

Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny

Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej opracowała raport pt. „Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny”, dotyczący przygotowania i wdrażania Sieci Ekologicznej Natura 2000 w Polsce. Zawarta w raporcie analiza pokazuje, że w porównaniu z innymi krajami UE, system rozwiązań prawno-administracyjny przyjęty przez Polskę jest jednym z najbardziej skomplikowanych i kosztownych. Szacowany koszt opracowania samych planów zadań ochronnych dla poszczególnych obszarów sieci w Polsce wyniesie ok. 60 mln złotych. Roczne koszty utrzymania sieci w Polsce to wydatek rządu 115 mln euro, zaś realne koszty mogą osiągnąć nawet 400 mln euro.

Wysokie nakłady finansowe na sieć nie przekładają się na akceptację społeczną dla systemu Natura 2000. Badania ankietowe¹ przeprowadzone przez EFRWP wśród wójtów i burmistrzów potwierdzają negatywne nastawienie władz samorządowych i większości społeczności lokalnych do Natury 2000. Badania pokazują, że zarówno na etapie wyznaczania obszarów sieci, jak i teraz, gdy rozpoczyna się tworzenie planów zadań ochronnych, nie odbyła się żadna akcja informacyjna. 76% badanych nie spotkała się z działaniami informacyjnymi ze strony instytucji administracji publicznej w sprawie planów zadań ochronnych.

System Sieci Ekologicznej Natura 2000 powstaje od 7 lat. Podstawę prawną do jego tworzenia wyznaczyły dwie Dyrektywy UE: Ptasia i Siedliskowa. Celem Natury 2000 jest stworzenie kompleksowego systemu ochrony zasobów bioróżnorodności poprzez skoordynowaną w skali całej Unii sieć. W Polsce zasięg Natury 2000 wynosi około 6,2 mln ha, co stanowi 19,7% powierzchni lądowej Polski. Dyrektywy UE dotyczące Natury 2000 mówią przede wszystkim o ogólnym zakazie działań mogących znacząco i negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów sieci. Natomiast pozostawiają dużą swobodę w wyborze rozwiązań organizacyjnych i prawnych dotyczących ochrony na poziomie państw członkowskich.

Skomplikowany system zarządzania i wysokie koszty

Polska zdecydowała, że Natura 2000 będzie nową, niezależną od dotychczas istniejących, przestrzenną formą ochrony przyrody. W tym celu do zarządzania siecią powołano do życia nową strukturę administracyjną: Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska oraz 16 Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. Ponadto, zdecydowano się na skonstruowanie w niedalekiej przyszłości planu zadań ochronnych dla każdego z obszarów Natura 2000 lub, jeśli zajdzie taka potrzeba, planów ochrony dla części najcenniejszych elementów sieci. Warto zaznaczyć, że żadne z tych rozwiązań nie jest zadaniem obligatoryjnym w UE. W 15 krajach² UE nie wprowadzono lub wprowadzono tylko częściowo na najcenniejszych przyrodniczo terenach obowiązkowe plany zadań ochronnych, a tam, gdzie wprowadzono obowiązkowe tworzenie PZO, są one grupowane na regiony lub rodzaje obszarów ochronnych, co znacznie upraszcza procedurę, skraca czas jej przygotowania i ogranicza koszty.

¹ Badanie przeprowadzono w lutym 2011 r., rozsyłając drogą elektroniczną kwestionariusz do 1731 wójtów/burmistrzów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z bazy danych EFRWP (80% wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce). Otrzymano zwrot na poziomie 23%, tj. 400 kwestionariuszy. Spośród nich do analizy zakwalifikowano 231, w których respondenci odpowiedzieli twierdząco na pytanie o obecność obszarów N2000 na terenie gminy.

² Kraje gdzie stworzenie PZO jest dowolne: Bułgaria, Cypr, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Portugalia, Węgry, Wielka Brytania, Włochy; Kraje gdzie stworzenie PZO jest wymagane tylko na części obszarów: Austria, Czechy, Finlandia, Niemcy, Słowenia.

Polski system jest skomplikowany i kosztowny w zarządzaniu, gdyż tworzy zupełnie nowy łańduch ochronny, który często pokrywa się w zakresie zadań z innymi instytucjami, takimi jak np.: Lasy Państwowe czy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Instytucje powołane do zarządzania siecią Natura 2000: GDOŚ i RDOŚ, w dużej mierze w realizacji instytucjonalnych są uzależnione od finansowania zewnętrznego. Po analizie budżetów³ GDOŚ i RDOŚ wynika, że ich wydatki z roku na rok rosną, przy czym 80% wydatków to koszty zatrudnienia. GDOŚ w 2008 roku zatrudnił 63 pracowników, a w roku 2010 już 158. Z kolei RDOŚ 3 lata temu zatrudnił 433 osoby, natomiast pod koniec 2010 r. już 1031 osób.

Z raportu przygotowanego na zlecenie KE wynika, że utrzymanie sieci w nie pogorszonej formie ekologicznej wymaga nakładów rzędu 6 mld euro rocznie. Jest to ok. 5% ogółu unijnych wydatków budżetowych. W Polsce oficjalne szacunki wskazują wysokość potrzebnej kwoty na 115 mln euro. Realnie ta kwota może wynieść nawet 400 mln euro. Średni koszt utrzymania sieci w przeliczeniu na 1 ha w UE obliczany jest na 63 euro. Najwyższe stawki na hektar ma Cypr – wynoszą nawet 900 euro. W Polsce jest to tylko 14 euro i jest to najniższa stawka w UE. Koszty te są niedoszacowane, co potwierdzają np. stawki inwentaryzacji przyrodniczej ustalone przez GDOŚ, gdzie na 1 ha obszaru ptasiego wyznaczono kwotę 2 euro, obszaru siedliskowego: 3 euro, podczas gdy te same jednostki w Biebrzańskim Parku Narodowym wynoszą ok. 25 euro. Szacunki też nie uwzględniają kosztów ponoszonych przez podmioty, na które fakt powstania sieci silnie oddziałuje.

Wysokie koszty generować będzie także przygotowanie planów zadań ochronnych dla poszczególnych obszarów. W założeniach przyjęto, że przeciętne koszty sporządzenia jednego PZO wyniosą ok. 60 tys. zł. Przyjmując te szacunki, opracowanie wszystkich planów wyniesie ok. 60 mln zł.

Do tej pory został ustalony tylko 1 plan zadań ochronnych, do końca br. ma powstać 161 PZO, jednak zdecydowana większość (537) PZO jest zaplanowana do ustanowienia dopiero po 2013 roku.

Natura 2000 w perspektywie samorządów i mieszkańców obszarów wiejskich

Stosunek samorządów i społeczności lokalnych do Natury 2000 został ukształtowany przez fragmentaryczną informację oraz arbitralny sposób wytyczania granic, bez odpowiedniej konsultacji społecznej i często jakiegokolwiek akcji informacyjno-edukacyjnej wśród społeczności lokalnej. Przy określaniu obszarów chronionych brano pod uwagę jedynie aspekt przyrodniczy, bez uwzględnienia czynników społeczno-gospodarczych. Obecność obszarów Natura 2000 na terenie gminy uważana jest za czynnik problemowy i barierę dla rozwoju.

Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej przeprowadził badania ankietowe wśród wójtów/burmistrzów, które potwierdzają negatywny stosunek samorządów do sposobu projektowania sieci Natura 2000 w Polsce i braku odpowiedniej komunikacji z władzami gminnymi oraz lokalną społecznością. Według deklaracji wójtów / burmistrzów gmin „naturowych”, na etapie projektowania sieci uwagi dotyczące Natury 2000 zgłosiło 51% gmin. W tym 68% uwag zgłosiły władze samorządów z własnej inicjatywy, a 30% było efektem konsultacji społecznych. Spośród 118 wójtów/burmistrzów, które przekazały swoje zastrzeżenia, jedynie 4 (3%) stwierdziły, że w pełni zostały one uwzględnione, a kolejnych 25 (21%) – że wzięto je pod uwagę częściowo. Jednak w przypadku 57% jednostek terytorialnych opinie samorządowe nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, mało tego – 46% pozostawiono bez żadnej odpowiedzi i uzasadnienia. Błędy w procesie komunikacji spowodowały, że w opinii wójtów i burmistrzów Natura 2000 negatywnie wpływa na rozwój gminy. Na pytanie o możliwość rozwoju w przypadku obecności obszarów sieci na terenie gminy, 38% badanych wójtów / burmistrzów odpowiedziało, że jest on zdecydowanie niekorzystny lub raczej niekorzystny. 20% było przeciwnego zdania, a zaledwie 2% stwierdziło, że zdecydowanie korzystny.

Jak pokazują wyniki badania, źle wygląda również kwestia organizacji przez instytucje zarządzające N2000 akcji informacyjno-edukacyjnej skierowanej do gmin i jej mieszkańców. Tylko 1/3 badanych wójtów i burmistrzów słyszała o rozpoczęciu prac nad PZO, przy czym w większości wypadków nie był to efekt planowanych działań informacyjnych. Na pytanie o akcję informacyjną na etapie wyznaczania sieci 60% ankietowanych odpowiedziało, że nie było takiej akcji, zaś w wypadku rozpoczęcia prac o PZO, wynik był jeszcze gorszy - 76,6% ankietowanych nie wiedziało nic o jakiegokolwiek akcji.

³ Źródło: GDOŚ, informacja z kwietnia 2011 r.

Podobnie wygląda kwestia tworzenia i wdrażania planów zadań ochronnych. Ponad połowa badanych (51%) postrzega tworzone obecnie PZO jako ograniczenie inwestycji. 37% – jako kolejny uciążliwy obowiązek do wykonania, 26% – jako źródło konfliktów, 13% – jako obciążenie gminnego budżetu. Za niewielkie utrudnienie lokalnego rozwoju plany te uznało zaledwie 17% wójtów / burmistrzów.

Samorządy obawiają się, że Natura 2000 będzie hamulcem rozwoju gmin. Najczęstszymi barierami, które wskazywali ankietowani, są:

- wydłużenie czasu realizacji inwestycji i ich dodatkowe koszty związane z oceną oddziaływania na środowisko;
- niepewność uzyskania pozwolenia na budowę;
- brak wytycznych precyzujących dopuszczalny rodzaj i skalę działalności gospodarczej;
- utrudnienia w prowadzeniu i rozwijaniu produkcji rolniczej;
- ogólna dezinformacja i niepewność co do obowiązujących przepisów i konkretnych ograniczeń związanych z siecią Natura 2000.

Włączenie samorządów w prace nad ustalaniem planów zadań ochronnych i dodatnie wymogu obligatoryjnego uczestnictwa w pracach nad tworzeniem PZO ekspertów ekonomicznych, a nie tylko przyrodniczych, jest szansą na naprawienie błędów, jakie pojawiły się w procesie wyznaczania sieci Natura 2000. PZO mogą być podstawą do zmiany, lub elementem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Mogłyby one również stanowić część lokalnych planów i/lub strategii rozwoju obszarów wiejskich, w których obok odniesień do przyrody oraz nakładanych ograniczeń znalazłyby się również potencjalne kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, respektujące uwarunkowania środowiskowe, tak aby pomóc gminom przełożyć zawarte w planach zalecenia na język zrozumiały dla przedsiębiorców.

„Etap wyznaczania obszarów Natura 2000 jest na ukończeniu, wchodzimy w fazę przygotowywania planów zadań ochronnych. Przy tworzeniu sieci Natura 2000 popełniono wiele błędów w komunikacji. Mimo to również teraz, kiedy tworzone są PZO, nie jest wykorzystywana okazja, aby wizerunek Natury 2000 poprawić, a wręcz nastawienie do sieci pogarsza się. Dominuje przekonanie, że obszary Natury 2000 stwarzają wyłącznie bariery rozwojowe. W przygotowanym przez nas materiale chcieliśmy zwrócić uwagę, że komunikacja ze wszystkimi grupami społecznymi, których dotyczy Natura 2000, to kluczowa kwestia, która de facto będzie decydować o realizacji założeń i wytycznych UE. Bez zrozumienia społecznego i przynajmniej częściowego uwzględnienia potrzeb społeczno-gospodarczych mieszkańców gmin „naturowych”, sieć nie spełni pokładanych w niej oczekiwań” - powiedział Marek Zagórski, Prezes Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej.

Natura 2000 a rozwój rolnictwa na terenach objętych siecią

Ponad 1/3 krajowych obszarów Natury 2000 to użytki rolne. Ich powierzchnia szacunkowa to ok. 2,3 mln ha, co stanowi ponad 14% wszystkich użytków rolnych w Polsce. Rolnicy są ważnym podmiotem w kształtowaniu Natury 2000. Jest to w zasadzie jedyna grupa społeczno-zawodowa, do której dość precyzyjnie jest adresowane wsparcie finansowe z tytułu gospodarowania na obszarach sieci. Mimo to korzystanie ze środków przewidzianych w programach rolno-środowiskowych PROW 2007 -2013 (Pakiet 5. „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000”) nie jest popularne wśród rolników. Fakt ten wynika bezpośrednio ze skomplikowanych procedur, zmieniających się zasad oraz wysokich kosztów wejścia (bariera dla małych gospodarstw).

Przeciętna powierzchnia użytków rolnych, objętych płatnością w jednym gospodarstwie, wynosiła w 2010 roku 20,3 ha, natomiast w 2009 roku już 26,5 ha. Dodatkowo na w/w problemy nakłada się trudności związane z niewystarczającą liczbą ekspertów, uprawnionych do sporządzania odpowiedniej dokumentacji. Według stanu na 30 maja 2011 roku, rolnicy mogli skorzystać z doradztwa 275 ekspertów przyrodniczych – ornitologów, oraz 175 ekspertów przyrodniczych – botaników. Doradcy ci mieli by obsłużyć ponad 153 tys. beneficjentów tego pakietu, tytu bowiem rolników miało według założeń z niego skorzystać. W rezultacie z dopłat rolno-środowiskowych dla pakietu Natura 2000 skorzystało tylko 2 tys. beneficjentów.

Elementem niekorzystnym z punktu widzenia rolnika jest także ryzyko, że zapisy planów zadań ochronnych i planów działalności rolno-środowiskowej mogą się częściowo, lub całkowicie, pokrywać. Może to ograniczyć możliwości ubiegania się o dopłaty rolno-środowiskowe. Gdy plany zadań ochronnych zostaną wprowadzone do prawa miejscowego, zgodnie z zasadą *cross-compliance* zawarte

w nich nakazy będą obowiązkowe. Spowoduje to, że rolnicy nie będą mieli możliwości ubiegania się w jakikolwiek sposób o płatności dodatkowe (rolno- i leśno-środowiskowe).

Natura 2000 a przedsiębiorcy

Kwestia działalności gospodarczej w strefach objętych Naturą 2000 jest zwykle pomijana lub ogranicza się do sprowadzenia działalności pozarolniczej w zakresie turystyki i produkcji żywności ekologicznej. W przypadku krótkiego sezonu i nadal małej popularności żywności ekologicznej w Polsce, nie jest wystarczającym źródłem dochodu dla lokalnych przedsiębiorców, pozwalającym na przeżycie. Wśród ponad połowy przedsiębiorców panuje przekonanie, że wpływ Natury 2000 na nowe przedsięwzięcia gospodarcze będzie negatywny. W przypadku przedsiębiorców dodatkowym problemem w komunikacji i właściwym zarządzaniu siecią, jest słaba lub brak wiedzy przedsiębiorców na temat nowych ograniczeń środowiskowych, jakie są związane z wprowadzeniem Natury 2000. Jest to grupa, która nie została, jak rolnicy, objęta programem wsparcia i odpowiednio poinformowana. Dlatego niezbędnym elementem w przypadku tej grupy społecznej jest transfer wiedzy z wielu przyrodniczych dziedzin. Ponadto, w PZO powinna znaleźć się specyfikacja pożądanych i niedozwolonych form gospodarowania w granicach sieci. W wytycznych do tworzenia planów są rekomendacje względem rolników, brak odniesień do biznesu.

Rekomendacje i wnioski Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej

Jak pokazują analizy i badania ankietowe zawarte w raporcie „Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny”, sieć Natura 2000 w Polsce ma szansę na prawidłowe funkcjonowanie tylko wtedy, gdy będzie w sposób holistyczny i zintegrowany łączyć interesy wszystkich grup związanych z ustanowionymi obszarami Natura 2000. Instytucje odpowiedzialne za ochronę przyrody muszą szukać sojuszników dla swoich działań nie tylko wśród już przekonanych do tej idei przedstawicieli organizacji przyrodniczych (ekologicznych), ale także wśród tych, których interesy mogą zostać naruszone wskutek wprowadzania (korzystnych z punktu widzenia przyrodniczego) przepisów ograniczających swobodę ich funkcjonowania i/lub przyczyniających się do strat w ich dotychczasowej działalności.

Proces wdrażania systemu sieci Natura 2000 jest jeszcze na etapie, w którym można zmienić znaczną część rozwiązań. W dalszym planowaniu należy zwrócić uwagę na kilka kluczowych zadnień:

- Priorytetem administracji powinno być nadanie rzeczywistej i wysokiej rangi procesowi komunikacji. Dalsze traktowanie komunikacji społecznej, jako mało istotnego elementu ochrony przyrody, grozi narastaniem niechętnych postaw i brakiem przychylności lokalnych społeczności. Samorządy, rolnicy, przedsiębiorcy i organizacje reprezentujące mieszkańców muszą być włączone w proces tworzenia PZO, a realizacja ich postulatów powinna być gwarantowana w oparciu o formalnie istniejące mechanizmy.
- Przyjęty system zakładający tworzenie planów zadań ochronnych dla każdego obszaru Natura 2000 jest nieracjonalny – kosztowny i skomplikowany. Możliwe jest skorzystanie z doświadczeń innych krajów i grupowanie PZO ze względu na rodzaj lub region.
- Niezależnie od potrzeby zmiany PZO, należy możliwie szybko nakreślić perspektywę stworzenia wszystkich docelowych planów, tak, aby „reguły gry” obowiązujące na terenach sieci były znane i jednoznaczne.
- Proces tworzenia PZO musi - oprócz racji przyrodniczych - uwzględniać konsekwencje społeczne i ekonomiczne. Przede wszystkim jednak należy skorelować PZO z planami rozwojowymi gmin na tyle, na ile jest to możliwe.
- Należy pilnie dokonać modyfikacji istniejących przepisów, tak aby na użytkowanych rolniczo gruntach podstawowe wymogi dobrej kultury rolnej uznać za wystarczające dla uzyskania płatności bezpośrednich. Utrzymanie obecnego stanu prawnego, z chwilą uchwalenia kolejnych PZO, prowadzić może do ograniczania działalności rolniczej na tych gruntach, z uwagi na brak rekompensat za ponoszone dodatkowe nakłady. W konsekwencji oprócz strat rolników może się to przyczynić do degradacji chronionych siedlisk.
- Czynniki środowiskowe powinny być potraktowane jako kluczowy punkt wyjścia do budowania konkretnych rozwiązań, wspierających rozwój gmin „naturowych” i chroniących je przed marginalizacją, np. poprzez gwarancję określonej puli środków (wydzielone alokacje) dla projektów realizowanych na rzecz rozwoju „naturowych” obszarów wiejskich; odrębne konkursy dla tej kategorii obszarów; prośrodowiskowe kryteria dostępu oraz wyboru projektów, wydzielone działania zadedykowane terenom Natura 2000; niższy próg

wymaganego wkładu własnych środków finansowych i mniejsze minimalne wartości projektów).

- Konieczne jest wdrożenie monitoringu procesów rozwojowych gmin objętych siecią Natura 2000.
- Należy opracować listę działalności preferowanych, dopuszczalnych i wykluczonych, które mogą mieć wpływ na właściwy stan ochrony siedlisk i gatunków (ustalenie listy takich działań, szczególnie w dziedzinie rolnictwa, leśnictwa, budownictwa i gospodarki wodnej pozwoli na zwolnienie administracji z obowiązku przeprowadzania procedury oceny oddziaływania na środowisko dla każdej inwestycji/działania).

Dodatkowych informacji udzielają:

Monika Kaźmierczak

TBWA\PR

Tel.: 22 541 50 00, 600 954 202

E-mail: monika.kazmierczak@tbwa-pr.pl

Agata Adamczewska

TBWA\PR

Tel.: 22 541 50 00, 696 865 344

E-mail: agata.adamczewska@tbwa-pr.pl