



KOMISJA EUROPEJSKA

DYREKCJA GENERALNA

Środowiska

Dyrekcja A - Zagadnienia Prawne i Spójność

ENV.A.2 - Wspieranie Przestrzegania Prawa, Ład Administracyjno-Legislacyjny i Aspekty Prawne

WPLYNEŁO DNIA
13.06.2012 | 885

Bruksela,

07 JUN 2012

Sz. P. Robert Stańko
Klub Przyrodników
ul. 1 Maja 22
66-200 Świebodzin
Pologne

Dotyczy: **CHAP (2012) 01352**

Szanowny Panie,

Listem z dnia 4 maja 2012 r. zwrócił się Pan z zapytaniem, jakie stanowisko KE zajęła w sprawie CHAP(2011)03169. Zainteresowanie Pana tą sprawą wzbudziły artykuły opublikowane w czasopiśmie Las Polski 2/2012 oraz 3/2012, w których to artykułach powołano się na stwierdzenia KE zawarte w listach odpowiadających na skargę zarejestrowaną pod ww. numerem referencyjnym. Pana zapytanie zostało zarejestrowane pod numerem referencyjnym CHAP (2012) 1352.

Zauważyć należy, iż Komisja Europejska zamknęła sprawę zarejestrowaną pod numerem referencyjnym CHAP (2011) 03169 nie znajdując podstaw do wszczęcia przeciwko Polsce postępowania o naruszenie z tytułu art. 258 TFUE na podstawie informacji przedstawionych w skardze zarejestrowanej pod ww. numerem. Zarzuty zawarte w skardze dotyczyły faktu łamania przez Polskę prawa unijnego poprzez fakt braku ochrony w prawodawstwie polskim siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000.

Odpowiadając na Pana zapytanie, co do stanowiska zajętego w sprawie, zauważyć należy, iż służby Komisji zostały poinformowane o przytoczonych przez Pana w liście z dnia 4 maja 2012 r. publikacjach, i po zapoznaniu się z nimi, KE wystosowała do skarżącego list wyjaśniający. W liście tym została zawarta następująca analiza:

"Przed wszystkim zauważyć należy, jak wyjaśniono już we wcześniejszych listach z 24 listopada 2011 r. oraz 19 grudnia 2011 r., że Komisja Europejska ma kompetencje do kontrolowania właściwej transpozycji prawa unijnego i może jedynie zajmować się domniemanym nieprzestrzeganiem Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i zagadnieniami będącymi przedmiotem prawa wtórnego UE. Pana skarga została zatem rozpatrzona w świetle istniejącego prawa unijnego, podczas gdy sprawy regulowane wyłącznie przepisami prawa polskiego są w zakresie wyłącznej kompetencji polskich władz.

W artykule opublikowanym w czasopiśmie "Las Polski" (3/2012) twierdzi Pan, powołując się, m.in. na korespondencję ze służbami Komisji w ramach skargi CHAP (2011) 3169, iż prawodawstwo unijne chroni siedliska gatunków jedynie na obszarze Natura 2000. Z tego wyciąga Pan wniosek (opierając się także na niefortunnym i nie do końca zgodnym z prawdą zdaniem z listu KE z 19 grudnia 2011 r.), iż siedliska poza obszarami Natura 2000 nie są objęte regulacjami prawa unijnego. W tym względzie zauważyć należy, iż nie można się zgodzić z taką interpretacją prawa UE. Rzeczywiście zdanie zawarte w liście Komisji z dnia 19 grudnia 2011 r., w którym stwierdzono „ochrona siedlisk poza obszarami Natura 2000 nie wchodzi w zakres ochrony prawa unijnego” zostało użyte jako pewien skrót myślowy, a wyjęte z kontekstu Pana skargi na brak odpowiednich przepisów ochrony siedlisk poza obszarem Natura 2000 w prawie polskim, może prowadzić do całkowicie mylnych wniosków (co artykuł Pana zamieszczony w magazynie "Las Polski" zdaje się potwierdzać).

W tym miejscu trzeba wyjaśnić, że dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dalej jako dyrektywa siedliskowa) wprowadza różne stopnie ochrony: najwyższy na obszarach Natura 2000 (w tym szczególnie wysoki dla gatunków i siedlisk priorytetowych), lecz również dla gatunków z załącznika IV dyrektywy i ich siedlisk (na obszarach Natura 2000 i poza nimi), oraz ogólny cel ochrony różnorodności biologicznej w Unii Europejskiej (UE). W związku z tym, siedliska poza obszarami Natura 2000, choć rzeczywiście nie podlegają ochronie określonej w art. 6 dyrektywy siedliskowej ani ochronie gatunkowej w rozumieniu art. 12 tej dyrektywy, nie są jednak wykluczone z zakresu prawodawstwa unijnego. Przede wszystkim, wszystkie siedliska przyrodnicze, w tym również te poza obszarami Natura 2000, objęte są nadrzędnym celem dyrektywy siedliskowej wyrażonym w art. 2 ust. 1, którym jest "przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do których stosuje się Traktat" oraz w art. 2 ust. 2, który mówi, iż dyrektywa ma na celu "zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty". Dodatkowo, do wszystkich siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty odnosi się art. 11, który mówi, że "państwa członkowskie prowadzą nadzór nad stanem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków, o których mowa w art. 2, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym". Zgodnie zaś z art. 17 dyrektywy siedliskowej, państwa członkowskie mają także obowiązek przedstawiania Komisji sprawozdań ze środków ochrony przewidzianych w art. 6 ust 1, ale także z wyników nadzoru określonego w art. 11 dyrektywy. W ramach dyrektywy siedliskowej, należy odnieść się także do artykułu 12 dyrektywy, który ustanawia system ochrony gatunkowej. Stosowanie wprowadzonych przez ten artykuł zakazów, m.in. dotyczących pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu i odpoczynku gatunków chronionych (zob. art. 12 ust. 1 lit d dyrektywy) może być istotne także dla siedlisk, w tym tych znajdujących się poza obszarem Natura 2000. Również zakazy nałożone przez art. 13 dyrektywy siedliskowej, a odnoszące się do ochrony gatunkowej roślin wymienionych w załączniku IV lit b) w niektórych sytuacjach mogą mieć wpływ na zasady postępowania z siedliskami, w tym z siedliskami znajdującymi się poza obszarami Natura 2000. Wreszcie należy wspomnieć o artykule 22 dyrektywy siedliskowej, który w lit. b) nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, "aby celowe wprowadzenie do stanu dzikiego dowolnego gatunku, który nie jest rodzimy na ich terytorium było uregulowane w taki sposób, by nie zaszkodził siedliskom przyrodniczym w obrębie ich naturalnego zasięgu lub dzikiej rodzimej faunie i florze oraz, jeśli uznają to za konieczne, wprowadzają zakaz takiego wprowadzenia."

oraz o artykule 10 dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie dążą do pobudzenia zagospodarowania elementów krajobrazu, które mają duże znaczenia dla fauny i flory, w szczególności w odniesieniu do elementów, które ze względu na swą liniową lub ciągłą strukturę bądź pełnią funkcję ostoi są istotne dla migracji, rozprzestrzeniania i wymiany genetycznej dzikich gatunków.

Drugim aktem prawnym, który jest szczególnie istotny z punktu widzenia ochrony siedlisk, także położonych poza obszarem Natura 2000, jest dyrektywa 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dalej jako dyrektywa ptasia). Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na artykuł 4 ust. 4 drugie zdanie ww. dyrektywy, wg którego "Państwa członkowskie dążą również do uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk poza tymi obszarami ochrony." Istotne są również przepisy art. 3 dyrektywy ptasiej. Art. 3 ust. 1 stanowi, iż "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", a zgodnie z art. 3 ust. 2 taka ochrona, zachowanie i przywracanie biotopów i naturalnych siedlisk obejmuje m.in. "utrzymanie i gospodarowanie, zgodnie z potrzebami ekologicznymi naturalnych siedlisk w ramach stref ochronnych i poza nimi". Zwrócić należy uwagę także na zakazy ustanowione na podstawie art. 5 dyrektywy ptasiej, przestrzeganie których może mieć znaczenie dla siedlisk znajdujących się poza obszarem Natura 2000 (np. zakaz uszkodzania gniazd, usuwania gniazd czy umyślnego płoszenia ptaków, zwłaszcza w okresie lęgowym).

Ponadto, zwrócić uwagę trzeba na dwie dyrektywy regulujące kwestie ocen, tj., dyrektywę 2011/92/EU w sprawie oceny wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (dalej jako dyrektywa OOS) oraz dyrektywę 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (dalej jako dyrektywa SOOS). Zgodnie z wymaganiami art. 5 dyrektywy OOS wykonawca projektu powinien przedstawić informacje, obejmujące, m.in. opis aspektów środowiska, na które przedsięwzięcie może w znaczący sposób oddziaływać, w tym w szczególności na faunę i florę. Tym samym siedliska, także te znajdujące się poza obszarem Natura 2000, znajdują się w zakresie dyrektywy OOS. Zgodnie z art. 5 dyrektywy SOOS podczas przygotowania raportu środowiskowego (w prawodawstwie polskim: prognoza oddziaływania na środowisko) wymagane jest przedstawienie, m.in. informacji na temat potencjalnego znaczącego wpływu na środowisko, w tym w odniesieniu do kwestii różnorodności biologicznej, (...), fauny i flory. Zatem również w ramach dyrektywy SOOS wymagane jest odniesienie się do wpływu przedmiotowego planu na siedliska, również poza obszarem Natura 2000. Równocześnie chciałbym Pana poinformować, iż w stosunku do obu dyrektyw służby Komisji przeprowadziły analizę zgodności przyjętych przepisów i w rezultacie otworzyły sprawy o naruszenie przepisów UE przeciwko Polsce. W wyniku działań podjętych przez Komisję zidentyfikowane niedociągnięcia i nieprawidłowości w transpozycji zostały usunięte (m.in. poprzez przyjęcie Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko) i w rezultacie Komisja zamknęła ww. postępowania o naruszenia. Tym samym, opierając się na obecnie dostępnych informacjach, Komisja nie ma podstaw przypuszczać, by dyrektywy te były nieprawidłowo przetransponowane do polskiego porządku prawnego.

Wreszcie, wyjaśnienia wymaga także, iż siedliska, w tym te położone poza obszarami Natura 2000, znajdują się w zakresie prawa unijnego poprzez dyrektywę 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania

szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (dalej jako dyrektywa szkodowa). Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a) ww. dyrektywy szkody wyrządzone środowisku naturalnemu oznaczają „szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony takich siedlisk lub gatunków. Waga takiego wpływu ma być oceniona w odniesieniu do warunków początkowych, z uwzględnieniem kryteriów określonych w załączniku I.” Z przytoczonej definicji jasno wynika, że objęte są jej zakresem siedliska przyrodnicze, jako takie, a nie jedynie siedliska w ramach obszarów wyznaczonych jako Natura 2000.

W świetle powyżej przedstawionych wyjaśnień nie można się zatem zgodzić z Pana opinią, że siedliska poza obszarami Natura 2000 nie są objęte zakresem środowiskowych dyrektyw unijnych. W tym miejscu chciałbym Pana przeprosić za niecelowe wprowadzenie Pana w błąd stwierdzeniem zawartym w liście z dnia 19 grudnia 2011 r., że "siedliska poza obszarami Natura 2000 nie wchodzą w zakres ochrony prawa unijnego". Stwierdzenie to jest bowiem niezgodne z prawdą i, jak wyjaśnione powyżej, zostało użyte jako pewien niefortunny skrót myślowy. Mam także nadzieję, że przedstawiona powyżej analiza jasno wskazuje, że stwierdzenie to nie znajduje potwierdzenia w unijnych przepisach środowiskowych.

Korzystając z okazji, chciałbym również odnieść się do opinii zawartej w Pana piśmie z dnia 11 grudnia 2011 r. Otóż nieprawdą jest, iż Polska odpowiada jedynie za siedliska przyrodnicze znajdujące się na obszarze Natura 2000. Z przytoczonych powyżej przepisów jasno wynika, że zarówno dyrektywa siedliskowa i ptasia, jak i dyrektywa szkodowa obejmują swoim zakresem siedliska położone także poza obszarami wyznaczonymi jako Natura 2000. Jak wyjaśnione powyżej, zastosowanie mogą mieć także dyrektywy OOS oraz SOOS (w zależności od okoliczności danego przedsięwzięcia czy planu). Odnosząc się do podanego przez Pana konkretnego przykładu nasadzeń sosny zwyczajnej na siedlisku żyznej buczyny (poza obszarem Natura 2000), zauważyć należy, iż nie można a priori wykluczyć (biorąc pod uwagę obowiązek nałożony przez art. 3 ust 2 dyrektywy SOOS, mówiący o konieczności przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko planów przygotowanych dla leśnictwa), iż nasadzenia takie będą miały znaczący negatywny wpływ na środowisko. Zmieniając charakter siedliska nasadzenia takie mogą przecież powodować zmiany w faunie i florze, glebie, stosunkach wodnych, korytarzach migracyjnych itp. Tym samym nie można zgodzić się z Pana stwierdzeniem, iż zniszczenie siedlisk przyrodniczych poza obszarem Natura 2000 nie może być nigdy określone, jako znacząco negatywne oddziaływanie (na środowisko). Z powyższego jasno wynika, iż działania takie mogą wymagać oceny w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

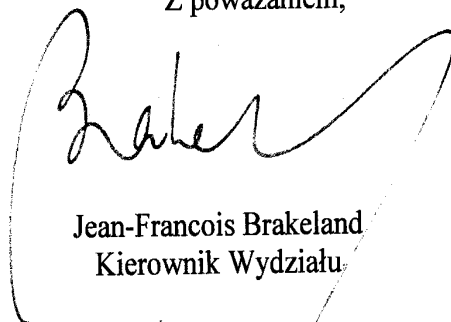
Chciałbym się także ustosunkować do opinii, którą zdaje się Pan przedstawiać w artykule opublikowanym w czasopiśmie "Las Polski" 3/2012, sugerującej, iż państwa polskiego nie obowiązuje już zasada przezorności, gdyż została ona uwzględniona w ramach transpozycji wymogów dyrektywy siedliskowej („zasadę przezorności już zastosowaliśmy”). Rzeczywiście w liście Komisji z dnia 19 grudnia 2011 r. znalazło się odniesienie do faktu, iż zasada ostrożności, jak określona w art. 191 TFUE podlega pewnym ograniczeniom i znajduje swoje odzwierciedlenie w dyrektywach UE dotyczących środowiska. W szczególności zwrócić uwagę należy na fakt, iż sama zasada ostrożności, bez odniesienia do faktu łamania konkretnych przepisów ustanowionych na poziomie unijnym z zasady nie może być przedmiotem postępowania o naruszenie na podstawie art. 258 TFUE. Nie oznacza to jednak, że państwa członkowskie zwolnione są z obowiązku stosowania zasady ostrożności. Oczywiście jest, że państwa członkowskie

zobowiązane są do przestrzegania przepisów unijnych, a czyniąc to powinny się kierować właśnie zasadą przezorności. W tym miejscu należałoby zwrócić szczególną uwagę na art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, w ramach którego rozpoznanie (tzw. screening), czy przedsięwzięcie może mieć znaczący wpływ na integralność obszaru Natura 2000 zawsze powinno opierać się na zasadzie przezorności i w przypadku wątpliwości należy założyć istnienie takiego wpływu i przeprowadzić odpowiednią ocenę. Kwestia ta jest szerzej omówiona w wytycznych Komisji do stosowania art. 6(3) dyrektywy siedliskowej. (...)

Mam nadzieję, że przedstawione powyżej wyjaśnienia pomogą Panu w zrozumieniu wymagań przepisów unijnych w odniesieniu do siedlisk poza obszarami Natura 2000. W przyszłości, gdyby był Pan zainteresowany interpretacją przepisów unijnych, sugerowałbym złożenie do Komisji zapytania o interpretację przepisów UE, a nie skargi na państwo członkowskie, gdyż rodzaj analizy towarzyszący obu procedurom nie jest tożsamy. W przypadku skargi, służby Komisji badają, czy istnieją wystarczające przesłanki ku temu, by zidentyfikować potencjalne naruszenie prawa unijnego. Zgodnie z Komunikatem Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego [COM (2012)154 wersja ostateczna] "Aktualizacja zasad postępowania w przedmiocie stosowania prawa unijnego", nadawanie biegu skardze jest uzależnione od rodzaju zgłoszonego problemu, jego przyczyn, prawdopodobnych skutków i priorytetów określonych przez Komisję w Komunikacie „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego” [COM(2007)502 wersja ostateczna]. W sytuacji wniosku o interpretację przepisów unijnych, w zależności od sposobu, w jaki sformułowane jest pytanie, odpowiedź może być znacznie szersza, niż analiza skargi i nie jest ograniczona do sprawdzenia, czy zostały naruszone przepisy unijne w świetle artykułu 258 TFUE."

Mam nadzieję, że przytoczone powyżej wyjaśnienia odpowiadają na Pana pytanie o stanowisko KE w sprawie CHAP (2011)3169.

Z poważaniem,



Jean-Francois Brakeland
Kierownik Wydziału