

Anetta Zielińska*

PRÓBA OCENY SZANS I ZAGROŻEŃ SIECI NATURA 2000 W POLSCE

*„Ziemi nie odziedziczyliśmy po naszych rodzicach,
Ziemie pożyczyliśmy od naszych dzieci”*

Światowa Strategia Ochrony Przyrody, 1985 r.

1. Wstęp

W ostatnich dziesięcioleciach bioróżnorodność uległa dramatycznemu zmniejszeniu. Jednakże skutki utraty bioróżnorodności odczuwalne będą dopiero po długim czasie, dlatego też należy już w chwili obecnej podjąć działania zatrzymujące tę tendencję. Celem Unii Europejskiej jest m.in. jest zatrzymanie degradacji bioróżnorodności oraz ochrona i przywrócenie ekosystemów obszarów przyrodniczych do 2010 roku. Oznacza to, że zostało niewiele czasu na uporanie się z tym problemem.

Idea ochrony przyrody jest tylko wtedy skuteczna, kiedy obejmuje całą przestrzeń środowiska przyrodniczego, a nie tylko jego pojedyncze elementy. Sprzyja to procesowi tworzenia spójnego przestrzennie, europejskiego systemu ekologicznego. Odpowiedzią na apel Światowej Strategii Ochrony Przyrody jest europejski program ochrony przyrody NATURA 2000.

Celem artykułu jest próba zdiagnozowania szans i zagrożeń płynących z Europejskiej Sieci Ekologicznej NATURA 2000 dla Polski.

2. Istota sieci NATURA 2000

Europejska Sieć Ekologiczna NATURA 2000 to przyjęty przez Unię Europejską system ochrony wybranych elementów przyrody, najistotniejszych, najcenniejszych z punktu widzenia Europy, tworzących sieć obszarów chronionych

* Katedra Zarządzania Jakością i Środowiskiem Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.

na terenie UE. Celem wyznaczania tych obszarów jest ochrona cennych, pod względem przyrodniczym, i zagrożonych składników bioróżnorodności.

W skład sieci NATURA 2000 wchodzi:

- Obszary Specjalnej Ochrony ptaków – OSO (*Special Protection Areas – SPA*), wyznaczone na podstawie Dyrektywy Rady 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikich ptaków, zwanej „ptasiej”;
- Specjalne Obszary Ochrony siedlisk – SOO (*Special Areas of Conservation – SAC*), wyznaczone na podstawie Dyrektywy Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zwanej „siedliskową”, dla siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I oraz gatunków roślin i zwierząt wymienionych w załączniku II do Dyrektywy.

W procesie tworzenia sieci NATURA 2000 na terenie Unii Europejskiej wykorzystana została sieć EMERALD (sieć obszarów ważnych dla zachowania gatunków i siedlisk przyrodniczych uznanych za kluczowe na podstawie Konwencji Berneńskiej), która ma szerszy zasięg od NATURA 2000 – ogólnoeuropejski.

Program NATURA 2000 jest ważnym i zarazem trudnym przedsięwzięciem Unii Europejskiej mającym na celu ochronę przyrody, dlatego też wystąpiły komplikacje z wdrożeniem programu NATURA 2000 w UE. Komisja Europejska musiała przesunąć termin wyznaczenia tego programu przez państwa Europy z roku 2000 na rok 2004. Natomiast Polska została zobowiązana do wyznaczenia obszarów NATURA 2000 na swoim terytorium do dnia akcesji do UE. W konsekwencji rząd Polski przekazał w dniu 16 marca 2004 r. do Komisji Europejskiej propozycję obszarów spełniających wymogi Dyrektywy „ptasiej” i „siedliskowej”.

Zakończenie procesu tworzenia sieci NATURA 2000 w UE przewiduje się na koniec 2004 r., ale sieć ta będzie się wciąż rozwijać, podlegać ciągłej modyfikacji, w zależności od ujawniania się nowych potrzeb ochrony bioróżnorodności w Europie.

3. Opracowanie i wdrożenie koncepcji NATURA 2000 w Polsce

Obszary NATURA 2000 w Polsce wzmocnią ochronę bioróżnorodności, ponieważ na mocy art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody [7] stanowią one dodatkową formę ochrony przyrody.

Projektowanie polskiej sieci NATURA 2000 rozpoczęło się w 1998 r. od realizacji międzynarodowego projektu „Implementacja Dyrektywy Ptasiej i Siedliskowej w Karkonoskim Parku Narodowym i Krkonoškim Narodnim Parku”, pod kierunkiem Marka Baranowskiego z UNEP/GRID Warszawa, we współpracy m.in. z Anną Dyduch-Falniowską z Instytutu Ochrony Przyrody PAN w Krakowie.

W 2000 r. rozpoczęto prace nad koncepcją sieci w ramach projektu finansowanego przez Program PHARE „Koncepcja sieci NATURA 2000 w Polsce”. W projekcie uczestniczyli konsultanci z takich organizacji, jak: UNEP/GRID-

Warszawa, Instytutu Ochrony Przyrody PAN w Krakowie, Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Warszawski (szerzej [2, s. 220]). Opracowanie koncepcji NATURA 2000 w Polsce było realizowane w latach 2000-2001. W okresie tym [9]:

- przeprowadzono wstępną analizę obszarów chronionych pod kątem ich zgodności z kryteriami obowiązującymi w programie NATURA 2000;
- wytypowano obszary kwalifikujące się do włączenia do sieci NATURA 2000 z terenów leżących poza obszarami chronionymi. Obszary te szczegółowo opisano zgodnie ze Standardowym Formularzem Danych, a wyznaczono na podstawie istniejących baz danych przestrzennych, takich jak CORINE Biotopes i CORINE Land Cover.

Przy projektowaniu polskiej sieci NATURA 2000 opierano się również na wcześniejszych opracowaniach, takich jak projekt krajowej sieci ekologicznej ECONET-Polska (system obszarów węzłowych najlepiej zachowanych pod względem przyrodniczym i reprezentatywnych dla różnych regionów przyrodniczych kraju, wzajemnie ze sobą powiązanych korytarzami ekologicznymi, które zapewniają ciągłość więzi przyrodniczych w obrębie tego systemu).

Proces wdrażania koncepcji NATURA 2000 w Polsce rozpoczął się w roku 2001, a zakończył 30 kwietnia 2004 r. Etap ten był koordynowany m.in. przez Instytut Ochrony Przyrody PAN i Narodową Fundację Ochrony Środowiska. W tym okresie wykonano następujące prace:

- Poddano weryfikacji wstępnie zaproponowaną listę obszarów, w granicach których znajdowały się siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt wymienione w Dyrektywie Ptasiej i Siedliskowej. Prace były prowadzone przez zespoły realizacyjne utworzone przy Wojewódzkich Konserwatorach Przyrody. W skład zespołów wchodził przedstawiciele administracji samorządowej, zainteresowane jednostki (np. Lasy Państwowe, Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej), przedstawiciele środowisk naukowych i organizacji pozarządowych. Skorygowano zaproponowane listy obszarów NATURA 2000, wskazano tzw. korytarze ekologiczne (łącznie główne obszary NATURA 2000), wraz z wytycznymi do ich funkcjonowania. Jednocześnie przygotowano pełną dokumentację obszarów proponowanych do sieci NATURA 2000 z materiałem kartograficznym (okres 2001-2003 r.) [9]. W tym miejscu należy wymienić najważniejsze organizacje pozarządowe, które brały udział w tych pracach, są to: Polski Klub Ekologiczny, Klub Przyrodników, Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody „Salamandra”, Porozumienie dla Ochrony Nietoperzy i wielu indywidualnych przyrodników. Dodatkowo w uszczegółowianiu rozpoznania zasobów siedlisk przyrodniczych i gatunków o europejskim znaczeniu wykorzystano opracowanie WWF Polska z 2004 r., z którego to utworzono Standardowe Formularze Danych dla kolejnych dolin rzecznych z całej Polski i torfowisk wysokich z Polski północno-wschodniej.

- Ministerstwo Środowiska, w wyniku uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych, opracowało listę Obszarów Specjalnej Ochrony ptaków oraz listę proponowanych Obszarów o Znaczeniu Wspólnotowym (OZW), wymagających objęcia ich ochroną w formie Specjalnych Obszarów Ochrony siedlisk (styczeń-kwiecień 2004 r.) [9].

W wyniku wymienionych działań na opracowanych listach znalazły się [6, s. 57]:

- 72 Obszary Specjalnej Ochrony ptaków, obejmujące 2433,4 tys. ha lądowej części kraju (tj. 7,8% powierzchni kraju) i 3312,8 tys. ha na wodach morskich;
- 184 projektowane Specjalne Obszary Ochrony siedlisk o łącznej powierzchni 1161,8 tys. ha, co stanowi 3,6% powierzchni kraju.

Zaproponowane obszary lądowe w sieci NATURA 2000 stanowią łącznie 10,3% powierzchni Polski.

Po złożeniu list obszarów NATURA 2000 do Komisji Europejskiej (16 marca 2004 r.), w Ministerstwie Środowiska prowadzone są prace nad projektem rozporządzenia w sprawie wyznaczenia Obszarów Specjalnej Ochrony ptaków. W dalszej części Komisja Europejska, po zapoznaniu się z propozycją Polski, opracuje, w porozumieniu z rządem naszego kraju, ostateczną wersję listy Obszarów o Znaczeniu Wspólnotowym. Następnie Polska w ciągu 6 lat wyznaczy te obszary, w drodze rozporządzenia, jako Specjalne Obszary Ochrony (SOO).

4. Zalety sieci NATURA 2000

Sieć NATURA 2000 przyczyni się do stworzenia spójnego systemu ochrony najbardziej wartościowych elementów środowiska przyrodniczego Europy. W Polsce podniesiona została dzięki niej ranga niedocenianych dotąd form ochrony, jak użytki ekologiczne i stanowiska dokumentacyjne.

Formuła sieci NATURA 2000 jest kwestią otwartą, ponieważ w przyszłości będzie można zgłosić Komisji Europejskiej dodatkowe obszary istotne według Dyrektywy Ptasiej i Siedliskowej. Należy się zastanowić (biorąc pod uwagę względy organizacyjne i finansowe), czy ostatecznie stworzyć sieć NATURA 2000 składającą się z mniejszej liczby obszarów, ale o stosunkowo dużej powierzchni, czy wybrać wariant dużej liczby obszarów, ale o niewielkiej powierzchni.

W programie NATURA 2000 upatruje się korzyści wynikające z możliwości pozyskania znacznych środków finansowych z Unii Europejskiej. Program NATURA 2000 jest istotnie skorelowany z unijnymi programami rolnośrodowiskowymi. Istota programów rolnośrodowiskowych polega na udzieleniu bezpośredniego wsparcia finansowego dla rolnika, który dobrowolnie będzie prowadził ekstensywną produkcję rolną i stosował specjalne zabiegi ochronne, co przyczyni się m.in. do zachowania różnorodności biologicznej, mozaikowej struktury krajobrazu, elementów kultury ludowej itp. W konsekwencji doprowadzi to do utrzymania i ochrony zbiorowisk półnaturalnych na gruntach prywatnych. Programy

rolnośrodowiskowe przeważnie mają charakter dobrowolnych umów zawieranych z rolnikami zobowiązanymi się do realizacji określonych świadczeń, co przyczynia się do konstruktywnej współpracy użytkowników terenu i administracji ochrony przyrody (zapobiega się powstawaniu konfliktów). Programy rolnośrodowiskowe są w zasadzie niezależne od programu NATURA 2000, ale uważa się je za jeden z najważniejszych mechanizmów osiągania celów NATURA 2000 na obszarach rolniczych (szerzej [4, s. 111-122; 3, s. 13-34]). Dodatkowe możliwości finansowe upatruje się w programach leśnośrodowiskowych, analogicznych do rolnośrodowiskowych. Programy leśnośrodowiskowe mają funkcjonować od 2007 r., planują one wprowadzenie ogólnoeuropejskiego mechanizmu motywowania właścicieli lasów prywatnych do gospodarowania w nich w sposób zgodny z celami NATURA 2000.

Sieci NATURA 2000 nie można traktować jako obszarów podlegających tylko ochronie konserwatorskiej. Na obszarach NATURA 2000 będzie można prowadzić działalność gospodarczą zgodną z zasadami ekorozwoju (jak np. ekoagroturystyka czy rolnictwo ekologiczne). Jednocześnie obszary te przyczynią się do rozwoju edukacji ekologicznej o sposobie ochrony zasobów przyrody kierowanej zarówno do turystów, jak i do lokalnej społeczności.

5. Upatrywane zagrożenia sieci NATURA 2000

Propozycja listy obszarów NATURA 2000 złożona przez Polskę (16 marca 2004 r.) najprawdopodobniej zostanie oceniona negatywnie przez Komisję Europejską, ponieważ w zaproponowanych obszarach pominięto m.in. wiele dużych kompleksów leśnych (jak Puszcza Augustowska, Puszcza Knyszyńska, Puszcza Drawska) oraz obszarów związanych z dolinami dużych rzek (np. Grądy w Dolinie Odry, Łęgi Odrzańskie, Dolna Odra, Włocławska, Dybowska i Nieszawska Dolina Wisły, Dolna Wisła i wiele innych) [1, s. 35-49]. Komisja Europejska może podważyć niedostateczną liczbę lub powierzchnię obszarów zaproponowanych do sieci NATURA 2000. Polska propozycja obszarów wytypowanych do NATURA 2000 na tle krajów byłej „piętnastki” Unii Europejskiej wypada bardzo niekorzystnie. Powierzchnia obszarów wytypowanych na podstawie Dyrektywy Siedliskowej (SOO) wynosi zaledwie 3,6% powierzchni Polski, a dla UE-15 średnia wynosi 14,3% powierzchni. Taki stan rzeczy jest spowodowany m.in. tym, że w Polsce są niedostatecznie rozpoznane krajowe zasoby siedlisk przyrodniczych i gatunków z załączników Dyrektywy Siedliskowej, dlatego też aktualna wiedza w tym zakresie nie pozwoliła na jednoznaczną ocenę znaczenia tych obszarów dla celów sieci NATURA 2000.

Należy przeprowadzić dokładną analizę kartowania siedlisk przyrodniczych w skali całego kraju (ze szczególnym uwzględnieniem wielkopowierzchniowych obszarów) oraz dokonać inwentaryzacji gatunków roślin i zwierząt (np. pod kątem oceny ich liczebności, gęstości). Nadzieją na poprawę tej sytuacji jest nowa ustawa

o ochronie przyrody [7], w której zapisano obowiązek prowadzenia monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej w ramach państwowego monitoringu środowiska, w tym na obszarach NATURA 2000 [7, art. 112].

W cytowanej ustawie o ochronie przyrody jest zapis dotyczący planu ochrony obszaru NATURA 2000, według którego plan ochrony parku narodowego czy rezerwatu przyrody powinien być zgodny z planem ochrony obszaru NATURA 2000, jeżeli obszar ten obejmuje teren parku narodowego czy rezerwatu przyrody. Spowoduje to, że dla niektórych obszarów będą istniały dwa oddzielne plany ochrony, które będą dotyczyć dwóch różnych form ochrony (np. park narodowy i jednocześnie obszar NATURA 2000), w konsekwencji dokumenty te mogą się różnić między sobą. Sytuacja taka może się przyczynić do powstawania konfliktów dotyczących np. różnych celów ochronnych lub odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Pewne obawy budzi jednocześnie zapis art. 29 ust. 2 [7], według którego projekt planu ochrony obszaru NATURA 2000 sporządza się w uzgodnieniu z właściwymi miejscowo radami gmin. Oznacza to, że samorządy uzyskiwały prawo weta przy tworzeniu obszarów chronionych sieci NATURA 2000, mogą one wetować propozycje rządowe lub nie wyrażać zgody np. na zmiany granic parków narodowych, które są ważnym elementem sieci NATURA 2000.

Kontrowersje budzi sprawa, kto będzie zarządcą obszarów sieci NATURA 2000. Według cytowanej ustawy nadzór nad funkcjonowaniem obszarów NATURA 2000 jest w gestii Ministra Środowiska, wojewoda zaś koordynuje funkcjonowanie obszarów NATURA 2000, natomiast nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe wykonuje zadania w zakresie ochrony przyrody dla tych obszarów [7, art. 32 ust. 3, 4]. W ustawie przewiduje się możliwość powierzenia przez Ministra Środowiska wykonania zadań dotyczących obszarów NATURA 2000 dyrektorowi parku narodowego, dyrektorowi parku krajobrazowego oraz dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych [7, art. 103 ust. 3, art. 107 ust. 3, art. 135 ust. 1]. Ważną jednostką administracyjną, pominiętą w cytowanej ustawie, która powinna jednak mieć wpływ na funkcjonowanie obszarów NATURA 2000 i zarządzanie nimi jest Wojewódzki Konserwator Przyrody.

W trakcie prac nad siecią NATURA 2000 pojawił się poważny problem z pośrednimi kosztami realizacji projektu NATURA 2000. Mowa tu o odszkodowaniach i premiach dla rolników i innych użytkowników obszarów NATURA 2000 oraz zabezpieczeniu szeroko pojętych interesów lokalnych społeczności [8, s. 203-217]. W Polsce, na podstawie umów akcesyjnych i Rozporządzenia Komisji Unii nr 1257/1999, wszedł w życie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, jednak wersja tego Programu znacznie odbiega od założeń w dziedzinie ochrony różnorodności biologicznej na obszarach rolnych [5]. Te koszty są w części pokrywane ze środków finansowych, np. programów rolnośrodowiskowych, jednakże te kwoty nie zaspokoją w pełni powyższych roszczeń. Należy wspomnieć, że do kosztów finansowych realizacji projektu NATURA 2000 należą dodatkowo koszty zarządzania czy koszty sporządzania planów ochrony dla wyznaczonych obszarów.

Sieć NATURA 2000 ma wspomagać system ochrony przyrody, nie należy jej uważać za najważniejszą formę ochrony przyrody. Istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia działań, które w konsekwencji doprowadzą do osłabienia ochrony bioróżnorodności, jak np. spadek zainteresowania innymi formami ochrony przyrody (rezerваты przyrody, parki narodowe i krajobrazowe).

Wiele nieporozumień związanych z siecią NATURA 2000 wiąże się z brakiem dostatecznej informacji i szeroko zakrojonej akcji popularyzatorskiej. Dlatego też wiedza społeczności lokalnej o programie NATURA 2000 jest niewielka, w związku z tym powstał opór tej społeczności wobec omawianych, konsultowanych projektów sieci NATURA 2000, gdyż widzi się w tym programie zagrożenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Należy nasilić akcję szkoleniowo-informacyjną i edukacyjną na poziomie lokalnym, docierając przede wszystkim do lokalnej społeczności.

6. Podsumowanie

Ochronę różnorodności biologicznej i krajobrazowej zapewnia proces tworzenia spójnych przestrzennie i funkcjonalnie systemów obszarów chronionych, jak np. obszary NATURA 2000.

Program NATURA 2000 w Unii Europejskiej doprowadził do zmian w zarządzaniu obszarami chronionymi. Dlatego też istota łączenia obszarów chronionych w większy system przyczyni się do lepszej ochrony i sprawniejszego zarządzania obszarami o znaczeniu ponadnarodowym.

W sieci NATURA 2000 upatruje się pewne zagrożenia, ale należy również widzieć szanse z wdrożenia w życie tego programu, ponieważ przyczyni się on do zgodnego i skoordynowanego współdziałania państw i społeczności lokalnych na rzecz ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej.

Literatura

- [1] Baranowski M., Makomaska-Juchniewicz M., *System ostoi siedliskowych Natura 2000 w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Problemy organizacji i funkcjonowania systemu ostoi siedliskowych NATURA 2000 w Polsce*, red. T.J. Chmielewski, Zeszyty Naukowe Komitetu „Człowiek i Środowisko” Polskiej Akademii Nauk nr 38, Warszawa-Lublin, 2004.
- [2] Baranowski M., *Prace nad siecią Natura 2000 w Polsce*, [w:] *Ekologiczna sieć Natura 2000 – problem czy szansa*, red. M. Makomaska-Juchniewicz, S. Tworka, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2003.
- [3] Kozłowski S., *Ochrona różnorodności biologicznej i georóżnorodności, jako element zrównoważonego rozwoju Europy*, [w:] *Problemy organizacji i funkcjonowania systemu ostoi siedliskowych NATURA 2000 w Polsce*, red. T.J. Chmielewski, Zeszyty Naukowe Komitetu „Człowiek i Środowisko” Polskiej Akademii Nauk nr 38, Warszawa-Lublin 2004.
- [4] Liro A., *Sieć NATURA 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, [w:] *Ekologiczna sieć Natura 2000 – problem czy szansa*, red. M. Makomaska-Juchniewicz, S. Tworka, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2003.

- [5] Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004-2006*, drugi projekt, Warszawa 2003.
- [6] Symonides E., *Pierwsze doświadczenia związane z organizacją systemu ostoi siedliskowych NATURA 2000 w Polsce*, [w:] *Problemy organizacji i funkcjonowania systemu ostoi siedliskowych NATURA 2000 w Polsce*, red. T.J. Chmielewski, Zeszyty Naukowe Komitetu „Człowiek i Środowisko” Polskiej Akademii Nauk nr 38, Warszawa-Lublin 2004.
- [7] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU nr 92, poz. 880).
- [8] Witkowski Z., *Finansowanie sieci Natura 2000*, [w:] *Ekologiczna sieć Natura 2000, problem czy szansa*, red. M. Makomaska-Juchniewicz, S. Tworek, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2003.
- [9] www.mos.gov.pl.

THE NATURA 2000 POSSIBILITIES AND THREATS IN POLAND

Summary

NATURA 2000 is the system of protecting selected nature elements which are the most important and the most valuable from European point of view, they actually make the network of protected spaces on UE territory.

Positive parts of NATURA 2000 network are the following:

- creating a coherent system of protecting the most valuable elements of the natural environment in Europe;
- constant development, modernization of the network to new needs in the area of protecting biodiversity in Europe;
- the acquisition of meaningful financial recourses from the European Union;
- possibilities of the economic progress according to eco-development;
- ecological education about the environmental protection.

Negative parts of NATURA 2000 network are the following:

- inefficient number and space of the territory proposed by Polish government;
- lack of precise analyses of the natural biotope mapping in the scale of the whole country as well as cataloguing plants and animals species;
- according to the law regulation concerning nature protection of some areas, there are two different protection plans, dealing with two different protection forms (national park, NATURA 2000 area);
- indirect expenses related to NATURA 2000 project;
- lack of understanding of NATURA 2000 program by local community.