

Bożena Oleszko-Kurzyna

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

OBSZARY NATURA 2000 – SZANSA CZY BARIERA DLA ROZWOJU LOKALNEGO

NATURA 2000 AREAS – AN OPPORTUNITY FOR OR A BARRIER TO LOCAL DEVELOPMENT

Słowa kluczowe: obszary Natura 2000, działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000, ograniczenia rozwoju gmin objętych siecią „Natura 2000”

Key words: Natura 2000 areas, economic activity in Natura 2000 areas, limitations to the development of Natura 2000 communities

Abstrakt. Celem badań była identyfikacja postaw i opinii przedstawicieli samorządów lokalnych wobec trudności i ograniczeń rozwoju gospodarczego gmin posiadających obszary Natura 2000. Badania ankietowe przeprowadzono w 2013 r. wśród władz samorządowych gmin powiatu janowskiego w województwie lubelskim, w których obszary Natura 2000 zajmują ponad 35% powierzchni. Obejmowanie cennych przyrodniczo obszarów ochroną prawną w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej „Natura 2000”, zabezpiecza z jednej strony ochronę europejskiego dziedzictwa przyrodniczego, z drugiej jednak, z racji rygorystycznego reżimu ochronnego, może blokować rozwój gospodarczy tych terenów. Tymczasem ponad połowa gmin w Polsce to gminy, w których obszary Natura 2000 zajmują ponad 20% powierzchni, są to gminy najsłabsze pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Powstaje zatem pytanie, czy obszary Natura 2000 rzeczywiście pogarszają warunki konkurencyjności lokalnej gospodarki i czy stanowią barierę rozwoju gmin objętych siecią „Natura 2000”.

Wstęp

Tworzenie obszarów chronionych przez prawo ma szczególne znaczenie dla zapewnienia warunków dla ochrony przyrody. Obszar chroniony można określić jako: „ściśle zdefiniowaną przestrzeń geograficzną, uznaną formalnie, przeznaczoną do ochrony i zarządzaną poprzez środki prawne lub też inne efektywne środki dla osiągnięcia długoterminowych celów w zakresie ochrony przyrody, wraz z występującymi tam usługami (oraz dobrami) ekosystemowymi i walorami kulturowymi” [Dudley 2008]. Obszary chronione mogą przybierać różne formy organizacyjne¹. Każda z nich spełnia inną rolę w polskim systemie ochrony przyrody i służy innym celom, dlatego charakteryzuje się odmiennym reżimem ochronnym oraz zakresem ograniczeń w użytkowaniu. Obszary prawnie chronione zajmują prawie 38% terytorium Polski [*Ochrona środowiska* 2012]².

Jedną z form ochrony przyrody, do której została zobowiązana Polska z chwilą wejścia do UE, jest sieć obszarów Natura 2000. Jest to spójna funkcjonalnie sieć ekologiczna, której celem jest zachowanie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków ważnych dla Wspólnoty Europejskiej³. Obowiązek podjęcia takich działań wynika z postanowień Konwencji ONZ o różnorodności biologicznej, przyjętej w Rio de Janeiro w 1992 r.⁴

¹ W Polsce według ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody są to: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne oraz obszary Natura 2000 (Dz.U. z 2009 r., nr 151, poz. 1220 z późn. zm.).

² Dane z wyłączeniem obszarów specjalnej ochrony ptaków, ponieważ duża część tych obszarów pokrywa się z istniejącymi już obszarami chronionymi.

³ Podstawą tworzenia obszarów Natura 2000 są dwa akty prawne: Dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (tzw. Dyrektywa ptasia) oraz Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. Dyrektywa siedliskowa).

⁴ Konwencja określiła obecnie istniejące cele i sposoby ochrony przyrody. Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r., ratyfikowana przez Polskę w 1996 r. (Dz.U. z 2002 r. nr 184, poz. 1532).

Sieć obszarów Natura 2000 obejmuje dwie grupy obszarów: obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO) oraz specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO), mające znaczenie dla Wspólnoty (OZW). W Polsce wyznaczono dotychczas 958 obszarów (144 obszary OSO i 823 obszary OZW), które zajmują łącznie prawie 30% powierzchni lądowej kraju⁵, w tym odpowiednio 17,8% OSO i 12,1% OZW [*Ochrona środowiska* 2012].

Obszary przyrodniczo cenne są wartością samą w sobie, dlatego tak ważna jest ich ochrona. Z drugiej jednak strony, ostry reżim ochronny w zakresie użytkowania tych obszarów i podejmowania działalności gospodarczej i inwestycyjnej, stanowi barierę rozwoju wielu gmin w Polsce. Omawiany problem dotyczy ok. 1200 gmin w Polsce, w których obszary chronione przekraczają 20% powierzchni (tj. prawie połowa wszystkich gmin w Polsce). Wyliczenia Związku Gmin Wiejskich RP wskazują, że gminy te rozwijają się znacznie słabiej, a dochód samorządów na terenach prawnie chronionych jest znacznie niższy od tych, położonych np. na terenie specjalnych stref ekonomicznych. W tej sytuacji nadal trwa dyskusja środowisk naukowych, jak i samorządów gminnych, nad problemami rozwoju społeczno-gospodarczego gmin „naturowych”. Wskazywane są tu realne trudności i ograniczenia rozwoju społeczno-gospodarczego, jakie niesie ze sobą posiadanie na swoim terenie obszarów Natura 2000 [Bołtromiuk 2010, *Analiza uwarunkowań...* 2012]. Z drugiej strony pojawiają się głosy, że obszary Natura 2000 niesłusznie kojarzone są z ograniczeniami i zakazami, a także z niemożnością prowadzenia w ich obrębie działalności gospodarczej [*Działalność gospodarcza...* 2012]. W przeciwieństwie do innych form ochrony przyrody (np. rezerwaty), Natura 2000 pozwala bowiem na niektóre działania człowieka, co jest uregulowane m.in. w ustawie o ochronie przyrody (art. 36 ustawy o ochronie przyrody).

Celem badań była identyfikacja postaw i opinii przedstawicieli samorządów lokalnych wobec trudności i ograniczeń rozwoju gospodarczego gmin objętych siecią „Natura 2000”.

Material i metodyka badań

Przedmiotem badań jest rozwój gospodarczy gminy, rozpatrywany w kontekście ograniczeń, jakie może stwarzać posiadanie na swoim terenie obszarów Natura 2000. Poddano weryfikacji następującą hipotezę badawczą: reżim ochronny obowiązujący przy podejmowaniu działalności gospodarczo-inwestycyjnej na obszarach Natura 2000 utrudnia rozwój lokalnej gospodarki. Badaniami objęto cztery gminy powiatu janowskiego w województwie lubelskim (z siedmiu istniejących), w których obszary Natura 2000 stanowią ponad 35% powierzchni. Było to trzy gminy wiejskie (Dzwola, Modliborzyce, Potok Wielki) i jedna miejsko-wiejska (Janów Lubelski). Tak dobrana próba nie ma wprawdzie waloru reprezentatywności w stosunku do całej populacji, jednakże daje możliwość wstępnego rozpoznania problemu. Badania te można zatem uznać za badania pilotażowe. W badaniach wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego za pomocą kwestionariusza wywiadu, który posłużył jako plan zadawanych pytań, przy czym ingerencja autora w treść prezentowanych pytań była dość ograniczona. Badania przeprowadzono w marcu i kwietniu 2013 r.

Wyniki badań

Powiat janowski położony jest w południowo-zachodniej części województwa lubelskiego, na pograniczu trzech regionów geograficznych: Rostocza Zachodniego, Wyżyny Lubelskiej oraz Kotliny Sandomierskiej. Grunty rolne zajmują ok. 50% powierzchni, przez co powiat ma charakter rolniczy. Powiat wyróżnia duża powierzchnia lasów, które stanowią ponad 40% ogólnej powierzchni powiatu, jest to jeden z największych kompleksów leśnych w Europie. Dla porównania wskaźnik ten w województwie lubelskim kształtuje się na poziomie 22,3%, a w kraju 28,1%. Istotne, z punktu widzenia podjętej problematyki jest to, iż w dwóch gminach obszary Natura 2000 stanowią ok. 60% powierzchni (Dzwola, Modliborzyce), natomiast w gminach Janów Lubelski i Potok Wielki jest to ok. 35%.

⁵ Przy czym obszar Natura 2000 może obejmować swym zasięgiem część lub całość obszarów i obiektów objętych innymi formami ochrony przyrody.

Przeprowadzone badania wskazują, że obszary Natura 2000 traktowane są przez gminy jako kosztowny obowiązek i bariera rozwoju, a nie czynnik stymulujący ich rozwój społeczno-gospodarczy. Samorządy dwóch gmin (tych z większą powierzchnią obszarów Natura 2000) jednoznacznie wskazały, że obszary Natura 2000 utrudniają rozwój społeczno-gospodarczy, dwie pozostałe – że mają wpływ neutralny. Jednocześnie w trzech gminach wiejskich nie stwierdzono żadnych ułatwień i szans dla rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, wynikających z występowania obszarów przyrodniczo cennych dla promowania atrakcyjności turystycznej i poszerzania oferty produktów turystycznych (tworzenie przyrodniczych ścieżek edukacyjnych). Zwraca uwagę to, iż wszystkie gminy wskazywały na turystykę i usługi związane z rekreacją jako priorytetowy kierunek rozwoju. Jednak jedynie gmina miejsko-wiejska, a w zasadzie miasto Janów Lubelski, ma dość dobrze rozwiniętą bazę turystyczną i usługi rekreacyjne (Zalew Janowski, Zoom Natury), natomiast w gminach wiejskich, poza sporadycznie występującymi gospodarstwami agroturystycznymi, nie ma praktycznie ani obiektów turystycznych, ani wystarczająco rozwiniętych usług rekreacyjnych czy gastronomicznych. W tej sytuacji nie należy oczekiwać, że rozwój turystyki znacząco ożywi lokalną gospodarkę. Szans rozwoju należałoby raczej szukać w innych, adekwatnych do posiadanego potencjału gospodarczego, kierunkach rozwoju, takich jak: ekstensywne rolnictwo i rolnictwo ekologiczne (wszystkie badane gminy wiejskie), przemysł drzewny (3 gminy), leśnictwo (2), rybactwo i łowiectwo (1). Jednocześnie w programowaniu rozwoju gmin należałoby więcej uwagi zwrócić na kreowanie rozwoju tzw. zielonego biznesu, np.: rozwój lokalnej mikroenergetyki, produkcja biomasy, budowa i rozbudowa instalacji OZE [Gałczyńska 2013]. Tym bardziej, że dla rozwoju tych działalności istnieje wsparcie finansowe, techniczne i organizacyjne [Bołtromiuk 2011].

Wśród ograniczeń rozwojowych gmin „naturowych” samorządowcy wskazywali na dwie kwestie. Po pierwsze, utrudniony proces inwestycyjny, który opóźnia rozwój infrastruktury tak potrzebnej dla poprawy atrakcyjności inwestycyjnej terenu. Wyższe koszty prowadzenia inwestycji, niejasne i nieczytelne przepisy prawne oraz wydłużony proces inwestycyjny (konieczność uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych), to tylko niektóre z wymienianych utrudnień przy podejmowaniu decyzji w sprawie inwestycji infrastrukturalnych. Wystarczy podać przykład miasta Janów Lubelski, w którym wymogi ochrony środowiska uniemożliwiły budowę obwodnicy miasta (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska – GDOŚ – w Warszawie odrzuciła 5 raportów oddziaływania na środowisko, przygotowanych dla przebiegu obwodnicy). Dodatkowo, występowanie obszarów Natura 2000 ma niekorzystny wpływ na sytuację finansową gminy (niższe o połowę stawki podatku leśnego dla lasów chronionych, będących własnością Skarbu Państwa). Nic więc dziwnego, że samorządy traktują obszary Natura 2000 jako kłopotliwy i kosztowny obowiązek.

Inna kwestia dotyczy utrudnień w podejmowaniu działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Wprawdzie ustawa o ochronie przyrody dopuszcza pewne rodzaje działalności (działalność gospodarcza, rolnicza, łowiecka, rybacka, amatorski połów ryb), jeżeli nie oddziałują one znacząco negatywnie na obszary Natura 2000, ale są tu istotne ograniczenia. W przypadku, gdy istnieje podejrzenie, że planowane przedsięwzięcie może wywierać zdecydowanie negatywny wpływ na przyrodę, inwestycja jest możliwa tylko wtedy, gdy istnieje nadrzędny interes publiczny i brak jest alternatywnego rozwiązania. Konieczne jest wówczas dokonywanie kompensacji przyrodniczej, mającej równoważyć straty w przyrodzie [Bołtromiuk 2010]. Jednocześnie obowiązkowe jest podjęcie postępowania w sprawie oddziaływania na środowisko⁶.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż samorządowcy dostrzegają problemy przedsiębiorców już na etapie uruchamiania przez nich działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000. W odpowiedziach najczęściej pojawiały się kwestie niedostatku wiedzy przedsiębiorców odnośnie warunków i wymagań prawnych prowadzenia działalności na tych obszarach oraz brak informacji o kierunkach i możliwościach wsparcia nowych inwestycji (w tym niedostatek funduszy celowych

⁶ Ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

dla przedsiębiorców). Należy zadać pytanie o liczne programy UE dedykowane przedsiębiorcom i rolnikom, prowadzącym działalność gospodarczą na obszarach Natura 2000. Z badań wynika, iż tylko w gminie miejsko-wiejskiej samorząd ma świadomość istnienia pomocy unijnej dla jednostek samorządowych oraz podmiotów gospodarczych z obszarów Natura 2000. W gminach wiejskich nie wskazano takiej możliwości.

Jako narzędzie wsparcia przedsiębiorczości najskuteczniejsze, w opinii samorządowców, są instrumenty finansowe (dofinansowanie i dopłaty, zwolnienia i ulgi podatkowe), opracowania eksperckie (opracowanie studiów wykonalności, business planów, ocen oddziaływania na środowisko, strategii) oraz wsparcie informacyjno-promocyjne (wsparcie promocji sektora turystyki i rekreacji, bezpośrednie szkolenia i doradztwo w siedzibie przedsiębiorstwa). Jednocześnie wyniki badań wskazują, iż pobudzenie aktywności gospodarczej wymaga aktywizacji doradztwa i obsługi informacyjnej przedsiębiorstw głównie w zakresie źródeł i warunków pozyskiwania środków finansowych ze środków UE i funduszy celowych z budżetu państwa. Jako ważne wskazywano także pomoc w opracowywaniu ocen oddziaływania na środowisko. Ponadto, bardzo istotna, z punktu widzenia rozwoju działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000, jest współpraca między przedsiębiorstwami, samorządami i instytucjami otoczenia biznesu. Pozytywnie została oceniona praca ośrodków doradztwa rolniczego i izb rolniczych, administracji samorządowej oraz agencji i ośrodków konsultacyjnych (PARP i agencja regionalna, ARiMR). Zastanawiająca jest relatywnie niska ocena wsparcia pochodzącego z GDOŚ i dyrekcji obszarów chronionych.

Analizując zagadnienie nasuwa się pytanie, jakie zadania, leżące w gestii władz gminy, należałoby zrealizować, aby zdecydowanie poprawić warunki rozwoju na obszarach Natura 2000. W przypadku gmin wiejskich nie udzielono odpowiedzi, w gminie miejsko-wiejskiej wskazano na szerszą akcję informacyjną dla przedsiębiorców. Wynika z tego, iż podejmowanie inicjatyw na obszarach Natura 2000 jest dla samorządów trudnym wyzwaniem.

Podsumowanie i wnioski

Priorytetem Europejskiej Sieci Ekologicznej „Natura 2000” jest pogodzenie rozwoju gospodarczego z jednoczesną ochroną i poszanowaniem różnorodności biologicznej. Okazuje się jednak, że w praktyce idea ta jest trudna do realizacji. Posiadanie obszarów Natura 2000 nakłada na gminy dodatkowe obowiązki i ograniczenia, związane z ich ochroną, utrudniając jednocześnie proces inwestycyjny. Ograniczenia dotyczą także podejmowania działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000 przez przedsiębiorców. Bariery stwarzają z jednej strony wymagania i procedury, z drugiej – niedostatek wiedzy przedsiębiorców o warunkach i zasadach prowadzenia działalności gospodarczej na tych terenach i możliwościach wsparcia finansowego ze środków publicznych (krajowych i unijnych). W tej sytuacji samorządy gmin „naturowych” przynależność do obszarów Natura 2000 traktują jako czynnik, który ogranicza ich rozwój społeczno-gospodarczy. Przy czym w szczególnie trudnej sytuacji są gminy wiejskie – tam szczególnie trudno samorządom określić kierunki rozwoju terenów objętych siecią Natura 2000. Wskazywanie turystyki jako sposobu ożywienia lokalnej gospodarki jest nieuzasadnione z racji słabo rozwiniętej bazy turystycznej. Raczej należałoby pomyśleć o rozwijaniu kierunków, do których predystynowana jest gmina, np. przemysł drzewny, rybactwo, leśnictwo. Jednocześnie w programowaniu rozwoju gmin należałoby więcej uwagi zwrócić na kreowanie rozwoju tzw. zielonego biznesu (rozwój lokalnej mikroenergetyki, produkcja biomasy, budowa i rozbudowa instalacji OZE). Rozwój gmin „naturowych” wymaga zatem określenia priorytetów w odniesieniu do rozwoju gospodarczego terenów sieci Natura 2000. Istotne jest także stworzenie długofalowych programów, promujących rozwój pozarolniczej przedsiębiorczości oraz zagwarantowanie odpowiednich środków finansowych na ten cel. Przy czym istnieje potrzeba szerszej akcji informacyjnej dla samorządów i podmiotów gospodarczych w zakresie źródeł i warunków pozyskiwania środków finansowych ze środków UE i funduszy celowych z budżetu państwa. Szczególnie pożądane byłyby instrumenty ekonomiczne, stymulujące przedsiębiorców do podejmowania działalności gospodarczej na tych terenach (dotacje, ulgi i zwolnienia podatkowe). Potrzebne jest również zacieśnienie współpracy między

przedsiębiorstwami, instytucjami otoczenia biznesu i samorządami. Taką możliwość stwarzają, utworzone w różnych regionach Polski, Partnerstwa Naturowe, jednak zakres ich oddziaływania jest jeszcze niewielki.

Literatura

- Analiza uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000 w województwie warmińsko-mazurskim*. 2012: Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie, Warszawa.
- Bołtromiuk A. (red.). 2010: *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako element nowego otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, s. 17-19.
- Bołtromiuk A. (red.). 2011: *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, s. 259-260.
- Dudley N. 2008: *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, Gland, IUCN.
- Dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. L 103 z 25.04.1979 r., s. 1.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206 z 22.07.1992 r., s. 7.
- Działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000*. 2012: Projekt „Partnerski System Zarządzania Zmianą Gospodarczą na Obszarach Natura 2000”, Białystok.
- Gałczyńska M. 2013: *Doświadczenia związane z inicjowaniem i rozwojem współpracy w ramach Partnerstwa*, Fundacja Rozwoju Lubelszczyzny – Lider Partnerstwa Naturowego w województwie lubelskim, Lublin, s. 3.
- Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., ratyfikowana przez Polskę w roku 1996, Dz.U. z 2002 r. nr 184, poz. 1532.
- Ochrona środowiska*. 2012: GUS, Warszawa, s. 262.

Summary

The priority of the Natura 2000 European Ecological Network is to reconcile economic development with the simultaneous protection of and respect for biological diversity. The issue is, therefore, not to obstruct economic development but to channel it so that it will not threaten the natural environment. In practice, however, this idea turns out to be difficult to implement. Despite the fact that the law on the protection of nature allows certain kinds of activities in the Natura 2000 areas, the existing requirements and procedures for starting economic or investment activities make it very difficult for potential investors to operate. Under such circumstances the local self-governments of Natura 2000 gminas [communes/municipalities] have to wrestle with local problems of environmental protection, treating the fact of being situated in Natura 2000 areas as a factor that restricts their socio-economic development. It is therefore reasonable to expect that they should receive special funds from the State budget, e.g. in the form ecological subventions. At the same time it is important to define the priorities of gminas in respect of the economic development of the Natura 2000 Network areas, to prepare long-term programs promoting the development of non-agricultural enterprise, and to guarantee appropriate funds for this purpose.

Adres do korespondencji
dr Bożena Oleszko-Kurzyna
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Zakład Gospodarki Żywnościowej, Instytut Ekonomii i Finansów
ul. Plac Marii Curie-Skłodowskiej, 20-031 Lublin
tel. (81) 537 51 75
e-mail: boleszko@wp.pl