



*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

MAREK KŁODZIŃSKI<sup>1</sup>

## ROZWÓJ TERENÓW WIEJSKICH OBJĘTYCH SIECIĄ EKOLOGICZNĄ NATURA 2000

**Abstrakt.** Sieć ekologiczna Natura 2000 stwarza pewne bariery rozwojowe nie tylko dla wielkich inwestycji drogowych, ale także dla lokalnych społeczności, co wynika zazwyczaj z przedmiotowego potraktowania samorządów w procesie wyznaczania obszarów „naturo-nych” oraz przepisów, których interpretacja jest nie zawsze zrozumiała. Jednak, oprócz utrudnień, warto dostrzegać także elementy pozytywne, które wykorzystane w umiejętny sposób mogą przyczynić się do rozwoju obszarów objętych siecią Natura 2000. Nie ulega wątpliwości, że Natura 2000 jest bardzo potrzebną formą ochrony przyrody, jednak kosztami tej ochrony nie mogą być obciążone wyłącznie gminy wiejskie, dlatego należy podjąć dyskurs o celowości utworzenia przez całe społeczeństwo funduszu środowiskowego, który rekompensowałby lokalnym społecznościom trud ochrony środowiska naturalnego w Polsce.

**Słowa kluczowe:** ochrona środowiska, sieć ekologiczna Natura 2000, zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy gmin wiejskich

### WPROWADZENIE

Sieć Natura 2000 pokrywa już jedną piątą terytorium Unii Europejskiej. W Polsce 959 obszarów tej sieci zajmuje około 18,95% powierzchni kraju [Liro 2009, s. 15–16], przy czym proces wyznaczania zarówno obszarów specjalnej ochrony ptaków, jak i siedlisk przyrodniczych nie jest jeszcze całkowicie zamknięty, w przypadku bowiem wykazania luk w sieci Natura 2000 kraj członkowski UE jest zobowiązany do wprowadzenia niezbędnych uzupełnień. Polska w 2009 roku skompletowała listę obszarów Natura 2000, unikając dość poważnych konsekwencji finansowych. Obszary te były wyznaczane przede wszystkim według kryteriów naukowych, a przyczyny społeczno-ekonomiczne w ogóle nie były brane pod uwagę i stąd biorą się liczne, niekorzystne dla Natury 2000

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: marek.klodzinski@irwirpan.waw.pl).

komentarze samorządów gminnych. Konsultacje z samorządami zaczęły być przeprowadzane dopiero w 2009 roku przy wytyczaniu granic siedlisk przyrodniczych. Jednak nie przyniosły one żadnego efektu, gdyż gminy nie były przygotowane na sporządzanie ekspertyz udowadniających, na przykład, że dany gatunek ptaka na ich terenie nie występuje. Aby więc dysponować odpowiednimi argumentami oraz uczestniczyć w tworzeniu planów zadań ochronnych, gminy muszą mieć własnych specjalistów z dziedziny ochrony przyrody, tym bardziej że ten kierunek działań zawsze będzie się cieszyć wsparciem UE.

Tworzenie sieci Natura 2000 jest obowiązkiem każdego kraju członkowskiego, a dyrektywy unijne mają charakter tzw. twardego prawa, a więc muszą być przestrzegane pod groźbą sankcji finansowych. W całej UE funkcjonują jednakowe zasady ochrony tej sieci obszarów, a na ich straży stoi Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości. Być może system Natura 2000 stanie się w Polsce bardziej skutecznym narzędziem ochrony przyrody, jak dotąd bowiem, mimo dość restrykcyjnego prawa ochrony środowiska, umarza się w Polsce większość spraw w tym zakresie [Podgórska 2009]. Sprawa jest niebagatelna, gdyż liczba skarg związanych z niszczeniem przyrody, jaka płynie z Polski do Komisji Europejskiej, jest równa liczbie skarg ze wszystkich pozostałych państw UE. Istniejący stereotyp – albo ekologia, albo inwestycja, przy odrobinie dobrej woli i większej świadomości społecznej można przekształcić w proces pokojowego współistnienia rozwoju gospodarczego z ochroną przyrody. Niestety, pierwsze lata wdrażania systemu Natura 2000 przyniosły wiele dezinformacji i charakteryzowały się brakiem wsłuchania decydentów w argumentację środowisk lokalnych, które w związku z tym potraktowały nowy program jako dodatkową barierę swego rozwoju.

### **DLACZEGO GMINY BOJĄ SIĘ SYSTEMU NATURA 2000?**

Większość gmin wiejskich ma poważne problemy związane z niskimi dochodami własnymi, w związku z czym muszą bardzo ostrożnie sięgać po środki unijne, przy których niezbędny jest wkład własny. Ta sytuacja dotyczy szczególnie gmin o dużej lesistości i wysokich walorach przyrodniczych, położonych na słabych glebach, co powoduje małe wpływy z podatku rolnego. Na terenach takich funkcjonują najczęściej parki narodowe i krajobrazowe oraz nowo powołana sieć Natura 2000. Gminy o dużym udziale obszarów chronionych mają też na ogół niski stopień zaludnienia, rozproszoną sieć osadniczą, są też oddalone od większych aglomeracji miejskich, w związku z czym mają słabo rozwinięty sektor małej przedsiębiorczości. Brak podmiotów gospodarczych (firm), bezrobocie, słabe gleby, to wszystko powoduje niskie dochody własne gmin.

Większość wójtów i samorządów takich gmin uważa, że nałożenie na nich dodatkowych obowiązków związanych z ochroną środowiska, które jest dobrem ogólnonarodowym, utrudnia i spowalnia ich rozwój. Toteż coraz częściej domagają się oni utworzenia specjalnej subwencji środowiskowej. Mnożą się uchwały zrzeszeń samorządów gminnych, mówiące o utrudnieniach, jakie spowodowała sieć Natura 2000 w procesach inwestycyjnych, a także domagające się re-

kompensaty zarówno za te utrudnienia, jak i za „utracone korzyści” spowodowane choćby omijaniem przez inwestorów tego typu terenów. Wójtowie mówią, że konstruując budżet gminy, planują często inwestycje związane z ochroną środowiska, ale niewiele mogą zdziałać przy zbyt skromnych dochodach własnych gminy.

Przyznając częściowo rację samorządom, nie sposób jednak nie zauważyć, że zazwyczaj nie potrafią one zabiegać ani o inwestorów zewnętrznych, ani o rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Natomiast szansą dla tych gmin może stać się właśnie ich środowisko przyrodnicze, krajobraz wiejski, a co za tym idzie – turystyka. Jednak nawet rozwój turystyki wymaga rozwoju infrastruktury, na którą również brakuje środków. Analizując wypowiedzi i opinie wójtów, dotyczące turystyki, należy zauważyć, że nawet znaczący wzrost liczby miejsc noclegowych dla turystów nie przekłada się na zauważalne zmiany w strukturze i wielkości dochodów gminy. System podatkowy i umiejętne wykorzystywanie luk w prawodawstwie powoduje, że wzrasta dochód osób obsługujących coraz liczniejszych turystów (na przykład w Białowieży), ale nie rosną z tego tytułu dochody gminy.

Niezadowolenie samorządów wynika także ze zbyt dowolnej interpretacji przepisów. Na przykład w gminach, w których występują obszary Natura 2000, przy budowie sieci kanalizacyjnej nie stosuje się współczynnika RLM, który zakłada odpowiednią liczbę mieszkańców na 1 km tej sieci, a współczynnik ten warunkuje uzyskanie dofinansowania ze środków unijnych. Niektóre urzędy marszałkowskie uważają jednak, że jeśli inwestycja kanalizacyjna wybiega swym zasięgiem poza ścisłą granicę obszaru chronionego, to ten przywilej już gminy nie dotyczy. Przykładowo gmina Bytnica w województwie lubuskim jest w 50% objęta siecią Natura 2000 i ma obecnie problemy z uzyskaniem dofinansowania inwestycji kanalizacyjnej, gdyż część tej inwestycji wykracza swym zasięgiem poza teren objęty siecią. Z kolei w Białowieży odmówiono zezwolenia na uruchomienie wypożyczalni kajaków na rzece Narewka, gdyż według decydentów może to zaszkodzić środowisku. Władze gminy Brok nie są w stanie zrozumieć, dlaczego także miasto Brok zostało objęte systemem Natura 2000, co rodzi wiele negatywnych konsekwencji dla jego rozwoju. Natomiast w gminie Giby nowy asfalt na odcinku 5 km położono w części nieobjętej siecią Natura 2000, chociaż nowa droga nie była tam tak potrzebna, jak we wsi Zelwa, objętej tą siecią. Powszechne są skargi na niekompetencję urzędników wydających decyzje i przesadną ich nadgorliwość, szczególnie w stosunku do inwestorów prywatnych.

Większość wójtów traktuje sieć Natura 2000 jako czynnik ograniczający w gminie przestrzeń, na której mogłyby być realizowane różnego rodzaju inwestycje. Jest to argumentacja zasadna, ale dotyczy niewielu gmin, gdyż w Polsce trudno sobie wyobrazić sytuację boomu inwestycyjnego na terenach wiejskich. Prawdą natomiast jest fakt, że gminy nie mają własnych terenów inwestycyjnych, a co za tym idzie – utrudniony jest proces wykupu działek od kilku właścicieli dla przyszłego inwestora. Poza tym rzadko zdarza się, że te formalności biorą na siebie gminy.

Odnosi się jednak wrażenie, że obecnie wójtowie i samorządy zbyt wiele problemów istniejących od lat chcą przypisać sieci Natura 2000. Powodem tego jest często brak odpowiedniej informacji. Gminy, które szybko odnalazły się w nowych przepisach, zgłaszają mniej problemów związanych z faktem posiadania na swym obszarze sieci Natura 2000.

Nieufność, a czasami wręcz wrogość do obszarów sieci Natura 2000 wynikała do niedawna z braku polityki informacyjnej, dotyczącej tworzenia i funkcjonowania tej sieci, a także z przedmiotowego traktowania samorządów lokalnych przy wyznaczaniu jej obszarów, obejmujących niejednokrotnie znaczne tereny gminy, gdy tymczasem samorządy gminne chciałyby być traktowane jako równorzędny partner przy podejmowaniu decyzji związanych z siecią Natura 2000. Poza tym nie wiedzą one, do jakich przepisów mają się stosować: czy dotyczących obszarów chronionych wcześniej (parków narodowych, krajobrazowych), czy też sieci Natura 2000? Oprócz tego brak planów ochrony obszarów Natura 2000 powoduje, że potencjalni inwestorzy, nie znając dokładnie ograniczeń związanych z funkcjonowaniem danego obszaru, rezygnują z podejmowania działań inwestycyjnych.

Powyższe problemy nakładają się na inne trudności rozwojowe charakterystyczne dla większości analizowanych gmin, takie jak: depopulacja i starzenie się ludności, niezaspokojone potrzeby w zakresie infrastruktury drogowej, ograniczony rynek pracy (sprzeczność w opiniach na temat faktycznego bezrobocia: z jednej strony firmom coraz trudniej znaleźć pracowników, z drugiej – są poważne trudności ze znalezieniem chętnych do robót publicznych, gdyż coraz częściej poziom proponowanych wynagrodzeń nie odpowiada aspiracjom płacowym mieszkańców), peryferyjne położenie, mała aktywność społeczności lokalnych, brak liderów, wysokie koszty transformacji związane z odejściem od monofunkcyjnego zagospodarowania zasobów gmin (likwidacja PGR-ów, dużych zakładów przemysłowych), brak zainteresowania zewnętrznymi inwestorów.

Należy tu dodać, iż czytając różnego typu materiały wyjaśniające problemy związane z siecią Natura 2000 przeznaczone dla tych, którzy inwestują lub mają zamiar inwestować na takich obszarach, mowa jest na ogół o dużych inwestycjach (autostradach, obwodnicach, mostach czy lotniskach). Natomiast brak jest w tych materiałach odniesienia się do spraw mniejszej skali i wagi, które bulwersują małych inwestorów w gminie wiejskiej, na przykład rolnika, który na swym siedlisku ma problemy z wybudowaniem nowego budynku gospodarskiego, lub urzędu gminy, której teren omijają potencjalni inwestorzy, ponieważ zdają sobie sprawę, że być może stracą czas, poniosą koszty i mogą nie otrzymać odpowiednich zezwoleń [Bołtormiuk i Kłodziński 2009].

## PROCESY INWESTYCYJNE NA OBSZARACH NATURA 2000

W Polsce wiele zaplanowanych inwestycji drogowych i kolejowych może naruszyć obszary chronione, tak jak na przykład słynna już droga via Baltica przecinająca Bagna Biebrzańskie, Puszcę Augustowską i dolinę Rospudy. Każda jednak inwestycja – zarówno mała, jak i duża, może oddziaływać nega-

tywnie na obszary Natura 2000, czy to droga szybkiego ruchu, czy dom mieszkalny. Założenie jest bowiem takie, że każda taka inwestycja ingeruje w mniejszym lub większym stopniu w środowisko naturalne i dlatego inwestor musi przedstawić ocenę jej oddziaływania. Ocena jest podstawą wydania przez właściwy organ administracji (Regionalny Oddział Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska) decyzji środowiskowej, zezwalającej lub nie na realizację inwestycji. Dobrze sporządzona ocena oddziaływania musi opierać się na rzetelnej analizie naukowej, uwzględniającej wiele kryteriów eliminujących, ograniczających lub kompensujących negatywny wpływ na środowisko. Ocena taka oczywiście kosztuje, w zależności od rodzaju inwestycji, od kilku do kilkudziesięciu tysięcy złotych, do czego dochodzi kilkumiesięczny okres oczekiwania na decyzję, która może być pozytywna lub negatywna. Ponadto informacja o inwestycji musi zostać poddana konsultacjom społecznym i tu bardzo często mogą wkroczyć, z mniej lub bardziej zasadną argumentacją, organizacje ekologiczne, sprzeciwiające się danej inwestycji. Tak zaproponowane procedury budzą wśród inwestorów pewne obawy, które rozproszyć może tylko rzetelna akcja wyjaśniająca. Aby sieć Natura 2000 nie była odbierana jako system zakazów i nakazów, każdy problem wymaga uważnego wysłuchania argumentów obu stron i dążenia do osiągnięcia kompromisowych rozwiązań, przy których najczęściej to właśnie środowisko powinno być wartością nadrzędną. Zobrazowaniem zawierania takich kompromisów może być następujący przykład. Właściciel lasu położonego na obszarze Natura 2000 w jednym z krajów UE został zobowiązany do niepozyskiwania z lasu surowca drzewnego. W zamian zaproponowano mu odszkodowanie w wysokości odsetek od kapitału ulokowanego w banku, który pozyskałby ze sprzedaży drewna. Inny przykład to wapienna wyspa Saltholm w pobliżu Kopenhagi, porośnięta słonymi murawami, będąca ostoją ptaków. Inwestorzy zaplanowali na niej lokalizację lotniska, a wcześniej, budując most łączący Danię ze Szwecją, chcieli na wyspie umieścić podpory mostu. Gdy wyspa została objęta systemem Natura 2000, dla podpór mostowych usypano sztuczną wyspę, a lotnisko rozbudowano w starym miejscu.

W uzasadnionych przypadkach ustawodawca przewidział możliwość kompensacji przyrodniczej, jako zespołu działań, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, jeśli zakłóciła ją jakaś działalność gospodarcza, przez wyrównanie szkód dokonanych w środowisku. Na przykład przy budowie drogi ekspresowej Elbląg – Grzechotki, długości 50 km, z licznymi mostami i drogami dojazdowymi, kompensacja dotyczyła inwestycji na powierzchni 600 ha terenów przyległych do drogi, na których znajdują się obszary ochrony ptaków w dolinie rzeki Pasłęki. Kompensacja objęła założenie łąk kwietnych i zasadzenie 6 tysięcy sztuk krzewów tarniny i głogu, których owoce są pokarmem dla ptaków. Aby zachować podmokły charakter terenu wybudowano obiekty melioracyjne spiętrzające wodę, natomiast oczkom wodnym, po oczyszczeniu, przywrócono funkcje ekologiczne. Rozwieszono 70 budek lęgowych i nawiercono 100 otworów, będących zaczątkiem dziupli. Wykonano przejścia dla zwierząt usytuowane co 500 m oraz przeprojektowano most przez



rzekę Banówkę na podwieszany, tak aby jego podpory znalazły się poza doliną rzeki i obszarem „naturowym”.

Mimo że sieć Natura 2000 nie zabrania inwestycji na jej terenie, to większość lokalnych społeczności oraz inwestorów tkwi w przekonaniu, że ochrona przyrody przeszkadza im w rozwoju. Problem ochrony przyrody często sprowadza się do pytania: kto jest ważniejszy – człowiek i rozwój lokalny czy jakiś ptaszek lub ślimak. W tym sporze wyraźnie brakuje wiedzy ekologicznej i – jak wspomniano powyżej – chęci osiągnięcia kompromisu między ekologami a inwestorami. Jest to wynikiem słabej współpracy wielu środowisk w ochronie przyrody, z której powinniśmy być dumni, mając świadomość, że innym krajom w Europie nie udało się skutecznie ochronić swoich zasobów przyrodniczych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że dla inwestorów na terenach objętych siecią Natura 2000 nie zapaliło się jeszcze zielone światło. Wciąż czas realizacji inwestycji jest bardzo długi, gdyż uzyskanie pozwolenia na budowę oraz wydanie decyzji środowiskowych i uzgodnień z nią związanych trwa zwykle kilka miesięcy i jest niepewne. Jednocześnie brak jest ścisłego wykazu inwestycji jednoznacznie kwalifikujących dane przedsięwzięcie gospodarcze do jednej z trzech grup, wymagających innej ścieżki decyzyjnej (obligatoryjny raport oddziaływania na środowisko, obligatoryjna ocena oddziaływania na środowisko, decyzja wojewódzkiego konserwatora przyrody o rodzaju wymaganych dokumentów). Poza tym inwestorzy muszą ponosić dodatkowe koszty związane z oceną oddziaływania inwestycji na środowisko i raportu na ten temat. Jednym z dużych utrudnień jest ograniczenie możliwości realizacji projektów inwestycyjnych w okresie lęgowym ptaków (wiosenno-letnim), a to oznacza konieczność ich prowadzenia również zimą, która trwa tu dłużej niż w innych częściach kraju (dłużej zalega pokrywa śniegowa, wydłużony jest okres niskiej temperatury). Zastrzeżenia budzi także jednolite traktowanie dużych i małych inwestycji w odniesieniu do koniecznych pozwoleń i wymogów – zwiększenie pracochłonności i kosztów w wypełnianiu formalności nawet w wypadku tych całkiem małych inwestycji, jak budowa szamba czy domu letniskowego.

## WYKROCZENIA PRZECIW OCHRONIE ŚRODOWISKA

Ocalenie doliny Rospudy było szeroko komentowane w całej Europie, jednak sprawy mniejsze na ogół przepadają w prokuraturach i najwyżej interesuje się nimi lokalna prasa. Tak stało się na przykład z Kępą Wieloryb, która stanowi rezerwat warszawskiego obszaru chronionego krajobrazu objętego siecią Natura 2000. Właściciel kilku działek na tym obszarze zaczął wyrównywać teren zwalami gruzu budowlanego. Pod hałdami ziemi z gruzem zniknęły hektary łągów wiślanych. Jak wiadomo, w Warszawie istnieje problem z pozbyciem się zanieczyszczonej ziemi budowlanej i można nieźle zarobić, udostępniając miejsce na zwalę. Sprawa trafiła do prokuratury i została umorzona z uzasadnieniem „brak znamion czynu zabronionego”, gdyż biegły nie stwierdził obecności gniazd ptaków zarówno na koronach drzew, jak i w poszyciu. Trudno sobie jednak wyobrazić gniazda pod zwalami nawiezionej ziemi. Biegły też uznał, że topole i wierz-

by zniszczone przez sychacze to mało wartościowe drzewa, a teren zyskał na estetyce po niwelacji. Tak więc okazuje się, że nawet obszar należący do sieci Natura 2000 może służyć jako składowisko ziemi budowlanej. Jest to jeszcze jedno zdarzenie poświadczające o tym, że wykroczenia przeciw środowisku w Polsce nie są traktowane zbyt wnikliwie i poważnie. Tego typu przestępstw przeciw środowisku można przytoczyć znacznie więcej, na przykład ocieplanie domów w okresie, gdy jerzyki wysiadują pisklęta, lub masakra jaskółek podczas remontu mostu w Szczecinie. Konieczne jest więc podniesienie świadomości ekologicznej całego społeczeństwa, w tym też sędziów, prokuratorów i policji. W świetle zbyt liberalnie traktowanych przepisów ochrony środowiska wytyczenie sieci ekologicznej Natura 2000, której towarzyszą nowe procedury prawne, z pewnością przyczyni się do większej dbałości o zastane siedliska, ale jednocześnie należy pamiętać o interesach lokalnych społeczności, tak aby nie doprowadzić do nadmiernej ich skansenizacji i depopulacji.

### **SYSTEM NATURA 2000 – IMPULS CZY HAMULEC ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU**

Pod względem atrakcyjności przyrodniczej i krajobrazowej obszar naszego kraju jest bardzo zróżnicowany. W wielu rejonach Polski zachowały się niezwykle cenne walory wiejskiego krajobrazu naturalnego, tak chętnie poszukiwanego przez mieszkańców miast, oraz unikalne ekosystemy, których ochrona staje się ważnym zadaniem dla społeczności lokalnych. Wzrastająca zamożność społeczeństwa wykreowała nowe funkcje dla obszarów wiejskich, jakimi są: usługi turystyczno-rekreacyjne, budownictwo komunalne oraz powstające na coraz większą skalę „drugie domy”. Obserwując niezwykle cenne pod względem krajobrazowym i przyrodniczym obszary na przykład Zielonych Płuc Polski, nie sposób nie zauważyć wielu zagrożeń, na przykład w postaci wnikania dużych obiektów turystycznych oraz kompleksów „drugich domów” zarówno w obszary leśne, jak i na brzegi jezior, co ogranicza do nich dostęp. Zabudowa i grodzenie najbardziej atrakcyjnych turystycznie terenów staje się problemem. Władze gminne oraz właściciele gruntów kierują się zbyt często wyłącznie kryterium zysku, zapominając o wpisanym w strategię gminne zrównoważonym rozwoju.

Tymczasem deficyt obszarów wiejskich o tradycyjnym krajobrazie, o dużej różnorodności biologicznej w Europie może być w przyszłości szansą rozwoju dla wielu terenów wiejskich w Polsce. Nie powinniśmy popełniać błędów, które prowadzą do dewastacji i „zaśmiecania” unikalnego krajobrazu, jaki mamy na terenach Zielonych Płuc Polski. Powołanie obszarów Natura 2000 może stać się szansą nowego podejścia w gminach do problemu ochrony przyrody. Podstawowym dokumentem, określającym kierunki ochrony siedlisk i gatunków oraz zasad gospodarowania, jest plan ochrony, który będzie sporządzany wspólnie z radami gmin. Czy samorządy lokalne będą miały możliwość współdecydowania o ostatecznych kierunkach i sposobach ochrony przyrody? – zobaczymy już niedługo.

Przy potraktowaniu władz lokalnych jako partnera obszary Natura 2000 mogą stać się szansą dla nowego podejścia do omawianej problematyki. W gminach



można by wypracować modelowe przykłady współpracy inwestorów, administracji, ekologów i lokalnych społeczności, co jest absolutnie niezbędne w realizacji zrównoważonego rozwoju. Do wprowadzenia w czyn nowych zadań będą potrzebne nowe plany zagospodarowania przestrzennego, a na to trzeba dużych środków, których gminy nie mają. Potrzebne są też środki na uspołecznienie idei ochrony środowiska, gdyż świadomość ekologiczna mieszkańców wsi nie jest zbyt duża. Problem komplikuje także fakt braku wyceny dóbr przyrodniczych i określenia, który kapitał przyrodniczy jest niezastępowalny. Wśród władz lokalnych w procesie decyzyjnym występuje pewna krótkowzroczność w korzystaniu z zasobów środowiska, co wzmacnia nurt koncentrujący się na obronie przyrodniczej przestrzeni za wszelką cenę. Dlatego w organizacjach ekologicznych dominuje podejście, polegające na traktowaniu całokształtu zasobów przyrodniczych jako kapitału niezastępowalnego, co w wielu wypadkach przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych utrudnia racjonalną dyskusję.

Ponadto trzeba wziąć pod uwagę fakt, że idea zrównoważonego rozwoju natrafia na trudności pogodzenia jej z koniecznością wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy ekonomicznej i przedsiębiorczości. Powstaje więc pytanie – co robić, aby rozwój zrównoważony, szczególnie na obszarach chronionych, nie stanowił zbyt silnej bariery dla rozwoju gospodarczego. Poszukiwanie odpowiedzi na te wątpliwości, wytyczenie priorytetów, określenie barier wydaje się konieczne, gdyż na szczeblu lokalnym realizuje się duża część działań związanych ze zrównoważonym rozwojem, a więc z interesującą nas ochroną środowiska. Udowodnienie, że z siecią Natura 2000 można żyć na co dzień, będzie wymagać dużego wysiłku informacyjnego, gdyż samorządy uważają, że w procesie wytyczania tej sieci nie były traktowane jako gospodarze terenu.

Aby wójtowie nie traktowali systemu Natura 2000 jako jeszcze jednego, dość kłopotliwego i kosztownego w realizacji obowiązku, potrzebne jest utworzenie funduszu środowiskowego, rekompensującego gminom straty i koszty ponoszone z tego tytułu. Mimo że zarówno rolnicy, jak i urząd gminy mogą ubiegać się o środki rekompensacyjne z kilku funduszy, to jednak środki te są zbyt skromne i zbyt rozproszone. Pilną potrzebą jest wyszacowanie kosztów ponoszonych przez społeczności lokalne, związanych z ochroną wytyczonych obszarów ochronnych, i ustalenie beneficjentów przyszłego funduszu. Należy wziąć pod uwagę propozycje gmin, które domagają się subwencji środowiskowej na 1 ha obszaru chronionego.

Gminy zdają sobie sprawę, że decyzje związane z powołaniem sieci Natura 2000 nie zostaną cofnięte i bojkotowanie regulacji prawnych związanych z tym faktem nie wchodzi w rachubę. Powołanie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i jej regionalnych oddziałów może pomóc wyjaśnić wiele kwestii i doinformować samorządy. Potrzebne są dobre przykłady rozwiązań, ale w skali lokalnej, a więc uwzględniające realia małej gminy wiejskiej. Być może, tak jak kiedyś odbywały się liczne szkolenia, uczące zasad i metod budowy strategii gminnej, tak teraz należałoby wytypować gminy o dużym areale obszaru chronionego i stworzyć pokazowe modele empirycz-

ne sposobów radzenia sobie z nowymi kwestiami wynikającymi z siecią Natura 2000.

Samorządy muszą także uświadomić sobie, że nasze członkostwo w UE, to nie tylko korzyści widoczne gołym okiem, ale także obowiązki, a jednym z nich jest ochrona siedlisk. Z problemami wynikłymi z tytułu powołania systemu Natura 2000 samorządy muszą sobie radzić same i w niektórych przypadkach już tak się stało. Ten fakt nie wyklucza jednak podjęcia przez Polskę starań o utworzenie funduszu środowiskowego, tym bardziej że o takim rozwiązaniu mówi się także w innych krajach UE.

## ROLNICY NA OBSZARACH NATURA 2000

W wielu krajach europejskich na skutek intensyfikacji rolnictwa zniknęły z krajobrazu śródpolne kępy drzew, małe oczka wodne, torfowiska, a wraz z nimi także dzikie ptactwo. Unia Europejska, chcąc zachęcić farmerów do zmiany profilu użytkowania ziemi rolniczej, do gospodarowania przyjaznego przyrodzie, wprowadziła programy rolnośrodowiskowe. Polska, mimo że ma szczególne walory krajobrazowe i dużą różnorodność biologiczną, również jest narażona na niszczenie przyrody i środowiska z powodu inwestycji drogowych, kolejowych, rozwoju przemysłu oraz intensyfikacji rolnictwa. Wciąż tradycyjne i ekstensywne rolnictwo w pewnych regionach kraju niewątpliwie korzystnie wpływa na zachowanie bioróżnorodności naturalnych krajobrazów.

Powstaje pytanie – jak zachować charakterystyczną dla polskiego krajobrazu mozaikową strukturę pól? Wydaje się, że pomyślane tak programy rolnośrodowiskowe nie poradzą sobie w przyszłości z procesem koncentracji i intensyfikacji produkcji rolnej, szczególnie na terenach, gdzie zależy nam na utrzymaniu różnorodności. Tym niemniej wymogi pakietu 4. i 5. programu rolnośrodowiskowego *Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych*, uwzględniające wyższe płatności na obszarach Natura 2000, mogą okazać się atrakcyjne dla rolników. Jednak rolnik będzie musiał sporo się napracować i ponieść pewne wydatki, zanim otrzyma te dopłaty. Na przykład kosztować go będzie sporządzenie przez fachowca planu rolnośrodowiskowego czy dokumentacji przyrodniczej. Rekompensatę zarówno za opłatę dokumentacji przyrodniczej, jak i za utracony dochód, spowodowany na przykład opóźnieniem koszenia łąk ze względu na gniazdowanie ptaków i rezygnację ze zbyt intensywnego wypasu czy nawożenia, otrzyma z rocznym opóźnieniem. Nie ulega wątpliwości, że programy rolnośrodowiskowe, które na pakiety 4. i 5. przewidują 400–450 mln euro, są dość skomplikowane i obwarowane licznymi wymogami. Mało też jest fachowców uprawnionych do przeprowadzenia ekspertyz przyrodniczych. Mimo to zainteresowanie pakietami przyrodniczymi jest wśród rolników dość duże.

Problemy gospodarki rolnej związane z Naturą 2000 można ująć w następujących punktach:

1. Brak zgody na zalesianie gruntów (nie mówiąc o tym, że nie można starać się o dopłaty unijne na ten cel), szczególnie V i VI klasy bonitacyjnej, które czę-

sto zajmują w gminie dużą powierzchnię. Ich właściciele z tego powodu czują się pokrzywdzeni.

2. Brak, a nawet zakaz konserwacji urządzeń melioracyjnych, co powoduje wiosenne zalewanie gruntów rolnych.

3. Podnoszenie się poziomu wód gruntowych w związku z zasypywaniem rowów melioracyjnych w celu polepszenia warunków siedliskowych chronionych ptaków (np. na mocy porozumienia między GDDKiA i PTOP około 160 ha przydrożnych gruntów zostało pozbawione melioracji w ramach kompensacji skutków rozbudowy drogi krajowej nr 65 na terenie gminy Gródek).

4. Nierekompensowane szkody wyrządzane przez zwierzynę leśną (bobry, dziki, żurawie).

5. Brak rekompensat z tytułu ograniczeń w zagospodarowaniu łąk, mokradeł i innych typów siedlisk zgodnie z własnymi preferencjami (np. utrudnienia w hodowli konika polskiego – gmina Lelkowo, związane z niemożliwością wykorzystania w tym celu łąki, która nie była jeszcze łąką 5-letnią).

6. Utrudnienia inwestycyjne, na przykład przy budowie płyt obornikowych, zbiorników na gnojówkę czy budynków inwentarskich (mimo że dwa pierwsze działania mają charakter prośrodowiskowy, to podlegają takim samym procedurom jak inne inwestycje).

7. Brak rekompensat za sporządzanie ocen oddziaływania na środowisko inwestycji w rolnictwie.

8. Ograniczenia w stosowaniu chemii rolnej (np. dopuszczalne środki ochrony roślin są trudno dostępne na rynku i mniej skuteczne; przykładowy efekt – 30–50% niższe plony kukurydzy, co nie jest rekompensowane).

## PODSUMOWANIE

Lista obszarów Natura 2000 jest w Polsce podana do publicznej wiadomości i zatwierdzona przez rząd. Wytyczenie przebiegu granic obszarów chronionych jest ważną informacją zarówno dla inwestorów, rolników, jak i władz lokalnych. Trzeba zaznaczyć, że brak kompletnej listy powodował blokadę środków unijnych na niektóre inwestycje w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że Natura 2000 jest bardzo potrzebną formą ochrony przyrody, ale jednocześnie wzbudza wiele kontrowersji. Dlatego konieczne jest zaznajomienie poszczególnych grup społecznych z siecią Natura 2000 w konkretnym terenie i korzyściami stąd płynącymi. Jednym z pierwszych realizowanych już projektów jest „Natura płąca” w województwie lubelskim (przez Towarzystwo dla Natury i Człowieka).

Jednak trzeba zaznaczyć, że podjęcie akcji popularyzującej nie może mieć na celu pokazanie wyłącznie korzyści płynących z włączenia danego terenu do sieci Natura 2000, lecz również konsekwencji tego faktu. Konsekwencje te zaś polegają na kosztach utrzymania sieci i dylematu – kto te koszty ma finansować? Wydaje się, że administracja państwowa koncentruje się na kosztach utworzenia sieci, które na pewno są niebagatelne. Natomiast dla samorządów ważniejszym problemem jest koszt utrzymania i funkcjonowania sieci na ich terenie. Tak jak rolnikowi z programów rolnośrodowiskowych udzielana będzie rekompensata

za utracone korzyści, jeśli oczywiście rolnik przystąpi do tego programu, tak o podobną rekompensatę upominają się gminy. Być może do tego grona należałoby włączyć także drobnych inwestorów prywatnych.

Natomiast zbyt długi czas oczekiwania na sporządzenie planów ochrony danego obszaru wynika z faktu, że powołanie obszarów Natura 2000 miało miejsce, gdy niektóre gminy opracowały już „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”. Aktualizacja tych planów staje się niezbędna, ale jest to zabieg kosztowny i wymagający czasu. Wiele też zależeć będzie od sprawnie działających Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska.

## BIBLIOGRAFIA

Liro A., 2009: *Europejski system ochrony Natura 2000*. „Czas Morza” 3: 15–16.

Podgórska J., 2009: *Prawa Natury*. „Polityka” 35.

Bołtomiuk A., Kłodziński M., 2009: *Konflikt sieci Natura 2000 z procesem rozwoju gminy*. „Czas Morza” 3.

## DEVELOPMENT OF RURAL AREAS COVERED BY THE ECOLOGICAL NETWORK NATURA 2000

**Abstract.** The ecological network Natura 2000 creates certain barriers not only to the development of major road-building investments but also to the development of local communities, which is largely attributable to the fact that self-governments are often refused active role in the process of delimitation of protected areas and that the interpretation of the existing regulations is not always clear. However, apart from the evident barriers it is possible to notice also positive elements which, when skilfully used, can contribute to the development of areas covered by the Natura 2000 network. It obviously is necessary to apply such form of environmental protection as Natura 2000 but its costs should not be borne by the rural communes alone. Thus, a discussion should be started on the need to create an Environmental Fund financed by the entire society, which would help compensate the local communities for the burden of protecting Poland's natural environment.

**Key words:** environmental protection, ecological network Natura 2000, sustainable social-economic development of rural communes