

Odpowiedź na uwagi do projektu programu ochrony niedźwiedzia - Klub Przyrodników

W związku z udostępnionym przez Państwa projektem „Programu ochrony niedźwiedzia” (Selva i in., wersja z 28.11.2011), uprzejmie proszę o rozważenie następujących uwag:

1. *Niejasna jest struktura strategii, w szczególności relacja między jej głównym tekstem, a „załącznikiem nr 1”. Np. po spis postulowanych działań udrażniających „punkty krytyczne”, albo po postulaty ochronne względem „obszarów o wysokiej jakości środowiska” (secure habitat areas)” trzeba dopiero sięgnąć do załącznika. Sugerujemy, by nawet za cenę zwiększenia objętości strategii, wszystkie działania do podjęcia zostały zapisane w głównym tekście strategii, a odesłania do załącznika dotyczyły co najwyżej map, opisów i in. szczegółowej dokumentacji.*

Odpowiedź: Zgadza się z tą sugestią. Pierwsza wersja Programu Ochrony była wersją pełną, ale recenzenci zgodnie stwierdzili, że jest ona zbyt obszerna. Zgadza się, że Załącznik 1 w pełnej formie mógł być mylący i w związku z tym wykluczaliśmy go z obecnej wersji programu, a ważniejsze szczegóły uwzględniliśmy w głównym dokumencie.

2. *Postulując zmiany w prawie karnym, gwarantujące skuteczną penalizację kłusownictwa na niedźwiedzia, można wskazać podstawę prawną prawa europejskiego, w postaci art. 5 dyrektywy 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska przez prawo karne – który wymaga bezwzględnie, by czyny polegające m. in. na zabijaniu chronionych gatunków dzikiej fauny, z wyjątkiem przypadków gdy dotyczy to zanieczyśniania ilości osobników i ma nieznaczny wpływ na zachowanie gatunków, były uznane za przestępstwa i podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstrasającym sankcjom karnym.*

Odpowiedź: W pełni się zgadzamy i doceniamy cenną sugestię. Uwzględniliśmy cytowaną Dyrektywę w obecnej wersji Programu w podrozdziałach 8.1 i 8.2.

3. *Postulując „zwiększenie czujności służb ochrony przyrody wobec aktywności powodującej niepokozenie niedźwiedzi”, sugerujemy wyraźne wskazanie obowiązującej do tego podstawy prawnej w prawie europejskim, w postaci art. 12 ust 1b dyrektyw siedliskowej. W świetle utrwalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, samo istnienie zakazu niepokozenia nie jest wystarczającą realizacją tego obowiązku, a konieczne jest podjęcie konkretnych działań zapewniających skuteczność tego zakazu.*

Odpowiedź: Uwzględniliśmy to w proponowanym dokumencie (zobacz podrozdziały 7.2 i 8.2). W powyższym rozumieniu, zaproponowane przez nas działania, czyli ograniczenie działalności ludzkiej w matecznikach w sezonie rozrodczym i w okresie gawrowania, są w pełni zgodne z wymogami Dyrektywy Siedliskowej (zobacz komentarze poniżej).

4. *Zestaw postulatów dotyczących planowania przestrzennego, infrastruktury drogowej, infrastruktury narciarskiej i turystycznej, potrzeby istnienia niepofragmentowanych (także drogami leśnymi!) kompleksów leśnych powinien stanowić obligatoryjne wytyczne do ocen oddziaływania na środowisko (zarówno ocen oddziaływania przedsięwzięć jak i strategicznych ocen oddziaływania planów i programów). Sugerujemy:*
- a) *Przygotowanie, na podstawie w/w rozdziałów strategii, wytycznych do uwzględniania potrzeb ochrony niedźwiedzia w procedurach administracyjnych, w tym przy stosowaniu art. 96 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, przy rozstrzyganiu o potrzebie / braku potrzeby oceny, w przeprowadzanych ocenach. Wytyczne takie powinny być przekazane do RDOS i urzędów gmin na obszarze występowania niedźwiedzia.*
 - b) *Zwrócenie szczególnej uwagi na częstą niestety praktykę rozstrzygania, że pojedyncza zabudowa mieszkaniowa nie wymaga oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Zwrócenie uwagi gminom i RDOŚiom, że w obszarach występowania niedźwiedzia, oddziaływanie pojedynczej rozproszonej zabudowy na przedmiot ochrony może być znacząco negatywne.*
 - c) *Zwrócenie szczególnej uwagi na inwestycje w zakresie budowy, rozbudowy i remontów dróg leśnych (pod nazwą remontów często przeprowadzana jest rozbudowa), w tym na fakt, że takie inwestycje również mogą wymagać oceny oddziaływania na środowisko lub/i na obszar Natura 2000.*

Odpowiedź: W pełni zgadzamy się z powyższymi komentarzami i wymienione aspekty były uwzględnione w dokumencie. W wersji poprawionej jaśniej podkreśliliśmy obowiązek uwzględniania potrzeb ochronnych gatunku w strategiach planowania przestrzennego, a także ocenach wpływu na środowisko (podrozdziały 7.1. 7.2, 8 i 9). Obecnie uwzględniamy także (podrozdział 7.1), że wytyczne do uwzględniania potrzeb ochrony niedźwiedzia w procedurach administracyjnych powinny być wypracowane przez administrację ochrony środowiska (GDOS), i że takie inwestycje, zwłaszcza na obszarach rozrodu niedźwiedzia, powinny wymagać oceny wpływu na środowisko.

5. *W naszej ocenie, już w obecnym stanie prawnym nadleśniczy może i powinien obejmować zakazem wstępu do lasu obszary wokół miejsca gawrowania niedźwiedzia, wykonując art. 26 ust 2 pkt 3 ustawy o lasach (zakaz wstępu do „ostoi zwierząt”). Brzmienie tego przepisu nie wskazuje na zawężenie go do zwierząt łownych, ani też nie wskazuje na zawężenie tego przepisu do stref ochrony wyznaczonych na podstawie przepisów o ochronie przyrody. W tej sprawie nie są więc konieczne zmiany legislacyjne, a raczej wypracowanie i wdrożenie pewnej praktyki stosowania prawa już istniejącego. W praktyce, uważamy że zakaz wstępu na podstawie art. 26 ustawy o lasach powinien być stosowany dość szeroko, zawsze gdy istnieje podwyższone niebezpieczeństwo niepokojenia niedźwiedzi; także wobec miejsc podejrzanego tylko gawrowania.*

Zwracam też uwagę, że przepis art. 26 ustawy o lasach mógłby zostać wykorzystany również do ochrony przed presją antropogeniczną (w tym np. zbieractwem poroży) wskazanych w strategii „obszarów o wysokiej jakości środowiska” (secure habitat areas) – gdyby zinterpretować, że stanowią one „ostoje zwierząt”.

Odpowiedź: Ustanowienie „ostoi zwierząt” mogłoby być możliwym rozwiązaniem ograniczającym dostęp do obszarów o szczególnym znaczeniu i kiedy wymagane jest szybkie działanie. Całkowicie zgadzamy się, że Lasy Państwowe powinny zastosować art. 26 ustawy o lasach w szerokim znaczeniu, nie tylko dla zarządzania lasami i zwierzyną łowną, ale też dla realizacji celów ochrony populacji niedźwiedzia. Na przykład ochrona czasowych miejsc żerowania przed zbieraniem borówek mogłaby być stosowana przez nadleśnictwa ze skutkiem natychmiastowym. Nie zgadzamy się jednak, że dobrym pomysłem jest ustanawianie „ostoi zwierząt” w „obszarach o wysokiej jakości środowiska” (w obecnej wersji programu nazywanych „matecznikami”), które to mają być obszarami całkowicie wolnymi od zakłóceń ze strony człowieka w okresie zimy. Zgodnie z ustawą o lasach (art. 26, 28, 29), w „ostojach zwierząt” zezwala się na polowania i inne działania związane z zarządzaniem zasobami leśnymi, a więc dostęp nie jest ograniczony.

6. *Należy podkreślić, że z prawa europejskiego wynika ciążący na Polsce obowiązek skutecznej ochrony „miejsc rozmnażania się i odpoczynku” niedźwiedzia. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, obowiązek ten musi być traktowany szeroko. Dla jego wypełnienia nie jest wystarczające samo istnienie zakazu niepokojenia gawrujących niedźwiedzi ani możliwość tworzenia okresowych stref ochronnych wokół gawr, a konieczne jest zastosowanie wszelkich koniecznych środków, które zapewnią skuteczną ochronę takich miejsc. W dodatku, „miejsce rozmnażania się i odpoczynku” musi być rozumiane szeroko i w sposób funkcjonalny (por. wyrok C-383/09 chomik alzacki i powiązana z nim opinia rzecznika generalnego), a więc nie tylko jako sama gawra, tylko jako fragment terenu wybrany przez niedźwiedzia do założenia gawry. Należałoby rozważyć, czy linia orzecznicza Trybunału wyrażona w opinii i wyroku w sprawie C-383/09, nie powinna być wręcz zastosowana do wymienianych w strategii „obszarów o wysokiej jakości środowiska” (secure habitat areas) – jako kluczowych obszarów dla niedźwiedzia (podobnie jak w sprawie C-383/09 chodziło o kluczowe strefy dla chomika). Treść wyroku i opinii w sprawie C-383/09 jest dostępna na www.curia.eu.*

Odpowiedź: Całkowicie się zgadzamy. W większości przypadków miejsce gawrowania jest znane *a posteriori*, ale strefa jest i tak za mała dla całkowitego zagwarantowania spokoju w tym okresie. Naszym zdaniem unikanie zakłóceń tego okresu oraz ochrona miejsc gawrowania i rozrodu powinno zawierać dwa komponenty:

- (1) Utrzymanie w ustawie o ochronie przyrody delegacji do wyznaczania strefy ochronnej 500 m wokół gawr. Miejsca gawrowania były udokumentowane przez Jakubca (2001)¹ i w raporcie o gawrach dla WWF (Zyśk-Gorczyńska i Jakubiec 2011)² oraz są stale rejestrowane przez naukowców i w raportach o składzie gatunkowym parków narodowych. Reprezentują one obszary potencjalnie odpowiednie do zimowania. Powinno się unikać ich niszczenia poprzez rozwój infrastruktury (np. dróg leśnych czy budownictwa mieszkalnego).
- (2) Otwarcie nowej możliwości prawnej do utworzenia stref ochrony większych fragmentów zlokalizowanych w obszarach zimowania niedźwiedzi, które mogą łatwo stać się obszarami wolnymi od zakłóceń ze strony człowieka, np. obszary o wysokiej jakości środowiska (teraz mateczniki) zaprezentowane w proponowanym dokumencie. Powierzchnia i kształt tych obszarów nie powinny być ograniczane prawnie, ale wyznaczane zależnie od sytuacji.

¹ Jakubiec Z. 2001. Niedźwiedź brunatny *Ursus arctos* L. w polskiej części Karpat. *Studia Naturae* 47.

² Zyśk-Gorczyńska E. i Jakubiec Z. 2011. Zapewnienie odpowiednich warunków zimowania niedźwiedzi w polskiej części Karpat: wytyczne do wyznaczania rejonów gwarowania i strefowej. Opracowanie zbiorcze, WWF Polska, Wrocław.

7. *W strategii pożądana byłaby informacja, w jaki sposób jest obecnie wykorzystywana możliwość wyznaczania, na podstawie art. 60 ust 3, stref ochronnych wokół gawr niedźwiedzia. Ile takich stref zostało dotychczas w Polsce wyznaczonych? Jaka jest skuteczność tej regulacji?*

Odpowiedź: Tym aspektem zajęliśmy się szczegółowo w Załączniku 1 poprzedniej wersji dokumentu. Ponieważ z obecnej wersji Załącznik 1 został wykluczony, najważniejsze informacje podsumowaliśmy w podrozdziałach 8.2 i 7.2. Poza kilkoma wyjątkami stref wyznaczonych w Tatrzańskim Parku Narodowym, nie ma informacji o innych wyznaczonych strefach ochronnych wokół gawr w polskich Karpatach. Gawry ciężarnych samic są najważniejsze dla ochrony, ale ich lokalizacja może być znana tylko jeśli zwierzę ma założoną obrozę telemetryczną. W większości przypadków (np. wypłoszona samica z młodymi) lokalizacje są znane tylko *a posteriori*, a więc efektywność ochronna jest zerowa. W przypadku gawr w zagłębieniach skalnych i jaskiniach, jak np. na terenie TPN, niektóre z nich są ponownie używane w kolejnych latach. Tak więc uważamy, że, mimo iż nie jest to zbyt efektywne, należy utrzymać obecną strefę ochronną 500 m uwzględnioną w obowiązującej ustawie o ochronie przyrody, ponieważ w konkretnych przypadkach wymienionych powyżej, może być to skuteczne. Obszary reprezentujące potencjalne miejsca gawrowania powinny być chronione przed dalszym rozwojem i uwzględniane w planach ochrony. Jednak aby zwiększyć skuteczność tych działań i zapewnić bezpieczne miejsca gawrowania i rozrodu *a priori*, w celu rzeczywistego zagwarantowania niedźwiedziom stref spokoju w tych krytycznych okresach, proponujemy utworzenie stref ochrony w okresie od 1 listopada to 30 kwietnia w obszarach o wysokiej jakości środowiska (teraz mateczniki). Ograniczenie dostępu ludzi do tych stref jest też ważne z punktu widzenia ich bezpieczeństwa i dla zapobiegania sytuacjom konfliktowym.

8. *Sugerujemy oszacowanie kosztów udroźnienia „punktów krytycznych” ciągłości ekologicznej łańcucha Karpat (propozycje, jakie rozwiązania byłyby potrzebne w tych punktach, są zawarte w załączniku nr 1)*

Odpowiedź: Całkowicie rozumiemy potrzebę oszacowania kosztów, jednak wymaga to właściwych i szczegółowych ustaleń dla każdego z punktów krytycznych, co nie było możliwe w ramach projektu (ramy czasowe, cele, ograniczone zasoby ludzkie). Przywracanie korytarzy z reguły wymaga wykupu prywatnych gruntów i ogólnie można powiedzieć o bardzo wysokich kosztach. Szacunki kosztów wymagają wiele wysiłku i uważamy to za zasadne w momencie, w którym administracja ochrony środowiska posiada takie zasoby i wolę dla przywrócenia korytarzy w krótkiej perspektywie. Ceny gruntów zmieniają się z czasem i szacunki szybko się dezaktualizują, niemniej jednak zamieściliśmy bardzo orientacyjną analizę kosztów w Załączniku C i rozdz. 7.1.

9. *Pozytywnie opiniujemy podejście polegające na wskazywaniu „obszarów o wysokiej jakości środowiska” (secure habitat areas) i postulat ich ochrony przed wszelką presją antropogeniczną. Proponujemy wyraźne podkreślenie, że takie obszary i zasady ich ochrony powinny być wprowadzone do sporządzanych właśnie planów ochrony lub planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000.*

Odpowiedź: Zgadamy się z tym i w poprawionej wersji uwydatniliśmy wymogi prawne z tym związane. Zobacz nasze komentarze powyżej.

10. *Sugerujemy pogłębienie międzynarodowego aspektu ochrony niedźwiedzia. Strategia słusznie identyfikuje potrzebę współpracy w tym zakresie. Tymczasem, podjęte próby utworzenia grupy roboczej ze Słowacją zamarły. Tymczasem, odstrzały niedźwiedzi na Słowacji znacząco wpływają na ich polską populację, w tym populacje lokalne w polskich obszarach Natura 2000. Wątpliwa jest zgodność tych odstrzałów z wymogami art. 12 dyrektywy siedliskowej. Uważamy, że strategia powinna wyartykułować postulat wyznaczenia 'stref bezpieczeństwa niedźwiedzia' wzdłuż polskiej granicy na Słowacji, zapewniających bezpieczeństwo niedźwiedziom wychodzącym z polskich obszarów Natura 2000 na terytorium Słowacji (rozwiązanie takie może być oparte na europejskich wymogach prawnych co do ochrony obszaru Natura 2000). Należałoby także rozważyć podjęcie działań międzynarodowych (Polska ma w tym przypadku prawo skargi do trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) wobec odstrzałów niedźwiedzi na Słowacji. Sugerujemy także rozważenie, jakie stanowisko należałoby zająć wobec polowań na niedźwiedzie prowadzonych w Rumunii i na Ukrainie. Na terytorium Polski istotny jest tu aspekt ewentualnego zastosowania art. 80 ustawy Prawo Ochrony Środowiska wobec reklamowania w Polsce usług turystyki łowieckiej do Rumunii i na Ukrainę w tym celu.*

Odpowiedź: Zgadamy się z tym i wyjaśniliśmy w dokumencie, że odstrzał niedźwiedzia na Słowacji, a także na Ukrainie, może wpływać na stan ochronny niedźwiedzia w Polsce i na obszarach Natura 2000. Zaproponowaliśmy również „wspólne wyznaczenie obszarów na terenach przygranicznych, gdzie odstrzał niedźwiedzi nie powinien być dozwolony”, podobnie jak w zasugerowanych przez nas 'strefach bezpieczeństwa niedźwiedzia' (patrz rozdz. 7.2). Sugerujemy również, że administracja ochrony środowiska zwróci się do administracji Słowacji o zaprzestanie odstrzału w konkretnych obszarach granicznych, które zaproponowaliśmy w poprawionej wersji Programu. W każdym razie taka oficjalna prośba będzie punktem wyjściowym do rozpoczęcia negocjacji z krajami sąsiednimi.

11. *Podzielamy sformułowane w strategii postulaty co do poprawy warunków życia niedźwiedzi w niewoli. Podzielamy pogląd o konieczności zmiany rozporządzenia dotyczących minimalnych warunków utrzymywania niedźwiedzi, zwracając uwagę że obecna regulacja wydaje się być sprzeczna z dyrektywą o ogrodach zoologicznych. Natomiast przytoczone w strategii przypadki łamania nawet obowiązujących wymogów prawnych wymagają natychmiastowej reakcji.*

Odpowiedź: Całkowicie zgadzamy się z powyższą uwagą.

12. *W strategii oszacowano koszty monitoringu, ale należałoby oszacować koszty realizacji pozostałych działań, także np. działań udrażniających punkty krytyczne dla ciągłości ekologicznej w łuku Karpat.*

Odpowiedź: Patrz odpowiedź w punkcie 8.

Niezależnie od powyższych uwag, pozytywnie opiniuję projekt strategii, uważając że powinien on być podstawą ochrony niedźwiedzia w Polsce. Podkreślam też, że wiedza zgromadzona w strategii powinna być ze skutkiem natychmiastowym przekazana do wykorzystania w prowadzonych postępowaniach w sprawie strategicznych ocen oddziaływania planów na środowisko, ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, ocen oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000, a także w sporządzanych planach zadań ochronnych i planach ochrony dla obszarów Natura 2000.

Odpowiedź: Wyjaśniliśmy to w podrozdziałach 7.1 i 9.

z poważaniem

do wiadomości

- *Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Warszawa*