

Bartosz Mickiewicz*, Wojciech Gotkiewicz**

**ZNACZENIE I ROLA OBSZARÓW NATURA 2000 W ŻYCIU
GOSPODARCZYM GMINY**

**MEANING AND ROLE OF NATURE 2000 AREAS IN ECONOMIC LIFE
OF COMMUNE**

Słowa kluczowe: Natura 2000, inwestycje, rozwój społeczno-gospodarczy, Zielone Płuca Polski.

Key words: Nature 2000, investments, socio-economic development, Green Lungs of Poland.

The paper presents possibilities of investments' realization in Nature 2000 areas in Poland and majors of Nature 2000 communes opinions about role of the network in socio-economic development of managed areas by them. It was focused on the presentation of legal possibilities of investment, there were also made an analyses of conditions which potential investor is obeyed to fulfill in order to invest in those protected areas. Basing on typified to research communes with network Nature 2000, laid on area of Green Lungs of Poland there were presented majors; opinions about restrictions and potential profits resulting from fact of Nature 2000 area possessing. It was underlined that most of inquired majors declared that Nature 2000 areas in analyzed communes were limitations for inflow of investments and almost all of them posited necessity of allocation of additional financial means by state budget in order to make compensation resulting from Nature 2000 functioning in their areas.

* *Dr inż. Bartosz Mickiewicz – Katedra Ekonomii Środowiska i Agrobiznesu, Wydział Ekonomiczny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin; tel.: 91 449 69 80; e-mail: bartosz.mickiewicz@zut.edu.pl*

** *Dr hab. Wojciech Gotkiewicz, prof. UWM – Katedra Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska, Wydział Kształtowania Środowiska i Rolnictwa, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, pl. Łódzki 2, 10-719 Olsztyn; tel.: 89 523 39 23; e-mail: wojciech.gotkiewicz@uwm.edu.pl*

1. WPROWADZENIE

Obszar objęty porozumieniem dotyczącym działań na rzecz ekorozwoju – Zielone Płuca Polski (ZPP) – zajmuje 63 235 km², co stanowi około 20% powierzchni kraju. Położony jest w północno-wschodniej jego części, obejmując województwa warmińsko-mazurskie i podlaskie oraz części województw: mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego i pomorskiego. W dobie powszechnej globalizacji i postępującej unifikacji coraz większego znaczenia nabierają obszary, które charakteryzują unikatowe cechy środowiska przyrodniczego i kulturowego. Takim obszarem bez wątplenia są Zielone Płuca Polski. Ich unikatowość staje się wartością samą w sobie, którą trzeba chronić, ale także umiejętnie wykorzystywać w ramach marketingu regionalnego i lokalnego.

Obszar Zielone Płuca Polski obfituje w wiele form ochrony przyrody. W jego skład wchodzi m.in. 4 parki narodowe, w tym największy w Polsce Biebrzański Park Narodowy, 243 rezerваты przyrody oraz 13 parków krajobrazowych [Kowalik 2007].

W roku 2004 w Polsce wprowadzono nową formę ochrony – sieć obszarów Natura 2000, na którą składają się:

- 1) SOO – specjalne obszary ochrony siedlisk, których na obszarze ZPP jest 45;
- 2) OSO – obszary specjalnej ochrony ptaków, których na obszarze ZPP jest 29.

Europejska Sieć NATURA 2000 jest systemem ochrony zagrożonych składników różnorodności biologicznej kontynentu europejskiego, który w Unii Europejskiej jest wdrażany od 1992 r. [Radziejowski 2004]. Podstawę prawną tej sieci stanowią dwie dyrektywy:

- 1) dyrektywa nr 79/409/EEC w sprawie ochrony dzikich ptaków, tzw. Dyrektywa Ptasia;
- 2) dyrektywa nr 92/43/EEC w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, tzw. Dyrektywa Siedliskowa.

Zadaniem systemu obszarów Natura 2000 jest zabezpieczenie siedlisk przyrodniczych reprezentatywnych dla regionów biogeograficznych Europy oraz zagrożonych i rzadkich gatunków roślin i zwierząt. Jej utworzenie jest jednym z największych przedsięwzięć w dziedzinie ochrony przyrody, jakie realizują państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz kraje kandydujące. Obszary Natura 2000, zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, mogą obejmować część lub całość obszarów i obiektów objętych innymi formami ochrony przyrody. Zgodnie z art. 33 przywołanej ustawy zabrania się podejmowania działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także wpłynąć negatywnie na gatunki, w celu ochrony których został wyznaczony obszar Natura 2000. Ze względu na planowanie i gospodarowanie przestrzenią bardzo ważne jest, że zakaz ten wprowadza się także w odniesieniu do obszarów projektowanych do włączenia do sieci Natura 2000. Należy jednak podkreślić, że ta forma ochrony nie eliminuje dotychczasowej działalności człowieka i dotychczasowych funkcji terenu, a jedynie sprzyja zachowaniu istniejących walorów zasobów przyrodniczych [Czochoński 2007].

Ochrona obszaru w ramach sieci Natura 2000 nie wyklucza jego gospodarczego wykorzystania. Zgodnie z przepisami w odniesieniu do obszarów Natura 2000 nie ustanawia się zakazów, czy nakazów tak jak w odniesieniu do innych form ochrony przyrody, np. parków narodowych.

Ochrona na obszarach Natura 2000 polega przede wszystkim na ograniczaniu podejmowania działań mogących w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w znaczący sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, w celu ochrony których wyznaczono obszar Natura 2000. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które może w istotny sposób oddziaływać na cenne przyrodniczo obszary wchodzące w skład sieci, musi być poddany ocenie ze względu na jego oddziaływanie na cele i przedmiot ochrony oraz integralność tych obszarów. Zgoda na działania mogące niekorzystnie oddziaływać na te obszary może być wyrażona wyłącznie w ściśle określonych przypadkach i pod warunkiem zrekompensowania szkód w innym miejscu w taki sposób, by cel i przedmiot ochrony oraz spójność sieci zostały zachowane.

Obszary Natura 2000 często w potocznej opinii mieszkańców obszarów wiejskich są traktowane jako hamulec rozwoju społeczno-gospodarczego, przede wszystkim z racji ograniczeń dotyczących inwestowania. Powszechnie przyjmuje się, że ustanowienie „obszarów naturalnych” na terenie gminy przynosi więcej zjawisk negatywnych niż pozytywnych, a zwłaszcza, że:

- 1) narzuca ekstensywny typ gospodarki rolnej i hodowlanej oraz ogranicza swobodę działań w zakresie dysponowania nieruchomością;
- 2) zmniejsza lub uniemożliwia działalność gospodarczą, zarówno w zakresie nowych inwestycji, jak i rozbudowy istniejących;
- 3) zwiększa koszty nowych inwestycji, np. w zakresie inwestycji drogowych, energetycznych i przesyłowych przez konieczność wprowadzania różnych ekologicznych zabezpieczeń;
- 4) może okazywać się sprzeczne z zakładanym rozwojem turystyki i rekreacji, np. zderzenie programu rewitalizacji rzek na potrzeby turystyki z wymogami Natury 2000;
- 5) może spowodować konflikty lokalne wynikające z postępowań roszczeniowo-odszkodowawczych.

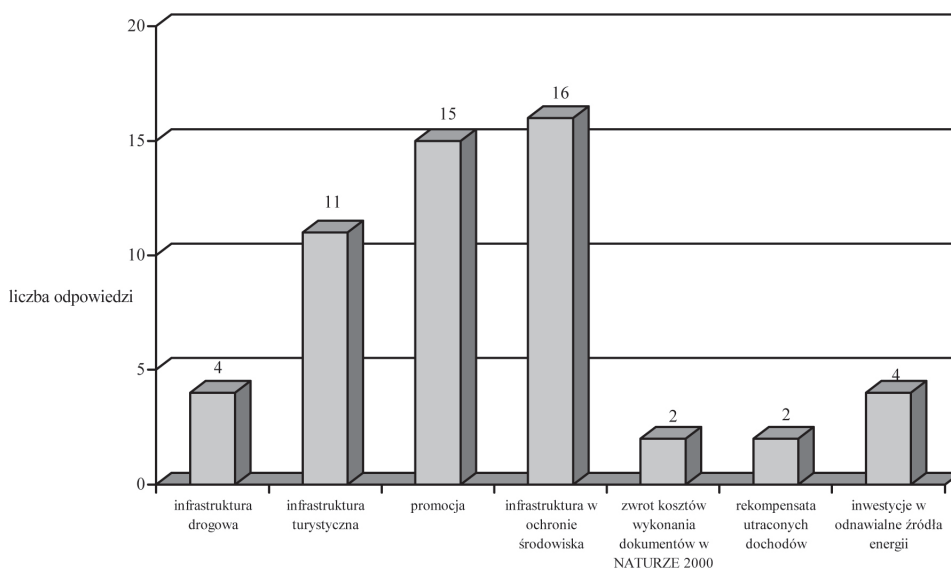
Celem prezentowanych w niniejszym artykule badań było przedstawienie opinii burmistrzów i wójtów 33 „gmin naturalnych” położonych na obszarze Zielonych Płuc Polski na temat roli sieci obszarów Natura 2000 w rozwoju społeczno-gospodarczym tych obszarów. Badania przeprowadzono w 2009 r., w ramach projektu badawczego-rozwojowego NCBiR, pt. „Społeczno-gospodarcze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 na terenie Zielonych Płuc Polskich”.

2. WYNIKI I DYSKUSJA

Podstawową kwestią podjętą w badaniach było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób sieć Natura 2000 wpływa na funkcjonowanie gmin. Uzyskane wyniki charakteryzuje duża różnorodność. Wprowadzenie nowej formy ochrony przyrody było postrzegane na terenach objętych badaniami zarówno pozytywnie, jak i negatywnie (10 odpowiedzi). W 11 gminach odbiór sieci był jednoznacznie negatywny, w kolejnych 10 zaś nie zauważono żadnych zmian.

Zdaniem wójtów z 21 analizowanych gmin, włączenie całości lub części administrowanych przez nich terenów do sieci Natura 2000 nie wpłynęło na ich sytuację finansową. Na uwagę zasługuje jednak, że w 12 pozostałych gminach odnotowano niekorzystne zjawiska związane z powołaniem nowej formy ochrony przyrody. Wójtowie zaliczyli do tych zjawisk:

- 1) hamowanie rozwoju gospodarczego (4 gminy),
- 2) spadek zainteresowania zakupem gruntów,
- 3) ograniczenie budownictwa przemysłowego,
- 4) zmniejszenie liczby inwestycji finansowanych ze środków unijnych oraz
- 5) masowe wycofanie się inwestorów (po 2 wskazania).



Źródło: badania własne.

Rys. 1. Rekompensaty z tytułu położenia na obszarach Natura 2000 w opinii przedstawicieli gmin
Fig. 1. Spheres in which compensations for communes should be given because of their location in Nature 2000 areas

W związku z powyższym zapytano respondentów, czy ich gmina powinna pozyskać dodatkowe środki finansowe, rekompensujące poniesione straty. Przeprowadzone badania pokazują, że tylko dwóch wójtów uznało, że gminom nie powinny zostać przyznane żadne środki finansowe z tytułu rekompensat. Pozostali (31 wójtów i burmistrzów) byli zdania, że takie środki powinny zostać przyznane przede wszystkim na inwestycje związane z ochroną środowiska. Dotyczyło to zwłaszcza budowy oczyszczalni ścieków i modernizacji kotłowni (16 odpowiedzi), pozyskiwania alternatywnych źródeł energii (4 odpowiedzi) oraz modernizacji infrastruktury turystycznej (11 odpowiedzi).

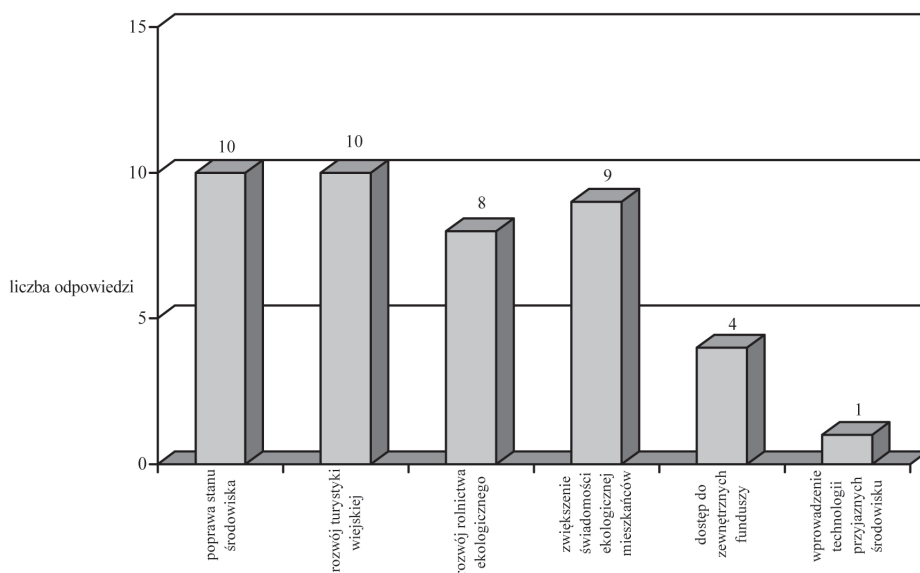
Blisko połowa badanych uznała, że dodatkowe środki powinny zostać przeznaczone na promocję gminy. Istotne dla przedstawicieli gmin było również inwestowanie w infrastrukturę drogową (4 odpowiedzi), zwrot kosztów wykonania dokumentów związanych z działalnością na obszarach Natura 2000 (2 odpowiedzi) oraz rekompensaty z racji utraconych dochodów (2 odpowiedzi) – rysunek 1. W tym ostatnim wypadku chodzi raczej o możliwość potencjalnie utraconych dochodów, ponieważ jak wynika z wcześniej prowadzonych badań [Mickiewicz, Gotkiewicz 2009] żadna z gmin położonych na terenie Zielonych Płuc Polski nie przeprowadziła związanych z tym odpowiednich kalkulacji. W gminach przyjmuje się bowiem często hipotetycznie, że wycofanie się inwestora wynika z obawy przed skomplikowanymi procedurami związanymi z lokalizacją inwestycji na „obszarze naturowym”. Brak jest natomiast obiektywnej oceny innych przyczyn, takich jak chociażby brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego atrakcyjnych dla inwestorów terenów w gminie. Przykładem może być wycofanie się firmy IKEA z gminy Jedwabno (100% jej powierzchni to obszary Natura 2000), spowodowane nie tyle obszarami chronionymi, ale właśnie brakiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Znaczna część samorządów lokalnych (22 gminy) angażuje się w działania mające na celu wyjaśnianie mieszkańcom kwestii związanych z funkcjonowaniem tej formy ochrony. Najczęstszą formą były spotkania władz lokalnych z mieszkańcami. Dotyczy to zwłaszcza gmin, na terenie których aktywnie działają organizacje proekologiczne. Niepokój budzi jednak fakt, że prawie jedna trzecia wójtów deklaruowała brak zainteresowania akcją informacyjną związaną z Naturą 2000. Na takich obszarach mieszkańcy wiedzą o obszarach chronionych czerpiąc zazwyczaj z mało wiarygodnych źródeł. Przeważa tam powszechna opinia, że ochrona przyrody na taką skalę to „wymysł biurokratów z Brukseli”, „działania szkodliwe dla regionu”, „działania bez sensu, niepasujące do gminnej rzeczywistości” [Mickiewicz, Gotkiewicz 2009].

Jak wspomniano wcześniej, część przedstawicieli samorządów lokalnych dostrzegła pozytywne aspekty funkcjonowania obszarów Natura 2000 na terenie gminy. Do korzyści, respondenci zaliczyli:

- 1) poprawę stanu środowiska naturalnego (10 gmin),
- 2) rozwój turystyki wiejskiej (10 gmin),
- 3) rozwój rolnictwa ekologicznego (8 gmin).

Istotne znaczenie, zdaniem przedstawicieli władz lokalnych, miało także zwiększenie świadomości ekologicznej mieszkańców (9 gmin). W mniejszym zakresie wskazywano na ułatwiony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania (4 gminy) oraz wprowadzanie w przedsiębiorstwach technologii przyjaznych środowisku (rys. 2).



Źródło: badania własne.

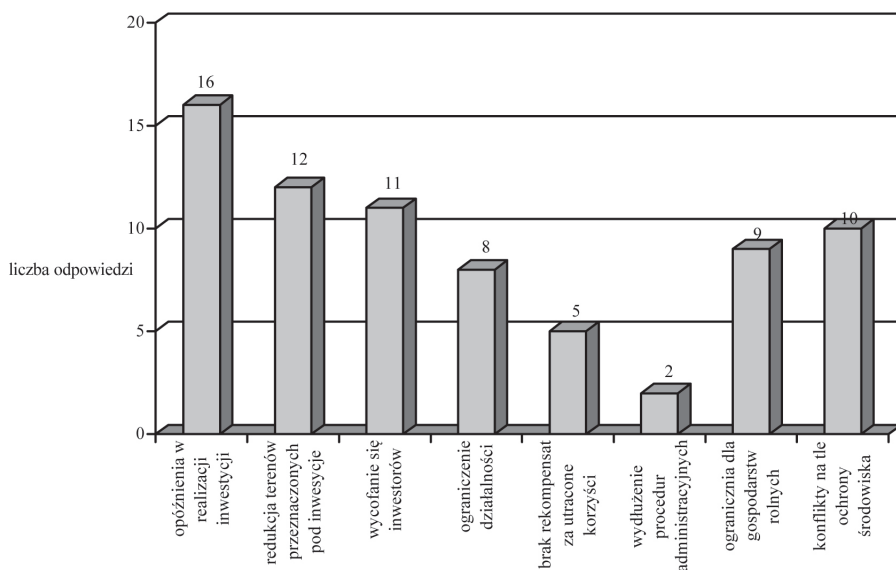
Rys. 2. Pozytywne aspekty wprowadzenia obszarów Natura 2000 na terenie gminy

Fig. 2. Positive aspects of introducing Nature 2000 areas into communes

Zdecydowanie częściej wymieniano czynniki negatywnie wpływające na sytuację społeczno-gospodarczą gminy. Przedstawiciele władz lokalnych zwracali uwagę na utrudnienia i opóźnienia w planowaniu i realizacji inwestycji komunalnych (16 gmin) oraz konieczność korekty lub redukcji terenów przeznaczonych pod inwestycje (12 gmin). Kolejne miejsca zajęły: wycofanie się potencjalnych inwestorów (11 gmin), konieczność ograniczenia skali działalności lub zmiana branży działalności gospodarczej (8 gmin), brak rekompensat za utracone korzyści (5 gmin) oraz wydłużenie procedur administracyjnych (2 gminy). Podkreślano również fakt zaostrenia się konfliktów na tle ochrony środowiska (10 odpowiedzi) – rysunek 3.

Ostatnia kwestia podjęta w tej części badań dotyczyła wpływu sieci Natura 2000 na dwie największe grupy zawodowe funkcjonujące w gminach – rolników i przedsiębiorców wiejskich. W przypadku tych pierwszych 15 wójtów nie potrafiło jednoznacznie odpowiedzieć, czy nowa forma ochrony przyrody wpływa na działalność gospodarstw rolnych. Pozostali oceniali wpływ sieci jako negatywny (9 badanych) a rzadziej jako pozytywny (7). Na

uwagę zasługuje uznanie 7 wójtów, że Natura 2000 nie ma dla rolników żadnego znaczenia. Jeżeli chodzi o przedsiębiorców, to 10 z nich, przedstawiciele samorządów lokalnych, uznało, że obecność obszarów chronionych wywiera pozytywny wpływ, ale dotyczyło to wyłącznie przedsiębiorców z branży turystycznej. Pozostali ocenili go jako negatywny (8 badanych) lub obojętny (19).



Źródło: badania własne.

Rys. 3. Negatywne aspekty wprowadzenia obszarów Natura 200 na terenie gminy

Fig. 3. Negative aspects of Nature 2000 areas introducing into communes

3. PODSUMOWANIE

Utworzenie obszarów Natura 2000 jest ważnym przedsięwzięciem przede wszystkim z przyrodniczego punktu widzenia. Stanowi gwarancję zachowania naturalnego charakteru środowiska oraz cennych zasobów przyrodniczych. W powszechnej opinii jednak nowa forma ochrony przyrody wywiera negatywny wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy obszarów wiejskich. Wyniki przeprowadzonych badań pokazują, że nie jest to stwierdzenie w pełni uzasadnione, nawet w gminach o znacznym udziale „obszarów naturowych”. Niekorzystny wpływ Natury 2000 na rozwój administrowanych przez siebie obszarów obserwował zaledwie co trzeci przedstawiciel władz lokalnych. W pozostałych gminach oddziaływanie sieci było postrzegane jako obojętne lub pozytywne. Taka sama sytuacja miała miejsce, jeżeli chodziło o wpływ Natury 2000 na funkcjonowanie dwóch najliczniejszych na obszarach wiejskich grup zawodowych (rolników oraz właścicieli małych i średnich przed-

siębiorstw). Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że negatywny wpływ Natury 2000 na gminy należy rozpatrywać w kontekście pojedynczych, konkretnych sytuacji, nie zaś jako ogólną tendencję. W niektórych sytuacjach odnosi się również wrażenie, że obszary prawnie chronione stanowią wygodne wytłumaczenie nieudolności lub braku inicjatywy samych samorządów.

Artykuł powstał w wyniku badań realizowanych w ramach projektu rozwojowego nr N R11 0012 04 finansowanego przez NCBiR.

PIŚMIENNICTWO I AKTY PRAWNE

CZOCHAŃSKI J. 2008. Obszary Europejskiej sieci ekologicznej NATURA 2000 w województwie pomorskim. Instytut Geografii. Uniwersytet Gdański: 129–137.

KOWALIK T. 2006. Zielone Płuca Polski: dobre skutki w ciągu 23 lat starań. *Aura*. nr 8: 7–9.

MICKIEWICZ B., GOTKIEWICZ W. 2009. Analiza strategii rozwoju wybranych gmin objętych siecią „NATURA 2000” położonych na terenie Zielonych Płuc Polski. *Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych* nr 41. Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa: 523–532.

RADZIEJOWSKI J. 2004. NATURA 2000 – nowa forma obszarów chronionych. *Człowiek i Środowisko* t. 28, nr 3/4: 129–142.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo Ochrony Środowiska. (Dz. U. 62, poz. 627, z późn. zm. – ostatnia zmiana z 22 lipca 2009 r., Dz. U. 152, poz. 1019).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. (Dz. U. 2004 r. Nr 92, poz. 880, z późn. zm.; Dz.U. 2008 r. Nr 201, poz. 1237).