokalną społecznością

Wśród ekologów dominuje bezkompromisowe podejście polegające na traktowaniu zasobów

przyrody jako nieodnawialnych i bezcennych. Z kolei wójtom krytycznie oceniającym wpływ Natury 2000 na gospodarkę lokalną trudno się oderwać od własnych problemów społeczno-gospodarczych. Tymczasem ich waga może być niewielka w porównaniu z problemami, jakie mogą się pojawić, jeśli będziemy traktować ochronę środowiska z przymrużeniem oka.

Dążenie do kompromisu jest warunkiem niezbędnym, aby było możliwe bezkonfliktowe współistnienie funkcji środowiskowej, gospodarczej i społecznej. Nie ulega wątpliwości, że środowisko należy chronić, ale w każdej sytuacji należy indywidualnie ważyć racje oponentów, unikając podejścia arbitralnego. Tylko rzeczowa dyskusja pozwoli na „odsianie” misyjnego (skrajnego) podejścia, jaki można dostrzec zarówno u niektórych ekologów, jak i niektórych przedstawicieli władz lokalnych. Życie w każdej zbiorowości generuje spory – są interesy indywidualne, ale jest też interes publiczny, w którego imię uzasadnione są nie raz dotkliwe ograniczenia. Powstaje jednak pytanie, dlaczego te ograniczenia mają dotyczyć tylko ludności wiejskiej o małych dochodach. Czy koszty ochrony obszarów Natura 2000 nie powinny dotyczyć w równym stopniu wszystkich podatników? To może pomogłoby znaleźć środki na rekompensaty za tak zwane utracone korzyści dla gmin i tych podmiotów gospodarczych, dla których Natura 2000 wprowadziła istotne ograniczenia w ich dotychczasowej swobodzie działania.

Szansa na rozwój

Przepisy stworzone przez ustawodawcę polskiego przewidują, że każda inwestycja – zarówno mała, jak i duża – może oddziaływać negatywnie na obszary Natury 2000. Dlatego inwestor jest zobowiązany przedstawić ocenę jej oddziaływania na środowisko. Dobrze sporządzona ocena oddziaływania musi opierać się na rzetelnej analizie naukowej, co oczywiście kosztuje. Do tego dochodzi okres oczekiwania na decyzję. Zdaniem wójtów powyższe procedury zniechęcają inwestorów, którzy wybierają dla swej działalności gminy nieobjęte tego typu restrykcjami.

Na ograniczenia – traktowane przez inwestorów jako utrudnienia – należy spojrzeć pod kątem szansy ochrony pewnych unikatowych terenów. Zasoby środowiska przyrodniczego mogą także przesądzić o większej atrakcyjności gminy. Nie oznacza to jednak, że należy pominąć milczeniem krytyczne uwagi lokalnych społeczności i liczyć na to, że w miarę upływu czasu po prostu przyzwyczają się one do nowych nakazów i zakazów. Dlatego niezbędne są korekty w zbyt pospiesznie uchwalonej ustawie środowiskowej oraz pomoc lokalnym władzom w wypracowaniu mechanizmów zabezpieczających obszary sieci przed nadmierną marginalizacją. Proponowany na obszarach sieci rozwój turystyki nie wystarczy, aby zaspokoić ambicje rozwojowe lokalnych społeczności.

W zgodzie z Naturą 2000

Pod względem atrakcyjności przyrodniczej obszar Polski jest bardzo zróżnicowany. W wielu rejonach zachowały się niezwykle cenny naturalny krajobraz wiejski oraz unikatowe ekosystemy. Ich ochrona jest ważnym zadaniem dla społeczności lokalnych. Jednak władze gminne i właściciele gruntów często kierują się kryterium zysku. Powołanie obszaru Natura 2000 jest więc szansą dla nowego podejścia do problemu ochrony przyrody. Należy pomóc gminnym samorządom w wypracowaniu modelowych przykładów współpracy inwestorów, administracji, ekologów i lokalnych społeczności. To absolutnie niezbędne przy realizacji nowych zasad postępowania związanego z wymogami Natury 2000. Zasady te są często trudne do pogodzenia z szybszym rozwojem gospodarczym, do jakiego chcą dążyć władze lokalne. Co zrobić, aby Natura 2000 nie stanowiła dla rozwoju zbyt silnej bariery?

Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania jest bardzo ważne, gdyż duża część działań związanych z ochroną środowiska realizuje się na szczeblu lokalnym. Udowodnienie, że z Naturą 2000 można żyć na co dzień w zgodzie, wymagać będzie nie tylko wysiłku informacyjnego, lecz także finansowego. Mimo że gminy mogą obecnie ubiegać się o rekompensaty z kilku funduszy za fakt posiadania na swym terenie Natury 2000, to nie ulega wątpliwości, że środki te są zbyt skromne i rozproszone. Gminy przygotowały więc projekt ustawy, która dotyczy subwencji ekologicznej na każdy hektar terenów chronionych. Zdają sobie bowiem sprawę z tego, że decyzje związane z powołaniem sieci Natura 2000 nie zostaną cofnięte i bojkotowanie związanych z nią regulacji prawnych nie wchodzi w rachubę. Jednak bez większej aprobaty gmin dla tej szczytnej idei trudno będzie mówić o sukcesie.

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska powinna obok wcielania w życie kolejnej konserwatorskiej formy ochrony przyrody wspierać także dążenie gmin w ich zrównoważonym rozwoju. Konieczna staje się zmiana podejścia do problemów, jakie niesie z sobą funkcjonowanie sieci Natura 2000 we wszelkich programach i strategiach rozwoju obszarów wiejskich. Strategie te muszą poprzez stały monitoring, który prowadzą ośrodki naukowe uwzględniać realnie występujące zjawiska, a nie opierać się na powielonych zapisach, które nie uwzględniały czynnika środowiskowego w postaci Natury 2000. ■

Chcesz wiedzieć więcej?

Kłodziński M., Bołtromiuk A. *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski* (2011). Wyd. IRWiR PAN, Warszawa.

Pod względem atrakcyjności przyrodniczej obszar Polski jest bardzo zróżnicowany. W wielu rejonach, np. w Biebrzańskim Parku Narodowym, zachowały się unikatowe ekosystemy

Natura 2000

