

Program Natura 2000 i jego wpływ na rozwój JST

(Seminarium zorganizowane przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski – 09.10.2012r.)

Samorządowe wątpliwości wokół Natury 2000 – opracował Hubert Prałat

W Polsce obszary Natury 2000 wg dyrektywy ptasiej i siedliskowej obejmują (w 2011r.) około 6,2 mln ha tj. 19,7% powierzchni. Na przełomie 2010 i 2011r. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej przeprowadziła badania ankietowe wśród wójtów i burmistrzów 118 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na obszarze całego kraju (ciekawe, że ilość gmin pokrywa się z liczbą gmin związanych terytorialnie z terenami parków narodowych, ale może to tylko przypadkowa zbieżność).

Raport z tych badań, pt. „Natura 2000- dobro publiczne, problem prywatny”, opublikowano w czerwcu 2011r. - pomimo iż, to ponad rok temu to uważam zawarte w nim uwagi za aktualne i warte analizy.

Między innymi stwierdzono, że

- system rozwiązań prawno-administracyjnych przyjęty przez Polskę jest jednym z najbardziej skomplikowanych i kosztownych, np. roczne koszty utrzymywania sieci to wydatek rządu 115 mln euro*, a szacunkowy koszt opracowania planów ochrony to ok. 60 mln złotych;

* obejmuje to między innymi 16 Dyrekcji Regionalnych i Dyrekcję Generalną jako główne organy zarządzające obszarami Natura 2000

- 76% z badanej grupy nie spotkało się z działaniami informacyjnymi w sprawie planów zadań ochronnych;
- brak pełnej inwentaryzacji dla terenów objętych ochroną, a szacunkowy koszt jej przeprowadzenia został bardzo mocno zaniżony, co rzutuje na ciągle zaległości i bardziej ochranianie „wizji niż stanu faktycznego”;
- zaniżony został średni koszt utrzymania sieci, w UE to 63euro/ha, a w Polsce 14euro/ha i dzieje się to głównie kosztem podmiotów objętych „dobrodziejstwem” Natury 2000
- z badanej grupy (118 gmin) 51% zgłosiło uwagi na etapie projektowania sieci, **aż 3%** (4 gminy) mogły przyznać, że ich uwagi uwzględniono, a 46% nie doczekało się żadnej reakcji (obraz postawy „twórców” wobec „obdarowanych”);
- tylko 2% badanych uważa, że istnienie sieci na terenie gminy jest korzystne.

Jaki wniosek z powyższego? - obszary Natura 2000 tworzono i niestety trwa to nadal:

- bez konsultacji, w sposób arbitralny wyznaczając ich granice;
- bierze się pod uwagę jedynie aspekt przyrodniczy (bardzo często nie aktualizowany) bez uwzględnienia czynników społeczno-gospodarczych.

Główne utrudnienia według ankietowanych wynikające z istnienia obszaru Natura 2000:

- wydłużenie czasu realizacji inwestycji, często dodatkowe koszty wynikające z opracowania oceny oddziaływania na środowisko;
- niepewność uzyskania pozwolenia na budowę („wypadnięcie” z rynku);
- nieprecyzyjna lista zakazów i ograniczeń (może powinna być oparta na PKD);
- utrudnienia w prowadzeniu produkcji rolniczej i to nie tylko ograniczenia asortymentów, ale również zwiększone koszty zamienników, w tym samym spadek konkurencyjności;
- brak planów ochrony czyli formalnego oraz jednoznacznego katalogu zakazów i ograniczeń.

Aby zminimalizować powyższe utrudnienia to, według władz samorządowych, do prac nad planami ochrony, czyli faktycznymi ograniczeniami i utrudnieniami, obligatoryjnie powinni być włączeni eksperci ekonomiczni, a nie tylko przyrodniczy. Szczególnie na terenach wiejskich można by połączyć te prace z opracowaniem studiów i planów miejscowych.

Są to jednak tylko „pobożne” i wręcz ekologiczne wizje władz samorządowych, bo inne organizacje i posłowie zadbali już o to aby wykluczyć nawet możliwość zaistnienia „zagrożenia współpracy”. Podczas nowelizacji „Prawa ochrony przyrody” (październik 2008r.) wykreślono ust. 2 w art. 29, który gwarantował, że plan ochrony wymaga „uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gmin”. Zapis ten obowiązywał od 16.IV.2004r., ale wg tzw. „ekologów” służył wyłącznie blokowaniu „jedynie słusznych propozycji zapisów” i dopuszczał do tworzenia, nakazów i zakazów, osoby niekompetentne.

Mamy dowód na rozmyślne wykluczenie z procesu prawo-twórczego, ale są również powody co do obaw o wykluczenie w obszarze społeczno-ekonomicznym.

W obecnej chwili 1/3 krajowych obszarów Natura 2000 stanowią użytki rolne. Szacunkowo jest to około 2,3mln ha czyli ponad 14% wszystkich użytków rolnych w Polsce.

Rolnicy są w zasadzie jedyną grupą społeczno-zawodową, do której jest adresowane wsparcie finansowe z tytułu gospodarowania na obszarach sieci, są to środki z programów rolno-środowiskowych PROW 2007-2013, a więc powinni być oni zadowoleni i popierać tworzenie dalszych obszarów.

Jednak tak nie jest, pytanie dlaczego? A to dlatego, że:

- skomplikowane procedury ograniczają zainteresowanie (na możliwych 153 tys. beneficjentów, z dopłat korzysta tylko 2tys.);
- brak doradców, ekspertów przyrodniczych, ornitologów i botaników, których mamy łącznie 450 (275-ornitologów i 175 botaników);
- gdy zapisy planów ochrony zostaną wprowadzone do planów miejscowych czyli staną się prawem miejscowym to staną się obowiązkowe czyli upadnie możliwość ubiegania się o płatności dodatkowe (rolno- i leśno-środowiskowe).

Tak więc główna grupa społeczno-zawodowa mająca zagwarantowaną i realną rekompensatę za ograniczenia Natury 2000 też nie popiera jej istnienia, a tym bardziej powiększania, a 1,3% dzisiaj czerpiących korzyści i tak może je „jutro” stracić.

Mało kto wierzy, że z chwilą utracenia prawa do korzystania z programów rolno-środowiskowych zostanie to zrekomensowane przez wsparcie finansowe ze strony regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 36, ust. 3 – Prawo ochrony środowiska) tym bardziej, że użyto tam sformułowania „...regionalny dyrektor ochrony środowiska może zawrzeć umowę...”.

Pomimo tych trudności w uzyskaniu i przy perspektywie utracenia tego co już otrzymują i tak są w lepszej sytuacji niż przedsiębiorcy, którzy nie zostali objęci programem wsparcia.

Taki stan rzeczy ma również istotne przełożenie na postawę władz samorządowych wobec obszarów Natury 2000.

Samorząd lokalny aby mógł działać bieżąco (realizować narzucone zadania) oraz rozwijać się, tworzyć nowe jakości życia, musi mieć środki, a główne ich źródło to dochody własne, czyli podatki i opłaty. Rolnicy, nawet ci którzy pobierają dopłaty i mogą się rozwijać, nie są źródłem dochodów dla gminy, ponieważ bardzo często nie płacą podatku gruntowego lub bardzo niewielki (decyduje klasa gruntów, a łąki to najczęściej nieużytki czyli „zero”), nie płacą również podatku dochodowego, a więc brak odpisu z PIT-ów.

Przedsiębiorcy – bez dopłat, ale za to z istotnymi ograniczeniami i zakazami, nie tylko, że nie inwestują i nie rozwijają się, ale wygaszają działalność lub ją ograniczają, zmieniają przeznaczenie obiektów i gruntów – czyli powodują spadek dochodów dla gminy (spadek podatku od nieruchomości, budynków oraz spadek odpisu z podatku dochodowego).

Tak więc gmina, jako całość, jako lokalny „organizm” samorządowy popada w marazm, a nawet regres – takie są dobrodziejstwa Natury 2000. I proszę nie mówić, że to wszystko zrekomensuje

turystyka i „parcie” na „naturę”. Nie będzie tego bez nowych kwater, utwardzonych dróg, dobrej infrastruktury, miejsc parkingowych, opcjonalnie kąpielisk, terenów biwakowych, zaplecza handlowo-gastronomicznego itd.

Oto kilka, starszych i nowych, przykładów ukazujących jak obszary ochronne Natura 2000, a szczególnie ich „przywileje”, nie zawsze w pełni uzasadnione, przenoszą się na życie codzienne lokalnych społeczności:

- Miasto Luboń – rok 2006- budowa centrum handlowego Factory i konieczna zmiana skrzyżowania typu „T” na mini-rondo, a więc konieczna zmiana planu miejscowego . Służby RDOŚ odmawiają uzgodnienia projektu i wnioskuje o konieczność wykazania braku wpływu inwestycji (tj. ronda) na obszar Natura 2000 (Ostoja Wielkopolska - w WPN-ie). Obszar oddalony o około 6km, jak ma się to „rodno” jako zagrożenie dla Natury wobec zakładów chemicznych „Luvena”, „Lubanta”, droga wojewódzka, linia kolejowa, autostrada A2. Problem udaje się rozwiązać poprzez rozmowę telefoniczną. Uratowany czas i pieniądze.
- Miasto Warszawa – okres 2005-2006 – przebudowa Krakowskiego Przedmieścia – problem wpływu na Naturę 2000 (obszar obejmuje koryto rz. Wisły i jej brzegi wraz z polderami).

Czasy już nam bliższe:

- Gmina Raczki – w związku z blokadą obwodnicy Augustowa w wariancie poprzez dolinę Rospudy, powstaje wersja z przebiegiem po obrzeżach miasteczka Raczki. Władze i mieszkańcy są przeciwni, do swej „walki” jako argument wykorzystują istnienie obszaru Natura 2000, ale przegrywają – okazuje się, że RDOŚ dopuszcza przejście przez obszar chroniony (widocznie nie ma co chronić, a utworzony był na siłę i na pokaz) pomimo konieczności wyburzenia 7 gospodarstw. Władze są zaskoczone, podobno Naturze 2000 to nie zaszkodzi, a te siedem rodzin – to w zasadzie nic. Są wątpliwości czy w przypadku Rospudy na pewno było co chronić?
- Gmina Suwałki – Jezioro Wigry – park narodowy i Natura 2000 – zakaz wykaszania trzciny, co „od zawsze” realizowano w okresie zimowym – efekt: zanik części ptactwa wodnego, zbyt duża gęstość roślinności odcina dostęp do brzegu i płytkiej wody jako miejsc lęgowych.
- Gmina Augustów i Miasto Augustów – groźba utraty statusu „uzdrowiska” i duże straty nie tylko prestiżowe (jedyne uzdrowisko w tym rejonie Polski), ale również finansowe, powód: na terenie gminy są zewidencjonowane, najbogatsze w skali Europy, złoża borowiny (28 ha w państwowym lesie), ale niestety „przykryte” Naturą 2000. Brak zgody RDOŚ na uruchomienie eksploatacji (wydobycie nawet ręczne) na powierzchni 0,5ha, a ten brak to przyczynek do wygaszenia koncesji i statusu uzdrowiska, Ministerstwo Zdrowia jest coraz bardziej niecierpliwe. Natura 2000 ponad zdrowiem człowieka. RDOŚ proponuje ubieganie się o zgodę w Komisji Europejskiej, dziwne, że ten sam RDOŚ nie miał tego problemu z Naturą 2000 na obrzeżach miejscowości Raczki – ale zapewne Rospuda była ponad i przeważała.
- Gmina Zawoja – ciągle zwiększanie obszaru Natura pomimo protestu mieszkańców (referendum z wynikiem negatywnym – wrzesień 2008r.) utworzenie obszaru o pow. 418ha, pomimo negatywnej opinii w maju 2009r., powiększenie do 600ha skierowanie sprawy do TK, odrzucenie bez rozpatrzenia. Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich, który planuje zbadanie zgodności procedury tworzenia obszarów Natura 2000 z Konstytucją, ale wydarzenie 10.04.2010r., a potem koniec kadencji wstrzymują bieg sprawy. Nowe władze wybierają inną drogę, między innymi przygotowują postępowanie roszczeniowe i lobbują za stosownymi wpisami w prawie. Rekompensaty dla wszystkich właścicieli, poza Skarbem Państwa, jako rekompensata za ograniczenia i utracone dochody spowodowane przez wyprowadzanie Natury 2000.
- Świdnik (budowa lotniska) – pomimo pozytywnej decyzji Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (2010r.), pomimo zapewnienia ochrony dla susła perełkowego (teren łądowiska trawiastego), pomimo przyznania dotacji w wysokości 144.5mln zł (w tym 125mln z UE)

przy całkowitym koszcie 418mln, pomimo zakończenia budowy terminalu w lipcu 2012 (koszt – 67mln) – Stowarzyszenie Inicjatywa 2008 w ramach ochrony obszaru „Natura 2000” blokuje inwestycję, we wrześniu 2012r. uzyskuje wyrok WSA obalający decyzję GDOŚ – sukces??

Można by jeszcze wymieniać akcje pod hasłem „obrony Natury 2000” w obszarze poszukiwania „gazu łupkowego”, budowy siłowni wiatrowych, budowy dróg szybkiego ruchu itp. Część władz samorządowych i to znaczna część uważa, że wiele protestów ma podłoże polityczne, a tzw. „ekolodzy” są narzędziem rozgrywek z wykorzystaniem Natury 2000.

Takim wykrzyknikiem przy hasle „Natura 2000, a samorządy” może być komunikat z Portalu Samorządowego z 21.09.2012r. pt „Ochrona przyrody krzywdzi ludzi”, a dalej :

„Samorządowcy chcą wykreślić sieci ochrony przyrody Natura 2000”.

„Samorządowcy protestują też na Pomorzu, nad Bzurą, na Mazurach i w Beskidach. Ich zdaniem ochrona przyrody zabija rozwój”

„...należy wykreślić z listy terenów chronionych te obszary poza parkami narodowymi, na których dochodzi do konfliktu na linii przyroda a rozwój lokalnej społeczności ...”

Są postowie, który teraz te poglądy popierają, pytanie o czym myśleli kiedy zmieniali zapisy prawa.

Czy musi być aż tak skrajnie? Czy nie można znaleźć kompromisu? Instytucje odpowiedzialne za ochronę przyrody powinny szukać sojuszników nie tylko wśród już przekonanych przedstawicieli organizacji przyrodniczych (ekologicznych), ale również wśród tych, których interesy mogą zostać naruszone wskutek nakazów i zakazów wynikających z danej formy ochrony przyrody.

Ważne jest również aby formułowane nakazy i zakazy były adekwatne do „potrzeb przyrody”. Należy wziąć pod uwagę, że wiele form siedlisk czy też organizmów żywych (w tym nie tylko ptaków) przetrwało w sąsiedztwie człowieka, a nawet uznało za normalne i wskazane towarzyszenie mu w otoczeniu dość odmiennym od rodzimego np. „pustułki” na poznańskich osiedlach.

„Czynnik środowiskowy powinien być potraktowany jako kluczowy punkt wyjścia do budowania konkretnych rozwiązań, wspierających rozwój gmin „naturalnych” i chroniących je przed marginalizacją np. poprzez gwarancję określonej puli środków dla projektów realizowanych na rzecz rozwoju „naturowych obszarów wiejskich ...” - pisano w czerwcu 2011r.

Gminom „naturowym” powinna być zagwarantowana rekompensata rozwojowa. W rozwiązaniach dotyczących innych obszarów działania człowieka , a szczególnie jego działań inwestycyjnych wskazanym byłoby opracowanie listy działań preferowanych , dopuszczalnych i wykluczonych, co pozwoliłoby na zwolnienie administracji z obowiązku przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko dla każdej inwestycji – efekty tego to: krótkie terminy, mniej stresu, mniejsze koszty, jasna sytuacja przy minimum uznaniowości, a tym samym wykluczenie możliwości interpretacji i zmiany w trakcie realizacji.

Podstawa zrównoważonego rozwoju to dobra edukacja w oparciu o dobre, stabilne zapisy prawa i sprawiedliwe jego egzekwowanie.

Jeżeli uda się to osiągnąć to i wątpliwości będzie mniej, a i pełna akceptacja obszarów chronionych, przez samorządy lokalne, będzie możliwa.

Hubert Pralat

*były Przewodniczący Stowarzyszenia Samorządów Polskich
Współdziałających z Parkami Narodowymi*

Uwaga:

W opracowaniu wykorzystano komunikaty publikowane na WWW.portalsamorzadowy.pl , informacje od wójtów, sekretarzy i przewodniczących rad (za ich zgodą, w rozmowach telefonicznych) oraz doświadczenia własne (w ramach pracy zawodowej) i Stowarzyszenia Samorządów Polskich Współdziałających z Parkami Narodowymi.