

# Elżbieta Zębek, Wojciech Truskowski

---

## Obszary Natura 2000 - geneza i wpływ na gospodarkę w północno-wschodniej Polsce

---

Studia Prawnoustrojowe nr 28, 353-366

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Elżbieta Zębek**

Katedra Kryminalistyki i Medycyny Sądowej

Wydział Prawa i Administracji UWM

**Wojciech Truszkowski**

Katedra Agrotechnologii, Zarządzania Produkcją Roślinną i Agrobiznesu

Wydział Kształtowania Środowiska i Rolnictwa UWM

## **Obszary Natura 2000 – geneza i wpływ na gospodarkę w północno-wschodniej Polsce**

### **Wstęp**

Sieć obszarów Natura 2000 ma istotne znaczenie dla prawa Wspólnot Europejskich i została utworzona w celu zachowania unikatowych elementów przyrody. Obszary te obejmują wiele ekosystemów, takich jak łąki i pastwiska, grunty orne, lasy, mokradła, torfowiska, oczka wodne, jeziora, starorzecza, stawy, rzeki oraz towarzyszące im gatunki. Szczególne znaczenie mają ptaki, które w wielu przypadkach mogą być gatunkami tarczowymi dla innych ginących lub zagrożonych organizmów<sup>1</sup>.

Obszary Natura 2000 są jedną z form ochrony przyrody, czyli instytucją prawną polegającą na wyodrębnieniu określonego obszaru, uznaniu go za chroniony powszechnie obowiązującym aktem normatywnym oraz poddaniu go szczególnemu reżimowi prawnemu, w którym zasadniczą rolę odgrywają zakazy zachowania się zagrażającemu temu przedmiotowi<sup>2</sup>. Obszary te są więc szczególną instytucją w prawodawstwie polskim, która stanowi realizację kompleksowej ochrony przetrwania charakterystycznych i typowych dla obszarów Europy gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych<sup>3</sup>.

Powiązanie działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego i rozwoju gospodarczego oraz zaspokajania potrzeb społecznych wymaga konsekwentnych działań,

---

<sup>1</sup> J. Ciechanowicz Mc-Lean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 88.

<sup>2</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2008, s. 65.

<sup>3</sup> B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 264.

szczególne ze strony władz publicznych różnych szczebli. Istniejące w Polsce zasoby naturalne wymagają stałej ochrony m.in. poprzez ustanawianie prawnych form ochrony przyrody. Jest to przekonanie wyrażane w badaniach opinii publicznej, jak też w dokumentach strategicznych i aktach prawnych. Podobnie powszechna jest świadomość, że w celu ochrony przyrody należy ograniczać realizację przedsięwzięć mogących pogorszyć stan środowiska, tudzież podejmować działania na rzecz jego poprawy. Zadania wynikające z ochrony środowiska wymagają nakładów finansowych. Jeszcze częściej wiążą się z rezygnacją z potencjalnych dochodów z inwestycji, których nie da się zrealizować na terenach chronionych. Z drugiej strony poszukiwanie szans rozwoju gospodarczego, rozwój infrastruktury oraz dążenie do poprawy warunków życia ludzi są pierwszorzędnymi potrzebami zarówno w ujęciu lokalnym, regionalnym, jak i w skali międzynarodowej. Przykładem regionu bogatego w formy ochrony przyrody, w tym też obszary Natura 2000, jest północno-wschodnia Polska, a szczególnie Warmia i Mazury.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie genezy i wpływu obszarów Natura 2000 na gospodarkę na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego. W tym celu dokonamy analizy unijnych i polskich aktów prawnych w zakresie funkcjonowania i ochrony obszarów Natura 2000 oraz danych dotyczących ochrony i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na terenie ww. województwa.

## Geneza obszarów Natura 2000

Międzynarodową współpracę na rzecz ochrony przyrody rozpoczęto w latach 70. XX wieku. Przyczynkiem powstania europejskiej polityki ekologicznej było przyjęcie szeregu konwencji, wśród których najistotniejszą pozycję zajmują: Konwencja Ramsarska o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życia ptactwa wodnego z dnia 2 lutego 1971 r. (Dz. U. z 1978 r., nr 7, poz. 24.), Konwencja Paryska o ochronie światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego z dnia 16 listopada 1972 r. (Dz.U. z 1976 r., nr 32, poz. 190), Konwencja Helsińska o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z dnia 22 marca 1974 r. (Dz.U. z 1980 r., nr 18, poz. 64), Konwencja Bońska o ochronie gatunków wędrownych dzikich zwierząt z dnia 23 czerwca 1979 r. (Dz. U. z 2003 r., nr 2, poz. 17), Konwencja Berneńska o ochronie gatunków europejskich dzikich zwierząt i roślin oraz siedlisk naturalnych z dnia 19 września 1979 r. (Dz. U. z 1996 r., nr 58, poz. 263) oraz Konwencja z Rio o różnorodności biologicznej z dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. z 2002 r., nr 184, poz. 1532)<sup>4</sup>.

Obszary Natura 2000 zostały utworzone w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem

<sup>4</sup> M. Makomska-Juchiewicz, S. Tworek, *Miejsce sieci Natura 2000 w europejskiej ochronie przyrody*, [w:] *Ekologiczna sieć Natura 2000. Problem czy szansa?*, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2003, s. 15–16.

zainteresowania Wspólnoty, wprowadzone na wskutek wdrożenia w Polsce dyrektyw Wspólnot Europejskich: dyrektywy Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dalej: dyrektywa ptasia)<sup>5</sup> oraz dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dalej: dyrektywa siedliskowa)<sup>6</sup>. W świetle przepisu art. 6(2) dyrektywy siedliskowej oraz art. 3(2) i 4(4) dyrektywy ptasiej podstawowym obowiązkiem organów ochrony środowiska jest zapobieganie wszelkim formom pogorszenia stanu przyrodniczego przedmiotu ochrony sieci Natura 2000, a także podjęcie działań odpowiednich do potrzeb ekologicznych przedmiotów ochrony służących zachowaniu lub odtworzeniu ich właściwego stanu. W planowaniu ochrony obszarów Natura 2000 obowiązują zasady ochrony środowiska w UE<sup>7</sup>, m.in. zasada ostrożności (przezorności), zasada działań zapobiegawczych, tj. naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła, zasada „zanieczyszczający płaci”<sup>8</sup>. W odniesieniu do ochrony obszarów Natura 2000 najistotniejsza wydaje się reguła ostrożności, według której powinno się podejmować wszelkie możliwe działania prewencyjne, nawet jeśli nie ma pewności, że dane oddziaływanie wpłynie negatywnie na środowisko, wystarczy bowiem tylko brak pewności, że szkoda nie powstanie. Zasada przezorności odnosi się do wszelkiej działalności, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane. W takim przypadku istnieje obowiązek podjęcia wszelkich możliwych środków zapobiegawczych<sup>9</sup>.

W prawodawstwie polskim obszary Natura 2000 zostały zdefiniowane w art. 25 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody<sup>10</sup> (dalej: u.o.p.) i obejmują: (1) obszary specjalnej ochrony ptaków; (2) specjalne obszary ochrony siedlisk oraz (3) obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. Obszar specjalnej ochrony ptaków to obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa UE, do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, w którego granicach ptaki mają korzystne warunki bytowania w ciągu całego życia, w dowolnym jego okresie albo stadium rozwoju (art. 3 pkt 3 u.o.p.). Gatunki ptaków wymagające ochrony w formie wyznaczania obszarów Natura 2000 zostały określone w załączniku 1 dyrektywy ptasiej, wśród których występują m.in. kormoran mały, czapla biała, bocian czarny, łabędź krzykli-

<sup>5</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (tekst jedn.: Dz.U.UE L z dnia 26 stycznia 2010 r.).

<sup>6</sup> Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U.UE.L. z dnia 22 lipca 1992, nr 206, poz. 7).

<sup>7</sup> M. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska UE. Zagadnienia systemowe*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 126.

<sup>8</sup> Art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który na mocy traktatu ateńskiego i art. 87 Konstytucji RP jest źródłem prawa w Polsce.

<sup>9</sup> Zobacz więcej: Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*. Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 68; M. Pchalek, *Zasada przezorności*, [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 157.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 627, 628 i 842 ze zm.).

wy, bielik, jastrząb, sokół wędrowny, kuropatwa, żuraw, batalion, rybitwy. Natomiast lista obszarów specjalnej ochrony ptaków została zawarta w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków<sup>11</sup>. Należą do nich np. Dolina Dolnej Wisły, Lasy Janowskie, Roztocze, Ujście Warty, Puszcza Augustowska, Dolina Pasłęki. Lasy Iławskie, Ostoja Warmińska, jezioro Drużno. Z kolei specjalny obszar ochrony siedlisk został zdefiniowany jako obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa UE, w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginieciem gatunków roślin lub zwierząt lub w celu odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub właściwego stanu ochrony tych gatunków (art. 3 pkt 19 u.o.p.). Natomiast w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczania jako obszary Natura 2000<sup>12</sup> wymienia się jako ww. siedliska np. jeziora lobeliowe, jeziora oligotroficzne, naturalne dystroficzne zbiorniki wodne, torfowiska wysokie, siedliska leśne np. buczyny czy ze starymi dębami (załącznik 1). Do gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty wśród zwierząt należą nietoperze (nocek duży), świstak tatrzański, niedźwiedź brunatny, rysie, żbiki, żubry, muflony, ukleja biała, różanka, ślimak winniczek (załącznik 2); a spośród roślin – arnika górską, goździk lśniący, widłaki, torfowce (załącznik 3).

## **Ochrona prawna obszarów Natura 2000 – instrumenty planistyczne**

W celu ochrony obszarów Natura 2000 stosowane są instrumenty planistyczne, do których należą plany zadań ochronnych (PZO) oraz plany ochrony (PO). Zgodnie z art. 31 u.o.p., projekt PZO dla obszaru Natura 2000 sporządza organ zarządzający, jakim jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: RDOŚ) na okres 10 lat. Pierwszy projekt winien powstać w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków. Ustawodawca nałożył na RDOŚ obowiązek sporządzenia i przekazania oceny realizacji ochrony tego obszaru Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska co 6 lat w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony siedlisk oraz co 3 lata w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków. Dokument taki powinien zawierać informacje dotyczące podejmowanych działań ochronnych oraz wpływu tych działań na stan ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla ochrony których został wyznaczony obszar Natura 2000, a także wyniki monitorowania i nadzoru tych działań.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2011 r., nr 25, poz. 133 ze zm.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 77, poz. 510 ze zm.

Plany zadań ochronnych wyprzedzają w czasie plany ochrony. Plany zadań ochronnych mają więc charakter tymczasowy, na co wskazuje art. 28 ust. 12 u.o.p., według którego zarządzenie RDOŚ o ustanowieniu PZO dla obszaru Natura 2000 traci moc w przypadku ustanowienia planu ochrony dla tego obszaru<sup>13</sup>. Szczegółowe wymagania w zakresie sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000<sup>14</sup>. Natomiast tworzenie planów ochronnych dla obszarów Natura 2000 wynika z konieczności utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono ten obszar. Projekt PO dla obszaru Natura 2000 lub jego części sporządza RDOŚ, który sprawuje nadzór nad tym obszarem. Plany ochronne wymagają zaopiniowania przez (1) dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, jeżeli obszar Natura 2000 obejmuje obszar zarządzany przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe; (2) dyrektora urzędu morskiego, jeżeli obszar Natura 2000 obejmuje obszar morski (art. 29).

Tryb sporządzania projektu planu ochrony, zakres prac koniecznych do jego sporządzenia oraz tryb dokonywania zmian w tym planie określają przepisy wykonawcze<sup>15</sup>. Plany ochronne ustanawiane są przez Ministra Środowiska w drodze rozporządzenia na okres 20 lat i wymagają udziału społeczeństwa na zasadach określonych w dziale III rozdziale 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: u.o.o.ś.)<sup>16</sup>.

## **Ograniczenia w działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000**

Każde planowane przedsięwzięcie o potencjalnym, bezpośrednim lub pośrednim wpływie na stan obszaru Natura 2000 podlega ocenie oddziaływania na środowisko (OOŚ), uwzględniającej jego ewentualne skutki w odniesieniu do chronionych siedlisk lub gatunków. W przypadku, gdy przeprowadzona OOŚ wykaże, że przedsięwzięcie będzie miało negatywny wpływ na obszar Natura 2000, to co do

<sup>13</sup> W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 150; zobacz także E. Zębek, *Plany zadań ochronnych jako prawny instrument ochrony obszarów Natura 2000 w województwie warmińsko-mazurskim*, [w:] A. Kaźnierska-Patryczna i M.A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 359–374.

<sup>14</sup> Dz. U. nr 34, poz. 186 ze zm.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. nr 64, poz. 401 ze zm.); zob. więcej A. Lipiński, *Planowanie ochrony obszarów Natura 2000*, [w:] A. Kaźnierska-Patryczna i M.A. Król (red.), op. cit., s. 349–351.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227 ze zm.

zasady nie może być ono realizowane<sup>17</sup>. Rozstrzygnięcie w przedmiocie stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko mieści się w zakresie uznania administracyjnego. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć uregulowane zostało w art. 59–103 u.o.o.ś.

W przypadku planowanych przedsięwzięć formą zezwolenia na ich realizację jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach lub uzgodnienie z RDOŚ. W świetle art. 71 u.o.o.ś. wyróżniamy dwa rodzaje przedsięwzięć wymagających uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach: przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (grupa I) i przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (grupa II). Dla I grupy przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko ma charakter obligatoryjny, a dla II grupy fakultatywny. Kwalifikacji danego przedsięwzięcia dokonuje zazwyczaj RDOŚ na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>18</sup>.

Ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 dotyczy też przedsięwzięć innych niż mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Jest ona wymagana w sytuacji, gdy planowane przedsięwzięcie: (1) może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony; (2) obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 96 u.o.o.ś. W takiej sytuacji organ właściwy do wydania wymaganej decyzji przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 określa się, analizuje oraz ocenia oddziaływanie przedsięwzięć na obszary Natura 2000 (ocena habitatowa) oraz jego skumulowane oddziaływanie z innymi przedsięwzięciami (art. 62 ust. 2 u.o.o.ś). Znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000 to oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności działania mogące pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000, lub jego powiązania z innymi obszarami (art. 3 ust. 17 u.o.o.ś.).

Jeżeli dane przedsięwzięcie może negatywnie oddziaływać na przedmioty ochrony na tych obszarach, podmioty te są zobligowane do przeprowadzenia oceny habitatowej i ewentualnego naprawienia szkód (np. w ramach kompensacji przyrodniczej). Ocena habitatowa to szczególny rodzaj oceny środowiskowej, służący badaniu, czy dany plan (program) lub przedsięwzięcie oddziałują na obszar Natura 2000.

<sup>17</sup> A. Kawicki, E. Florakiewicz, A. Jendrasiak, *Procedura wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Komentarz ze wzorami dokumentów*, t. II, Municipium S.A., s. 152, 155.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 213, poz. 1397.

W przypadku stwierdzenia w dwóch pierwszych etapach oceny habitatowej (rozpoznanie i ocena właściwa), iż dany plan (program) lub przedsięwzięcie znacząco negatywnie oddziałuje na cele ochrony obszaru Natura 2000 i jego integralność, a nawet jeżeli stwierdzi się, zgodnie z zasadą przezorności, iż takiego negatywnego oddziaływania nie da się wykluczyć – nie można zrealizować planu (programu) lub przedsięwzięcia.

W świetle art. 51 ust. 2 u.o.o.ś. prognoza wpływu przedsięwzięcia, w tym też na obszary Natura 2000, powinna uwzględniać następujące zagadnienia: (1) stan środowiska na obszarze, gdzie ustalenia dokumentu najsilniej wpłyną na środowisko; (2) najważniejsze problemy dotyczące ochrony środowiska związane z tematyką ocenianego dokumentu, szczególnie występujące na obszarach chronionych; (3) znaczące skutki dla środowiska spowodowane realizacją ustaleń dokumentu; (4) sposoby przeciwdziałania negatywnym skutkom wpływu ustaleń dokumentu na środowisko; (5) proponowane metody, które będą stosowane do monitorowania wpływu na środowisko ustaleń dokumentu oraz (6) możliwości transgranicznego wpływu na środowisko realizacji ustaleń dokumentu<sup>19</sup>.

### **Obszary Natura 2000 w województwie warmińsko-mazurskim**

Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego występuje 16 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSOP) i 43 obszary o znaczeniu dla Wspólnoty (OZW). OSOP obejmują torfowiska niskie i wysokie, bagna, doliny rzek, jeziora, lasy (buczyny, łągi, bory świerkowe i sosnowe) i są to konkretnie: Bagna Nietlickie, Dolina Pasłęki, doliny Omulwi i Płodownicy, doliny Wkry i Mławki, jezioro Oświn i okolice, Jezioro Dobskie, jezioro Drużno, jezioro Łuknajno, Lasy Iławskie, Lasy Skalińskie, Ostoja Poligon Orzysz, Ostoja Warmińska, Puszcza Borecka, Puszcza Napiwodzko-Ramucka, Puszcza Piska i Zalew Wiślany. Obszary te stanowią ostoje ptaków, miejsca ich gniazdowania oraz okresowego przebywania podczas wędrówek. Dotyczy to również ptaków objętych ochroną, wśród których występują gatunki wodno-błotne (np. czapla siwa, kormoran, łabędź niemy i krzykliwy, łyśka, perkozy i żurawie, bocian czarny) oraz gatunki typowo leśne (np. dzięcioły i puszczyki oraz drapieżne bieliki i orliki krzykliwe).

Wśród obszarów o znaczeniu dla Wspólnoty znalazły się: Aleje Pojezierza Iławskiego, Bieńkowo, Budwity, Dolina Drwęcy, Dolina Kakaju, Doliny Erozyjne Wysoczyzny Elbląskiej, Gązwa, Gierłoż, Góra Dębowa koło Mławy, Jezioro Długie, Ostoja Drużno, jezioro Karaś, Jezioro Woszczelskie, jezioro Wukśniki, Jonkowo-

---

<sup>19</sup> Zob. więcej: M. Pchałek, *Procedura strategicznych ocen planów i programów a oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć*, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 48–62 oraz M. Szramka, E. Zębek, *Ograniczenia realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 22, s. 195–206.



Warkały, Kaszuny, Mamerki, Mazurska Ostoja Żółwia Baranowo, Mazurskie Bagna, Murawy koło Pasłęka, Murawy na Pojezierzu Ełckim, Niecka Skaliska, Niedźwiedzie Wielkie, Ostoja Borecka, Ostoja Brodnicka, Ostoja Dylewskie Wzgórza, Ostoja Iławska, Ostoja Lidzbarska, Ostoja nad Oświnem, Ostoja Napiwodzko-Ramucka, Ostoja Piska, Ostoja Północnomazurska, Ostoja Radomno, Ostoja Welska, przełomowa dolina rzeki Wel, Puszcza Romincka, rzeka Pasłęka, Swajnie, torfowiska źródłiskowe koło Łabędnika, Torfowisko Zocie, Uroczysko Markowo, Warmińskie Buczyny, Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana. OZW obejmują bagna, torfowiska, jeziora (eutroficzne, dystroficzne, lobeliowe, twardowodne), doliny rzek, lasy (bór bagienny, grądy, łągi, buczyny, brzeziny bagienne). Obszary te pełnią także funkcję korytarzy ekologicznych umożliwiających migrację roślin i zwierząt oraz stanowią siedliska przyrodnicze niezwykle cennych gatunków roślin, zwierząt i grzybów. Wśród roślin występują gatunki wodne (ramienice, zbiorowiska szuwarowe, gatunki torfowiskowe, np. turzyca bagienna, torfowiec brunatny, bagniak zdrojowy, bażyna czarna, bagno zwyczajne), gatunki leśne (np. widłak jałowcowaty, modrzewnica pospolita), grzyby (np. purchawica olbrzymia, smardz jadalny, podgrzybek pasożytniczy), porosty (pawężnica jabłkowata, mąkla tarninowa, odnożyca kępkowa) oraz storczyki (np. listeria jajowata). Natomiast wśród zwierząt ochronie podlegają chrząszcze (pachnica dębowa, ciółek matowy, tęgosz rdzawy), nietoperze (nocek rudy, gacek wielkouchy), ptaki wodno-błotne, reliktowe bezkręgowce, ryby (głowacz białopłetwy, boleń, minóg strumieniowy, okoń, jelec, ciernik, śliz, strzebla potokowa, płoć, pstrąg potokowy, szczupak), organizmy wodne (rak błotny, ropucha zielona) oraz lądowe (bóbr, łoś, borsuk)<sup>20</sup>.

Ochrona ptaków i siedlisk w województwie warmińsko-mazurskim realizowana poprzez:

- 1) identyfikację zagrożeń i negatywnych wpływów antropogenicznych;
- 2) opracowanie zadań i planów ochronnych dla obszarów Natura 2000, uwzględniających ograniczenia w realizacji niektórych przedsięwzięć.

Do najważniejszych zagrożeń należą: (a) działalność gospodarcza i związane z nią zanieczyszczenia wód, zanieczyszczenie powietrza, gleby, nadmierny hałas; (b) urbanizacja, m.in. ciągnąca i nieciągła miejska zabudowa, drogi, autostrady, linie kolejowe, rurociągi pojazdy, składowanie odpadów komunalnych; (c) działalność gospodarcza związana z obszarami wodno-błotnymi, np. wydobywanie torfu, piasku i żwiru, rybołówstwo, hodowla ryb, skorupiaków i mięczaków; (d) działalność turystyczno-rekreacyjna, czyli infrastruktura, wędkarstwo, sztuczne plaże; (e) gospodarka leśna i zadrzewienia, np. wycinka i odnawianie lasu, kształtowanie stosunków wodnych poprzez odwadnianie, regulowanie koryt rzecznych, melioracje; (f) nielegalne działania człowieka, np. pozbywanie się odpadów z gospodarstw domowych, wypalanie traw, odprowadzanie ścieków; (g) rolnictwo, np. stosowanie pestycydów,

<sup>20</sup> Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Olsztynie. *Formy ochrony przyrody w województwie, Natura 2000*, Olsztyn 2014, [online] <<http://olsztyn.rdos.gov.pl>>.

nawozów sztucznych oraz (h) zagrożenia ekologiczne w postaci inwazji gatunku, ewolucja biocenotyczna i pasożytnictwo.

W celu ograniczenia negatywnych skutków tych działań opracowywane są plany zadań ochronnych dla OSO i OZW, w których określono działania ochronne, polegające m.in. na modernizacji infrastruktury turystycznej, usuwaniu odpadów ze zbiorników wodnych, wykonaniu kanalizacji wodno-ściekowej w zlewni bezpośredniej jeziora oraz odcięciu zanieczyszczeń, a także na ograniczeniu użytkowania niektórych zbiorników wodnych w zakresie łowienia ryb, np. poprzez wprowadzenie zakazu stosowania zanęt na całej powierzchni jeziora oraz wyznaczeniu stref wyłączonych z użytkowania wędkarskiego metodą spinningowania i trollingu, szczególnie w miejscach występowania łąk ramieniowych ze względu na mechaniczne niszczenie makrofitów. Ponadto wprowadzono obowiązek oceny oddziaływania na środowisko dla wszelkich inwestycji w granicach obszarów objętych ochroną w ramach obszarów Natura 2000<sup>21</sup>.

## **Możliwości rozwoju gospodarczego na obszarach Natura 2000**

Pomimo że wyznaczenie obszarów Natura 2000 jest formą rozwiązania problemu ochrony najcenniejszych – i to w skali kontynentu – zasobów przyrody, jest też często źródłem kontrowersji i obaw. Negatywne opinie wyrażane są zarówno przez przedsiębiorców, jak i mieszkańców terenów objętych lub sąsiadujących z obszarami Natura 2000. Są to grupy bezpośrednio zainteresowane dostępnością wybranych zasobów środowiska. Według ankiety sporządzonej przez Artura Bołtromiuka, wójtowie i burmistrzowie deklaruowali obojętny (42%) lub niekorzystny (38%) wpływ obszarów Natura 2000 na rozwój gospodarczy<sup>22</sup>. Antagonistyczne traktowanie rozwoju gospodarczego i poszanowania różnorodności biologicznej uniemożliwia osiągnięcie celów Europejskiej Sieci Ekologicznej. Z drugiej strony nie jest możliwa skuteczna ochrona przyrody bez zaangażowania w nią środowisk gospodarczych i finansowych. To bowiem od nich zależą działania wpływające na stan środowiska.

Mieszkańcy obszarów ponadprzeciętnie bogatych przyrodniczo często wyrażają sceptyczne opinie wobec oddziaływania sieci Natura 2000 na rozwój lokalny. Oznacza to pomijanie związku ochrony środowiska z warunkami życia na danym terenie. Środowisko przyrodnicze może być zarówno barierą, jak i impulsem wspomagającym, a nawet determinującym poprawę lokalnych warunków życia.

Działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000 – jak już wspomniano – nie powinna znacząco oddziaływać na środowisko. Jest to postulat oczywisty z punktu zachowania przedmiotów ochrony, dla których dany obszar włączono do Europej-

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> A. Bołtromiuk, *Przegląd oficjalnych stanowisk samorządów wobec sieci Natura 2000*, [w:] idem (red.), *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, IRWiR PAN, Warszawa 2010.

skiej Sieci Ekologicznej<sup>23</sup>. Poza koniecznością oceny oddziaływania projektowanego przedsięwzięcia na poszczególne elementy przyrody, działalność gospodarcza nie podlega generalnie ograniczeniom. Należy jednak pamiętać, że na obszarze Natura 2000 zabronione jest podejmowanie działań mogących istotnie pogorszyć stan środowiska. Przykładami działań wpływających na stan chronionego siedliska mogą być zalesienia, wycinki lub zakłócenia struktury udziału gatunków drzew w miejscach dotychczasowych siedlisk zmieniających ich charakter, zamiana łąk na grunty orne, osuszanie terenów lub przerwanie ciągłości korytarzy ekologicznych przez rozbudowę infrastruktury. Jeśli działalność taka została podjęta bez wymaganych zezwoleń, nakazane zostanie jej wstrzymanie i przywrócenie do poprzedniego stanu. Znaczącym wyjątkiem jest realizacja przedsięwzięć, które mogą być zrealizowane pomimo negatywnego wpływu na środowisko. Działalność taka musi być jednak umotywowana na trzy sposoby, a mianowicie (1) brakiem możliwości zastosowania alternatywnych rozwiązań; (2) winien przemawiać za tym ważny interes publiczny rozumiany także jako społeczne lub gospodarcze uzasadnienie działania, (3) musi być zapewniona kompensacja przyrodnicza. Ostatni z warunków może być różnie rozumiany, co powoduje konieczność niemalże równoległego procesu ewaluacji działań zamiennych, w którego efekcie kompensacja będzie wykonalna, skuteczna i prawidłowo ukierunkowana<sup>24</sup>.

Od narodzin idei wyznaczenia terenów chronionych o znaczeniu europejskim równoważy się potencjalne ograniczenia działalności gospodarczej, prezentując możliwe korzyści ułatwiające, a wręcz zachęcające do prowadzenia działalności gospodarczej właśnie w oparciu o istnienie obszarów Natura 2000.

Obawy przed lokalizowaniem nowych inwestycji na obszarach Europejskiej Sieci Ekologicznej związane są z obecnymi wymaganiami oraz przewidywaniem zaostrzających się w przyszłości przepisów. Dlatego omawiane obszary są dogodnym miejscem działania firm, które swoją strategię opierają na działaniach proekologicznych. Nie obawiają się one ani nadzoru ze strony organów administracji, ani organizacji ekologicznych. Jest to tym korzystniejsze, że udokumentowana zgodność z przepisami oraz dobrowolne działania na rzecz przyrody stanowią kryterium oceny, które firmy są nowoczesne i wiarygodne. Powiązanie ekologicznych zasad wytwarzania z wysoką jakością wyrobu dotyczy bowiem już nie tylko żywności, tym bardziej że coraz powszechniejsze jest zainteresowanie miejscem produkcji oferowanego towaru.

W przypadku pojawienia się utrudnień w uzyskiwaniu pozwoleń dla dużych przedsiębiorstw zwiększa się możliwość przetrwania na konkurencyjnym rynku mniejszych firm, których produkcję łatwiej będzie powiązać z produkcją ekologiczną, zwłaszcza że w przypadku rzeczywistego wzrostu kosztów działalności na ob-

<sup>23</sup> *Działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000*, Europejska Fundacja Odnowy i Rozwoju Terytorialnego, Białystok 2012, s. 3.

<sup>24</sup> *Zarządzanie obszarami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG*, Office for Official Publications of the European Communities, WWF Polska 2007.

szarach Natura 2000 możliwe jest stosowanie instrumentów wsparcia ze strony władz publicznych. Dodatkowymi czynnikami ograniczającymi rozwój przedsiębiorstw na obszarach cennych przyrodniczo są: niewystarczające uwzględnienie Sieci Natura 2000 w lokalnych strategiach rozwoju, brak planów zagospodarowania przestrzennego oraz niejednoznaczność przy sporządzaniu i ocenie raportów OOS. Rozwiązanie tych problemów należy przede wszystkim do władz publicznych różnych szczebli. To od instytucji publicznych zależy, czy obawy co do spowolnienia rozwoju gospodarczego na skutek ochrony przyrody uda się zmienić w miejsca pracy przy działaniach na rzecz zachowania i poprawy stanu środowiska.

Dziedzina gospodarki najsilniej związaną z obszarami zaliczonymi do Europejskiej Sieci Ekologicznej jest rolnictwo. Powszechnym oczekiwaniem jest, by żywność produkowana była w sposób zapewniający jak najlepszy smak, odpowiednią wartość odżywczą, a przede wszystkim metodami, które ograniczają ilość zanieczyszczeń i niepożądanych związków chemicznych. Renoma produkowanej żywności budowana jest latami poprzez przywiązanie do tradycyjnych receptur lub stosowanie lokalnych, wyjątkowych składników. Sposobem wyróżnienia pochodzenia żywności jest zarówno nazwa regionu zawarta w nazwie grupy produktów (np. winiarskich), jak i wprowadzenie znaków produktowych (np. Zielone Płuca Polski). Podobną rolę spełniać mogą obszary włączone w sieć Natura 2000. Wiele rozpoznawalnych produktów spożywczych produkowanych jest ekologicznymi metodami na obszarach Europejskiej Sieci Ekologicznej<sup>25</sup>. Wymogi dotyczące obszarów Natura 2000 nie wiążą się z koniecznością zaprzestania działalności rolniczej, tym bardziej że w Polsce sposób uprawy i struktura gospodarstw rolnych decyduje o zachowaniu wysokiej bioróżnorodności. Dodatkowo rolnicy mogą otrzymać rekompensaty w przypadku wprowadzenia ograniczeń w sposobie gospodarowania<sup>26</sup>.

Zestawiając zalety i wady prowadzenia działalności rolniczej na obszarach Natura 2000, uwzględnić należy konkurencję pomiędzy dużymi gospodarstwami produkującymi żywność metodami konwencjonalnymi a mniejszymi rolnikami. Dlatego szanse stwarzane przez Europejską Sieć Ekologiczną mogą pozwolić na poprawę sytuacji konkurencyjnej gospodarstw o niekorzystnych warunkach gospodarowania, mniejszym areale ziemi uprawnej i mniejszych możliwościach inwestowania. Do zalet takich obszarów należą walory środowiskowe, jak też większa odległość od zagrożeń pochodzących z terenów zurbanizowanych, duża bioróżnorodność i czyste powietrze, wody i gleby. Do drugiej grupy należą uwarunkowania ekonomiczne: wysoka jakość produktów, warunki do rozwoju rolnictwa ekologicznego dostarczającego produkty ekologiczne coraz szerszej grupie klientów oraz możliwości uruchomienia w gospodarstwach dodatkowej działalności pozarolniczej.

<sup>25</sup> I. Kaługa, *Korzyści dla rolnictwa wynikające z gospodarowania na obszarach Natura 2000*, Warszawa 2009, s. 27.

<sup>26</sup> A. Bołtromiuk (red.), *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych*, Warszawa 2011, s. 259–260.

Jeszcze bliższe związki znaleźć można pomiędzy obszarami Natura 2000 a szansą na prowadzenie efektywnej działalności turystycznej. Głównym warunkiem jest zainteresowanie potencjalnych odwiedzających. Obszary cenne przyrodniczo zawsze były i z pewnością będą dużą atrakcją turystyczną. Rozwój Europejskiej Sieci Ekologicznej nie blokuje więc działalności turystycznej, gdyż ta dziedzina działalności człowieka nie może być szkodliwa dla środowiska. Wymóg ten wiąże wspólne cele przedsiębiorstw turystycznych i ochrony środowiska. Obszary Natura 2000 zostały wyznaczone dla zachowania najcenniejszych elementów środowiska, które mogą stać się znakiem rozpoznawczym poszczególnych regionów. Lepsze wykorzystanie zasobów naturalnych wymaga przewyższenia obecnych barier dotyczących infrastruktury turystycznej i ograniczonych możliwości przyjmowania gości, szczególnie poza sezonem letnim. W związku ze ścisłym powiązaniem wymogów ochrony środowiska na obszarach chronionych z główną działalnością przedsiębiorstw turystycznych oczekiwać można zarówno poszerzenia oferty produktów, jak i troski o zachowanie walorów naturalnych. Zasoby te bowiem są podstawą i warunkiem istnienia turystyki na terenach Europejskiej Sieci Ekologicznej.

Na bazie turystyki i rolnictwa, jako dziedzin życia gospodarczego powiązane, a wręcz uzależnione od stanu środowiska naturalnego, zbudować można model rozwoju gospodarczego dla gminy, powiatu czy województwa. Wiele samorządów, na których terenie znajdują się obszary Europejskiej Sieci Ekologicznej, opracowuje własne lub włącza się w istniejące rozwiązania umożliwiające poprawę jakości życia na swoim terenie. Do najczęściej stosowanych instrumentów należą: wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego lub biodynamicznego, agroturystyki oraz turystyki pieszej, konnej, rowerowej itp., rozwój bazy hotelowej, pozyskanie środków na rozbudowę infrastruktury służącej obsłudze ruchu turystycznego lub ochronie środowiska w skali lokalnej. Spotyka się także ciekawe i coraz popularniejsze formy bazujące na odbudowie ginących zawodów (np. rzemiosło artystyczne), organizuje jarmarki i inne imprezy plenerowe, propaguje tzw. turystykę kulinarną w oparciu o lokalne produkty żywnościowe.

Kluczowe znaczenie dla powodzenia rozwoju gospodarczego ma społeczne zrozumienie nowego instrumentu zarządzania zasobami naturalnymi<sup>27</sup>. W raporcie Polskiej Akademii Nauk ogłoszono, że ponad trzy czwarte ankietowanych (78%) nie wie, co chroni sieć Natura 2000, a tylko co ósma osoba (14%) identyfikowała prawidłowo ogólne cele ustanowienia tej formy ochrony przyrody. Pozostałe osoby udzielały odpowiedzi częściowych<sup>28</sup>.

Rolę udziału społecznego można podzielić na włączenie w prace planistyczne, działania dotyczące realizacji działań ochronnych oraz nadzór nad postępowaniem

---

<sup>27</sup> A. Bołtromiuk (red.), *Europejska Sieć Ekologiczna „Natura 2000” jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, Warszawa 2010, s. 17–19.

<sup>28</sup> A. Bołtromiuk, *Świadomość ekologiczna Polaków – zrównoważony rozwój*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009.

w zakresie realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000<sup>29</sup>. Najtrudniejszym, lecz i najefektywniejszym etapem pozwalającym uwzględnić postulaty społeczne jest przygotowanie PO i PZO dla obszarów Natura 2000. Obowiązek realizacji działań ochronnych należy do osób władających poszczególnymi obszarami siedlisk, w tym właścicieli prywatnych<sup>30</sup>. W przypadku zauważenia nieprawidłowości w gospodarowaniu na terenach ochrony siedlisk każdy obywatel i organizacja mogą podjąć interwencję. Te trzy grupy zadań są z jednej strony warunkiem osiągania i utrzymania celów ochrony ustanowionych obszarów, z drugiej zaś wymagają, głównie od władz publicznych, szerokiej kampanii informującej i aktywizującej społeczność lokalne.

## Podsumowanie

Podsumowując, powtórzyć należy ze Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jest jedną z najistotniejszych form realizacji polityki zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej. W związku z tym celem ustanowienia obszarów ochrony nie jest powstrzymanie rozwoju gospodarczego na tych terenach, lecz ustalenie takich zasad, które zapewnią zachowanie najcenniejszych siedlisk przyrodniczych pomimo podejmowanych działań gospodarczych. Wpływ na gospodarkę obszarów Natura 2000 należy więc rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. Z jednej strony ich ustanowienie może znacznie ograniczyć działalność gospodarczą, szczególnie przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, w celu zachowania tych walorów w stanie naturalnym zgodnie z wytycznymi UE. Z drugiej strony, ze względu na swoją unikatowość, obszary te przyciągają turystów i dają szansę na rozwój gospodarczy, np. w kierunku agroturystyki.

Do najważniejszych zalet wprowadzenia obszarów Natura 2000 należy poprawa stanu środowiska i szansa na rozwój turystyki, szczególnie na obszarach bogatych w te formy ochrony przyrody, czego przykładem jest województwo warmińsko-mazurskie. Ponadto na skutek konieczności przestrzegania rygorystycznych wymogów ochrony tych obszarów wzrasta świadomość ekologiczna społeczeństwa lokalnego i rozwój ekologicznych upraw rolniczych. Wśród pozytywnych skutków wprowadzenia Europejskiej Sieci Ekologicznej znajdują się także możliwości pozyskania zewnętrznego finansowania i wprowadzanie proekologicznych technologii w przedsiębiorstwach<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> *Natura 2000 i społeczeństwo. Instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000*, Projekt Współpracy Bliźniaczej PL06/IB/EN/02, Warszawa 2009, s. 14.

<sup>30</sup> *Natura 2000 – Nasza europejska przyroda*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2009, s. 16.

<sup>31</sup> B. Mickiewicz, W. Gotkiewicz, *Znaczenie i rola obszarów Natura 2000 w życiu gospodarczym gminy*. „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” 2010, nr 45, s. 150–152.

Do najsilniejszych inhibitorów rozwoju obszarów objętych siecią Natura 2000 należą: opóźnienia w realizacji inwestycji i uzyskiwaniu pozwoleń, konieczność ograniczenia skali działalności i brak rekompensat za utracone korzyści. Dodatkowym zagrożeniem w tym zakresie jest użycie ochrony środowiska jako elementu konfliktów lokalnych<sup>32</sup>.

Poprawa efektywności prowadzonej w ten sposób ochrony wymaga przede wszystkim poprawy świadomości i akceptacji społecznej dla wyznaczonych obszarów. Dla osiągnięcia celów ochrony ważne jest doskonalenie instrumentów zarządzania systemem, a szczególnie organizacja nakładów finansowych przeznaczanych na Naturę 2000.

## Summary

### *The Nature 2000 sites – genesis and influence on management in north-eastern Poland*

Key words: the Nature 2000 sites, legal protection, management, agrotouristic activity.

The Nature 2000 sites are general legal protection form in the European Union regulating by many conventions and Directive 79/409/UE and Directive 92/43/EU. Therefore very important is sustainable protection of the area before expansive economy activity. The influence of the Nature 2000 sites on management is twofold. In one side establishment of these areas can considerably limit economic activity especially undertakings significant impact on natural elements protecting in these area. In two side uninhabitable of these areas creates the possibility to development of agrotouristic activity especially in north-eastern Poland.

---

<sup>32</sup> Ibidem.