

Ochrona przyrody w Polsce na tle międzynarodowych inicjatyw – konwencje, dyrektywy, Natura 2000

Pierwszą na świecie międzynarodową konwencją ukierunkowaną na ochronę przyrody była podpisana w 1902 r. w Paryżu *Konwencja o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa*.

W 1970 r. rozpoczęto prace nad programem *Man and Biosphere*, które kontynuowano w kolejnych latach. Celem programu jest wyznaczenie Rezerwatów Biosfery dla zachowania różnorodności zespołów roślin i zwierząt w ekosystemach naturalnych i półnaturalnych, ochrony genetycznej różnorodności gatunków, zapewnienia terenów do długoterminowych badań ekologicznych i środowiskowych oraz stworzenie możliwości ciągłego kształcenia i szkolenia. Według stanu na koniec 2006 r. mamy w Polsce 9 rezerwatów biosfery zajmujących ok. 1,84% powierzchni kraju.

Rok później (1971) podpisano *Konwencję o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego* (Konwencja Ramsarska). Jej celem jest ochrona i utrzymanie obszarów określanych jako „wodno-błotne” – łącznie jest to ok. 40 typów obszarów, obejmujących wszelkiego rodzaju bagna, mokradła, torfowiska, zbiorniki wodne, a nawet przybrzeżne wody morskie. Konwencja wyznacza ramy międzynarodowej współpracy w ochronie tych obszarów. Aktualnie (stan na początek 2007 r.) w spisie obszarów Ramsar na całym świecie znajduje się 1634 ostoi, o łącznej powierzchni ok. 145,7 mln ha. W Polsce mamy obecnie 13 ostoi Ramsar zajmujących ok. 0,4% powierzchni kraju.

W 1972 r. w Paryżu podpisano *Konwencję o ochronie światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego*. W Polsce, pomijając obiekty architektoniczne, tylko Puszcza Białowieska została dotychczas objęta tą formą ochrony, co nadaje jej status szczególnej wartości.

W kolejnym, 1973 r., w Waszyngtonie podpisano *Konwencję o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem* (CITES). Jej celem jest ochrona zagrożonych wyginięciem dzikich gatunków roślin i zwierząt poprzez uregulowanie handlu tymi gatunkami oraz ich łatwo rozpoznawalnymi częściami lub pocho-

dzącymi z nich produktami. Mechanizm działania *Konwencji* polega na poddaniu międzynarodowego handlu dzikimi gatunkami odpowiedniej kontroli. System kontroli przewiduje, że import/eksport gatunków objętych konwencją możliwe są jedynie po uzyskaniu odpowiednich zezwoleń lub świadectw. Warunkiem skuteczności zapisów *Konwencji* jest również edukacja społeczeństw poszczególnych krajów.

W 1979 r. podpisano *Konwencję o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt* (*Konwencja Bońska*). Jej celem jest ochrona zagrożonych, migrujących gatunków, które przemieszczają się na terytoriach wielu państw. *Konwencja Bońska* zobowiązuje do zapewnienia zwierzętom bezpieczeństwa w czasie wędrówki, ochrony ich siedlisk i miejsc zgrupowań.

W tym samym 1979 r. podpisano również *Konwencję o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory oraz siedlisk przyrodniczych* (*Konwencja Berneńska*). Umożliwia ona współpracę państw w zakresie ochrony fauny, flory i siedlisk przyrodniczych dla zapewnienia niezbędnego poziomu ochrony, szczególnie w przypadku gatunków zagrożonych. *Konwencja* przypomina, że dzika fauna i flora stanowi naturalne dziedzictwo o wartości estetycznej, naukowej, kulturowej, rekreacyjnej i gospodarczej, które powinno być zachowane i przekazane przyszłemu pokoleniu. W załączniku podana jest lista gatunków, które powinny podlegać prawnej ochronie w każdym kraju.

Bardzo ważnym, można wręcz z perspektywy czasu powiedzieć – przełomowym wydarzeniem było podpisanie podczas tzw. „Szczytu Ziemi” w 1992 r. w Rio de Janeiro *Konwencji o różnorodności biologicznej* (CBD). Jej celem jest ochrona różnorodności biologicznej, zrównoważone wykorzystywanie i gospodarowanie jej elementami i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych. *Konwencja* wiele zmieniła w podejściu do ochrony przyrody. Przede wszystkim zmodyfikowała pojęcie cenneści, uznając, że cenne są wszystkie gatunki i zgrupowania gatunków występujące na Ziemi, a nie tylko te rzadkie czy zagrożone wyginięciem. Rozszerzyła pojęcie różnorodności biologicznej, które zaczęło być odnoszone nie tylko do bogactwa gatunkowego, ale także do innych poziomów organizacji przyrody (genetycznego i krajobrazowego). Uznano, że ochrona różnorodności biologicznej ma sens wtedy, kiedy realizowana jest w sposób kompleksowy. *Konwencja* zweryfikowała też pojęcie naturalności, które przestaje być używane jako termin odnoszący się do tego co pierwotne, niezmienione przez człowieka. *Konwencja* nałożyła również stronom obowiązek stworzenia krajowych strategii ochrony różnorodności biologicznej i zrównoważonego użytkowania jej składników.

Prace nad polską strategią ochrony walorów przyrodniczych rozpoczęły się jeszcze przed ratyfikowaniem konwencji o różnorodności biologicznej (grudzień 1995). Jednak dopiero w 2003 r. Rada Ministrów zatwierdziła opracowaną przez Ministerstwo Środowiska „Krajową strategię ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań”. Strategia wyznacza najważniejsze priorytety dotyczące ochrony przyrody w Polsce. Celem nadrzędnym jest zachowanie całego rodzimego

bogactwa przyrodniczego oraz zapewnienie trwałości i możliwości rozwoju wszystkich poziomów jego organizacji.

Wzrastająca świadomość zagrożeń dla przyrody i aktywność międzynarodowych organizacji na polu jej ochrony zaowocowały wieloma programami i inicjatywami, będącymi częściowo narzędziami realizacji wspomnianych konwencji. Są wśród nich zarówno programy o charakterze regionalnym, jak i programy mające na celu ochronę cennych przyrodniczo obszarów w formie sieci o zasięgu ogólnoeuropejskim i ogólnosiątkowym. Sieci te mogą częściowo się pokrywać. Pewne ich uporządkowanie ma się dokonać dzięki *Paneuropejskiej Sieci Ekologicznej* (PEEN), która jest narzędziem realizacji *Paneuropejskiej Strategii Ochrony Różnorodności Biologicznej i Krajobrazowej* (PEBLDS). *Strategia* tworzy ramy dla działań na rzecz ochrony przyrody i krajobrazu w Europie oraz ma wspomagać wdrażanie na gruncie europejskim postanowień konwencji o różnorodności biologicznej. W *Strategii* podkreślono, że Paneuropejska Sieć Ekologiczna powinna być budowana na istniejących inicjtywach, instrumentach i porozumieniach, z wykorzystaniem wyników wszelkich projektów i programów, zwłaszcza krajowych sieci ekologicznych, pozwalających zidentyfikować biocentra, korytarze ekologiczne i obszary nadające się do potencjalnego odtworzenia jako te elementy.

Decydujące znaczenie dla realizacji podstawowej struktury PEEN ma sieć Natura 2000 na terytorium krajów UE i sieć Emerald w krajach członkowskich Rady Europy (Council of Europe) i stowarzyszonych z nią. Założenia obu sieci są podobne: obie wprowadzają system ochrony typów siedlisk reprezentatywnych dla regionów biogeograficznych, co jest nowością w dotychczasowej ochronie przyrody na naszym kontynencie. Sieć Natura 2000 ma umocowanie prawne w dyrektywach UE, natomiast sieć Emerald oparta jest na artykułach Konwencji Berneńskiej.

Artykuły konwencji mają jedynie charakter zaleceń i sugestii, nie narzucają zatem konkretnych, obowiązkowych, opatrzonych terminami i sankcjami rozwiązań. Tworzą jedynie ramy i wyznaczają kierunki dla działań bardziej szczegółowych. Co prawda, państwa ratyfikując konwencje, zobowiązują się do wprowadzania w życie ich zaleceń, ale nie są z tego rozliczane pod groźbą kary.

Silne umocowanie prawne sieci Natura 2000 w dyrektywach Unii Europejskiej pozwala mieć nadzieję, że będzie to sieć dobrze funkcjonująca, podobnie jak krajowe systemy obszarów chronionych i stąd jej szczególne miejsce w strukturze Paneuropejskiej Sieci Ekologicznej.

Do najważniejszych obecnie instrumentów prawnych służących utrzymaniu różnorodności biologicznej państw członkowskich UE należą: dyrektywa w sprawie ochrony dzikich ptaków z 1979 r., zwana Dyrektywą Ptasia, i dyrektywa o ochronie siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory z 1992 r., zwana Dyrektywą Siedliskową.

Dyrektywa Ptasia ma na celu ochronę i zachowanie populacji ptaków naturalnie występujących w stanie dzikim, prawne uregulowanie zasad

handlu ptakami, ograniczenie pozyskiwania ptaków łownych oraz przeciwdziałanie niedopuszczalnym metodom ich chwytania i zabijania. Dla osiągnięcia tych celów kraje członkowskie zobowiązane są podejmować stosowne działania legislacyjne, ochronne, kontrolne i monitoringowe.

Celem Dyrektywy Siedliskowej jest utrzymanie różnorodności biologicznej w obrębie europejskiego terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej poprzez zabezpieczenie rodzajów siedlisk zagrożonych i/lub reprezentatywnych dla wyróżnionych regionów biogeograficznych oraz zabezpieczenie egzystencji roślin oraz zwierząt, uważanych za zagrożone i rzadkie na terenie Wspólnoty.

Sieć Natura 2000 koncentruje się na ochronie wybranych elementów środowiska przyrodniczego Europy: siedliskach przyrodniczych, siedliskach ptaków o znaczeniu europejskim i ptaków wędrownych i siedliskach innych (poza ptakami) gatunków zwierząt i roślin o znaczeniu europejskim. Sposób ochrony elementów sieci Natura 2000 pozostawia się w gestii poszczególnych państw członkowskich. Istotne jest utrzymanie tzw. właściwego stanu ochrony typów siedlisk przyrodniczych i gatunków, co w praktyce oznacza nie pogorszenie dotychczasowego stanu ochrony.

Zakłada się, że sieć Natura 2000 zabezpieczy zarówno siedliska decydujące o charakterze szaty roślinnej naszego kontynentu (także półnaturalne), jak i zagrożone oraz rzadkie. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę gatunki roślin i zwierząt, których ochrona jest celem tworzenia obszarów Natura 2000 można stwierdzić, że program ten koncentruje się na niewielkim fragmencie różnorodności biologicznej Europy, jest „zorientowany” na ochronę przede wszystkim kręgowców, w przypadku bezkręgowców dotyczy tylko wybranych grup, a w przypadku roślin koncentruje się na roślinach naczyniowych. Jednak sieć Natura 2000 ma znaczenie nie tylko dla ochrony tych rodzajów siedlisk i gatunków, na które jest zorientowana. Chroniąc określone typy siedlisk przyrodniczych, sieć zabezpiecza również gatunki roślin i zwierząt z nimi związane, a chroniąc siedliska określonych gatunków, sieć automatycznie chroni wszystkie inne gatunki z nimi związane.

Jeśli chodzi o znaczenie sieci dla ochrony różnorodności biologicznej, wśród pozytywów można wymienić:

- uwzględnienie ochrony nie tylko zagrożonych, ale i typowych dla Europy elementów przyrodniczych;
- uwzględnienie ochrony określonych elementów przyrodniczych w całym ich geograficznym zasięgu (w całym geograficznym zróżnicowaniu);
- uwzględnienie ochrony siedlisk półnaturalnych, z którymi związana jest aktualnie znaczna część różnorodności biologicznej;
- ochronę siedlisk gatunków, ważnych dla nich w różnych okresach cyklu rocznego (lęgowska, zimowiska, miejsca koncentracji na przelotach);
- uwzględnienie działań restytucyjnych;

- rozciągnięcie ochrony gatunków i ich siedlisk poza tradycyjnie rozumiane obszary ochronione, promując tam, gdzie to tylko możliwe, zasadę ochrony w warunkach użytkowania.
- Także międzynarodowa ranga sieci Natura 2000, oparta na twardym prawie, powinna gwarantować skuteczność ochrony tej części zasobów przyrodniczych, która zostanie zabezpieczona na obszarach sieci.

Z kolei wśród ograniczeń programu należy wymienić:

- brak spójności sieci, nierozwiązany status prawny korytarzy ekologicznych;
- niejednorodność sieci wynikającą z podejścia poszczególnych krajów do wyznaczania elementów sieci (brak jednoznacznych kryteriów kwalifikacji obszarów siedliskowych);
- potencjalne konflikty z wieloma gałęziami gospodarki;
- brak określonych źródeł finansowania ochrony na obszarach, na które nałożono prawne ograniczenia.

Ponieważ program Natura 2000 rozciąga ochronę siedlisk i gatunków poza tradycyjnie rozumiane obszary chronione, promując tam, gdzie to tylko możliwe, zasadę ochrony w warunkach użytkowania, kluczowe znaczenie będzie miało wypracowanie porozumienia ze społecznościami lokalnymi, przekazanie im przynajmniej części odpowiedzialności za ochronę oraz włączenie w procesy decyzyjne. Poprawność takich działań potwierdzają doświadczenia wielu skutecznie wdrożonych programów ochrony. W dłuższej perspektywie czasowej tylko taki sposób ochrony przyrody może liczyć na szersze poparcie społeczne.

Poważnym zagrożeniem dla realizacji sieci Natura 2000 jest nastawienie rządów poszczególnych krajów członkowskich. Przy zgłaszaniu pierwszej propozycji obszarów, większość krajów, kierując się interesem lokalnym, zastosowała metodę wyboru do sieci minimalnej reprezentacji siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków. Nie inaczej dzieje się w Polsce, która z dniem akcesji przedstawiła rządową propozycję sieci, znacznie okrojona w stosunku do propozycji przygotowanej przez ekspertów. Działania podejmowane w odpowiedzi przez Komisję Europejską pozwalają jednak sądzić, że sieć Natura 2000 zostanie zrealizowana w stopniu zadowalającym. Jedynie determinacja i egzekwowanie zapisów obu dyrektyw może zapewnić wyznaczenie do sieci wystarczającej puli zasobów i późniejszą skuteczną ochronę europejskiego dziedzictwa przyrodniczego.