



# PRZYRODA NA SZALI

## Ministerstwo Żeglugi chce chronić ryby wędrowne, ale i mnoży drogi wodne

Na portalu Rządowego Centrum Legislacji ogłoszono projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie „gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym oraz obszarów przeznaczonych do ochrony tych gatunków”. Za „gatunki o znaczeniu gospodarczym” uznano dwa gatunki ryb: troć wędrowną i węgorza, a w projektowanych załącznikach wyliczono ważne dla tych gatunków rzeki. Lista rzek, zwłaszcza „trociowych” jest stosunkowo szeroka.

Według naszej wstępnej analizy, jest nieco szersza niż listy cieków dotychczas przyjmowanych jako „istotne dla ryb wędrownych” wg opracowania Błachuty i in. z 2010 r., choć są także rzeki z opracowania Błachuty, które nie znalazły się w proponowanym rozporządzeniu. Projekt jest dostępny na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12334054>

Proponowane tym rozporządzeniem rozwiązanie nie było dotąd w Polsce stosowane. Opiera się ono na zapisanej w Ramowej Dyrektywie Wodnej UE możliwości wskaza-

nia obszarów chronionych „przeznaczonych do ochrony gatunków wodnych o znaczeniu ekonomicznym” – normy i cele określone w prawie krajowym dla takich obszarów stają się dodatkowymi celami środowiskowymi w rozumieniu dyrektywy. Możliwość ta została transponowana do prawa polskiego, ale dotychczas nie była wykorzystywana, a odpowiednia część rejestru obszarów chronionych pozostawała pusta.

„Normy i cele”, potencjalnie dotyczące tych obszarów, określone są w art. 85 ustawy Prawo wodne i obejmują „zapewnienie efektywnej migracji gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym, w tym ryb dwuśrodowiskowych”. Dlatego właśnie tylko ryby dwuśrodowiskowe ujęto na liście gatunków. Na wskazanych rzekach, osiągnięcie efektywnej migracji troci i węgorza stałoby się więc celem środowiskowym, obligatoryjnym do osiągnięcia do 2027 r., bez możliwości przedłużenia. Cel taki musiałby być ujęty w aktualizacji planów gospodarowania wodami w dorzeczach, a skutkowałoby to:

- zakazem wydawania zgód wodnoprawnych upośledzających możliwości efektywnej migracji ryb;
- nakazem przeprowadzenia przez Wody Polskie weryfikacji pod tym kątem istniejących pozwoleń wodnoprawnych, z potencjalną możliwością cofnięcia lub ograniczenia istniejących pozwoleń (art.

415 pkt 7 Prawa Wodnego), w celu zapobieżenia zagrożeniu osiągnięcia celów środowiskowych;

- nakazem przywrócenia przez właściciela wód (Wody Polskie) możliwości migracji na barierach niezwiązanych z korzystaniem wód przez inne podmioty.

## TSUE: nie można pozwalać na wiosenne polowania na ptaki bez bardzo starannego spełnienia warunków odstępowstwa

23 kwietnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł wyrokiem C-217/19, że Finlandia naruszyła wymogi Dyrektywy Ptasiej zezwalając na wiosenne polowania na samce edredona na Wyspach Alandzkich. Wcześniej, w 2005 r. Trybunał orzekł już, że wiosenne polowania na edredony, gągoły, nurogęsi, szlachary, uhle i czernice naruszały wymogi Dyrektywy. Jednak od 2011 władze fińskie ponownie zaczęły wydawać zezwolenia na odstrzał edredonów na Alandach, uzasadniając że tym razem już odpowiednie warunki spełniają. Polowania na te ptaki to lokalna tradycja.

Dyrektywa Ptasia pozwala polować na wybrane gatunki ptaków, ale co do zasady zabrania tego w ich okresie „reprodukcji”, obejmującym także wędrówkę wiosenną i toki. Wyjątkiem może być jednak odstrzał

Biorąc jednak pod uwagę tempo legislacji, nie można być pewnym, czy uda się wprowadzić odpowiednie obszary chronione do aktualizacji planów gospodarowania wodami w dorzeczeniach, które muszą powstać do grudnia 2021 r., a wcześniej muszą podlegać półrocznym konsultacjom – a tym samym czy powyższe przepisy faktycznie zadziałają.

– nawet wiosenny – „ograniczonej ilości” ptaków pod warunkiem że „nie ma zadowalającej alternatywy i że odstępowstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu”. Finlandia twierdziła, że korzysta właśnie z tego odstępowstwa.

Trybunał uznał, że warunki odstępowstwa nie zostały spełnione, ponieważ dla wykazania braku znaczącego wpływu Finlandia oparła się na starych badaniach i ocenach sprzed siedmiu lat przed wydaniem kwestionowanego zezwolenia, podczas gdy istniały późniejsze publikacje naukowe sugerujące że gatunek stał się „bliski zagrożenia”. Ponadto, Finlandia szacując „małą ilość” edredonów możliwych do odstrzalu nieprawidłowo przyjęła za punkt odniesienia liczbę edredonów migrujących przez Alandy dalej na północ, zamiast tej części populacji, która gniazduje na Alandach.

Tego samego dnia Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł wyrokiem C-161/19, że Austria naruszyła wymogi Dyrektywy Ptasiej zezwalając na wiosenne polowania na słonki. Trybunał uznał, że Austria nie wykazała, dlaczego polowanie na słonki jesienią nie stanowi „zadowalającej alternatywy”, jak również że obliczając „niewielką ilość” słonek które mogą zostać odstrzelone, Austria popełniła omyłki.

# Europejski Trybunał Obrachunkowy: dotychczasowa Wspólna Polityka Rolna UE nieefektywna w zakresie różnorodności biologicznej

Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował raport z kontroli skuteczności instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej UE dla realizacji jednego z deklarowanych celów tej polityki – ochrony różnorodności biologicznej terenów rolniczych.

Trybunał opierał się głównie na informacjach przedstawianych przez Komisję i państwa członkowskie, a także na dostępnych danych naukowych; przeprowadzał wywiady z przedstawicielami władz i organizacji pozarządowych, a także wywiady z wybranymi rolnikami (także w Polsce). Na podstawie tych informacji, ETO uznał, że cel „poprawy różnorodności biologicznej na terenach rolniczych” stawiany w europejskiej strategii ochrony różnorodności biologicznej, nie zostanie osiągnięty, a przeciwnie – że stan przyrody na terenach rolniczych UE wciąż się pogarsza. ETO wytknęła m. in.:

- nieweryfikowalne (niedostarczanie mierzalne) niektóre cele w europejskiej strategii ochrony różnorodności biologicznej;
- brak spójnego i dobrego monitoringu różnorodności biologicznej na terenach rolniczych, choć wypracowano ogólnie

- europejskie wskaźniki to nie dla wszystkich zebrane są aktualne dane;
- zawyżający i niewiarygodny sposób zliczania przez KE wydatków na ochronę różnorodności biologicznej; brak zliczania wydatków na działania mogące mieć niekorzystny wpływ na różnorodność biologiczną terenów rolniczych;
- nierygorystyczne i nie odbiegające od zwykłej praktyki wymogi „zazieleniania”, w wyniku czego jest ono zupełnie nieefektywne;
- powszechność wyłączenia rolników z obowiązku „zazieleniania”;
- w konsekwencji, niekorzystny lub najwyżej neutralny wpływ systemu płatności bezpośrednich na przyrodę terenów rolniczych;
- bezzębny system kontroli przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności i zupełnie nieskuteczny poziom sankcji w płatnościach bezpośrednich za ich naruszenie;
- nie w pełni wykorzystany potencjał programu rolnośrodowiskowo-klimatycznego (słabe rozpowszechnię nie najefektywniejszych „płatności za rezultaty”, działania najefektywniejsze dla przyrody niewystarczająco atrakcyjne finansów dla rolników i dlatego niedostateczne wdrażane; brak atrakcyjnych ofert rolno środowiskowych dla rolników posiadających grunty orne);
- błędy metodyczne w przyjętych wskaźnikach oddziaływania programów rozwoju obszarów wiejskich na różnorodność biologiczną; niezbranie danych dla niektórych deklarowanych przez KE wskaźników;

## Co dalej z „natychmiastową wykonalnością” decyzji środowiskowych?

Pod naciskiem Komisji Europejskiej, która w tej sprawie prowadzi przeciwko Polsce postępowanie przeciwnaruszeniowe i w marcu 2019 r. skierowała już do Polski uzasadnioną opinię w tej sprawie, w GDOŚ powstał projekt ustawy zmieniającej ustawę z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Projekt zmiany ustawy i dokumentacja historii jego powstawania są dostępne na: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12329452/katalog/12658352>

Obecnie problemem jest praktyka nadawania decyzjom o środowiskowych uwarunkowaniach tzw. klauzuli natychmiastowej wykonalności, często zresztą z wątpliwych prawnie przesłanek. Mimo odmiennych wyroków niektórych sądów administracyjnych, w Polsce utarła się praktyka interpretacyjna, wg której "wykonalność" decyzji środowiskowej oznacza, iż inwestor ma prawo występować o kolejne decyzje (np. pozwolenie na budowę) - zaś z drugiej strony organ odwoławczy ani sąd administracyjny nie może "zawiesić wykonania" decyzji środowiskowej, gdyż samodzielnie nie podlega ona w ogóle żadnemu wykonaniu. W konsekwencji, inwestycja może być już zrealizowana, zanim zostanie rozstrzygnięta prawidłowość jej decyzji środowiskowej. Powszechne jest też kilkuletnie przewlekanie takich postępowań przez GDOŚ czy Ministra Środowiska (taka sytuacja dotyczy np. przekopu Mierzei Wiślanej, tamy w Siarzewie, zbiornika zaporowego

na Wiernej Rzece w kieleckim i innych). Sytuacja ta stanowi dość ewidentne naruszenie art. 11 ust. 1. i 3 dyrektywy EIA (o ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko), ponieważ czyni bezskutecznym gwarantowane społeczeństwu tymi artykułami prawo do sądu w sprawach środowiskowych. To właśnie jest przedmiot zarzutów Komisji. W odpowiedzi na uzasadnioną opinię KE, Polska zobowiązała się w 2019 r. do zmiany prawa w tym zakresie. Jeśli tak się nie stanie, Komisji pozostałoby wniesienie skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Nowela zakłada, że organ odwoławczy będzie mógł na wniosek strony wstrzymać wykonanie decyzji środowiskowej lub odmówić wstrzymania jej wykonania, zaś na postanowienie w tej sprawie przysługiwać będzie skarga do sądu administracyjnego. Natomiast w przypadku skargi na decyzję ostateczną do sądu administracyjnego, sąd będzie – na wniosek skarżącego wyrażony w skardze – w ciągu 30 dni rozstrzygał o ewentualnym wstrzymaniu wykonania decyzji. Wstrzymanie automatycznie zawieszaloby postępowanie przed kolejnymi organami, działającymi na podstawie decyzji środowiskowej.

Ponadto, organizacje ekologiczne działające dłużej niż rok uzyskałyby prawo wnoszenia odwołań od decyzji następujących po decyzji środowiskowej (w tym od pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń na budowę, w których nie mogą dziś w ogóle uczestniczyć), ale tylko w zakresie nieuwzględnienia ustaleń decyzji środowiskowej. Wszystkie organizacje ekologiczne uzyskałyby prawo zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji następujących po decyzji środowiskowej. Nowe przepisy po wejściu w życie miałyby zastosowanie także do postępowań w toku.

Z dokumentacji procesu legislacyjnego, dostępnej w portalu RCL, wynika że projekt nie budzi entuzjazmu innych ministerstw.