



POLO-Cro28

Opservatorij politika u Hrvatskoj
Jean Monnet potpora institucijama
2015. - 2018.

POLO Analitički osvrt

ODRŽIVO KORIŠTENJE PRIRODNE BAŠTINE U HRVATSKOJ I POLJSKOJ

Marina Funduk¹

IRMO, Zagreb, ožujak 2018.

Uvod

Zaštita prirode u Europskoj uniji i prateće zakonodavstvo razvili su se u skladu s najznačajnijim međunarodnim konvencijama o biološkoj raznolikosti. Ključan europski strateški dokument za razdoblje do 2020. godine jest Strategija Europske unije o bioraznolikosti do 2020. (Europska komisija, 2011), a srž europskog zakonodavstva u području zaštite prirode predstavljaju Direktiva o pticama (Europski parlament i Vijeće, 2009) i Direktiva o staništima (Vijeće Europske zajednice, 1992). Provedba tih dvaju propisa odvija se u prvom redu uspostavljanjem ekološke mreže Natura 2000. Svaka država članica EU-a pridonosi mreži izdvajanjem najvažnijih područja za svaku pojedinu vrstu i stanišni tip (DZZP, 2016b). Dosad je u nju uključeno oko 30.000 područja na gotovo 20%

¹ Dr. sc. Marina Funduk, poslijedoktorandica u Odjelu za resursnu ekonomiju, zaštitu okoliša i regionalni razvoj IRMO-a. Mentorica: dr. sc. Sanja Tišma, znanstvena savjetnica, predstojnica Odjela za resursnu ekonomiju, zaštitu okoliša i regionalni razvoj te ravnateljica IRMO-a.

teritorija Europske unije što je čini najvećim sustavom očuvanih područja na svijetu (DZZP, 2016c).

Kakvo je stanje u području zaštite prirode u Hrvatskoj i Poljskoj, kako te dvije države štite i održivo koriste svoju prirodnu baštinu te kako se usklađuju s politikom zaštite prirode Europske unije?

Izazovi zaštite prirode u Hrvatskoj

Hrvatska je država koju odlikuje visok stupanj očuvanosti prirode. Prema Zakonu o zaštiti prirode (NN 80/13), u Republici Hrvatskoj ukupno je zaštićeno 420 područja. Zaštićena područja podijeljena su u devet kategorija: nacionalni park (8), park prirode (11), strogi rezervat (2), posebni rezervat (77), regionalni park (2), spomenik prirode (85), značajni krajobraz (85), park-šuma (28) te spomenik parkovne arhitekture (121). Njima upravljaju javne ustanove koje obavljaju djelatnost zaštite, održavanja, promicanja te nadziranja zaštićenog područja. Ušavši u Europsku uniju Hrvatska je na svom području proglasila europsku ekološku mrežu Natura 2000 koja obuhvaća 36,73% kopnenog teritorija i 15,42% obalnog mora, a sastoji se od 38 područja očuvanja značajnih za ptice i 781 područja očuvanja značajnog za vrste i stanišne tipove (DZZP, 2016a).

Ranih 1990-ih Hrvatska je razvila i uvelike poboljšala cjelokupni sustav zaštite i očuvanja prirodne baštine. Postignut je napredak u području inventarizacije i vrednovanja biološke i krajobrazne raznolikosti, razvoju zakonodavnog i institucionalnog okvira te unapređenju sustava zaštite prirodnih resursa. (Tišma, Boromisa, Pavičić-Kaselj, 2012).

Radi upravljanja nacionalnom ekološkom mrežom uspostavljenom 2007. (konceptualno kao druga strana mreže Natura 2000), razvoj planova upravljanja pojedinačnim lokacijama i odgovornost za upravljanje povjereni su regionalnim tijelima. Ta su se tijela pokazala neadekvatnima za taj zadatak prvenstveno zbog manjka osoblja i nedovoljnih financijskih sredstava. Stoga uspostava mreže Natura 2000 i održivi mehanizmi upravljanja predstavljaju najvažnije obveze prema Direktivi o staništima u području zaštite prirode u Hrvatskoj (Vlada Republike Hrvatske, 2014, str. 12).

Više od 40.000 divljih vrsta evidentirano je na teritoriju Hrvatske, no procjenjuje se da ih je od 50.000 do 100.000, što sugerira da biološka raznolikost u Hrvatskoj

još uvijek nije dovoljno istražena (IRMO, 2017, str. 49). Podaci o bioraznolikosti za morske vode unutar mreže Natura 2000 još su nedostatni i ne postoji detaljna karta morskih staništa (Vlada Republike Hrvatske, 2014, str. 12). Uočava se i problem gubitka bioraznolikosti. Brojne vrste su ugrožene, a gotovo 3000 biljnih i životinjskih vrsta nalazi se na crvenom popisu i u crvenim knjigama. Zabilježen je i problem invazivnih stranih vrsta na kojem se prema popisu Europske unije nalazi njih 37 koje izazivaju zabrinutost, od čega ih je 9 prisutno u Hrvatskoj. Stoga je potrebno daljnje aktivnosti usmjeriti na njihovo sprečavanje i iskorjenjivanje (IRMO, 2017, str. 49). Nedostatna infrastruktura za posjetitelje te opasnost od nekontroliranog i prekomjernog korištenja prirode predstavljaju prijetnju očuvanju zaštićenih područja, posebno nacionalnih parkova i parkova prirode. Primjer Nacionalnog parka Plitvička jezera za koji je i UNESCO hrvatskoj strani dao niz preporuka kako bi se zaštićeno područje što bolje očuvalo od prekomjerne turističke eksploatacije najbolje pokazuje da se u pojedinim sredinama radi o itekako značajnom problemu. Ipak, Hrvatska radi na očuvanju svojih prirodnih resursa, pa se od 2017. godine na UNESCO-ovoj listi zaštićene prirodne baštine uz Plitvička jezera nalaze i Iskonske bukove šume na području NP-a Paklenica (ibid.). Poseban problem koji u Hrvatskoj još uvijek postoji te znatno otežava kvalitetno upravljanje zaštićenim prirodnim područjima jesu minski sumnjiva područja. Iako su smanjena za 59% u razdoblju od 2012. do 2016. godine (sa 745,5 km² u 2012. na 467,4 km² u 2016. godini) i dalje se oko 50% miniranih površina nalazi u području ekološke mreže Natura 2000. U razdoblju do 2020. godine očekuje se dodatno smanjenje tih minski zagađenih područja uz pomoć sredstva iz ESI fondova (IRMO, 2017, str. 49).

Hrvatska je 2017. godine donijela temeljni strateški dokument u području zaštite prirode, Strategiju i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025. godine. Dokument navodi pet strateških ciljeva koje će Hrvatska težiti ispuniti u predviđenom razdoblju: 1. povećanje učinkovitosti osnovnih mehanizama zaštite prirode; 2. smanjenje direktnih pritisaka na prirodu i poticanje održivog korištenja prirodnih dobara; 3. ojačavanje kapaciteta sustava zaštite prirode; 4. povećanje znanja i dostupnosti podataka o prirodi; 5. podizanje razine znanja, razumijevanja i podrške javnosti za zaštitu prirode. Pet strateških ciljeva usklađeno je s globalnim Strateškim planom za bioraznolikost 2011. – 2020. usvojenim na 10. Konferenciji stranaka Konvencije o biološkoj raznolikosti u Nagoyi (Japan) te sa Strategijom Europske unije o bioraznolikosti do 2020. godine.

Kako bi mogla realizirati projekte u području zaštite prirode u razdoblju do 2020. godine Hrvatska je u OP-u Konkurentnost i kohezija u Tematskom cilju 6 – Očuvanje i zaštita okoliša i promocija učinkovitosti resursa, kroz investicijski prioritet 6ii - Zaštita i obnova bioraznolikosti i tla te promicanje usluga ekosustava, uključujući Natura 2000 mrežu i zelenu infrastrukturu, predvidjela alokaciju 125 mil. eura iz Kohezijskog fonda. Za zaštitu i unapređenje bioraznolikosti, zaštitu prirode i „zelenu“ infrastrukturu predviđena je alokacija 54 mil. eura, a za zaštitu, obnovu i održivo korištenje Natura 2000 područja 71 mil. eura (Vlada Republike Hrvatske, 2014, str. 138).

Izazovi zaštite prirode u Poljskoj

Atenskim ugovorom, koji je potpisan 16. travnja 2003. godine, postavljen je pravni temelj za pristupanje Poljske Europskoj uniji i uvođenje europske ekološke mreže Natura 2000 u poljsko zakonodavstvo. Pripreme za uvođenje standarda ekološke mreže Natura 2000 počele su već krajem devedesetih godina 20. stoljeća kada su provedene preliminarne analize staništa i vrsta te obavljani pregovori o dopuni postojećih poljskih standarda. Koncept mreže Natura 2000 za Poljsku sačinjen je 2001. na zahtjev poljskog Ministarstva zaštite okoliša, a identificirana područja zauzimala su 13,5% površine Poljske. Nakon završetka konzultacija s lokalnim vlastima, koje su izrazile protivljenje prijedlozima, te nakon intervencije vodnog odjela Ministarstva zaštite okoliša i Opće uprave državnih šuma, poljska je vlada u svibnju 2004. predala Europskoj komisiji dovršeni koncept mreže Natura 2000 u Poljskoj. Koncept je sadržavao manje od prvotno predloženih područja zaštite iz 2001. godine. Uz to Poljska je 2004. usvojila uredbu koja određuje područja posebne zaštite ptica. Ozbiljan nedostatak te Uredbe bio je premali opseg područja posebne zaštite ptica. Ograničenja koncepta mreže Natura 2000 za Poljsku uzrokovala su nezadovoljstvo stručnjaka i nevladinih organizacija koji su u prosincu 2004. godine izdali publikaciju pod nazivom *Shadow List*.

Europska komisija analizirala je *Shadow List* i zaključila kako je službeni prijedlog poljske vlade nedostatan, na temelju čega su im izdali upozorenje. Nakon upozorenja, zbog izostanka korektivnog djelovanja poljske vlade, Europska je komisija pokrenula postupak povrede Ugovora o osnivanju Europske zajednice te poslala posljednje upozorenje, tzv. obrazloženo mišljenje. Međutim, ni to nije dalo

očekivane rezultate pa je Europska komisija u prosincu 2007. priložila žalbu Europskom sudu pravde zato što Poljska nedostatno označava područja posebne zaštite za ptice (GDOŚ, 2015).

To je ipak pokrenulo Poljsku, pa je u narednim godinama postupno dopunjavala i širila područja europske ekološke mreže Natura 2000 na svom teritoriju. Do kraja 2008. poljska vlada je proglasila 141 posebno područje značajno za ptice i 364 posebnih područja značajnih za vrste i stanišne tipove. Prijedloge je Europska komisija odobrila te su ta područja postala dio Nature 2000. Godine 2009. nastavljen je rad na daljnjem proširenju mreže posebnih područja zaštite staništa i proglašena su nova 454 područja i 77 proširenih postojećih područja posebne zaštite. Kao rezultat tih dopuna, popis područja zaštićenih kroz Naturu 2000 povećao se na 823 područja, pokrivajući oko 11% površine Poljske (GDOŚ, 2015). Tijekom 2010. godine provjeravala se cjelovitost biogeografske mreže posebnih područja zaštite staništa u Poljskoj. Pokazalo se da još uvijek nisu sve vrste ptica i staništa zadovoljavajuće zaštićena te da su potrebne dopune. U usporedbi s početnim dopunama bile su ipak manje, a poljska je strana primila čestitke Europske komisije za znatno ubrzanje radova na zaštiti staništa. Godine 2012. Poljska dopunjuje popis područja Nature 2000 sa 22 nova područja značajna za vrste i stanišne tipove te širi 15 prije proglašениh područja. Ukida tri postojeća područja od značaja za vrste i stanišne tipove koja se uključuju u granice drugih zaštićenih područja te nakon provedenih konzultacija uključuje još tri nova i povećava četiri prije označena područja (GDOŚ, 2015). Danas Europska ekološka mreža Natura 2000 u Poljskoj pokriva 19,5% nacionalnog teritorija, od toga 145 područja značajnih za ptice i 849 područja značajnih za vrste i stanišne tipove (GDOŚ, 2015).

Biološka raznolikost u Poljskoj štiti se i u ostalim nacionalnim zaštićenim područjima koja obuhvaćaju 32,5% nacionalnog teritorija (Vlada Republike Poljske, 2014, str. 6). Kao rezultat relativno niske razine industrijalizacije i ekstenzivne poljoprivredne proizvodnje mnoga područja, ekosustavi i vrste sačuvani su u dobrom stanju (Vlada Republike Poljske, 2014, str. 5). Do sada je identificirano 485 karakterističnih biljnih asocijacija, a njih oko 12% smatra se jedinstvenim. Ukupan broj zabilježenih vrsta kreće se na razini oko 60.000 (oko 16.000 vrsta flore i oko 35.000 vrsta faune) (Vlada Republike Poljske, 2014a, str. 8).

Trajno očuvanje poljskog prirodnog bogatstva značajan je izazov. Poljska je već dugi niz godina angažirana u provedbi mjera očuvanja svoje prirodne baštine. Iako

je napredak vidljiv, ta se država i dalje suočava s mnogim izazovima. Najveći izazov je nedovoljno povezivanje biološke raznolikosti s gospodarskim rastom. Zaštita prirode vidi se u Poljskoj uglavnom kao pasivna aktivnost očuvanja i povezani troškovi obično se izbjegavaju, osobito u razdobljima gospodarske krize (Vlada Republike Poljske, 2014, str. 5). Status zaštite velikog dijela prirodnih staništa i biljnih i životinjskih vrsta u sklopu područja Nature 2000 u Poljskoj nije zadovoljavajuć. Niski grmoliki pašnjaci (engl. *heathland*) ocijenjeni su kao najbolje sačuvani, a močvare (engl. *bogs*) i dine su vrste prirodnih staništa čiji je status očuvanja ocijenjen kao najslabiji (Vlada Republike Poljske, 2014, str. 6). U Poljskoj se najviše prate ptice. Ptice močvarice (31 vrsta) skupina je koja se suočava s najvećim padom populacije (Vlada Republike Poljske, 2014, str. 7).

U razdoblju 2007. – 2013. Poljska je poduzela mjere za jačanje administrativnog sustava putem razvoja Opće uprave za zaštitu okoliša i 16 regionalnih uprava za zaštitu okoliša, pokretanjem opsežnih radova na planovima upravljanja zaštićenim područjima (7 planova upravljanja nacionalnim parkovima, 199 planova upravljanja parkovima prirode, 15 planova upravljanja za morska staništa područja Nature 2000, 447 planova upravljanja za kopnena staništa područja Nature 2000) te razvoja organizacije sustava procjene utjecaja na okoliš i strateške procjene utjecaja na okoliš za investicijske projekte. (Vlada Republike Poljske, 2014, str. 7). U razdoblju od 2007. do 2012. godine znatno je povećan i iznos financijskih sredstava dodijeljenih za očuvanje biološke raznolikosti. Za realizaciju najmanje 500 projekata izdvojeno je oko milijardu eura iz nacionalnih i europskih programa (Vlada Republike Poljske, 2015, str. 5).

Za razdoblje do 2020. godine Poljska je Operativnom programu Infrastruktura i Zaštita okoliša 2014. – 2020., u Tematskom cilju 6 – Očuvanje i zaštita okoliša i promocija učinkovitosti resursa, pod investicijskim prioritetom 6iii Zaštita i obnova bioraznolikosti i tla te promicanje usluga ekosustava, uključujući Natura 2000 mrežu i zelenu infrastrukturu, predvidjela daljnja ulaganja te alocirala 194 mil. eura iz Kohezijskog fonda. Za Zaštitu i unapređenje bioraznolikosti, zaštitu prirode i „zelenu“ infrastrukturu alocirano je 115,9 mil. eura, a za Zaštitu, obnovu i održivo korištenje Natura 2000 područja alocirano je 78,5 mil. eura (Vlada Republike Poljske, 2014a, str. 56).

Zaključak

I Hrvatska i Poljska države su velikog prirodnog bogatstva, no održivo upravljanje područjima Europske ekološke mreže Natura 2000 ni u jednoj od njih nije potpuno uspostavljeno. Europska ekološka mreža Natura 2000 obuhvaća u Hrvatskoj 36,73% kopnenog teritorija i 15,42% obalnog mora, a u Poljskoj 19,5% nacionalnog teritorija. To pokazuje da Hrvatska ima puno veću površinu svog teritorija pod zaštitom, iako treba istaknuti da je Poljska od nje značajno veća po ukupnoj površini. Poljska je deset godina nakon ulaska u Europsku uniju, nakon konzultacija s Europskom komisijom, postupno širila svoja zaštićena područja unutar europske ekološke mreže koja danas uključuju 145 područja značajnih za ptice i 849 područja značajnih za vrste i stanišne tipove. Hrvatska je ulaskom u Europsku uniju i proglašenjem područja Nature 2000 na svom teritoriju smanjila postotak teritorija pod zaštitom. Danas se Natura 2000 u Hrvatskoj sastoji od 38 područja značajnih za ptice i 781 područja značajnog za vrste i stanišne tipove. Ukupan broj zabilježenih vrsta u Poljskoj kreće se na razini od oko 60.000, a u Hrvatskoj na razini od 40.000, no procjenjuje se da ih je između 50.000 i 100.000, što osim što pokazuje nedovoljnu istraženost, Hrvatsku s obzirom na veličinu teritorija čini biološki vrlo raznolikom. Poseban je aspekt upravljanja Natura 2000 područjima u Hrvatskoj prisutnost preostalih minskih polja i neeksplozivnih sredstava. Kako bi brže smanjila broj tih minski zagađenih područja Hrvatska je u strateškim dokumentima predvidjela alokaciju sredstava iz europskih fondova.

I Hrvatska i Poljska suočavaju se s gubitkom bioraznolikosti uzrokovanim gubitkom staništa. Poljska je već u prijašnjem financijskom razdoblju uložila značajna financijska sredstva iz europskih fondova u očuvanje bioraznolikosti na svom teritoriju. U narednom financijskom razdoblju do 2020. obje države članice odlučile su ulagati u očuvanje svoje prirodne baštine. Kako bi poboljšale upravljanje u Natura 2000 područjima i zaštitile vrste i staništa unutar europske ekološke mreže, alocirale su sredstva iz Kohezijskog fonda - Hrvatska u iznosu od 125 mil. eura, a Poljska u iznosu od 194 mil. eura.

Literatura

- Europska komisija (2011) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020 (COM (2011) 244 final). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52011DC0244>
- Europski parlament i Vijeće (2009) Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (OJ L 20, 26. 1. 2010.). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0147>
- Hrvatski sabor (1996) Zakon o potvrđivanju Konvencije o biološkoj raznolikosti (NN- Međunarodni ugovori 6/96). Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1996_05_6_39.html
- Hrvatski sabor (2017) Strategija i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025. godine (NN 72/2017). Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_72_1712.html
- IRMO (2017) Analitička podloga za izvješća o napretku provedbe sporazuma o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije. Dostupno na: http://www.irmo.hr/wp-content/uploads/2017/11/Izvje%C5%A1%C4%87e_IRMO_final.pdf
- Tajništvo Konvencije o biološkoj raznolikosti (2010) *Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Targets "Living in Harmony with Nature"*. Dostupno na: http://www.mzoip.hr/doc/strateski_plan_konvencije_o_bioloskoj_raznolikosti_za_razdoblje_2011_-_2020.pdf
- Tišma, S., Boromisa, A.M., Pavičić Kaselj A. (2012) *Environmental Finance and Development*, London: Routledge
- Vijeće Europske zajednice (1992) Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, (OJ L 206/7, 22. 7. 1992.) Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043&from=EN>
- Vlada Republike Hrvatske (2014) Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. Dostupno na: http://www.mingo.hr/public/investicije/OPKK_2014_2020_31316.pdf

Vlada Republike Poljske (2014) *Fifth National Report on the Implementation of the Convention on Biological Diversity, Poland*. Dostupno na: <https://www.cbd.int/doc/world/pl/pl-nr-05-en.pdf>

Vlada Republike Poljske (2014a), *Operational Programme Infrastructure and Environment 2014–2020*. Ministry of Economic Development, Department of Infrastructural Programmes. Dostupno na: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/17796/Operational_Programme_Infrastructure_and_Environment_2014_2020.pdf

Vlada Republike Poljske (2015) *The Programme of conservation and sustainable use of biodiversity along with Action Plan for the period 2015–2020*. Dostupno na: <https://www.cbd.int/doc/world/pl/pl-nbsap-v3-en.pdf>

Internetske stranice

Državni zavod za zaštitu prirode (2016a) Ekološka mreža RH (Natura 2000). Dostupno na: <http://www.dzpz.hr/ekoloska-mreza/natura-2000/ekoloska-mreza-rh-natura-2000-1300.html>

Državni zavod za zaštitu prirode (2016b) EU direktive – temelj mreže Natura 2000. Dostupno na: <http://www.dzpz.hr/ekoloska-mreza/natura-2000/eu-direktive-718.html>

Državni zavod za zaštitu prirode (2016c) Natura 2000. Dostupno na: <http://www.dzpz.hr/ekoloska-mreza/natura-2000/natura-2000-340.html>

GDOŚ - Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (2015). Natura 2000 in Poland. Dostupno na: <http://natura2000.gdos.gov.pl/natura-2000-w-polsce>