

Zasady ochrony obszarów Natura 2000

Małgorzata Makomaska-Juchiewicz, Joanna Perzanowska
i Stanisław Tworek

*Instytut Ochrony Przyrody PAN, Al. Mickiewicza 33, 31-12 Kraków,
e-mail: juchiewicz@iop.krakow.pl; perzanowska@iop.krakow.pl; tworek@iop.krakow.pl*

Idea funkcjonowania sieci Natura 2000

Jednym z podstawowych zadań współczesnej ochrony przyrody jest utrzymanie cennych przyrodniczo obszarów w warunkach ich gospodarczego użytkowania a jednocześnie wskazywanie takich form działalności człowieka, które sprzyjałyby utrzymaniu różnorodności biologicznej¹. W krajach Unii Europejskiej zadanie to realizowane będzie m.in. poprzez utworzenie sieci Natura 2000, która zakłada harmonijną koegzystencję człowieka i przyrody. Dyrektywa Siedliskowa, prawna podstawa sieci Natura 2000, odwołuje się do idei rozwoju zrównoważonego, wskazując na konieczność gospodarowania zasobami naturalnymi w sposób, który nie będzie powodował naruszenia równowagi w przyrodzie. Idea ta wydaje się obecnie najbardziej racjonalną koncepcją rozwoju cywilizacji. Wynika ona z przekonania, że w dłuższej perspektywie czasowej, dotychczasowe sposoby ochrony, polegające na izolacji cennych przyrodniczo terenów i wprowadzaniu ewentualnie zabiegów ochrony czynnej, nie spełniają swojej roli. Z oczywistych względów formy te mogą obejmować tylko niewielką część powierzchni kraju, zabezpieczając jedynie wąską reprezentację zasobów przyrod-

¹ Konwencja o różnorodności biologicznej (CBD) – Rio de Janeiro 1992 r.

nicznych. O wysokiej wartości wielu obszarów położonych poza istniejącym systemem obszarów chronionych nie trzeba chyba nikogo przekonywać.

Program Natura 2000 jest próbą wyjścia poza system obszarów chronionych w użytkowaną przez człowieka przestrzeń przyrodniczą. Ochrona tej przestrzeni na obszarach sieci jest nie tyle „ochroną” w dotychczasowym rozumieniu, co rozwijaniem umiejętności współistnienia z przyrodą i szukaniem kompromisu między potrzebami ekonomicznymi i rekreacyjnymi człowieka a wymogami utrzymania względnie niezaburzonych układów przyrodniczych, zgodnie z ideą ekorozwoju.

Status ochronny obszarów Natura 2000

Ponieważ ochrona różnorodności biologicznej w ramach sieci Natura 2000 ma być realizowana na zasadach rozwoju zrównoważonego, na obszarach Natura 2000 nie przewiduje się wprowadzania ochrony ścisłej, jako formy dominującej. Z pewnością w sieci znajdzie się znaczna część obszarów chronionych dotychczas w formie parków narodowych i rezerwatów przyrody. Należy bowiem pamiętać, że nie wszystkie cele ochrony mogą być osiągnięte w warunkach nawet zrównoważonego gospodarowania. Wymagania ochrony pewnych rodzajów siedlisk i gatunków mogą wykluczać jakkolwiek aktywność człowieka na terenie ich występowania. Jednak wiele obszarów spełniających kryteria Natura 2000 to obszary o słabszym reżimie ochronnym (np. parki krajobrazowe) lub obszary nie podlegające dotychczas ochronie. Niektóre z nich można będzie objąć jedną z form ochrony przewidzianą w *Ustawie o ochronie przyrody*²; dotyczy to zwłaszcza tych obszarów, które są projektowanymi rezerwatami, parkami krajobrazowymi czy użytkami ekologicznymi. Pozostałe obszary Natura 2000 mogą funkcjonować poza krajowym systemem obszarów chronionych.

Te obszary Natura 2000, które nie są (i nie będą) parkami narodowymi i rezerwatami, będą chronione w warunkach użytkowania gospodarczego (rolniczego, leśnego, łowieckiego, rybackiego, turystycznego itp.), czasem nieco zmodyfikowanego z uwagi na potrzeby ochrony określonych rodzajów siedlisk i gatunków. Plany ochrony, o których będzie jeszcze mowa w dalszej części rozdziału, wskażą pewien kierunek i metody gospodarowania na danym obszarze. W planach tych ujęte zostaną wskazania dotyczące np. zachowania lub przywrócenia ekstensywnych metod gospodarowania na obszarach rolniczych, respektowania zasad ekologicznej gospodarki leśnej, prowadzenia proekologicznych regulacji

² Ustawa z 16 października 1991 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079).

rzek itp. Należy jednak podkreślić, że na obszarach Natura 2000 będzie się gospodarować zasobami przyrody, respektując zarówno wymogi ochrony siedlisk i gatunków, które były podstawą utworzenia tych obszarów, jak i potrzeby zamieszkujących te tereny ludzi.

Zalecenia ochronne dla rodzajów siedlisk i gatunków

W Polsce obszary Natura 2000 będą wyznaczane dla ochrony 68 rodzajów siedlisk z załącznika I Dyrektywy Siedliskowej, dla ochrony siedlisk 89 gatunków: flory (24) i fauny (65) z załącznika II tej Dyrektywy³, a także siedlisk gatunków, dla ochrony których wyznacza się OSO⁴. Dyrektywa Siedliskowa nie narzuca metod ochrony poszczególnych rodzajów siedlisk i siedlisk gatunków. Każdy kraj członkowski będzie musiał we własnym zakresie wypracować sposoby i zakres podejmowanych działań ochronnych. Dyrektywa wymaga jedynie utrzymania określonych rodzajów siedlisk i gatunków w tzw. właściwym stanie ochrony. Jest to zarówno kryterium efektywności stosowanych metod ochrony jak i wytyczna dla przyszłych działań.

Warto zastanowić się nad znaczeniem tego terminu. Precyzuje go sama Dyrektywa Siedliskowa w art. 1. W przypadku rodzajów siedlisk zachowanie właściwego stanu ochrony oznacza, że:

- naturalny zasięg siedliska nie zmniejsza się,
- zachowuje ono specyficzną strukturę i funkcje,
- stan ochrony typowych dla niego gatunków również jest właściwy.

W przypadku gatunków właściwy stan ochrony oznacza, że:

- zachowana zostaje liczebność populacji, gwarantująca utrzymanie się jej w biocenozie w dłuższej perspektywie czasowej,
- naturalny zasięg gatunku nie ulega zmniejszeniu,
- pozostaje zachowana wystarczająco duża powierzchnia siedlisk tego gatunku.

Jak już wspomniano, utrzymanie rodzajów siedlisk i gatunków we właściwym stanie ochrony będzie wymagało wypracowania odpowiednich zaleceń ochronnych. Podstawą ich formułowania będzie identyfikacja istniejących i potencjal-

³ Liczby te należy skorygować o dodatkowe 7 rodzajów siedlisk, 20 gatunków roślin, 21 gatunków zwierząt (poza ptakami) oraz 6 gatunków ptaków, uwzględnione w stosownych załącznikach Dyrektywy Siedliskowej i Ptasiej po podpisaniu Traktatu Akcesyjnego (16 kwietnia 2003 r.).

⁴ Por. rozdział Gromadzka J., Gromadzki M. – Kryteria waloryzacji Obszarów Specjalnej Ochrony.

nych zagrożeń oraz znajomość wymagań siedliskowych poszczególnych gatunków i specyficznych wymagań siedliskowych zbiorowisk roślinnych (ze względu na fakt, że na jeden rodzaj siedliska może się składać nawet kilkanaście zbiorowisk roślinnych⁵, zalecenia te będą formułowane dla każdego z nich osobno). Przydatna tu będzie także znajomość procesu formowania się danego rodzaju siedliska i mechanizmów jego funkcjonowania oraz obserwacje zachodzących w nim przemian. Wypracowane zalecenia będą mogły być porównane z dotychczasowymi doświadczeniami w ochronie płatów roślinności w parkach narodowych czy rezerwach przyrody. Zalecenia te będą musiały być ponadto dostosowane do lokalnych warunków i uwzględniać stopień przekształcenia zbiorowiska, które chcemy chronić; od tego zależy przede wszystkim intensywność prowadzonych zabiegów. Wypracowanie szczegółowych zaleceń ochronnych będzie musiało być poprzedzone dokładnym zinwentaryzowaniem rodzajów siedlisk i populacji gatunków na danym obszarze w celu określenia stanu wyjściowego. Podjęte działania pozwolą na ewentualne uaktualnienie ocen reprezentatywności i stanu zachowania siedliska czy populacji gatunku i stanu zachowania jego siedliska (w stosunku do ocen będących podstawą wytypowania obszaru, które mogą być oparte na starszych materiałach) w momencie rozpoczęcia wdrażania programu. Niezbędne dla przyszłych działań ochronnych będzie także określenie dokładnej powierzchni rodzajów siedlisk i siedlisk gatunków oraz sporządzenie (lub uaktualnienie) map ich rozmieszczenia.

Wypracowane zasady ochrony poszczególnych rodzajów siedlisk i siedlisk gatunków będą uwzględnione w planie ochrony danego obszaru. W przypadku ewentualnych sytuacji konfliktowych, np. sprzecznych wymogów ochrony różnych elementów przyrodniczych w ramach jednego obszaru, konieczne będzie bądź znalezienie kompromisu, bądź ustalenie hierarchii ważności celów ochrony. W przypadku obszarów Natura 2000, które obejmą istniejące parki narodowe, krajobrazowe czy rezerwy przyrody, które mają własne plany ochrony, prawdopodobnie wystarczy jedynie ich modyfikacja z uwagi na potrzeby ochrony rodzajów siedlisk i gatunków z odpowiednich załączników Dyrektywy Siedliskowej i Ptasiej. Obszar Natura 2000 niekoniecznie musi mieć indywidualny plan ochrony, może on być również wkomponowany w istniejący plan zagospodarowania terenu, np. operat urządzeniowy lasu, a rodzaje siedlisk przyrodniczych i/lub gatunki, stanowiące podstawę wyznaczenia obszaru, będą w takim planie traktowane jako obiekty szczególnej troski. Plany ochrony zawierać będą dane dotyczące istniejących i potencjalnych zagrożeń, warunków zachowania bądź przywrócenia walorów przyrodniczych, a także najkorzystniejsze sposoby rozwiązy-

⁵ Por. rozdział *Mróz W.*, Perzanowska J. – *Siedliska przyrodnicze – nowy przedmiot ochrony.*

wania konfliktów na linii człowiek-przyroda, szczegółowe sposoby realizacji planu, a także założenia systemu monitoringu i kontroli. Wyniki monitoringu, którego celem jest śledzenie efektywności stosowanych metod ochrony, mogą być podstawą do zmodyfikowania planu ochrony.

Zalecenia ochronne, ograniczenia i zakazy będą na danym obszarze zróżnicowane przestrzennie. Dotyczyć będą jedynie tych elementów przyrody (siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków), dla których obszar został wyznaczony. W rezultacie, część obszaru będzie użytkowana tak jak dotychczas, w części będą obowiązywać pewne ograniczenia, a niektóre fragmenty mogą być zupełnie wyłączone z użytkowania. Takie przestrzenne zróżnicowanie zaleceń i ograniczeń będzie dotyczyć przede wszystkim dużych obszarów o mozaikowym charakterze, często z udziałem terenów rolniczych i zabudowanych. Odwrotnie, w przypadku małych obiektów, chroniących pojedynczy rodzaj siedliska lub siedlisko gatunku, wówczas zalecenia ochronne mogą dotyczyć całego obszaru, np. może to być zakaz penetracji jaskini będącej zimowiskiem nietoperzy.

Konsekwencje ustanowienia obszaru Natura 2000

Obszary, które zachowały walory przyrodnicze w warunkach użytkowania są dowodem na to, że możliwe jest pogodzenie celów ochrony z gospodarowaniem. Przewiduje się więc, że spodziewane ograniczenia będą dotyczyć raczej intensyfikacji działań gospodarczych i nowych inwestycji. Będą one musiały być poddane ocenie oddziaływania na środowisko (OOŚ), której wynik zadecyduje o ich dopuszczeniu do realizacji. Będą miały na nią szansę tylko takie przedsięwzięcia, które nie pogorszą stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków na wyznaczonym dla ich ochrony obszarze Natura 2000. Przeprowadzanie OOŚ będzie dotyczyć nie tylko inwestycji planowanych w obrębie samego obszaru, ale także w najbliższym jego sąsiedztwie oraz wszystkich innych, które mogłyby mieć negatywny wpływ na jego walory przyrodnicze. Obawy, że na obszarach Natura 2000 zostanie zabronione np. budowanie nowych obiektów, są uzasadnione tylko częściowo. Z pewnością liczyć się należy z ograniczeniami dotyczącymi np. zabudowy brzegów jezior dla celów rekreacyjnych albo lokowania domków letniskowych na najcenniejszych przyrodniczo terenach. Nie oznacza to jednak, że jeśli na obszarze Natura 2000 znajduje się wieś, jej rozwój będzie zablokowany i stanie się ona czymś w rodzaju skansenu.

Po ustanowieniu obszaru Natura 2000 Komisja Europejska będzie wymagała sprawozdań (co 6 lat) dotyczących stanu ochrony rodzajów siedlisk i gatunków, które były podstawą jego wyznaczenia. Bezpowrotna utrata wartości przyrodni-

czych, jeżeli nastąpi z winy gospodarzy terenu (np. w wyniku podjęcia niewłaściwych działań gospodarczych lub zaniedbania wykonywania pewnych działań ochronnych), wiąże się z nałożeniem sankcji finansowych. Niewątpliwie odpowiedzialność finansowa kraju członkowskiego UE za ewentualną utratę walorów przyrodniczych elementów sieci Natura 2000 budzi duże obawy. Toteż przy wyznaczaniu obszaru do sieci, należy realnie oceniać możliwości zabezpieczenia proponowanych obiektów w przyszłości. Trzeba jednak wyjaśnić, że utrata wartości przyrodniczych w wyniku zdarzeń losowych, np. klęski żywiołowej lub procesów niezależnych od gospodarzy terenu, nie będzie powodowała restrykcji. Podobnie, chwilowy zanik przedmiotu ochrony wynikający z biologii gatunku, czy np. naturalnej migracji nie może być powodem kar finansowych. W wyjątkowych przypadkach, kiedy wymagać tego będzie interes społeczny lub bezpieczeństwo publiczne (np. w związku z ochroną przeciwpowodziową), możliwe będą również odstępstwa od zapisów planu ochrony. Jeśli w efekcie takich koniecznych odstępstw cały obszar Natura 2000 zostanie zniszczony lub utraci walory przyrodnicze, dla których został wyznaczony, trzeba będzie „zrekompensować” tę stratę, wyznaczając inny obszar, o odpowiednich walorach. W przypadku planów zagospodarowania terenu zagrażających ochronie tzw. priorytetowych rodzajów siedlisk i gatunków, wymagana będzie opinia Komisji Europejskiej. Przykładem pozytywnie zaopiniowanej przez Komisję planowanej inwestycji, w znaczący sposób naruszającej przyrodę obszaru Natura 2000, może być rozwój terenów portowych w Amsterdamie. Na decyzję Komisji z pewnością miał wpływ dobrze przygotowany pakiet działań kompensujących straty w siedliskach na tym obszarze.

Dyrektywa Siedliskowa nie określa zasad czy też reguł konsultowania procesu wyznaczania obszarów Natura 2000 z wszelkimi zainteresowanymi stronami, czyli sektorami gospodarczymi, właścicielami i użytkownikami obszarów, organizacjami pozarządowymi itp. Każdy kraj musi je wypracować na własny użytek, zgodnie ze swoją polityką w zakresie ochrony różnorodności biologicznej. O tym jak ważne jest zaakceptowanie programu Natura 2000 przez tzw. lokalnych partnerów i ich zaangażowanie w budowę sieci Natura 2000 przekonuje przykład Francji⁶. Pominięcie którejkolwiek ze stron w procesie wyznaczania obszarów do listy krajowej groziłoby fiaskiem całego programu i sprowadzeniem propozycji do listy parków narodowych i rezerwatów przyrody spełniających kryteria Natura 2000. W Polsce również prowadzone są konsultacje społeczne przed zgłoszeniem ostatecznej krajowej listy obsza-

⁶ Por. rozdział: *Bland F., Thiry E. – Wdrażanie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 we Francji.*

rów proponowanych do sieci. Podstawą do dyskusji jest opracowana dokumentacja dla terenów, które spełniają wymogi programu. Niestety, stanowczo zbyt słaba jest jeszcze akcja informacyjna odnośnie sieci Natura 2000, propagująca cele i metody jej ochrony, określająca wymagania w stosunku do gospodarki terenu i przewidywane korzyści z powołania obszaru.

Podsumowanie

1. Sieć Natura 2000 nie jest systemem ściśle chronionych obszarów, gdzie wszelka ludzka działalność jest wykluczona. Jednym z założeń programu Natura 2000 jest bowiem zabezpieczenie wartości przyrodniczych terenów użytkowanych przez ludzi. Sieć będzie obejmować zarówno parki narodowe i rezerwy przyrody (czyli obszary chronione z przewagą ochrony ścisłej), jak również obszary chronione o słabszym reżimie ochronnym, nie wykluczającym użytkowania gospodarczego (np. parki krajobrazowe) oraz obszary nie chronione, w różny sposób użytkowane. Troską zarządzających będzie, aby gospodarowanie na obszarach Natura 2000 odbywało się zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego.

2. Utworzenie obszaru Natura 2000 nie oznacza ograniczenia perspektyw rozwoju lokalnych społeczności. Nie ma żadnych, narzuconych z góry ograniczeń w użytkowaniu, oprócz zasady, że użytkowanie nie może pogorszyć stanu ochrony rodzajów siedlisk i gatunków, dla których dany obszar utworzono. W określonych przypadkach możliwe są jednak odstępstwa od tej zasady.

3. Każdy obszar i związane z nim problemy będą traktowane indywidualnie. Nie ma gotowych recept. W sytuacji, gdy nie będzie alternatywnego rozwiązania, albo gdy będzie tego wymagał szeroko pojęty interes społeczny lub bezpieczeństwo publiczne, inwestycja czy plany rozwoju mogą zostać dopuszczone do realizacji pod warunkiem zrekompensovania strat poprzez utworzenie innego obszaru o podobnych walorach.