

Sieć obszarów Natura 2000 w polskich realiach



Małgorzata FALENCKA-JABŁOŃSKA

Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 stała się faktem i chociaż istnieje w naszym kraju od szeregu lat, to jednak wiedza na temat tej formy ochrony przyrody wśród Polaków, niezależnie od ich metryki, jest wyjątkowo skąpa. W tej sytuacji trudno oczekiwać zrozumienia i akceptacji społecznej dla ochrony przyrody, kiedy wiązać może się ona z pewnymi ograniczeniami dla mieszkańców. Kompromis między potrzebami społecznymi a koniecznością zapewnienia *status quo* szczególnie cennym przyrodniczo terenom dla ochrony różnorodności biologicznej i w skali lokalnej, i całej Europy, nie jest sprawą łatwą.

Istnienie sieci Natura 2000 z założenia ma wspierać zrównoważony rozwój państw, łączący rozwój gospodarczy ze społecznym i kulturowym, gwarantując jednocześnie równowagę przyrodniczą i zachowanie przyrody dla przyszłych pokoleń. Ochrona na tych obszarach rozumiana jest jako utrzymanie, a tam, gdzie jest konieczne, odtwarzanie stanu chronionych gatunków i siedlisk przyrodniczych.

Podstawą prawną tworzenia obszarów Natura 2000 są dwie dyrektywy Unii Europejskiej: Dyrektywa Rady z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków, tzw. Dyrektywa ptasia, i Dyrektywa Rady z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny

i flory, tzw. Dyrektywa siedliskowa. Zobowiązania wynikające z tych dyrektyw w Polsce zostały przeniesione do ustawy o ochronie przyrody (2004) i jej przepisów wykonawczych, oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (2008).

W krajach Unii Europejskiej obszary Natura 2000 to 850 tys. km², czyli 17% ogólnej powierzchni. W Polsce aktualnie jest 144 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO), które stanowią 15,5% powierzchni naszego kraju i 823 specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO), które stanowią 11,05% powierzchni Polski.

Ogółem udział tych terenów w łączowej powierzchni kraju wynosi 19,7%, a 60% powierzchni obszarów Natura 2000 znajduje się na terenach leśnych. Z tego 2860 tys. ha położone jest na terenie Państwowych Gospodarstw Leśnych Lasów Państwowych i stanowi 39% powierzchni zarządzanej przez Lasy Państwowe. Warto podkreślić, że sieć Natura 2000 występuje aż w 417 nadleśnictwach.

Drugą kategorią użytkowania pod względem wielkości powierzchni, bo 1/3 i 2,3 mln ha stanowią grunty orne (16,77%).

Unia Europejska nie określa organizacyjnych rozwiązań co do sposobów za-

rzadzania Naturą 2000, jednak chce egzekwować „rezultaty w postaci nieporażania stanu zlokalizowanych tam cennych siedlisk i gatunków”. Co więcej, czego dotychczas nie było w krajowej ochronie przyrody, wprowadza rozliczanie z efektów, a nie podejmowanych działań.

Kraje członkowskie poradziły sobie jak potrafiły, a Polska podeszła do problemu mało racjonalnie wdrażając sieć Natura 2000 jako nową i niezależną od dotychczas istniejących przestrzennych form ochrony przyrody i powołując nowe, rozbudowane struktury administracyjne zarządzające siecią. Ciekawe, że liczba ich pracowników (według danych GDOŚ) w 2008 r. wynosiła 63 w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i 433 w 16 Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska, a już w 2010 r. wzrosła do 158 i 1031, przy czym budżet na ich utrzymanie zwiększył się z 5647,3 tys. zł do 95 790,5 tys. Z ocen wynika jednoznacznie, że aż 80% wydatków to koszty zatrudnienia urzędników.

Nasz kraj nie przyjął, wzorem innych krajów UE, planów zarządzania zrównoważonym rozwojem na obszarach naturalnych, tylko zdecydowano o opracowaniu 10-letnich planów zadań ochrony dla każdego obszaru Natura 2000. Forma ich przygotowania i systematyczne oraz konsekwentne jej komplikowanie oraz zmia-

ny tasiewiczowych tabel tych dokumentacji są ewidentnym przykładem rekordów Guinnessa i triumfu totalnej biurokracji. Nie ma ona żadnego związku z praktyczną ochroną polskiej przyrody. Takie podejście zaowocowało formalnie uchwalonym (w trybie prawa miejscowego) tylko jednym takim planem, którego koszt przygotowania w wysokości 26,9 tys. zł przy wyjątkowo małej powierzchni 157,3 ha, pokryty został ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Przyjęto, że przeciętne koszty sporządzenia planów zadań ochronnych to 60

tys. zł, a wahania od 50 do 100 tys. zł zależą od powierzchni danego obszaru..

Do końca 2011 r. według przyjętych założeń przewidziano sporządzenie PZO dla 161 obszarów Natura 2000, do końca 2012 r. dla 172 i do końca 2013 r. dla 96.

Według formalnego zapisu charakter tego opracowania to: „krótkookresowy plan sporządzony na podstawie dotychczasowej wiedzy”, a treść „określa nie budzące wątpliwości cele do realizacji oraz działania niezbędne do zachowania przedmiotu ochrony”.

Narzucone tempo przygotowania PZO jest superekspresowe, a często nawet przy

powierzchni przekraczającej 70 tys. ha jest krótsze niż najkrótszy okres wegetacyjny (170 dni) w Polsce. W toku prac przewidziane są trzy spotkania dyskusyjne z lokalnymi społecznościami (na każdym etapie realizacji PZO). Niejednokrotnie nawet na ostatnim takim spotkaniu można usłyszeć typowe stwierdzenia mieszkańców: „my jesteśmy przeciw Naturze 2000 i nie chcemy jej wprowadzenia u nas!”. Jakie jest zdziwienie, kiedy się dowiadują, że na ich terenie funkcjonuje ona już ponad 7 lat.

Jednak podstawowym i priorytetowym problemem jest forma rekompensat za dostosowanie metod gospodarki na własnym prywatnym terenie (leśnym, rolnym) do zasad Natury 2000. Na razie tzw. pakiety naturowe nadal, permanentnie od 3 lat, są dopiero dyskutowane i konsultowane bez konkretnych rezultatów. Jediną formą finansowego zadośćuczynienia są programy rolnośrodowiskowe.

Trudno się więc dziwić bardzo rozsądnym wypowiedziom prywatnych właścicieli gruntów, że bardzo chętnie dostosują się do wymogów ochrony cennych walorów przyrodniczych swego regionu, pod warunkiem otrzymania funduszy na zmianę metod swej gospodarki.

A same PZO i ich tworzenie to swoista walka z wiatrakami, jeśli eksperci podchodzą do tego rzetelnie i mimo narzucenia im stachanowskiego tempa prac chcą oprócz wypełnienia ponad 200 stron tabel i setek arkuszy ortofotomap ze wskazaniem wszystkich lokalizacji przedmiotów ochrony na mapach ewidencyjnych (zdobywanych miesiącami!), weryfikacji terenowej, to dopiero mają za swoje! Okazuje się bowiem, że obszary wymagają korekty granic, a przedmioty ochrony, dla których dany obszar Natura 2000 został powołany, właśnie są poza jego granicami.

Jeszcze gorzej dla ekspertów z prawdziwego zdarzenia i ambitnych (którym obce są powszechnie stosowane metody pracy kopiuj-wklej), jeśli okaże się, że wnioskuje na podstawie wizji terenowej, iż na danym terenie są nowe gatunki czy siedliska naturowe i należy je włączyć, korygując dotychczasową dokumentację. *Nota bene* to właśnie ta wcześniejsza dokumentacja była podstawą powołania danego obszaru Natura 2000. Zresztą, nawet w przypadku obszarów Natura 2000 już funkcjonujących, okazuje się, że część terenów do nich należąca nie powinna znaleźć się w ich granicach, bo nie ma ku temu podstaw przyrodniczych. Jeśli mieszkańcy są aktywni, a władze lokalne konkretne, kończy się zleceniem eksperty-



zy przyrodniczej i skierowaniem wniosku do Komisji Europejskiej o wyłączenie np. ponad 1200 ha z Natury 2000.

Przedstawiciele społeczności lokalnych mają prawo, opiniując dany PZO, wnieść do niego uwagi, natomiast informacje o tym, że określony termin i forma, jak mogą to zrobić, są najczęściej wyłącznie na stronach internetowych RDOŚ.

30 czerwca 2011 r. w siedzibie PAN w Warszawie odbyła się konferencja „Natura 2000 jako nowy czynnik w rozwoju obszarów wiejskich”. Organizatorzy określili jej cele w sposób następujący: „Jeśli chcemy, by sieć ta nie była odbierana jako system zakazów i nakazów, każdy problem wymaga kompromisowych rozstrzygnięć między lokalną społecznością, reprezentowaną głównie przez samorządy gminne, a przedstawicielami instytucji sprawującymi nadzór nad Naturą 2000, w tym zwłaszcza Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. Przy wyznaczaniu terenów sieci Natura 2000 popełniono wiele błędów, głównie z przyczyn presji czasowej (Polsce groziły kary za niepowołanie obszarów Natura 2000), które nastawiły negatywnie samorządy do nowych przepisów obowiązujących na terenach objętych nową formą ochrony przyrody. Nastawienie to złagodzić może tylko przemyślana akcja informacyjna oraz włączenie społeczności lokalnych w proces tworzenia obecnych Planów Zadań Ochronnych, a także pewne rekompensaty finansowe za powstałe utrudnienia. Bez efektywnego oddziaływania na proekologiczne postawy lokalnych społeczności i prób włączenia ich do procesu zarządzania Naturą 2000 ochrona cennych przyrodniczo terenów i zachowanie ich dla przyszłych pokoleń będzie problematyczna...”

Problemy wywoływane przez Naturę 2000 stały się przedmiotem pierwszych i jedynych badań w Polsce o tak szeroko zarysowanej problematyce, których wyniki zawarte zostały w Raporcie Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej wyniku realizowanych w IRWiR PAN badań w projekcie rozwojowym „Społeczno-gospodarcze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 na terenie Zielonych Płuc Polski” (nr N R11 0012 04), finansowanym przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Forum Inicjatyw Rozwojowych EFRWP opracowało raport pod jakże znamienym tytułem „Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny”, autorstwa Artura Białtomiuka i Marka Zagórskiego.



Z danych w nim zawartych oraz wniosków wynika, że:

- tworzenie PZO musi oprócz racji przyrodniczych – uwzględniać konsekwencje społeczne i ekonomiczne. Jednocześnie trzeba pilnie uaktualnić, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Przede wszystkim wymaga to korelacji PZO z planem rozwoju gminy, a wiąże się z przełamaniem impasu komunikowania.
- Wdrażanie PZO grozi poważnymi konsekwencjami finansowymi dla rolników uczestniczących w pakietach rolnośrodowiskowych na obszarach Natura 2000. Wynika to z braku możliwości finansowania obligatoryjnie wchodzących w skład wymogów *cross-plance*.
- Obecnie istnieje poważne niebezpieczeństwo marnotrawienia środków finansowych



na odtwórcze i formalne sporządzanie planów zadań ochronnych metodą kopiuj-wklej, czy kolejne strategie komunikacji – bogate w formę a ubogie w treść.

- Konieczna jest zmiana podejścia do problemów (ale też i szans), jakie funkcjonowanie sieci Natura 2000 stwarza w strategiach i programach rozwoju, tworzonych na szczeblu centralnym i lokalnym. Strategie muszą uwzględniać realnie występujące zjawiska, a nie opierać się na powielanych i nieaktualnych zapisach, czynnik środowiskowy zaś powinien być potraktowany nie jako formalny element tych dokumentów, lecz jako kluczowy punkt wyjścia do budowania konkretnych rozwiązań, wspierających rozwój gmin naturalnych.

Najnowsze wyniki badania świadomości ekologicznej zleconych OBOP przez Instytut na rzecz Ekorozwoju wskazują, że o Naturze 2000 wśród gimnazjalistów słyszało tylko 16% ankietowanych. Zastanawia też fakt, że 77% uczniów potwierdziło swój udział w ostatnim roku szkolnym w choć jednej akcji na rzecz ochrony środowiska! Ci, którzy wskazywali, że działali indywidualnie, najczęściej wymieniali segregację odpadów – 24%, oraz udział w Sprzątaniu świata – 18%... Nic dodać, nic ująć.

Żeby sieć Natura 2000 mogła realnie funkcjonować, trzeba popularyzować wiedzę o niej rzetelnie i we wszystkich grupach wiekowych społeczeństwa, a na wdrażanie i ochronę bezcennych walorów naszej przyrody – zagwarantować środki finansowe, a nie dyskutować o nich. ◆

Dr Małgorzata Falencka-Jabłońska – Zakład Ekologii Lasu, Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękoć Stary.