

Puszcza Białowieska, czyli jak źle zarządzać obszarem Natura 2000

Cała polska część Puszczy Białowieskiej (PB) w granicach zwartego kompleksu leśnego została na mocy prawa wspólnotowego ustanowiona obszarem specjalnej ochrony ptaków (OSO) oraz specjalny obszarem ochrony siedlisk (SOO). W efekcie objęta jest reżimem ochronnym, którego ramy wyznaczają przepisy Dyrektywy Ptasiej (DP) i Siedliskowej (DS) oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS).

Na szczególną uwagę zasługują w tym zakresie wymogi odnośnie do oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 planów i przedsięwzięć (art. 6 (3) i (4) Dyrektywy Siedliskowej) oraz obowiązek zachowania lub przywrócenia właściwego stanu ochrony siedlisk (art. 3 DP oraz art. 6 (2) DS). Wymogi te zilustrowane zostaną na przykładzie gospodarki leśnej, czyli aktywności stanowiącej obecnie największe zagrożenie dla zachowania unikatowych wartości tego obszaru. W Puszczy Białowieskiej występują bowiem co najmniej 44 gatunki ptaków z Załącznika I DP, około 80% obszaru zajmują siedliska leśne ujęte w Załączniku I DS, a spośród gatunków zwierząt umieszczonych na II Załączniku DS występuje tu aż 38 gatunków.



Fot. Krzysztof Wojciechowski

Co się tyczy oceny oddziaływania gospodarki leśnej na tak bogaty przedmiot ochrony, to bez najmniejszej wątpliwości można stwierdzić, że prawo wspólnotowe nie jest niestety respektowane. Obowiązujące do dnia 31.12.2011 r. plany urządzenia lasów sporządzonych dla Nadleśnictwa Browsk, Nadleśnictwa Białowieża i Nadleśnictwa Hajnówka, zatwierdzone decyzjami Ministra Środowiska z dnia 10.06.2003 r., nie zostały po dniu akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej poddane ocenie oddziaływania, o której mowa w art. 6 (3) Dyrektywy Siedliskowej (w stosunku do OSO) ani żadnej innej ocenie oddziaływania na środowisko w rozumieniu orzeczenia ETS w sprawie C-244/05 Bund Naturschutz in Bayern and Others v Freistaat Bayern[1] (w stosunku do SOO).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w świetle wyroku ETS w sprawie C 162/00 Pokrzeptowicz - Meyer[2], art. 6 (3) Dyrektywy Siedliskowej jak i art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (zasada lojalności) korzystają w omawianym przypadku z waloru natychmiastowego skutku prawa wspólnotowego w nowym państwie członkowskim. Plany urządzenia lasów dopuszczające łącznie wycinkę na obszarze Natura 2000 do ok. 150 tys. m³ na rok, stwarzają tzw. sytuację trwającą, ponieważ nie wyczerpała ona swoich skutków prawnych i będą one trwały do roku do 2011. Skutki sytuacji trwającej muszą zostać z kolei w świetle stanowiska Trybunału przechwycone przez prawo wspólnotowe.

Przechodząc do zagadnienia obowiązku zachowania lub przywrócenia właściwego stanu ochrony siedlisk, konieczne staje się rozróżnienie prawnego reżimu ochrony względem wyznaczonych OSO oraz względem potencjalnych SOO przekazanych Komisji Europejskiej na liście krajowej (do momentu zatwierdzenia listy wspólnotowej). Otóż zgodnie z art. 7 DS obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2 (odpowiednik art. 3 DP) stosuje się w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z przepisami DP, poczynając od daty implementacji DS albo od daty klasyfikacji lub uznania obszaru przez Państwo Członkowskie na mocy DP, jeżeli ta ostatnia data jest późniejsza.

Inaczej sprawa przedstawia się w przypadku SOO, w stosunku do których art. 6 ust. 2 znajduje zastosowanie na mocy art. 4 ust. 5 DS dopiero od momentu zamieszczenia obszaru w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, przyjętym przez Komisję Europejską. Jak wynika jednak z orzeczenia ETS w sprawie C-244/05 Bund Naturschutz in Bayern and Others v Freistaat Bayern, konieczność zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego odnośnie do obszarów, które znajdują się na krajowej liście przekazanej Komisji, zobowiązuje państwa członkowskie do nie zezwalania na ingerencje mogące powodować ryzyko poważnego naruszenia ekologicznych cech tych obszarów. Państwa członkowskie muszą, zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego, podjąć wszelkie niezbędne środki w celu zapobieżenia ingerencjom, które mogą powodować ryzyko poważnego naruszenia ekologicznych cech obszarów notyfikowanych Komisji na liście krajowej.



Fot. Ryszard Kulik

Przy obecnych zasadach gospodarki leśnej bez większego problemu podnieść można zarzut naruszenia art. 6 (2) DS oraz art. 3 DP w stosunku do dzięcioła białogrzbietego *Dendrocopos leucotos* oraz dzięcioła trójpalczastego *Picoides tridactylus*. Należy zaznaczyć, że obowiązki Państw Członkowskich wynikające z art. 3 DP (per analogiam – z art. 6 (2) DS) powstają zanim odnotowany zostanie jakikolwiek spadek w populacji ptaków lub zanim jakiegokolwiek ryzyko wyginięcia chronionych gatunków zmaterializuje się (zob. sprawa C-355/90 Komisja v Hiszpania[3]). Niepodjęcie środków niezbędnych do zabezpieczenia wystarczającej różnorodności obszaru siedlisk ptaków chronionych DP oraz niepodjęcie właściwych kroków w celu uniknięcia na terenie OSO pogorszenia stanu siedlisk gatunków, dla których obszar został wyznaczony, zawsze skutkuje naruszeniem wymogów prawa WE (zob. orzeczenie C-117/00 Komisja v. Irlandia[4]).

W świetle licznych dowodów naukowych[5], w tym ustaleń projektu planu ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska[6], oczywistym staje się, iż władze krajowe dopuszczają się naruszenia art. 3 DP oraz art. 6 (2) DS w stosunku do dzięcioła białogrzbietego oraz dzięcioła trójpalczastego, z uwagi na:

- utrzymanie w mocy i wykonywanie planów urzędzenia lasów, dopuszczających wycinkę do ok. 150 tys. m³ na rok, skutkujące docelowo prawie zupełnym zanikiem starodrzewów w Puszczy Białowieskiej, a co za tym idzie zmianą struktury siedlisk,
- cięcia sanitarne związane ze zwalczaniem kornika drukarza (wycinka świerka) oraz usuwanie martwego drewna z lasów, uniemożliwiające zachowanie różnorodności biologicznej (brak naturalnego rozkładu) oraz powodujące zmianę struktury siedlisk i funkcji obszaru,
- zaniechania w zakresie utrzymywania i odtwarzania należytego stanu siedlisk (nieustalenie zasad właściwej gospodarki leśnej, niepodejmowanie zabiegów ochrony czynnej w postaci odtwarzania siedlisk).

Odnosnie do konieczności podjęcia działań przewidzianych w projekcie planu ochrony, Ministerstwo Środowiska wypowiada się w sposób zdumiewający, twierdząc, iż: „Aktualnie organy sprawujące nadzór nad poszczególnymi obszarami specjalnej ochrony ptaków sukcesywnie przystępują do prac obejmujących inwentaryzację gatunków ptaków i ich siedlisk. Działania te mają na celu niedopuszczenie do całkowitego zaprzestania prac nad dokumentacją regulującą działania ochronne na obszarach Natura 2000. Wskazany jest aktualnie prowadzenie na obszarach Natura 2000 jedynie inwentaryzacji przyrodniczej pod kątem przedmiotu ochrony, dla którego zostały wyznaczone”[7].

Taki stan rzeczy pozwala na wysunięcie kolejnego zarzutu, a mianowicie naruszenia art. 10 TWE,

czyli zasady lojalności/współpracy w dobrej wierze. Zarzut ten dotyczy chronionych w ramach SOO gatunków chrząszczy: *Pytho kolwensis*, *Rhysodes sulcatus*, *Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Boros schneideri*. Również i w tym przypadku biorąc pod uwagę istniejące dowody naukowe[8] należy stwierdzić, że brak fazy terminalnej (rozpadu drzewostanu) w obowiązujących zasadach funkcjonowania gospodarki leśnej na obszarze SOO, dopuszcza ryzyko poważnego naruszenia ekologicznych cech tego obszaru w związku z wymogami ochrony populacji wskazanych gatunków z Załącznika II DS. Mowa tu o „dopuszczeniu ryzyka poważnego naruszenia ekologicznych cech obszaru” w rozumieniu wyroku Trybunału w sprawie C-244/05 Bund Naturschutz.

Co istotne, trzy z wymienionych gatunków chrząszczy (*Pytho kolwensis*, *Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*) znajdują się także w Załączniku IV DS, czyli zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt. d) Dyrektywy wymagają objęcia ochroną ścisłą. W orzeczeniu w sprawie C-103/00 Komisja v. Grecja, Europejski Trybunał Sprawiedliwości stanął na stanowisku, iż fakt, że nie odnotowano spadku w populacji w ciągu ostatnich kilkunastu lat, nie oznacza, że regulacje prawa krajowego w sposób właściwy zapewniają ochronę gatunku przed pogorszeniem lub zniszczeniem terenów rozrodu, do czego zobowiązuje art. 12 ust. 1 pkt. d) Dyrektywy Siedliskowej[9].

Z kolei, jak wskazał rzecznik generalny w pkt. 24 opinii w sprawie C-183/05 Komisja v. Irlandia[10], transpozycja art. 12 ust. 1 wymaga od państw członkowskich nie tylko ustanowienia kompletnych ram legislacyjnych, ale również podjęcia działań konkretnych i szczególnych w zakresie ochrony[11]. Tym samym system ścisłej ochrony zakłada podjęcie spójnych i powiązanych działań o charakterze prewencyjnym[12].

Nieposiadanie przez władze krajowe informacji odnośnie do gatunków figurujących w załączniku IV lit. a) Dyrektywy Siedliskowej, ich terenów rozrodu, ani też odnośnie do zagrożeń dla tych gatunków, uniemożliwia skuteczne wdrożenie systemu ścisłej ochrony, o której mowa w art. 12 ust. 1 dyrektywy[13].

W przypadku chronionych w ramach SOO gatunków chrząszczy z załącznika IV DS, wymogi art. 12 ust. 1 pkt. d) Dyrektywy w żadnym zakresie nie mogą być spełnione, bowiem władze polskie nie dysponują nawet koniecznymi informacjami odnośnie do terenów bytowania/rozrodu, ani też odnośnie do zagrożeń dla tych gatunków, co uniemożliwia skuteczne wdrożenie systemu ścisłej ochrony.

Przykładów naruszenia unijnych dyrektyw przyrodniczych w Puszczy Białowieskiej można byłoby pewnie znaleźć jeszcze wiele. Jest to sytuacja szczególnie smutna, gdyż dotyczy „Rezerwatu Biosfery” oraz obszaru o światowym znaczeniu dla ochrony leśnej bioróżnorodności. Przykre jest także to, że w kraju, którego władze chcą grać pierwsze skrzypce w strukturach wspólnotowych nie respektuje się ich zobowiązań akcesyjnych, nie uznaje dorobku współczesnej nauki o ochronie przyrody, a nowoczesne zasady gospodarki leśnej jawią się nierzadko jako herezje środowisk ekologicznych. Można więc bez większego żalu uznać, że na te skrzypce jeszcze trochę musimy zarobić.

Mgr Marcin Pchałek

Konsultant ds. Prawa ochrony środowiska, Kowalewski, Miara, Pchałek Partnerzy, Doradztwo Prawne

[1] ECR 2006/I-8445.

[2] ECR 2002/I-1049.

[3] ECR 1993/I-4221, par. 15.

[4] ECR 2002/I-5335.

[5] Walankiewicz W., Czeszczewik D., Mitrus C., Bida E., *Znaczenie martwych drzew dla zespołu dzięciołów w lasach liściastych Puszczy Białowieskiej*, „Notatki Ornitologiczne” 2002, 43:61-71; Wolski J., *Martwe drewno w lesie: ocena zapasu i propozycje postępowania*; „Prace Instytutu badawczego leśnictwa”, Seria A, 2003/2 Nr 953.; Wesołowski T., Czeszczewik D., Rowiński P.; *Effects of forest management on Three-toed Woodpecker Picoides tridactylus distribution in the Białowieża Forest (NE Poland): conservation implications*, „ACTA ORNITHOLOGICA” Vol. 40 (2005) No. 1 .; Walankiewicz W., Czeszczewik D., *Wykorzystanie osiki Populus tremula przez ptaki w pierwotnych drzewostanach Białowieskiego Parku Narodowego*; „Notatki Ornitologiczne” 2005, 46: 9-14; Walankiewicz W. Czeszczewik D., *Znaczenie grabu zwyczajnego Carpinus betulus dla dziuplaków w Białowieskim Parku Narodowym*; „Chrońmy Przyrodę Ojczystą” 2006, 62: 50-57.; Czeszczewik D., Walankiewicz W., *Logging affects the white-backed woodpecker Dendrocopos leucotos distribution in the Białowieża Forest*, „Annales Zoologici Fennici” 2006, 43: 221-227; Walankiewicz W., Czeszczewik D., Tumiel T., Bohdan A., *Negatywny wpływ usuwania świerka na występowanie dzięcioła trójpalczastego Picoides tridactylus w Puszczy Białowieskiej (w przygotowaniu)*.

[6] Opracowany w ramach projektu PHARE PL/IB/2001/EN/02 „Wdrażanie sieci Natura 2000 w Polsce”.

[7] Pismo Ministerstwa Środowiska z 5 kwietnia 2007 r. wystosowane w nawiązaniu do wniosku Stowarzyszenia Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot. Sygn. SWNiPN/n/4141-1/14280/4/07jd.

[8] Gutowski J. M., *Kornik drukarz – gatunek kluczowy*, Parki Narodowe 1/2004. Zob. także ustalenia projektu planu ochrony obszaru Natura 2000.

[9] ECR 2002/I-1147.

[10] Niepublikowany.

[11] Zob. podobnie wyrok w sprawie C-103/00 Komisja przeciwko Grecji, ECR 2002/I-1147, par. 34 - 39.

[12] Zob. wyrok z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-518/04 Komisja v Grecji, ECR 2006/I-42, par. 16.

[13] Zob. sprawa C-183/05, par. 19.



Kolumna dofinansowana przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach.