

ARTYKUŁY POPULARNONAUKOWE

ZBIGNIEW J. WITKOWSKI

Instytut Ochrony Przyrody PAN
31-120 Kraków, al. A. Mickiewicza 33
e-mail nowitkow@cyf-kr.edu.pl

**Polska w procesie akcesji do Unii Europejskiej:
ochrona przyrody, rolnictwo i leśnictwo**

Wprowadzenie

Zgłoszenie przez Polskę akcesu do Unii Europejskiej wiąże się z bezwzględny i rygorystycznie sprawdzanym przyjęciem przez nas prawa unijnego. Oznacza to, iż w momencie wejścia do Unii nasze prawo i administracja będą kompatybilne ze standardami narzuconymi przez Wspólnotę.

W dziedzinie ochrony przyrody standardy unijne wyznaczają dwie dyrektywy: tzw. Dyrektywa Ptasia (79/409/EWG) dotycząca ochrony dzikich ptaków oraz Dyrektywa Siedliskowa (czasem nazywana Dyrektywą Habitatową) (92/43/EWG) w sprawie ochrony naturalnych siedlisk oraz dzikiej fauny i flory.

Celem rozwiązań prawnych – anonsowanych w Dyrektywie Siedliskowej – jest zbudowanie w Europie spójnej sieci obszarów chronionych pod wspólną nazwą Natura 2000, dla krajów Unii i państw akcesyjnych oraz komplementarnej do niej sieci Emerald, dla pozostałych państw Europy (Liro, F a l n i o w s k a 1999). Sieć ta ma chronić określone siedliska i gatunki unikatowe na naszym kontynencie, a także charak-

terystyczne dla Europy, ważne z punktu widzenia całej Wspólnoty Europejskiej, zamieszczone w odpowiednich aneksach do obu dyrektyw.

Warto dodać, że obie dyrektywy stanowią prawo całej Unii, zatem wszelkie konflikty i zaniedbania poszczególnych krajów stowarzyszonych w tej dziedzinie będą rozpatrywane przez odpowiednie agendy Wspólnoty.

Sprawy środowiskowe, związane z ochroną przyrody, są ponadto szczególnie ważne w dziedzinie rolnictwa, gdzie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (Common Agricultural Policy = CAP) powstało Rozporządzenie Rady nr 1257/99 dotyczące rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie to w części VI: „Środowisko Rolne” wprost odwołuje się do ochrony przyrody i wymienia te rodzaje aktywności rolników w ochronie środowiska, które odpowiedni fundusz UE jest gotów dotować. Chodzi tu o takie działania, jak m.in.:

- sposoby użytkowania obszarów rolnych, które są zbieżne z ochroną i podniesieniem standardów środowiska m.in. zasobów naturalnych, gleby i różnorodności genetycznej,

- programy zalesień i tworzenie korytarzy ekologicznych,

- korzystna dla środowiska ekstensyfikacja gospodarki rolnej i użytkowanie pastwisk,

- działania rolnicze przyczyniające się do ochrony zagrożonych siedlisk o wysokiej wartości przyrodniczej.

Zagadnienia te są jednak podejmowane przez Polskę w innych sektorach: sprawy rolne w Ministerstwie Rolnictwa, a sprawy zalesień w Ministerstwie Środowiska.

Realizacja programu ochrony przyrody w procesie akcesyjnym?

W dziedzinie ochrony przyrody Polska jest aktywnym współuczestnikiem tworzenia spójnej, europejskiej polityki ochrony bioróżnorodności kontynentu (R i e n t j e s, D r u c k e r 1996). W latach 90. przygotowano w naszym kraju dwa europejskie programy: ECONET-Polska (L i r o red. 1995) oraz CORINE biotopes (D y d u c h - F a l n i o w s k a i i n. 1999). U nas odbyły się również konferencje poświęcone współpracy w tej dziedzinie wśród krajów bałtyckich (H e r b i c h, W a r z o c h a 1998), a także współpracy w procesie

wdrażania paneuropejskiej strategii w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Witkowski 1998), z udziałem ważnych przedstawicieli odpowiednich Dyrektoriatów Generalnych Unii.

Wstępnym elementem procesu akcesyjnego był program CORINE biotopes. Stanowi on pierwszy etap przygotowania do wdrożenia sieci Natura 2000. Opierając się na kryteriach obu dyrektyw na obszarze Polski wyznaczono ponad 900 ostoi, które stanowią podstawę do wyznaczenia sieci. Później w 1999 r. grupa ekspertów, zatrudniona przez ministerstwo środowiska, wybrała ok. 300 ostoi, obejmujących ok. 13% powierzchni kraju, będących podstawą implementacji programu Natura 2000. W latach następnych owe 300 ostoi będzie weryfikowane przez samorządy i niezależne organizacje ekologiczne. W konsekwencji w Ministerstwie Środowiska podjęta zostanie decyzja, ile i jakie ostoje zostaną przedstawione przez Polskę do paneuropejskiej sieci Natura 2000.

Jeszcze w latach 90. niektóre kraje Europy próbowały stworzyć pełną sieć powiązań przyrodniczych, której projekt nazwano ECONET. Projekt jednak nie uzyskał akceptacji polityków zjednoczonej Europy, głównie ze względu na znaczne opóźnienia w tworzeniu programu Natura 2000, a także ze względu na dodatkowe koszty, których pokrycia nie znaleziono w programach ogólnoeuropejskich. Program ECONET zaowocował jednak projektami tej sieci, obejmującej obszary węzłowe i korytarze, przygotowanymi w części krajów Europy i większości państw akcesyjnych. Być może, po utworzeniu sieci Natura 2000 (w istocie wypełnieniu oczek sieci) Europa powróci do zarzuconego programu ECONET. Polska na szczęblu Ministerstwa Środowiska nie podjęła wdrażania programu ECONET-Polska.

Kolejnym krokiem w postępach unifikacji z Unią Europejską jest dostosowanie naszego prawa o ochronie przyrody do prawa europejskiego. Polskie prawo o ochronie przyrody wymagało poprawy z dwóch powodów: dostosowania go do standardów UE oraz dostosowania do zmienionej sytuacji administracyjno-prawnej po wprowadzeniu reformy samorządowej i uchwaleniu przez sejm tzw. ustawy kompetencyjnej, dzielącej uprawnienia rządu wraz z jego agendami i samorządów.

Uważam, że ustawa kompetencyjna stanowi istotny krok wstecz w procesie porządkowania naszego prawa środowiskowego. Z przyczyn politycznych i częściowo ekonomicznych (państwo, a konkretnie Ministerstwo Środowiska, po-

zornie uniknęło w ten sposób odpowiedzialności za stan środowiska przyrodniczego w Polsce) środowisko zostało podzielone na dwie składowe: ochronę przyrody żywej oraz badania i monitoring stanu środowiska – dział przynależny agendum rządowym, oraz utrzymywanie standardów środowiska, za co odpowiedzialne są samorzady.

Aktualna nowelizacja Ustawy o ochronie przyrody dostosowuje nasze prawo w tej dziedzinie przede wszystkim do wymagań ustawy kompetencyjnej. Wobec konsekwentnego i skutecznego nacisku lobby samorządowego wymieniona Ustawa została podporządkowana interesom samorządów, co w środowiskach naukowców-praktyków i organizacji ekologicznych oceniane jest jednoznacznie jako porażka dobra wspólnego wobec roszczeń lokalnych. Kosmetyczne zmiany dostosowujące aktualną Ustawę do wymagań Unii będą wymagały doprecyzowania, jednak zgodnie z harmonogramem akcesji, drugi etap wdrażania prawa unijnego w tej dziedzinie przewidziano na 2002 rok.

W obecnej chwili w ochronie przyrody mamy zatem stan następujący: z jednej strony konsekwentne zaangażowanie w budowę programu Natura 2000, wraz z wyznaczeniem ok. 300 potencjalnych ostoi przyrody zgodnych z obiema dyrektywami Unii. Z drugiej zaś – nową, fatalną z punktu widzenia implementacji sieci Natura 2000 regulację prawną, która – dzięki uzyskaniu przez samorzady prawa weta przy tworzeniu obszarów chronionych, prowadzi do ewidentnych konfliktów bądź horrendalnych kosztów w procesie wdrażania zaprojektowanej sieci. Mogą one powstać już w trakcie „negocjacji” projektowanej sieci Natura 2000, kiedy samorzady będą wetowały propozycje rządowe (owe 300 ostoi, z których połowa to nowe obszary chronione) lub nie będą zgadzały się na zmiany granic, np. parków narodowych – kluczowych ostoi sieci Natura 2000. Konflikt może wybuchnąć później, kiedy zdesperowane lobby ekologiczne podda pod ocenę Unii naszą sieć Natura 2000 i kryteria jej doboru, wskazując, że kluczowe jej elementy zostały odrzucone w wyniku sprzeciwu lokalnych samorządów. Polska zostanie wówczas uwikłana w spory na forum Unii, co z dużym prawdopodobieństwem doprowadzi do narzucenia nam przynajmniej częściowego uzupełnienia sieci obszarów chronionych. Będzie ono zapewne przeprowadzone pod groźbą dotkliwych kar finansowych ze strony Wspólnoty. Toteż bez względu na koszty, ostoje muszą być wykupione i uznane za obszary chronione.

Realizacja programu rolno-środowiskowego i jego relacje do ochrony przyrody i programu Natura 2000

Jak już wyżej wspomniałem, zagadnienia ochrony przyrody (dokładnie ochrony bioróżnorodności) przewijają się we Wspólnej Polityce Rolnej (CAP) Unii (Bea u f o y et al. 1994, H o f f m a n n 2000). Unijni przywódcy będąc pod naciskiem organizacji międzynarodowych zdają sobie sprawę z konieczności przewartościowania tej polityki i odejścia od dopłat bezpośrednich do produkcji rolniczej. Jednym ze sposobów wyjścia z kryzysu jest przeniesienie strumienia pieniędzy w ramach CAP na tzw. program rolno-środowiskowy. Program ten zakłada dwa elementy: usługi czynione przez rolników na rzecz środowiska – w programach zalesień, ekstensyfikacji upraw, a także utrzymania pewnych elementów krajobrazu rolniczego oraz rozwój tzw. rolnictwa ekologicznego. Z punktu widzenia ochrony przyrody niezwykle istotne są usługi środowiskowe. Usługi te wymieniane są w Rozporządzeniu Rady UE nr 1257/99 dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich. Unia postanowiła też przygotować na ten cel specjalne dotacje ze swojego budżetu. Na razie na program rolno-środowiskowy przeznaczono ok. 4% wszystkich wydatków, jednak już w najbliższej przyszłości proponuje się zwiększenie tej puli do kilkunastu procent. W procesie akcesji przygotowano też określone fundusze na wdrożenia w tych dziedzinach w państwach kandydujących w ramach programu SAPARD. W Polsce pieniądze w ramach programu rolno-środowiskowego w części dotyczącej rolnictwa przypadły Ministerstwu Rolnictwa, a w części dotyczącej zalesień – Ministerstwu Środowiska.

Z posiadanych przeze mnie danych na ten temat, pochodzących ze źródeł naukowych (Instytut Badawczy Leśnictwa) i organizacji pozarządowych (Instytut na rzecz Ekorozwoju) wynika, że oba programy rozwijają się dynamicznie i są wspierane finansowo przez program SAPARD. W tym miejscu wyłania się problem relacji między programem rolno-środowiskowym a programem Natura 2000. Są to programy niezależne i nie ma żadnej korelacji między planowaniem ostoi Natura 2000 a programem zalesień, ani też między programem rolno-środowiskowym a siecią obszarów chronionych w Polsce.

Podsumowując: pieniądze na zalesienia powinny być wydawane tam, gdzie chcemy budować sieć obszarów chronio-

nych dla siedlisk i gatunków związanych z ekosystemem leśnym. Takie studia dzięki opracowaniom naukowym (Jędrzejewski i in. 2000) zostały przygotowane, jednak – jak dotąd – bez związku z tworzeniem sieci Natura 2000, mimo iż oba programy są prowadzone przez ten sam Departament Ochrony Przyrody i Leśnictwa w Ministerstwie Środowiska.

Znacznie gorzej przedstawia się sprawa współpracy przy realizacji programu rolno-środowiskowego a wprowadzaniu sieci Natura 2000. Wymieniony program w swoich założeniach oparty jest na dotacjach dla rolników pełniących określone „usługi dla środowiska”. Usługi te to m.in. trwałe utrzymywanie remiz śródpolnych, szerokich miedz, trwałych użytków zielonych itp. Wobec braku przekonania lokalnych społeczności do ochrony przyrody połączenie programu Natura 2000 z programem rolno-środowiskowym mogłoby dać wspaniałe rezultaty. Lokalne społeczności przekonałyby się, iż ochrona rodzimej przyrody jest opłacalna ekonomicznie, znacznie bardziej niż ewentualna intensyfikacja produkcji, na którą drobnych rolników nigdy nie będzie stać. Co ważniejsze, lokalnym przeciwnikom odebranoby najważniejszy argument, że ochrona przyrody to utrudnianie rozwoju ekonomicznego, tym samym pauperyzacja lokalnych społeczności (Witkowski, Dyduch - Falińska 2000).

Jednakże – jak dotąd – nie ma żadnych porozumień między wprowadzanymi programami. Sektorowe myślenie kwitnie. Ministerstwo Rolnictwa wprowadza swój program, a w obrębie Departamentu Ochrony Przyrody i Leśnictwa Ministerstwa Środowiska leśnicy swój i „ochroniarze” swój. To kolejny powód do niepokoju. Działając nadal w ten sposób nie udźwigniemy ekonomicznie kosztów wprowadzania programu Natura 2000 (por. Balmford et al. 2000), tym bardziej że nasza przyroda jest mniej zniszczona niż przyroda państw położonych na zachód od Polski. Państwa te, znacznie bogatsze, utworzyły i planują uboższą sieć Natura 2000, bo nie mają tylu siedlisk i gatunków wymagających ochrony na mocy obu dyrektyw co Polska. Czy nasi politycy znowu nie „przykroją” naszych potrzeb w tej dziedzinie do naszych skromniejszych możliwości? Zapewne tak, bo to o wiele łatwiejsze wyjście niż szukanie dodatkowych pieniędzy, np. w ramach innych programów wspierających Unii, lub poszukiwanie sponsorów na tworzenie własnych programów w dziedzinie ochrony rodzimej przyrody.

Ochrona przyrody – wbrew pozorom – nie jest działaniem dla przyrody, jest działaniem obliczonym na dobro człowieka – stabilizację jego środowiska życia, utrzymywanie kruchej równowagi systemów ekologicznych i zachowanie ładu przestrzennego w krajobrazie (Rządowe Centrum Studiów Strategicznych 1999). Wiemy o tym coraz więcej, natomiast coraz trudniej jest nam przekonać o tym ludzi zajmujących się innymi sprawami. Czyżby sektorowe myślenie poczyniło już tak poważne spustoszenie w naszych głowach, że nie jesteśmy w stanie dostrzec dobra wspólnego?

SUMMARY

Poland in the accession process to the European Union: nature conservation, agriculture and forestry

The accession of Poland to the European Union is connected with certain obligations, which concerns also nature conservation, agriculture and forestry. Within the scope of nature conservation we are obliged to project and implement the Natura 2000 network and to change our law on nature conservation to fit in with the requirements of the two directives adopted by the European Union: the Birds Directive and the Habitats Directive. The implementation of the Natura 2000 project follows the accepted plan but in the adaptation of our legislation to the EU standards we lag behind. The new law of nature conservation does not meet the EU requirements; in addition, certain regulations that have recently been introduced will make the implementation of the Natura 2000 programme in our country difficult.

Within the scope of agriculture and forestry the EU has developed the agri-environmental scheme to subsidise farmers for certain environmental services such as afforestation or certain forms of management of agricultural land. This programme is realised in the framework of SAPARD. When all three programmes: Natura 2000, afforestation programme and programme of agri-environmental services are compared one can see the similarity of principles and goals, and no co-ordination, which is particularly unfavourable for nature conservation. The proper co-ordination of the programmes would create an opportunity to offer farmers in the protection zones of national parks or in landscape parks financial incentives, which would change significantly the negative perception of nature conservation by local communities.

PIŚMIENNICTWO

Balmford E., Gaston K. J., Rodrigues A. S. L., James A. 2000. *Integrating costs of conservation into international priority setting*. *Conserv. Biol.* 14, 3: 597-605.

Beaufoy G., Baldock D., Clark J. 1994. *The nature of farming: Low intensity farming system in nine European countries*. Institute for European Environmental Policy, London.

Dyduch-Falniowska A., Kaźmierczakowa R., Makomska-Juchiewicz M., Perzanowska-Sucharska J., Zając K. 1999. *Ostoje przyrody w Polsce*. Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków.

Herbich J., Warzocha J. 1998. *Baltic Sea protection areas network and Polish Red List of Marine and Coastal Biotopes against the background of the Helsinki Commission (HELCOM) Environment Committee nature activities*. In: *The green backbone of Central and Eastern Europe* (ed. Nowicki P.). ECNC, *Man and Nature* 3: 11-129.

Hoffmann L. B. 2000. *Stimulating positive linkages between agriculture and biodiversity, recommendations for the EC-Agricultural Action Plan on Biodiversity*. ECNC, Tilburg.

Jędrzejewski W., Schmidt K., Kalski R., Nowak S., Brzeziński M. 2000. *Program odbudowy leśnych korytarzy ekologicznych w północno-wschodniej Polsce*. Maszynopis, Zakład Badania Ssaków PAN, Białowieża.

Liro A. red. 1995. *Koncepcja krajowej sieci ekologicznej ECONET-Polska*. Fundacja IUCN, Warszawa.

Liro A., Falniowska A. 1999. *Natura 2000, Europejska Sieć Ekologiczna*. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa.

Rientjes S., Drucker G. 1996. *An introduction to the Pan-European biological and landscape diversity strategy – background, philosophy and summary*. In: *The Pan-European biological and landscape diversity strategy – a vision for Europe's natural heritage*. Council of Europe, UNEP, ECNC, Amsterdam.

Rządowe Centrum Studiów Strategicznych 1999. *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. Warszawa.

Witkowski Z. 1998. *Międzynarodowa konferencja „Zielony Kręgosłup Europy Środkowej i Wschodniej”* Kraków, 24-28 luty 1998. *Wiad. Ziem Górskich* 7, 11: 146-149.

Witkowski Z. J., Dyduch-Falniowska A. 2000. *Parki narodowe i lokalne społeczności – wstęp do analizy problemu*. W: *II Forum Dyskusyjne: „Parki narodowe – ich funkcja w czasie i przestrzeni”*, Ojców, 5-6.04.2000 (red. Wołoszyn B. W., Postawa T.). Komitet Ochrony Przyrody PAN: 117-133.