

**Szczegółowe uwagi
Koalicji Pozarządowych Organizacji Ekologicznych na rzecz Funduszy Unijnych
do projektu Sektorowego Programu Operacyjnego "Środowisko"
dotyczące zagadnień związanych z ochroną przyrody**

Podsumowanie

Koalicja Pozarządowych Organizacji Ekologicznych na rzecz Funduszy Unijnych dostrzega ogromne znaczenie Priorytetu VI SPO-Ś dla ochrony przyrody oraz realizacji zobowiązań w tym zakresie wynikających z Traktatu Akcesyjnego. Należy jednak zaznaczyć, iż wstępny projekt *Sektorowego Programu Operacyjnego „Środowisko”* w części dotyczącej ochrony przyrody jest słabo dopracowany i nie może być zaakceptowany w takiej formie. Postulujemy:

1. Uzupełnienie *Diagnozy i Strategii Rozwoju Sektora* o następujące zagadnienia:
 - Fragmentacja siedlisk i jej przeciwdziałanie
 - Ochrona konserwatorska i strategia powiększania obszarów objętych ochroną konserwatorską (zwłaszcza w odniesieniu do leśnych obszarów objętych formami ochrony prawnej); elementy ochrony konserwatorskiej w gospodarce leśnej
 - Ochrona zasobów przyrodniczych Bałtyku (zwłaszcza wpływ transportu morskiego i rybołówstwa na bioróżnorodność Bałtyku; zagadnienie eutrofizacji Bałtyku; specyficzne dla Bałtyku aspekty ochrony i restytucji ryb wędrownych)
 - Ochrona zasobów przyrodniczych wód śródlądowych i ekosystemów od wód zależnych (zwłaszcza ochrona najlepiej zachowanych fragmentów koryt oraz dolin rzek i strumieni; specyficzne dla wód śródlądowych aspekty ochrony i restytucja ryb wędrownych)
 - Konflikty pomiędzy ochroną bioróżnorodności a innymi priorytetami SPO-Ś (zwłaszcza w sferze zabezpieczeń przed suszą i powodzią oraz w sferze rozwoju energetyki odnawialnej)
 - Wdrażanie dyrektyw UE kluczowych dla ochrony przyrody (zwłaszcza Ramowej Dyrektywy Wodnej, Dyrektywy Siedliskowej, Dyrektywy Ptasiej)
 - Dostosowanie struktur administracyjnych do zarządzania zasobami przyrodniczymi kraju w kontekście członkostwa Polski w UE; synergia działań leżących w kompetencji Ministerstwa Środowiska z działaniami leżącymi w kompetencji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi
 - Udział Pozarządowych Organizacji Ekologicznych w realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody i kształtowania postaw proekologicznych
2. Modyfikację działań w ramach Priorytetu VI, w szczególności:
 - Wyłączenie z Priorytetu VI działania 6.4 „*edukacja ekologiczna*” (stworzenie osobnego priorytetu w zakresie edukacji ekologicznej)
 - Utworzenie oddzielnego działania dla projektów z zakresu odtwarzania i wzmacniania ciągłości korytarzy ekologicznych (leśnych, rzecznych i innych) oraz:
 - a. wprowadzenie do tego działania elementów planowania przestrzennego, co umożliwi szybkie stworzenie spójnej sieci korytarzy

ekologicznych w Polsce (opracowanie przebiegu korytarzy leśnych, opracowanie priorytetów korytarzy wodnych, w tym „rzek bez zapór”)¹

- b. włączenie do postulowanego działania projektów z zakresu zalesień oraz zwiększania powierzchni zadrzewień i zakrzaczeń na terenach rolnych²
- Utworzenie nowego działania „*Ochrona ekosystemu Morza Bałtyckiego*” obejmującego zagadnienia specyficzne dla ochrony ekosystemów wód morskich i lądowych w strefie wybrzeża oraz zagadnienia ograniczenia wpływu polskiej części zlewni Bałtyku na eutrofizację tego akwenu.
 - Uwzględnienie w działaniu 6.1 „*Wspieranie kompleksowych projektów z zakresu ochrony, odbudowy i udostępniania ekosystemów na obszarach chronionych*” projektów z zakresu ograniczania negatywnego wpływu gatunków obcych na krajową florę i faunę
 - Utworzenie nowego działania „*Przygotowanie dokumentacji technicznej dla projektów Priorytetu 6*”³, umożliwiające m. in. finansowanie przygotowania planów ochrony obszarów sieci NATURA 2000 i innych projektów z zakresu ochrony konserwatorskiej
 - Utworzenie odrębnego działania „*Wzmacnianie struktur administracyjnych zarządzających zasobami przyrodniczymi i monitorujących stan zasobów przyrodniczych Polski*”
 - Uwzględnienie wśród beneficjentów Priorytetu VI Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urzędzeń Wodnych oraz Pozarządowych Organizacji Ekologicznych
 - Zapewnienie możliwości realizacji mniejszych przedsięwzięć ważnych dla ochrony przyrody poprzez obniżenie progu wartości projektu we wszystkich działaniach do 0,1 mln EURO.
3. Staranne opracowanie wskaźników gwarantujących wysoką jakość realizowanych projektów
4. Zapewnienie większych środków na realizację działań w ramach Priorytetu VI

Uzasadnienie

Ad. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej – charakterystyka sektora

W części dotyczącej przyrody pominięto kilka istotnych kwestii:

1. Fragmentację siedlisk,
2. Inwazję gatunków obcych krajowej florze i faunie,
3. Eutrofizację środowisk wodnych i lądowych, w tym eutrofizację wód Bałtyku
4. Specyficzne dla Bałtyku problemy związane z:
 - intensyfikacją transportu - ryzyko kolizji statków potencjalnie prowadzących do wielkoobszarowych skażeń, w tym „zarazy oliwnej” wśród liczących do miliona osobników koncentracji ptaków zimujących na polskim wybrzeżu Bałtyku.

¹ Dobrym punktem wyjścia do stworzenia takich priorytetów geograficznych mogłaby być publikacja IUCN Polska poświęcona koncepcji wprowadzenia sieci Econet w Polsce oraz publikacja WWF „Restytucja ryb wędrownych a drożność polskich rzek” .

² W spójności z działaniami planowanymi w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich 2007 – 2013

³ Analogicznie do pozostałych Priorytetów SPO-Ś

- wpływem rybołówstwa w polskiej strefie połowowej Bałtyku na zachowanie walorów przyrodniczych tego akwenu i jego dorzecza (np. kwestia ochrony ryb wędrownych)
 - zagrożeniem dla walorów przyrodniczych Bałtyku i przymorza płynącym z lokalizacji na wybrzeżu i w morzu elektrowni wiatrowych
 - zagospodarowaniem przestrzennym wybrzeża
5. Konflikty pomiędzy koniecznością ochrony walorów przyrodniczych rzek (ochrona odcinków koryt i dolin o wysokim stopniu naturalności, zapewnienie drożności wodnych korytarzy ekologicznych) a niektórymi działaniami z zakresu zapobiegania suszom i powodziom oraz rozwoju energetyki wodnej

Zastrzeżenia budzą zawarte w diagnozie szczegółowe działania w zakresie utrzymania, co najmniej w nie zmienionym stanie zasobów przyrodniczych i krajobrazowych (str.23 SPO-Ś).

Istotnym brakiem jest nie uwzględnienie w liście działań ochrony kluczowych dla bioróżnorodności, najlepiej zachowanych ekosystemów wodnych i lądowych kształtowanych przez naturalne procesy oraz ochrony naturalnych procesów. Do tej kategorii obszarów należą na przykład naturalne drzewostany Puszczy Białowieskiej, fragment Wisły środkowej z naturalną dynamiką koryta czy lasy łęgowe wiązowo-dębowe i wiązowo-jesionowe w dolinie Odry. Tereny te należą do najcenniejszych pod względem walorów przyrodniczych nie tylko w Polsce, ale i w Europie, a ich status ochronny jest wciąż niezadowalający. Szczególnym zagrożeniem dla ochrony tych terenów jest niski stopień akceptacji ze strony odpowiednich władz dla naturalnych procesów decydujących o unikatowych walorach przyrodniczych.

W diagnozie SPO-Ś należałoby poruszyć kwestię ochrony naturalnych procesów w ekosystemach leśnych wyraźnie podkreślając, że jest to jedno z najważniejszych zadań w ramach postulowanej „renaturyzacji obszarów o wysokich walorach przyrodniczych”. Pilna potrzeba ochrony naturalnych procesów w drzewostanach na obszarach chronionych (w parkach narodowych, obszarach należących do sieci NATURA 2000) oraz w drzewostanach gospodarczych bardzo powoli przebija się do świadomości zarządzających tymi terenami. W części diagnostycznej SPO-Ś należy wyraźnie pokreślić, że działania na rzecz ochrony bioróżnorodności ekosystemów leśnych nie mogą być sprowadzone jedynie do przebudowy składu gatunkowego drzewostanów, ale powinny uwzględniać również zachowanie „martwego drewna” jako nieodzownej składowej prawidłowo funkcjonującego ekosystemu leśnego. Priorytetem dla leśnych obszarów chronionych (parki narodowe, sieć NATURA 2000) powinno być opracowanie strategii stopniowego zwiększania obszarów objętych ochroną konserwatorską, zapewniających zachodzenie naturalnych procesów obumierania i rozkładu drzew. Natomiast w lasach gospodarczych, w ramach „pełnego oparcia gospodarki leśnej na racjonalnych podstawach przyrodniczych”, powinno być opracowanie łączne planów przebudowy składu gatunkowego drzewostanów oraz planów wyłączenia z gospodarczego użytkowania części drzewostanu celem ochrony naturalnych procesów (np. pozostawienie naturalnym procesom 5% powierzchni każdego oddziału).

Wspomniana lista działań rodzi obawy, czy opracowano strategię ich realizacji zapewniającą maksymalizację efektu ekologicznego. Trzy proponowane działania: „odtworzenie i ochrona korytarzy ekologicznych”, „zwiększenie lesistości kraju” oraz „zwiększanie powierzchni zadrzewień i zakrzaczeń na terenach użytkowanych rolniczo” nie powinny być realizowane chaotycznie.

„Odbudowa małej retencji” nie powinna stać w sprzeczności z „odtworzeniem i ochroną korytarzy ekologicznych” rzecznych, zwłaszcza w kontekście ochrony i odtwarzania tras

migracji i tarlisk ryb wędrownych (jesiotra, łososia, troci wędrownej, certy). Tu także konieczne jest opracowanie przestrzennych priorytetów – wskazanie „**rzek bez zapór**” kluczowych dla ochrony i restytucji ryb wędrownych.

Ostatnie z wymienionych zadań: „*organizowanie i kontrolowanie presji turystyki na obszary chronione poprzez rozbudowę odpowiedniej infrastruktury*” nie uwzględnia istotnego elementu, jakim jest sprawne funkcjonowanie służb, które mogą egzekwować kontrolowanie presji turystyki.

Działania na rzecz ochrony zasobów przyrodniczych kraju powinny być oparte na solidnych podstawach koncepcyjnych, w związku z tym poważnym mankamentem SPO-Ś jest pominięcie kwestii pilnego opracowania planów ochrony dla obszarów wchodzących w skład sieci NATURA 2000 (wszystkie te obszary powinny mieć zatwierdzone plany ochrony do 2013 r). Priorytet VI zakłada prowadzenie rozmaitych, zakrojonych na szeroką skalę, działań na obszarach chronionych, w tym NATURA 2000, co wobec braku planów ochrony może prowadzić do podejmowania działań nie najlepiej zharmonizowanych z celami ochrony danego obszaru, a w skrajnych przypadkach – nawet z nimi sprzecznych⁴.

Poważnym mankamentem diagnozy SPO-Ś jest brak jakiegokolwiek analizy potrzeb, zarówno finansowych jak i instytucjonalnych, w zakresie wdrażania sieci NATURA 2000. Kwestia ta jest tym bardziej istotna, że Polsce nie przysługują okresy przejściowe na wdrożenie Dyrektywy Ptasiej i Siedliskowej, tak więc wspomniane działania powinny zostać ukończone w ramach przyszłego okresu programowania. Brak rozpoznania potrzeb uniemożliwia adekwatne zaplanowanie działań związanych z siecią NATURA 2000 w ramach SPO-Ś. W konsekwencji Polska może mieć trudności z wdrożeniem Dyrektyw Ptasiej i Siedliskowej, co narazi nasz kraj na sankcje finansowe ze strony Komisji Europejskiej.

Kolejnym elementem znacznie utrudniającym podejmowanie skutecznych działań na rzecz ochrony przyrody (np. renaturyzacja torfowisk) jest konieczność opracowania kosztownej dokumentacji technicznej i uzyskania stosowanych zezwoleń na realizację inwestycji. Przy obecnym systemie finansowania projektów z dziedziny ochrony przyrody praktycznie brakuje możliwości uzyskania krajowych środków na przygotowanie tego typu dokumentacji. Postulujemy zatem, aby w diagnozie omówić te bardzo ważne zagadnienia. Ponadto w SPO-Ś powinien być omówiony aspekt stworzenia odpowiednich mechanizmów finansowych umożliwiających polskim organizacjom pozarządowym aplikowanie o znaczące środki na działania na rzecz ochrony przyrody (nie rozwiązany dotąd problem gwarancji bankowych dla POE i kwestia zapewnienia płynności finansowej w trakcie realizacji projektu).

Przy omawianiu edukacji ekologicznej nie uwzględniono jako grupy docelowej pracowników różnych instytucji związanych z zarządzaniem zasobami wodnymi i przyrodniczymi kraju, od szczebla lokalnego po centralny (pracownicy gmin i starostw, członkowie samorządów, pracownicy RZGW, leśnicy, pracownicy ODR-ów, itp.) i nie rozszerzono tematyki np. procedura OOŚ a obszary NATURA 2000.

Ad. Strategia rozwoju sektora

Ważnym mankamentem jest pominięcie wśród zadań kwestii specyficznych dla ochrony ekosystemu Bałtyku oraz powiązań pomiędzy stanem wód śródlądowych a wodami Bałtyku. W konsekwencji brak jest wyraźnego podniesienia kwestii działań na rzecz ograniczenia

⁴ Np. przypadek realizacji zalesienia zrealizowanego w Bieszczadach prowadzącego do degradacji ważnego żerowiska orla przedniego

rozproszonych źródeł zanieczyszczeń wód. Kolejną konsekwencją pominięcia ekosystemu Bałtyku w opracowaniu jest brak jakiegokolwiek wzmianki o przyrodniczych uwarunkowaniach lokalizowania elektrowni wiatrowych na morzu (str. 55). Brak również jakiegokolwiek wzmianki o działaniach wychodzących naprzeciw konieczności ochrony zasobów przyrodniczych Bałtyku przed potencjalnie negatywnymi skutkami transportu morskiego i rybołówstwa.

W omawianej strategii nie uwzględniono również potrzeby stworzenia lub/ usprawnienia struktur zarządzania zasobami wodnymi oraz przyrodniczymi kraju, w tym zarządzania obszarami NATURA 2000. Wspomniana jest potrzeba stworzenia systemu monitoringu jakości wód, natomiast całkowicie pominięta jest kwestia monitoringu przyrodniczego.

Ad. Priorytet VI

Sformułowanie działań w ramach Priorytetu VI budzi nasze poważne zastrzeżenia. Niezrozumiały jest brak działania dotyczącego podnoszenia jakości zasobów ekosystemów wodnych i zależnych od wód (śródlądowych i morskich). Pominięcie kwestii ekosystemów wodnych wśród działań Priorytetu VI oznacza również marginalizowanie zagadnień związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej w Polsce oraz międzynarodowych zobowiązań Polski odnośnie poprawy stanu ekosystemu Morza Bałtyckiego.

Opisy działań w ramach Priorytetu VI (str. 64) potwierdzają obawy, że nie będą one odpowiadały wcześniej sformułowanym celom strategicznym i szczegółowym.

Niezwykle ważne zagadnienie korytarzy ekologicznych, wspomniane wielokrotnie w SPO-Ś, jest wzmiankowane jedynie przy opisie działania 6.1. Ograniczenie korytarzy ekologicznych do obszarów chronionych jest sprzeczne z ideą korytarzy ekologicznych, które powinny zapewnić łączność pomiędzy „centrami bioróżnorodności”. Potrzeba tworzenia i utrzymania korytarzy ekologicznych dotyczy przede wszystkim obszarów nie objętych ochroną prawną. Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej, Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych oraz Pozarządowe Organizacje Ekologiczne powinny zostać włączone do grona beneficjentów omawianego działania.

Podmioty te nie zostały również wymienione wśród beneficjentów działania 6.2, co w przypadku ochrony i restytucji ryb wędrownych eliminuje z realizacji tego działania jedne z najważniejszych jednostek już zaangażowanych w tworzenie podstaw koncepcyjnych i realizację ochrony i restytucji ryb wędrownych.

Działanie 6.3 – zachowanie różnorodności gatunków sformułowane jest w taki sposób, że zachodzi obawa, że preferowane będą projekty bardzo kosztowne, o relatywnie małych korzyściach dla bioróżnorodności. Mowa jest o projektach z zakresu ochrony ex situ gatunków o zagrożonych pulach genowych, przewidywana jest także reintrodukcja gatunków. Oba te zadania są ważne (i bardzo kosztowne), ale w warunkach naszego kraju znacznie więcej zagrożonych gatunków wymaga ochrony *in situ*.

Koalicja wskazuje, iż minimalna wartość projektów realizowanych w ramach Priorytetu VI - 0,5 mln Euro jest niewłaściwa. Działania na rzecz ochrony najcenniejszych ekosystemów są zwykle stosunkowo mało kapitałochłonne, tak więc przygotowanie projektów powyżej 0,5 mln Euro będzie trudne lub wręcz niewykonalne. Próg ten przekroczą zapewne bez trudności duże, lecz mniej ważne dla ochrony przyrody projekty. Dlatego też uważamy, iż minimalną wartość projektu dla działań 6.1. oraz 6.3 należy obniżyć do poziomu 0,1 mln Euro. Dystrybucja tych środków powinna odbywać się na zasadzie grantów globalnych, którymi zarządzałyby wojewódzkie fundusze ochrony środowiska. Możliwość dystrybucji środków finansowych

poprzez granty globalne została przewidziana w innym priorytecie SPO tj. priorytet I. Uważamy, iż powinna ona znaleźć swoje zastosowanie również w przypadku priorytetu VI. Postulujemy również odstąpienie od rygorystycznego wymogu terytorialnego (oddziaływanie na powierzchnię co najmniej jednego województwa lub kilku obszarów chronionych), gdyż bardzo ważne dla ochrony przyrody działania mogą być podejmowane na znacznie mniejszych obszarach.

Wśród proponowanych działań całkowicie pominięto kwestę gatunków nie należących do krajowej flory i fauny, które rozprzestrzeniając się na terenie Polski mogą powodować poważne zaburzenia w ekosystemach⁵. Zagadnienie to powinno zostać przeanalizowane w celu zaproponowania działań zaradczych w skali kraju, zwłaszcza na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych. Ponieważ są to przedsięwzięcia kosztowne, powinny być w sposób trwały wpisane w finansowanie działań ochronnych.

Zdaniem Koalicji zasadne jest rozważenie podzielenia Priorytetu VI na dwa: jeden obejmujący działania na rzecz ochrony przyrody, a drugi obejmujący kształtowanie postaw proekologicznych. Są to całkiem odrębne dziedziny, a więc dla jasności i przejrzystości programu oraz w celu ułatwienia zarządzania programem należałoby je rozdzielić. Proponujemy wyłączenie z Priorytetu VI działania 6.4 „*edukacja ekologiczna*” oraz stworzenie osobnego priorytetu w zakresie edukacji ekologicznej.

Ad. Wskaźniki monitoringu i oceny działań w ramach SPO-Środowisko

Tyczące Priorytetu VI wskaźniki monitoringu i oceny realizowanych działań (str. 78) są wysoce nieprzekonywujące i wymagają dopracowania. Szczególny niepokój budzi wskaźnik dotyczący projektów z zakresu edukacji ekologicznej: jest nim liczba i wartość zrealizowanych projektów. Wskaźnik tego typu może prowadzić do preferencji projektów kosztownych, o niewielkim rzeczywistym efekcie w sferze podnoszenia świadomości ekologicznej społeczeństwa. W przypadku wszystkich działań realizowanych w ramach tego priorytetu konieczne będzie wypracowanie wskaźników rzeczywiście mierzących postępy w osiągnięciu założonych celów strategicznych i szczegółowych, które tam gdzie to tylko możliwe, powinny być precyzyjnie określone nie tylko w kategoriach ilościowych (np. łączna długość i powierzchnia utworzonych korytarzy ekologicznych) ale i jakościowych.

Ad. Szacunkowy plan finansowy w podziale na priorytety operacyjne

Zważywszy na wagę i skalę problemu wynikającą z *Diagnozy i Strategii Rozwoju Sektora*, przewidziana dla *Priorytetu 6* kwota 499 milionów Euro na lata 2007 – 2013, jest zbyt mała w porównaniu ze środkami przeznaczonymi na inne priorytety. Na samo funkcjonowanie sieci NATURA 2000 w tym okresie potrzeba według szacunków wykonanych na zlecenie Ministerstwa Środowiska około 6 mld złotych.

⁵ Jako przykład może posłużyć intensywne drapieżnictwo norki amerykańskiej na gatunkach lęgowych ptaków wodno-błotnych. W przypadku tak ważnych ostoi ptaków jak Biebrzański Park Narodowy czy środkowy odcinek Wisły, norka amerykańska powoduje tak wysokie straty wśród gniazd ptaków i zwiększoną śmiertelność ptaków dorosłych, że pomimo istnienia odpowiedniej dla lęgów ptaków struktury biotopów, populacje ptaków zagrożone są wymarciem.