

Z wydrą i kormoranem do unijnego trybunału

Osobom zaangażowanym w działania na rzecz ochrony przyrody znane są unijne dyrektywy „ptasia” i „siedliskowa”. Mówią one nie tylko o obszarach europejskiej sieci ochrony przyrody „Natura 2000”, ale także o ochronie poszczególnych gatunków, która powinna być realizowana również poza tymi obszarami. Polskie przepisy o ochronie przyrody od wielu lat są niespójne z tymi dyrektywami, a praktyka ich stosowania jeszcze bardziej odbiega od wymagań prawnych.

Tylko w tym roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał dwa wyroki w sprawie polskich przepisów o ochronie przyrody. Orzekł on, że doszło do naruszenia dyrektywy ptasiej i siedliskowej, ponieważ nie objęto wystarczającą ochroną wydry oraz wszystkich gatunków dzikich ptaków, występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw unijnych. Ponadto Polska nieprawidłowo określiła i wdrożyła warunki wprowadzania odstępstw od ustanowionych zakazów ochronnych i zasad ochrony gatunkowej.



Bugo-Narew. Fot. Krzysztof Wojciechowski

Trybunał: Polska złamała unijne prawo

Pierwszy z wyroków zapadł 26 stycznia (sprawa C-192/11) i dotyczył dyrektywy ptasiej. Komisja Europejska już w kwietniu 2006 r. wystosowała do Polski wezwanie do usunięcia prawnych uchybień, a po 5 latach skierowała sprawę do Trybunału. W wyroku kończącym sprawę stwierdzono: *Nie obejmując ochroną wszystkich gatunków dzikich ptaków występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, które ochroną obejmuje dyrektywa [ptasia], a także nieprawidłowo określając warunki ustanowienia odstępstw od zakazów ustanowionych w tej dyrektywie, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1, art. 5 oraz art. 9 ust. 1 i 2 tej dyrektywy.*

Polska ustawa o ochronie przyrody przewidywała możliwość wprowadzenia odstępstw od zakazów dotyczących ochrony gatunkowej z przyczyn innych niż wymienione w dyrektywie, m.in. z przyczyn wynikających z wymogów nadrzędnego interesu publicznego. Tymczasem, według dyrektywy, odstępstwa te mogą mieć miejsce w przypadku m.in. zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa lotniczego, w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do zbóż, inwentarza żywego, lasów, rybołówstwa i wód oraz w celu ochrony flory i fauny – a nie ogólnie określonego „nadrzędnego interesu publicznego”. Zdaniem Trybunału, przepisy krajowe powinny jasno i precyzyjnie wskazywać kryteria odstępstw od ochrony gatunkowej. Jak stwierdził Trybunał, *państwa członkowskie są zobowiązane do zagwarantowania, że każda interwencja dotycząca*

gatunków chronionych będzie podejmowana wyłącznie na podstawie decyzji zawierających precyzyjne i odpowiednie uzasadnienie, uwzględniające przyczyny, warunki i wymogi odstępstw.



Kormoran i nurogęś. Fot. Artur Tabor

Drugi wyrok zapadł 15 marca 2012 r. (sprawa C-46/11) i dotyczył dyrektywy siedliskowej. W tej sprawie Polska otrzymała wezwanie do usunięcia naruszenia prawa już w lipcu 2006 r., natomiast do Trybunału sprawa wpłynęła 5 lat później, w lutym 2011 r. Tu również chodziło przede wszystkim o kryteria odstępstw od ochrony gatunkowej. Trybunał stwierdził: *Nie dokonując prawidłowo transpozycji warunków wprowadzania odstępstw przewidzianych w art. 16 ust. 1 dyrektywy [siedliskowej], Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy owego przepisu.*

Polskie przepisy dopuszczały bowiem stosowanie odstępstw od zakazów dotyczących ochrony gatunkowej, m.in. w przypadku wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów. Ponadto, wydry występujące na stawach rybnych uznanych za obręby hodowlane, praktycznie nie były chronione.

Polska odpowiedź na wyroki: zmienimy prawo

Orzeczenia Trybunału dotyczyły stanu prawnego z 2010 r., aktualnego w dniu wystosowania do Polski „uzasadnionej opinii”, czyli drugiego formalnego etapu procedury zmierzającej do postawienia danego państwa członkowskiego UE przed Trybunałem. Od tego czasu Polska częściowo dostosowała przepisy do wymagań dyrektyw, m.in. dotyczących ochrony ptaków i wydry, jednak dla sędziów nie była to okoliczność łagodząca. Nie przyniosło skutku również tłumaczenie się tym, że mimo złego

prawa urzędnicy starają się jak mogą, by w wydawanych decyzjach kierować się prawem unijnym.

Wskutek wyroków Trybunału, Rada Ministrów 25 kwietnia przyjęła projekty nowelizacji ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy Prawo łowieckie. Zmienia ona nieco system udzielania zezwoleń na odstępstwa od zakazów dotyczących ochrony gatunkowej. W ramach dostosowania do prawa unijnego i wyroków Trybunału, zaproponowano, aby ze względu na szkody wyrządzane przez niektóre gatunki zwierząt (kormorana czarnego, czaplę siwą, bobra europejskiego) – znieść uzyskiwanie indywidualnych zezwoleń na odstępstwo od zakazów ochrony gatunkowej. W zamian, odstępstwo byłoby wydawane w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska na okres 5 lat.

Przewiduje się również zwolnienie gospodarki leśnej z przepisów o ochronie gatunkowej. Ma ono obowiązywać tylko w przypadku, jeśli plan urządzania lasu zostanie poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (gdy nie wykaże zagrożenia dla gatunków chronionych), a prowadzone działania będą zgodne z „wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej”, które mają być ustanowione w drodze rozporządzenia ministra środowiska. Analogiczne rozwiązanie projektuje się dla gospodarki rybackiej.

Niezbędne jest również rozszerzenie wymogów dotyczących ochrony gatunkowej wszystkich gatunków chronionych dyrektywą siedliskową, a nie tylko tych które występują na terenie Polski. Obecnie takie podejście zastosowano wobec ptaków, ale ważne jest również takie wdrożenie takiego podejścia wobec pozostałych zwierząt.

Przewidziano także zmiany w prawie łowieckim. Zaproponowano kontrolę przedsiębiorców zajmujących się obrotem zwierzyną żywą oraz jej tuszami i częściami. Proponuje się rozszerzenie treści zezwoleń wydawanych przez ministra środowiska na odstrzał lub odłów zwierząt gatunków rodzimych o określenie warunków minimalizujących negatywne oddziaływanie tych poczynań na populację. Założono wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego kontrolę wykonywania tych zezwoleń. Ponadto zawarto przepisy usprawniające system eliminacji gatunków zwierząt łownych (lis, jenot, norka amerykańska, szop praczy), zagrażających ptakom wodno-błotnym (gęsi, rybitwy, czajki, krwawodzioby, rycyki).

Co następne?

W kolejce do Trybunału ustawiają się kolejne sprawy z dziedziny wdrożenia i stosowania w Polsce unijnych przepisów o ochronie środowiska. Chodzi m.in. o nieodpowiednie wdrożenie Ramowej Dyrektywy Wodnej, Ramowej Dyrektywy o Odpadach, Ramowej Dyrektywy w sprawie Strategii Morskiej oraz o kilka innych kwestii, w tym z dziedziny ochrony powietrza. Prócz tego, dochodzi kilkanaście zagadnień szczegółowych, w stosunku do których nie wszczęto formalnej procedury z tytułu złamania prawa. Co więcej, z racji nieodpowiedniego wdrożenia niektórych przepisów istnieje ryzyko utraty dofinansowania dla inwestycji wstępnie zakwalifikowanych do przyznania dotacji unijnych. Wobec takiej perspektywy stoją obecnie niektóre inwestycje hydrotechniczne, w przypadku których Komisja postawiła zarzuty, że na etapie wydawania zezwoleń na ich realizację nie badano zgodności zamierzeń z ramową dyrektywą wodną.

Znamienne, że w przypadku dwóch zapadłych w tym roku wyroków dotyczących przepisów o ochronie przyrody Polska miała bardzo dużo czasu na ich dostosowanie do przepisów wspólnotowych, jednak wybrano drogę kompromitacji na unijnej arenie. Podobnie ma się sprawa z wieloma pozostałymi dyrektywami, gdzie niektóre sprawy ciągną się już wiele lat i ewidentnie zmiernają w stronę wyroku orzekającego nieprawidłowość po stronie Polski jako państwa członkowskiego UE. Można mieć wątpliwości co do tego, czy Polskę stać, aby ponosić prawne i finansowe konsekwencje takich zaniedbań.

Krzysztof Okrański