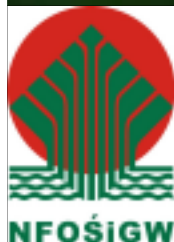


Luki w prawie polskim, stanowiące potencjalne naruszenie europejskich obowiązków ochrony obszarów Natura 2000



Opracowanie wsparł
NFOŚiGW w ramach
projektu
„Dofinansowanie
instytucjonalne POE
na lata 2010-2011”

„Jak dbać o obszar Natura 2000 i wody w procesach planowania i na co dzień”, Ciężień 1-2.12.2011
Tę prezentację wolno rozpowszechniać - CC-BY licence

Paweł Pawlaczyk

Obowiązek ocenowy - art. 6(3) HD

Art. 6(3) dyrektywy siedliskowej:

Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do ochrony obszaru, ale które może na niego w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego obszaru z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany obszar, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

Art. 6(4). Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego obszaru oraz wobec braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, Państwo Członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących Państwo Członkowskie informuje Komisję.

Obowiązek oceny - inne dyrektywy

Dyrektywa EIA

Wymóg oceny oddziaływania na środowisko wskazanych rodzajów przedsięwzięć, m. in. może dotyczyć, zależnie od cech przedsięwzięcia:

- Przedsięwzięcia dotyczące zarządzania wodą w rolnictwie.
- Zalesianie, jeżeli może doprowadzić do niekorzystnych zmian ekologicznych, oraz rekultywacja terenów w celu przekształcenia w inny rodzaj użytkowania gruntów.
- Zapory i inne urządzenia przeznaczone do gromadzenia lub zatrzymywania wody na dłuższe okresy.

Dyrektywa SEA

Wymóg oceny oddziaływania na środowisko planów i programów:

- Wyznaczających ramy dla zezwolenia na przedsięwzięcia mogące podlegać dyrektywie EIA
- Mogących oddziaływać na obszar Natura 2000

Obowiązek ocenowy - art. 6(3) DH

Transpozycja art. 6(3) DH oraz dyrektyw EIA, SEA

- Formalna transpozycja jest niemal pełna i prawidłowa.
- Poprawiona lista rodzajów przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na środowisko (wymagających decyzji środowiskowej, tj. co najmniej screeningu EIA)
- Kontrola odwoławcza i sądowa rozstrzygnięć screeningowych i prescreeningowych? - jest, lecz wymaga statusu strony na wniosek (w niektórych postępowaniach niemożliwe)
- Skuteczność kontroli odwoławczej i sądowej wobec 'natychmiastowej wykonalności' i postępu procesu?
- **Problem implementacji (praktyka stosowania art. 96 ustawy ooś)**
- **Problemy:**
 - **Plany łowieckie?**
 - **Operaty rybackie?**
 - **Elementy planów ochrony form ochrony przyrody?**
 - **Działania nie wymagające uprzedniej decyzji (np. usuwanie drzew, zatorów roślinnych z rzeki)**

Sprawa PNRWI została zamknięta przez Komisję - ???
Ale w kraju wyrok WSA nakazujący rozpatrzyć wg art. 37

Komisja wymusza nowelizację rozporządzenia - ocena będzie przynajmniej w ramach opiniowania operatów rybackich

Obowiązek zapobiegania pogarszaniu - Art. 6(2) DH

Art. 6(2) DH: Państwa Członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.



Obowiązek podjęcia „odpowiednich działań” obejmuje zarówno działania niezbędne dla uniknięcia zagrożeń powodowanych przez człowieka, jak i przeciwdziałanie naturalnym procesom (np. zarastania łąk i muraw) które mogłyby pogorszyć status ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków w obszarze Natura 2000

Nie podjęcie odpowiednich (tj. stosowych do zagrożenia i skutecznych) działań w celu zapobieżenia pogorszeniu stanu siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków oraz niepokojenia gatunków dla ochrony których został zatwierdzony lub wyznaczony obszar Natura 2000, jest uchybieniem obowiązkowi wynikającemu z dyrektywy

Obowiązek zapobiegania pogarszaniu - Art. 6(2) DH



Przykład naruszenia obowiązku - brak skutecznego przeciwdziałania przez Irlandię nadmiernemu wypasaniu torfowisk kołdrowych (stanowiących prywatną własność rolników), w wyniku czego ich stan uległ pogorszeniu (C-117/00)

Obowiązek zapobiegania pogarszaniu - Art. 6(2) DH

W opinii Ministerstwa Środowiska wymóg ten jest transponowany przez „szereg uzupełniających się przepisów”, spośród których najważniejsze znaczenie mają: art. 37 i art. 60 ustawy o ochronie przyrody.

Także przepisy szkodowe.

Także art. 36.3 (zawieranie umów ...)

Także sporządzanie planów zadań ochronnych, planów ochrony.

Odpowiedzialny - RDOŚ (art. 113.1.4 ustawy ooś)

Obowiązek zapobiegania pogarszaniu - Art. 6(2) DH

- Brak jasnego zobowiązania do działania w wykonaniu art. 6(2) dyrektywy. Brak jednoznacznego wskazania, kto i jak jest obowiązany zapobiegać pogorszeniom i zakłóceniom powodowanym przez legalne działania, albo przez czynniki naturalne. Brak upoważnienia do działania prewencyjnego.
- Można najwyżej dointerpretować, że powinno wchodzić to w zakres „sprawowania nadzoru nad obszarem” - jednak nie jest wyraźnie wymienione w zakresie nadzoru.
- Art. 113.1.4 tylko zalicza ochronę N2000 do zadań RDOŚ, ale nie tworzy wyraźnego obowiązku
- Art. 33/37 jest tylko częściową transpozycją - zapobiega tylko aktywnym działaniom pogarszającym i tylko działaniom ZNACZĄCO oddziałującym albo niezgodnym z ustaleniami planu ochrony / zadań ochronnych
- Nie można czekać na plany !

Obowiązek zapobiegania pogarszaniu - Art. 6(2) DH

Art. 36.

1. Na obszarach Natura 2000, z zastrzeżeniem ust. 2, nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000.

NIEZGODNY z art. 6(2) dyrektywy, ponieważ art. 6(2) wymaga zapobiegania wszelkim pogorszeniom - a taka deklaracja uniemożliwiłaby zapobieganie innym niż „znaczące”. W analogicznej sytuacji wyrok w sprawie C-508/04 Commission vs Austria

Obowiązek zapobiegania pogarszaniu - Art. 6(2) DH

Liczne przykłady zagrożeń/negatywnych zmian przy bierności RDOŚ/sprawującego nadzór:

- nadmierna turystyka...,
- ‘brak możliwości zapobiegania zarastaniu prywatnych łąk’...
- zaorywanie łąk...
- postępujące przesuszanie w wyniku istnienia starych rowów odwadniających...
- niewłaściwe gospodarowanie wodą
- polowania (w niektórych okolicznościach)...
- ??? proszę o inne przykłady

Obowiązek ochrony - Art. 6(1) DH - Art. 4(1), 4(2) DP

Art. 6(1) DH: Dla specjalnych obszarów ochrony Państwa Członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania (...) oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach.

**„Środki ochrony”
mają być takie, by
zapewniały realizację
celów dyrektywy**

2(2) DH: Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Wspólnoty

3(1) DP...podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zachowania populacji ptaków na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym (...) lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu

Art. 4 DP:

1. Gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania (...).
2. Państwa Członkowskie podejmują podobne środki w odniesieniu do regularnie występujących gatunków wędrownych (...) w odniesieniu do obszarów ich wylęgu, pierzenia i zimowania oraz miejsc postoju wzdłuż ich tras migracji. W tym celu Państwa Członkowskie zwracają szczególną uwagę na ochronę terenów podmokłych, w szczególności tych o znaczeniu międzynarodowym.

Obowiązek ochrony - Art. 6(1) DH - Art. 4(1), 4(2) DP

ETS: przyjęcie „środków ochronnych” jest obligatoryjne; fakultatywność dotyczy tylko planów ochrony/ zagospodarowania (*management plans*)

Zasada ostrożności: Art. 174.2 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską: *Polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego*

Zastosowanie zasady ostrożności w planowaniu ochrony: dla wykazania znaczących skutków dla środowiska wystarczające jest, aby w świetle dostępnych danych naukowych i technicznych skutki te były wystarczająco prawdopodobne. Do obowiązku podjęcia działań ochronnych przeciwdziałających zagrożeniu nie ma wymogu jednoznacznego dowodu, że istnieje związek przyczynowy między zagrożeniem a jego domniemanymi szkodliwymi skutkami (opinia Rzecznika Generalnego ETS w sprawie C-335/07).

MŚ: obowiązek jest transponowany przez obowiązek sporządzenia PZO oraz zaliczenie ochrony obszarów N2000 do zadań RDOŚ

Obowiązek ochrony - Art. 6(1) DH - Art. 4(1), 4(2) DP

Ale:

- Ok., jest obowiązek sporządzenia planów? Lecz gdzie jest obowiązek ich wdrożenia?
- W Lasach - obowiązek wdrożenia ograniczony do elementów ujętych w planie urządzenia lasu
- W Lasach - od 1.01.2012 luka nawet w obowiązku zaplanowania
- Zaliczenie ochrony N2000 do zadań RDOŚ nie jest równoznaczne z nałożeniem obowiązku jej wykonania
- Gdzie obowiązek wdrożenia środków ochronnych dla innych podmiotów ?
- „Planowanie boczną ścieżką” (plan urządzania, krajowe formy ochrony przyrody): brak warunku (przesłanki ustanowienia planu), by *„odpowiadały wymogom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych i gatunków wymienionych odpowiednio w załączniku I i II do dyrektywy”*, ani też by przy ich ustanawianiu *„kierować się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000”*. Nawet w przypadku ujęcia w tych planach „zakresu” dotyczącego przedmiotów ochrony Natura 2000 - nie jest zagwarantowane, musiały spełniać wymóg z art. 6(1) dyrektywy.

Obowiązek ochrony - Art. 6(1) DH - Art. 4(1), 4(2) DP

Obszary ptasie:

- W opinii MŚ: obowiązek zrealizowany przez wskazanie celów w rozporządzeniu OSO
- Postępuje planowanie ochrony

Ale:

- Cele w rozporządzeniu OSO niespecyficzne
- Planowanie ok., ale gdzie obowiązek wdrożenia planów (jw.)
- Gdzie wdrożenie tego, co już zaplanowano w planach z PHARE i TF ?

Obowiązek ochrony - Art. 6(1) DH - Art. 4(1), 4(2) DP

Art. 36.

1. Na obszarach Natura 2000, z zastrzeżeniem ust. 2, nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000.

NIEZGODNY z obowiązkiem ochrony, ponieważ ograniczenia wymienionych w przepisie działalności mogą być zastosowane w roli „środka ochronnego” na obszarze Natura 2000 tylko wówczas, gdy uprzednio udowodni się negatywny wpływ odpowiedniej działalności.

Dopóki takiego dowodu się nie przeprowadzi, z art. 36.1 wynika, że takie środki nie mogłyby być przyjęte ani wdrożone, nawet gdyby ‘odpowiadały ekologicznym wymaganiom’ siedlisk i gatunków i były potrzebne np. do odtworzenia ich właściwego stanu ochrony (tj. poprawienia stanu ochrony).

Ochrona siedlisk ptaków (3.2b DP)

Artykuł 3 dyrektywy ptasiej 79/409/EWG stanowi w szczególności:

- *1. W świetle wymogów określonych w art. 2 Państwa Członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu ochrony, zachowania lub przywrócenia wystarczającej różnorodności i obszaru naturalnych siedlisk wszystkich gatunków ptactwa, określonych w art. 1.*
- *2. Ochrona, zachowanie i przywracanie biotopów i naturalnych siedlisk obejmuje przede wszystkim następujące środki: (...)*
 - b) utrzymanie i gospodarowanie, zgodnie z potrzebami ekologicznymi naturalnych siedlisk w ramach stref ochronnych i poza nimi;*

W opinii Ministerstwa Środowiska wymóg ten jest transponowany do prawa polskiego przez szereg aktów prawnych, dotyczących autoryzacji przedsięwzięć, ocen oddziaływania na środowisko, tworzenia krajowych form ochrony przyrody, kontroli przestrzegania zakazów itp.

Ale: ok., jest zakaz niszczenia i jego kontrola, ale to nie wystarcza dla 'proaktywnego' utrzymania i zagospodarowania wymaganego przez dyrektywę !

Przywracanie i tworzenie biotopów ptaków (3.2c, d DP)

Artykuł 3 dyrektywy ptasiej 79/409/EWG stanowi w szczególności:

- 1. *W świetle wymogów określonych w art. 2 Państwa Członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu ochrony, zachowania lub przywrócenia wystarczającej różnorodności i obszaru naturalnych siedlisk wszystkich gatunków ptactwa, określonych w art. 1.*
- 2. *Ochrona, zachowanie i przywracanie biotopów i naturalnych siedlisk obejmuje przede wszystkim następujące środki: (...)*
 - c) *przywracanie zniszczonych biotopów;*
 - d) *tworzenie biotopów.*

W opinii Ministerstwa Środowiska wymóg ten jest transponowany do prawa polskiego przez przepisy o naprawie szkód w środowisku oraz przez istnienie programów rolnośrodowiskowych.

Ale: zastosowanie przepisów szkodowych jest ograniczone. Programy rolnośrodowiskowe zachowują istniejące, a nie tworzą nowe/odtworzają zniszczone biotopy ptaków

Wprowadzanie gatunków obcych - art. 22b DH

- Artykuł 22 lit. b) dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG stanowi w szczególności, że państwa członkowskie *„zapewniają, aby celowe wprowadzenie do stanu dzikiego dowolnego gatunku, który nie jest rodzimy na ich terytorium, było uregulowane w taki sposób, by nie zaszkodzić siedliskom przyrodniczym w obrębie ich naturalnego zasięgu lub dzikiej rodzimej faunie i florze oraz, jeśli uznają to za konieczne, wprowadzają zakaz takiego wprowadzenia”*.
- Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie C-508/04 orzekł na temat tego przepisu: *„system ochrony ustanowiony w dyrektywie wymaga, aby każde odstępstwo [od zakazu wprowadzania gatunku obcego do stanu dzikiego] przestrzegało warunków określonych w art. 22 lit. b) dyrektywy, w szczególności warunku mówiącego o tym, że odstępstwo może być wprowadzone, jeżeli nie zaszkodzi to siedliskom przyrodniczym”*.

Wprowadzanie gatunków obcych - art. 22b DH

MŚ uważa, że rozporządzenie w sprawie gatunków mogących zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym transponuje ten przepis.

Ale: wprowadzanie dębu czerwonego, daglezi, robinii akacjowatej, róży pomarszczonej w lasach w zadrzewieniach - pozostaje możliwe bez żadnych uprzednich ocen.

Ponadto: prawo zupełnie nie przestrzegane w gospodarce łowieckiej (bażant, muflon)

Dziękuję za uwagę



Opracowanie wsparć
NFOŚiGW w ramach
projektu
„Dofinansowanie
instytucjonalne POE
na lata 2010-2011”

Paweł Pawlaczyk
Klub Przyrodników
pawpawla@wp.pl