

SIĘĆ NATURA 2000 W LASACH PAŃSTWOWYCH – KOSZTY ORAZ PERSPEKTYWY FINANSOWANIA Z WYKORZYSTANIEM FUNDUSZY ZEWNĘTRZNYCH

Tomasz Kuc

Abstrakt. Do chwili obecnej Polska poniosła znaczne koszty związane z tworzeniem sieci Natura 2000 m.in. na inwentaryzację siedlisk przyrodniczych i gatunków. Prace te były finansowane z rezerwy celowej budżetu państwa, ale również, w przypadku terenów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych, z Funduszu Leśnego.

Funkcjonowanie sieci obszarów Natura 2000 na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe generuje liczne koszty, poczynając od tworzenia planów zadań ochronnych, jak również dokumentów planistycznych gospodarki leśnej – strategicznych ocen oddziaływania na środowisko dla planów urządzenia lasu, koszty odtwarzania i utrzymania cennych siedlisk i gatunków oraz utracone przychody związane ze zmianą sposobu gospodarowania na zarządzanych terenach w aspekcie wyznaczonych obszarów Natura 2000.

Utworzenie i zarządzanie siecią Natura 2000 na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe może być finansowane z wykorzystaniem funduszy zewnętrznych, zarówno krajowych (środki pozostające w gestii Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) jak i tzw. „unijnych” (w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, LIFE+ oraz regionalnych programów operacyjnych).

Słowa kluczowe: sieć Natura 2000, koszty zarządzania, finansowanie

NATURA 2000 NETWORK IN THE STATE FORESTS – COSTS AND FUNDING PROSPECTS USING EXTERNAL FUNDS

Abstract. Until now, Poland has covered significant costs associated with the creation of the Natura 2000 network including the inventory of natural habitats and species. These works were funded from the special reserve of the state budget, but also for the remaining areas managed by State Forests, from the Forest Fund.

The functioning of the Natura 2000 network of areas managed by State Forests generates a number of costs, ranging from the development of the protective functions, as well as the planning documents of forest management – strategic environmental assessment for a forest management plans, the cost of reproducing and maintaining valuable habitats and species, and lost revenues related to the change in the way of management in terms of managed areas designated as Natura 2000.

Establishment and management of Natura 2000 areas managed by the State Forests may be financed using external funds, both domestic (means at the discretion of the National and Provincial Funds for Environmental Protection and Water Management) and the so-called. “EU” (within the Operational Programme Infrastructure and Environment, Rural Development Programme 2007-2013, LIFE + and the regional operational programs).

Keywords: Natura 2000 network, management costs, financing

Wstęp

Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000, stanowiąca podstawę ochrony przyrody w Unii Europejskiej, ma na celu utrzymanie i przywracanie zagrożonych siedlisk oraz gatunków o znaczeniu wspólnotowym. Tworzona jest ona w oparciu o proponowane przez Państwa Członkowskie UE, a następnie uznawane przez Komisję Europejską obszary specjalnej ochrony (OSO) oraz specjalne obszary ochrony (SOO). Podstawy prawne do wyznaczania sieci Natura 2000 określają dyrektywy przyjęte przez Radę Wspólnot Europejskich: dyrektywa z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, zwana Dyrektywą Ptasią (79/409/EWG) oraz dyrektywa z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa Siedliskowa (92/43/EWG).

Polska, będąca Krajem Członkowskim UE od 1 maja 2004 r., zobowiązała się do przyjęcia porządku prawnego Unii, a tym samym do transponowania europejskich regulacji prawnych z zakresu ochrony przyrody do prawa krajowego. Wyrazem tego stała się ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. nr 92, poz. 880 ze zm.), która w Art. 6 wymienia wśród form ochrony przyrody obszary Natura 2000. Ustanowienie tej nowej formy ochrony przyrody, ze względu na nieścisłości przepisów odnośnie kompetencji i odpowiedzialności właściwych organów oraz źródeł finansowania zadań związanych z zarządzaniem obszarami Natura 2000, jest problematyczne.

Koszty zarządzania siecią Natura 2000 w Lasach Państwowych

Zagadnienie dotyczące ustalenia kosztów wprowadzania i zarządzania siecią Natura 2000 jest skomplikowane i budzi wiele kontrowersji. Trudności stwarza zarówno określenie właściwych kosztów tworzenia sieci, jak i późniejszego wpływu wyznaczonych obszarów na ewentualnie utracone korzyści w aspekcie gospodarowania na danym terenie. Nie są również możliwe do określenia na etapie wyznaczania danego obszaru koszty, które trzeba będzie ponosić w celu zachowania przedmiotu ochrony (siedliska czy gatunku).

Za podręcznikiem przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej pt. „Finansowanie sieci Natura 2000” (2007), działania związane z zarządzaniem siecią Natura 2000 można podzielić na cztery kategorie: powołanie ostoi Natura 2000, zarządzanie, bieżące zarządzanie i monitoring siedlisk i gatunków, inwestycje. Szczegółowo działania związane z zarządzaniem obszarami „naturowymi” wymienione są w tab. 1.

Część kosztów związanych z wprowadzeniem i zarządzaniem siecią Natura 2000 na terenach leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa i pozostających w zarządzie Lasów Państwowych może pokrywać zarządca (PGL LP). Trudno jest jednak określić wielkość tych kosztów w przyszłości, w tym szczególnie oszacować utracone korzyści (przychody) wynikające ze zmiany sposobu użytkowania zasobów przyrodniczych.

W latach 2006-2007 Lasy Państwowe przeprowadziły na terenach Skarbu Państwa pozostających w zarządzie PGL LP inwentaryzację przyrodniczą, mającą na celu rozpoznanie, zlokalizowanie i udokumentowanie cennych siedlisk przyrodniczych oraz stanowisk roślin i zwierząt. Koszt wykonanej inwentaryzacji został sfinansowany z Funduszu Leśnego i wyniósł ok. 22 mln złotych (Błasiak 2009). Decyzję o konieczności wykonania inwentaryzacji podjęło kierownictwo LP kierując się m.in. potrzebą rozpoznania zasobów przyrodniczych na terenach leśnych w aspekcie tworzonej sieci Natura 2000 i wykorzystania zebranych danych do weryfikacji umiejscowienia oraz zasięgu wyznaczanych obszarów ochrony.

Kolejne koszty, związane z występowaniem na terenach leśnych obszarów „naturowych” wynikają z konieczności sporządzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko do planów urzędzenia lasu (pul), będących podstawowym dokumentem planistycznym prowadzenia gospodarki leśnej. Administracja Lasów Państwowych zobowiązana jest do wykonywania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko zarówno do nowotworzonych planów, jak i planów zatwierdzonych decyzjami Ministra Środowiska po 1 maja 2004 r. Na etapie prac urzędzeniowych przyjmuje się, że koszt sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko do pul jest równy ok. 10% wartości sporządzenia planu (kilkadziesiąt tysięcy złotych). W przypadku tzw. uproszczonych ocen do planów zatwierdzonych decyzjami Ministra Środowiska, szacuje się jednostkowy koszt sporządzenia oceny na około 25 tys. zł.

Tab. 1. Działania dotyczące utworzenia i zarządzania siecią Natura 2000
Table 1. Measures/activities concerning the creation and management of Natura 2000

Kategorie działań	Rodzaje działań
Powołanie ostoi Natura 2000	Wybór ostoi
	Badania naukowe, inwentaryzacja w celu identyfikacji obszarów
	Przygotowanie wstępnych materiałów informacyjnych i promocyjnych
	Projekty pilotażowe
Zarządzanie obszarami N2K	Opracowanie planów ochrony, strategii i programów
	Utrzymanie ogólnodostępnej infrastruktury – udostępnienie obszarów, promocja, materiały informacyjne
	Konsultacje
Bieżące zarządzanie i monitoring gatunków oraz siedlisk	Zarządzanie działaniami ochronnymi – utrzymanie i poprawa pożądanego stanu ochrony siedlisk
	Zarządzanie działaniami ochronnymi – utrzymanie i poprawa pożądanego stanu ochrony gatunków
	Prowadzenie monitoringu i pomiarów
	Przeciwdziałanie inwazji gatunków obcych
	Świadczenia za utracone prawa oraz dochody
	Nadzór nad wyznaczonymi obszarami
	Działania edukacyjne, szkolenia
Materiały promocyjne	
Koszty inwestycyjne	Infrastruktura na cele przywrócenia siedlisk i gatunków (np. urządzenia i budowle do retencjonowania wody)
	Infrastruktura turystyczna

Ze względu na niepewność odnośnie wystarczającej ilości środków w budżecie państwa na realizację zadań związanych z zarządzaniem siecią Natura 2000, należy się spodziewać, że przynajmniej część kosztów działań ochronnych na wyznaczonych obszarach oraz utracone przychody z tytułu zmiany użytkowania i wprowadzanych planami zadań ochronnych ograniczeń, będzie obciążać również Lasy Państwowe. W tej sytuacji należy zastanowić się nad możliwościami pozyskiwania środków finansowych na te cele ze źródeł zewnętrznych, zarówno krajowych, jak i unijnych.

Możliwości wykorzystania funduszy zewnętrznych do zarządzania siecią Natura 2000

Zgodnie z zasadą subsydiarności, koszty wdrażania i funkcjonowania sieci Natura 2000 powinny być pokryte ze środków krajowych. Prawodawstwo unijne daje jednak możliwość współfinansowania tego typu działań przy udziale środków wspólnotowych. Procedura współfinansowania określona jest w art. 8 Dyrektywy Siedliskowej.

W art. 39 ustawy o ochronie przyrody, wśród krajowych źródeł finansowania obszarów „naturowych”, to jest budżetu państwa oraz funduszy celowych, wymienia się również możliwość finansowania sieci Natura 2000 przez Wspólnotę Europejską.

Finansowanie działań związanych z zarządzaniem siecią Natura 2000 na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe z wykorzystaniem środków krajowych, może odbywać się w dwojaki sposób, to jest w formie dotacji celowych z budżetu państwa lub projektów realizowanych w oparciu o dotacje ze środków pozostających w gestii Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r. nr 45, poz. 435, ze zm.), Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową, w tym na ochronę gatunkową roślin i zwierząt oraz sprawowanie nadzoru nad obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000. Ze względu na ograniczoną ilość środków budżetowych dotacje celowe nie mają jednak w ostatnich latach większego znaczenia. Dodatkowo korzystanie z tych środków komplikuje występująca sprzeczność pomiędzy ustawą o ochronie przyrody a ustawą o lasach, w zakresie dookreślenia Lasów Państwowych jako jednostki nadzorującej obszary Natura 2000.

NFOŚiGW umożliwi Lasom Państwowym korzystanie z dotacji przy realizacji projektów związanych bezpośrednio bądź pośrednio z siecią Natura 2000 w ramach trzech programów priorytetowych: Ochrona przyrody i krajobrazu, Ochrona i zrównoważony rozwój lasów, Edukacja ekologiczna. Środki te mogą zostać wykorzystane m.in na: opracowanie planów ochrony i dokumentacji stanowiących podstawowe instrumenty wykonywania ochrony dla najcenniejszych z punktu widzenia ochrony przyrody obszarów kraju, w tym na opracowanie ocen oddziaływania na środowisko dla planów urzędzenia lasu w zakresie obszarów Natura 2000; kompleksową ochronę siedlisk przyrodniczych na terenach chronionych; ochronę zagrożonych wyginieciem gatunków; przeciwdziałanie degradacji wilgotnych i bagiennych siedlisk leśnych; zwiększenie możliwości retencyjnych siedlisk leśnych; rozwój bazy służącej edukacji ekologicznej w leśnych kompleksach promocyjnych. Nadleśnictwa mogą również wnioskować do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

o przyznanie dotacji, głównie w dwóch obszarach priorytetowych: ochrona przyrody i edukacja ekologiczna. Dotyczy to szczególnie projektów związanych z ochroną gatunkową, ochroną bądź odtwarzaniem siedlisk, sporządzaniem planów ochrony, tworzeniem izb edukacyjnych i ich wyposażaniem, organizowaniem konkursów i kampanii ekologicznych oraz wydawaniem materiałów służących edukacji ekologicznej.

W okresie programowania 2007-2013 wielu beneficjentów, w tym jednostki organizacyjne PGL LP, mogą korzystać z funduszy unijnych w celu finansowania części działań związanych z funkcjonowaniem ostoi „naturowych”. Do wykorzystania przewidziane zostały środki w ramach następujących instrumentów finansowych: Funduszy Strukturalnych (Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)); Funduszu Spójności; Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); Instrumentu Finansowego na rzecz Środowiska (LIFE+).

Lasy Państwowe mają możliwość wnioskować o pieniądze unijne w oparciu o kilka dokumentów programowych: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, szesnaście regionalnych programach operacyjnych, fundusz LIFE+.

POLiŚ obok funduszu LIFE+ najlepiej wpisuje się w finansowanie działań związanych z Naturą 2000. Najistotniejszym w tym zakresie jest priorytet V programu – Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych, który określa warunki przyznawania dotacji na projekty dotyczące m.in.: ochrony gatunków i siedlisk, budowy lub modernizacji małej infrastruktury służącej zabezpieczeniu obszarów chronionych przed nadmierną i niekontrolowaną presją turystów, opracowania dokumentacji niezbędnej do zarządzania obszarami specjalnej ochrony ptaków i specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000, działań edukacyjnych.

Warto jest wspomnieć również o priorytecie III POliŚ – Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska, w ramach którego Lasy Państwowe realizują zakrojone na olbrzymią skalę i traktujące kompleksowo problem braku wody w lesie programy: „Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych” na kwotę ok. 176 mln zł oraz „Przeciwdziałanie skutkom odpływu wód opadowych na terenach górskich. Zwiększenie retencji i utrzymanie potoków oraz związanej z nimi infrastruktury w dobrym stanie” na kwotę ok. 150 mln zł.

Instrument Finansowy na rzecz Środowiska (LIFE+) w zakresie komponentu „LIFE+ przyroda i różnorodność biologiczna” daje możliwość uzyskania wsparcia na projekty dotyczące: zarządzania gatunkami i obszarami oraz planowania ochrony obszarów, w tym zwiększenia ekologicznej spójności sieci Natura 2000; monitorowania stanu ochrony (w szczególności ustalanie procedur i struktur monitorowania stanu

ochrony); rozwoju i realizacji planów działania na rzecz ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych. Pamiętać przy tym należy, że jest to instrument finansowy ukierunkowany na projekty dotyczące najlepszych praktyk, innowacyjne i demonstracyjne.

Regionalne programy operacyjne województw powstały w oparciu o Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Są one jednym z instrumentów realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. Każdy z programów regionalnych pomimo wspólnych kierunków wsparcia, uwzględnia w swoich zapisach również uwarunkowania wyznaczone przez strategie rozwoju województw. W uproszczeniu można przyjąć, że te instrumenty finansowe dają nadleśnictwom możliwość uzyskania wsparcia na projekty dotyczące m.in.: ochrony przyrody (przywracania właściwego stanu siedlisk, udrażnianie i kształtowanie korytarzy ekologicznych, zahamowanie strat różnorodności biologicznej, retencjonowanie wody), rozwoju i odpowiedniego zagospodarowania turystycznego obszarów leśnych, wzmacnianie edukacyjnej funkcji lasu (Trzciński 2009).

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 mógł się stać, oprócz ewentualnych rekompensat z budżetu państwa, jedynym źródłem środków finansowych na pokrycie strat Lasów Państwowych, wynikających ze zmiany sposobu użytkowania terenu w efekcie wyznaczenia obszarów Natura 2000. Nie stało się tak jednak, ponieważ w toku prac nad Programem nie uwzględniono w nim możliwości uzyskiwania tzw. dopłat „leśnośrodowiskowych”. W obecnym kształcie PROW przewiduje możliwość otrzymania płatności rolnośrodowiskowych, które wypłacane są w formie zryczałtowanej i stanowią rekompensatę utraconego dochodu na terenach rolnych (łąki, murawy, mechowiska, użytki ekologiczne).

Perspektywy na przyszłość

Wspólnotowe środki przeznaczone na lata 2007-2013 wyczerpują się ze względu na zbliżający się koniec okresu programowania (przykładem może być brak funduszy na realizację projektów w ramach priorytetu V POIiŚ). W związku z koniecznością przygotowania nowej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej, przed Lasami Państwowymi stoją duże wyzwania. Na fundusze unijne nie można czekać z założonymi rękami. Trzeba o nie walczyć i to najlepiej u źródła (Gołata, Szoszkiewicz 1999). Lobbowanie na rzecz pozyskania większych środków finansowych, które leśnicy mogliby wykorzystać w Polsce na realizację działań związanych z utrzymaniem sieci Natura 2000, będzie niezmiernie trudne. Wynika to m.in. z faktu, że w Europie istnieją różnice poglądów na temat wspólnej polityki leśnej, co rodzi niebezpieczeństwo pogorszenia ramowych uwarunkowań rozwoju leśnictwa (Zajac et al. 2007). Zdobycie środków unijnych, które zostaną wykorzystane na działania związane z zarządzaniem siecią obszarów Natura 2000 nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji braku krajowych

funduszy pozwalających realizować zadania nakładane na administrację LP przez obowiązujące prawo ochrony przyrody. Brak zewnętrznych funduszy i rosnące obciążenia PGL LP, przy zmniejszających się przychodach z tytułu pozyskiwania drewna, może doprowadzić w dłuższej perspektywie do utraty zdolności samofinansowania się gospodarki leśnej w Polsce, a w efekcie również do utraty możliwości ochrony przyrodniczo cennych obszarów.

Literatura

- Błasiak J. 2009. Inwentaryzacja przyrodnicza w lasach. Biblioteczka leśniczego zeszyt 295. Wydawnictwo Świat, Warszawa.
- Finansowanie sieci Natura 2000 – podręcznik. 2007. Komisja Europejska. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm
- Gołata K., Szoszkiewicz A. 1999. Droga do Brukseli. Wydawnictwo Rectus, Warszawa.
- Trzeciński G. 2009. Możliwości wykorzystania środków finansowych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Sylwan 153 (10): 689-698.
- Zajac S., Sikora A., Rzewuski W. 2007. Regulacje prawne i finansowe oraz działania w zakresie leśnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary.

Tomasz Kuc
Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Radomiu
tomasz.kuc@radom.lasy.gov.pl