



Poznań, 14 lipca 2009 r.

OPINIA

dotycząca projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie listy roślin, zwierząt i grzybów gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym

Niniejsze rozporządzenie jest bardzo potrzebne dla skutecznej ochrony rodzimej przyrody przed zagrożeniami wynikającymi z inwazji gatunków obcych. Przy ocenie projektu należy brać pod uwagę funkcje i skutki prawne tego aktu. Wynikają one z art. 120 ust. 2-2f oraz ust. 3 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2009 r. o ochronie przyrody. Można je streścić w następujący sposób: **Sprowadzanie do kraju, przetrzymywanie, prowadzenie hodowli, rozmnażanie i sprzedaż na terenie kraju (żywych) okazów gatunków wymienionych w tym rozporządzeniu wymaga zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, wydawanego wg zasad określonych w ustawie.**

1. Podstawową wątpliwością, którą budzi ten projekt, jest to, czy przy jego tworzeniu uwzględniano opisaną wyżej funkcję prawną tego rozporządzenia. Wydaje się, że wiele z gatunków zamieszczono na liście bez takiej analizy – rozpatrując jedynie, czy są obce i mogą stanowić zagrożenie dla rodzimej przyrody.
2. Tworząc akty prawne należy brać pod uwagę nie tylko ich poprawność merytoryczną, ale i skuteczność. Prawo, którego części przepisów nie da się sprawnie i skutecznie przestrzegać, może przynieść skutki odwrotne od oczekiwanych. Jeśli np. posiadanie okazów niektórych gatunków bez zezwolenia będzie karane, a organy ochrony przyrody nie będą w stanie sprawnie i właściwie rozpatrywać wniosków, może to doprowadzić do pozbywania się ich przez właścicieli poprzez nielegalne wypuszczanie do środowiska. Przy konstruowaniu opiniowanej listy zapewne zabrakło refleksji nad skutecznością proponowanych rozwiązań.
3. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że przepisy ustawowe regulujące to zagadnienie są bardzo niedoskonałe i zawierają wiele braków. Właściwe i kompleksowe uregulowanie problemu gatunków obcych w jednym artykule zawierającym 10 ustępów jest w zasadzie niemożliwe. Brakuje przepisów przejściowych czy różnych rozwiązań szczegółowych. Zasady regulujące to zagadnienie nie są bezpośrednio powiązane z tymi dotyczącymi gatunków podlegających innym ograniczeniom, choć rozwiązanie takie znacząco ułatwiłoby stosowanie i przestrzeganie prawa (rejestracja, znakowanie, zasady kontroli itp.). Część z tych braków i niedoskonałości można usunąć poprzez odpowiednie zapisy w samym rozporządzeniu. Niestety, w omawianym projekcie nie skorzystano z tej możliwości.

Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody „Salamandra” wyraża opinię, że zarówno tytuł i treść rozporządzenia jak i lista gatunków powinny zostać poddane ponownej analizie, z uwzględnieniem powyższych trzech punktów. Poniżej przedstawiono uwagi szczegółowe, które mogą być pomocne przy tej analizie.



I. Tytuł rozporządzenia

Zgodnie z § 120 ust. 5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z reguły w tytule rozporządzenia nie powinno się powtarzać sformułowań z upoważnienia ustawowego, lecz w sposób możliwie zwięzły należy określić zakres spraw, które akt ten reguluje. Tymczasem w opiniowanym projekcie tradycyjnie powtórzono rozbudowany tekst z delegacji ustawowej, który po pierwsze jest zbyt długi, a po drugie i najważniejsze – zupełnie nie oddaje znaczenia tego rozporządzenia. Proponujemy rozważyć następujący tytuł, który co prawda także jest dość długi (choć znacząco krótszy od obecnego), jednak znaczenie czytelniej oddaje zakres normowanych spraw (znaczenie rozporządzenia):

„Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia ... w sprawie listy gatunków obcych, których import, przetrzymywanie, hodowla, rozmnażanie i sprzedaż wymagają zezwolenia”

II. Treść rozporządzenia

Delegacja ustawowa nie daje dużych możliwości jeśli chodzi o swobodę rozwiązań zastosowanych w tym rozporządzeniu. Jednak z zastosowaniem dopuszczalnych technik można częściowo zrównoważyć dwa poważne braki w zapisach ustawowych.

A. Jakie okazy?

Zapis ustawowy nie precyzuje, czy zakazy z art. 120 ust. 2 dotyczą wszystkich okazów (tak można rozumieć ten przepis przy zastosowaniu wykładni literalnej), czy jedynie okazów żywych i propagul (jak to było intencją ustawodawcy). Niedopowiedzenie to można usunąć, podając odpowiednie zawężenie przy ustanowieniu listy. Rozwiązanie takie jest dopuszczalne pod względem legislacyjnym i zastosowano je już w tym projekcie (przy niektórych gatunkach zastosowano przypisy/symbole wskazujące, że tylko część okazów czy sytuacji jest objęta rozporządzeniem). Przykładowo obecny tekst § 1 można zapisać jako jego ust. 1 i dodać ust. 2 w brzmieniu:

„2. Załącznik, o którym mowa w ust. 1, obejmuje wyłącznie okazy żywe, w tym zdolne do rozwoju jaja, nasiona i inne propagule.”

B. Wprowadzanie w życie

Ustawa nie przewiduje żadnych okresów przejściowych. Wprowadzenie tego rozporządzenia w obecnym kształcie, nawet przy znaczącym skróceniu listy gatunków w stosunku do obecnej propozycji, przy założeniu, że będzie ono przestrzegane, spowoduje, że początkowo trzeba będzie wydać dziesiątki tysięcy zezwoleń na posiadanie okazów, które już znajdują się w posiadaniu ludzi i instytucji. Ani GDOŚ nie będzie w stanie rozpatrywać tych wniosków w ustawowym terminie, ani PROP nie będzie w stanie ich wszystkich opiniować w ciągu 14 dni od otrzymania. Może to spowodować całkowite zapchanie się systemu i kompromitację przepisu, co zmniejszy jego skuteczność. Również zastosowanie jedynie 14 dniowego *Vacatio legis* oznacza, że brak będzie czasu na odpowiednie rozpropagowanie informacji o tym nowym przepisie, a posiadacze zwierząt nie będą mieli wystarczająco czasu na przygotowanie i złożenie wniosków. Poza tym niektóre podmioty potrzebować będą pewnego czasu na takie dostosowanie warunków przetrzymywania zwierząt, by nie stwarzało to zagrożenia dla rodzimych gatunków lub siedlisk przyrodniczych (dotyczy to w szczególności dużych hodowli, gdzie może to wymagać większych inwestycji).

Wejście w życie tego rozporządzenia jest pilne, ale kilka dodatkowych tygodni zwłoki nie powinno mieć istotnego znaczenia negatywnego. Dlatego proponujemy wydłużenie czasu, po którym rozporządzenie wejdzie w życie. Dodatkowo proponujemy, aby owo wejście w życie nieco rozłożyć w czasie. Rozporządzenie mogłoby najpierw wejść w życie w stosunku do

wszystkich czynności z wyjątkiem posiadania – w odniesieniu do wszystkich gatunków, a w odniesieniu do posiadania – w odniesieniu do większości przypadków, ale z pewnymi wyjątkami. W drugiej kolejności mogłoby wejść w życie w stosunku do posiadania żywych okazów z niewielkiej liczby gatunków, które są hodowane pospolicie przez wiele podmiotów lub dla których wykonanie przez powiatowych lekarzy weterynarii analizy warunków ich przetrzymywania wymagać będzie więcej czasu.

Propozycja odłożenia w czasie wejścia rozporządzenia w życie rozporządzenia dotyczy wyłącznie posiadania żywych okazów, które znajdują się w rękach prywatnych nieraz w ogromnych liczbach, ale fakt posiadania albo jest już znany organom ochrony przyrody (okazy zgłoszone do rejestru starosty albo hodowle norek zarejestrowane u powiatowego lekarza weterynarii), albo jest on łatwy do sprawdzenia także w późniejszym czasie na podstawie oceny wieku ukazu (drzewa). W ten sposób zamiast jednej wielkiej fali wniosków dotyczących już posiadanych okazów można by uzyskać dwie mniejsze, rozłożone w czasie fale, które będą nieco łatwiejsze do opanowania. Przykładowo § 2 mógłby brzmieć:

„§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie:

- 1) *po upływie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia, z zastrzeżeniem przypadków, o których mowa z pkt 2;*
- 2) *po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia w stosunku do posiadania:*
 - a) *zwierząt które w dniu ogłoszenia są wpisane do rejestru, o którym mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, przez podmiot wpisany do tego rejestru;*
 - b) *norek amerykańskich w hodowlach wpisanych do rejestru, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;*
 - c) *drzew mających w dniu ogłoszenia więcej niż 1 rok, w miejscu, w którym rosły w tym dniu.*”

Uwaga – w przypadku przyjęcia propozycji wymienionej w punkcie III.F, lit. c należy z tej propozycji wykreślić jako bezprzedmiotową.

III. Zwartość załącznika

Lista stanowiąca załącznik jest dobrze przygotowaną listą gatunków obcych faunie i florze Polski, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego w Europie mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym. Wygląda to tak, jakby specjaliści dostali zadanie polegające na przygotowaniu takiej właśnie listy i dobrze wywiązali się ze swojego zadania. Lista ta pasuje więc teoretycznie do obecnego tytułu projektu rozporządzenia. Wbrew informacjom zawartym w uzasadnieniu projektu, zestawienie to jednak nie jest dostosowane do funkcji, jakie ma pełnić. Lista ta nie ogranicza się bowiem do gatunków, w stosunku do których wprowadzenie nakazu uzyskiwania zezwolenia na import, przetrzymywanie, hodowlę, rozmnażanie i sprzedaż, może przynieść korzyści przyrodnicze.

Poniżej omówiono podstawowe grupy gatunków, które nie powinny się na tej liście znaleźć:

A. Ryby

Ograniczenia dotyczące gatunków wymienionych w rozporządzeniu są podane w art. 120 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Jednak zgodnie z ust. 3 tego artykułu, ograniczenia te nie dotyczą gatunków ryb, na których wprowadzanie do środowiska jest wymagane zezwolenie ministra właściwego do spraw rolnictwa. Niezależnie od oceny tego zapisu ustawy, póki on obowiązuje, póty zamieszczanie w rozporządzeniu tych gatunków ryb nie ma sensu, gdyż nie pociąga za sobą jakichkolwiek skutków prawnych.

B. Gatunki powszechnie obecne, których inwazja jest spontaniczna

Nie ma sensu wprowadzać zakazu importu, przetrzymywania, hodowli, rozmnażania i sprzedaży okazów gatunków, w stosunku do których nikt lub prawie nikt celowo nie wykonuje tych czynności, a których propagacja w środowisku zachodzi obecnie spontanicznie na masową skalę. Dotyczy to np. niecierpka drobnokwiatowego, biedronki azjatyckiej, stonki, wymienionych w załączniku gatunków grzybów. Uwzględnianie tych gatunków w rozporządzeniu niepotrzebnie je komplikuje i kompromituje.

C. Gatunki posiadane masowo, o niepotwierdzonej inwazyjności w Polsce

Proponujemy ponowne rozważenie, czy zasadne jest obejmowanie zakazami wszystkich gatunków, które tak jak aleksandretta obroźna mogą być i bywają inwazyjne w innych krajach Europy o cieplejszym klimacie, ale w Polsce na razie nie potwierdzono ich ekspansji mimo licznego występowania w hodowlach (potwierdzono jednak w Polsce przypadki skutecznego zimowania osobników tego gatunku na wolności w miastach). Co prawda w odniesieniu do gatunków obcych należy stosować zasadę przezorności, jednak czy jest sens obecnie uwzględniać je w tym załączniku, skoro w innych krajach Unii Europejskiej, w tym także w tych, w których inwazyjność jest już potwierdzona, okazy tych gatunków są sprzedawane i posiadane masowo? Tylko wymieniony gatunek papugi może nieomal podwoić liczbę zezwoleń, które trzeba będzie wydać, obciążając niepotrzebnie administrację i powodując negatywny stosunek społeczeństwa do przepisu. Być może dodanie do rozporządzenia takich taksonów jak aleksandretta obroźna będzie można ponownie rozważyć, gdy podobne rozwiązania w stosunku do nich wprowadzą inne państwa UE i działanie takie miałyby na celu wsparcie ich starań.

D. Gatunki, w stosunku do których zakaz uwalniania do środowiska jest wystarczający

Wydaje się, że w stosunku do niektórych gatunków, ich przypadkowe uwolnienie się do środowiska w warunkach Polskich jest mało prawdopodobne, a jeśli takie przypadki mają miejsce, ich okazy można stosunkowo łatwo odłowić i szansa na ich inwazję jest obecnie niewielka. Dotyczy to w szczególności gatunków dość dużych: renifera czy nandu szarego.

E. Ostryga pacyficzna

Ostryga pacyficzna może znajdować się w handlu spożywczym w stanie świeżym – żywym. Jednak jej ucieczka ze sklepu czy restauracji do morza jest mało prawdopodobna. Jeśli celem jej zamieszczenia na liście jest uniemożliwienie jej hodowli w akwakulturach, to jest to raczej działanie bardzo na wyrost, gdyż ze względu na niskie zasolenie Bałtyku hodowla taka jest raczej z góry skazana na niepowodzenie. Ewentualne lokalne pojawy tego gatunku w Bałtyku w miejscach o większym zasoleniu będą raczej wynikiem jej zawleczenia w wodach balastowych.

F. Drzewa i krzewy

Jeśli przyjąć, że posiadacz gruntu posiada także rosnące na nim drzewa i krzewy, nie wydaje się właściwe, aby podmioty, które w chwili wejścia rozporządzenia w życie miały już na swoim terenie drzewa i krzewy z gatunków zamieszczonych w załączniku, musiały je wycinać lub uzyskiwać zezwolenia na ich posiadanie. Czy nadleśnictwa lub inni posiadacze lasów mają uzyskiwać zezwolenia na wszystkie rosnące na ich gruntach robinie? proponujemy, aby przy drzewach i krzewach dodać przypis:

„nie dotyczy posiadania, bez zmiany ich lokalizacji, drzew i krzewów rosnących już w chwili wejścia rozporządzenia w życie”.

W przypadku przyjęcia tej poprawki, w propozycji, o której mowa w punkcie II.B, zapis dotyczący drzew (§ 2 ust. 2 lit. c) stanie się bezprzedmiotowy i należy go wykreślić.

Opracowanie pełnej listy gatunków zaliczanych do powyższych grup wykracza poza zakres tej opinii. Powinni wykonać to eksperci, którzy przygotowali projekt tej listy i wiedzą w stosunku do każdego taksonu, jakie przesłanki zadecydowały o jego zamieszczeniu. Proponujemy więc zlecenie im dodatkowej analizy tej listy pod kątem pozostawienia jedynie gatunków, w stosunku do których jest sens wprowadzać ograniczenia w imporcie, przetrzymywaniu, hodowli, rozmnażaniu i sprzedaży, z uwzględnieniem powyższych uwag. Opracowanie to powinno dotyczyć także korekty błędów taksonomicznych, które wkrały się do projektu (np. *Corbicula fluminalis* to mięczak, a nie skorupiak).

W załączeniu przesyłamy propozycję listy kryteriów wyboru gatunków obcych do tego rozporządzenia, która została opracowana w grudniu 2008 r. i może być pomocna przy weryfikacji obecnej listy.

Zwracamy jednocześnie uwagę, że wprowadzenie tego rozporządzenia w życie wymagać będzie szeregu działań przygotowawczych. Dotyczy to np.:

- określenia minimalnych warunków przetrzymywania zwierząt i przekazania takiego zestawienia powiatowym lekarzom weterynarii, jako pomocy przy wystawianiu zaświadczeń, o których mowa w art. 120 ust. 2b pkt 8 ustawy o ochronie przyrody;
- określenia przez PROP jednolitych kryteriów oceny wniosków, wykorzystywanych także przez GDOŚ przy ocenie, czy nie zachodzi sytuacja, o której mowa w art. 120 ust. 2d pkt 2 ustawy o ochronie przyrody;
- zwiększenia mocy przerobowych PROP dotyczących formułowania opinii, ze szczególnym uwzględnieniem spodziewanego zalewu wniosków w pierwszym okresie obowiązywania rozporządzenia (teoretycznie nawet do kilkudziesięciu tysięcy w skali roku);
- zapewnienia mocy przerobowych odpowiedniej jednostki w GDOŚ, umożliwiających analizę wniosków i wystawianie zezwoleń we wskazanej wyżej liczbie;
- przygotowania i przeprowadzenia kampanii informacyjnej, komunikującej społeczeństwu fakt wprowadzenia tego rozporządzenia i jego skutki;
- ustalenia organizacyjnych, prawnych i finansowych zasad postępowania w przypadkach, o których mowa w 120 ust. 2d i 2e ustawy o ochronie przyrody, a także w sytuacji łamania przepisów rozporządzenia i zatrzymywania, a następnie orzekania o przepadku okazów z gatunków objętych rozporządzeniem;
- przeszkolenia służb, które miałyby zapewnić przestrzeganie tych przepisów (policji, służby celnej, inspekcji weterynaryjnej);
- rozstrzygnięcia sposobu przestrzegania przez GDOŚ zasady, o której mowa w art. 120 ust. 2d pkt 1 ustawy o ochronie przyrody.

Powyższa lista nie wyczerpuje problemów, które należałoby rozwiązać. Dlatego wyrażamy przekonanie, że wskazane byłoby możliwie pilne zorganizowanie przez DGOS spotkanie organów, służb, instytucji i organizacji, które będą zaangażowane w te działania, w celu przedyskutowania i uzgodnienia tych rozwiązań i ich harmonogramu. Spotkanie takie powinno odbyć się jeszcze przed przyjęciem ostatecznego brzmienia rozporządzenia, gdyż niektóre wnioski mogą wymagać ich uwzględnienia w przepisach. Obecne pisemne konsultacje nie przyniosą takiego samego skutku, jak bezpośrednia wymiana uwag, pomysłów i argumentów.

Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody „Salamandra” jest zainteresowane działaniami na polu ograniczania ryzyka inwazji gatunków obcych i wdrażania tego rozporządzenia – zgłaszamy więc gotowość do współpracy w tym zakresie.

W imieniu PTOP „Salamandra”

dr Andrzej Kepel
prezes

ZALĄCZNIK

KRYTERIA

wyboru taksonów obcych do uwzględnienia w rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 120 ust. 2f ustawy o ochronie przyrody

- 1. JEDNOSTA TAKSONOMICZNA.** Takson może być podgatunkiem, gatunkiem lub rodzajem, który spełnia wszystkie pozostałe kryteria, ewentualnie zawiera w sobie trudne do odróżnienia niższe jednostki taksonomiczne, które nie spełniają tych kryteriów, ale dla zapewnienia egzekwowalności przepisów powinny być także objęte ograniczeniami ze względu na swoje podobieństwo do pozostałych jednostek taksonomicznych z tej grupy, spełniających te kryteria.
- 2. OBCOŚĆ.** Naturalny zasięg występowania tego taksonu nie obejmuje żadnego regionu Polski.
- 3. INWAZYJNOŚĆ.** Okazy tego taksonu są w stanie przeżyć w Polskich warunkach klimatycznych (przeżyć zimę w jakiegokolwiek formie – w tym jako zdolne do kiełkowania nasiona czy jaja) oraz potwierdzono, że są w stanie w naszych warunkach rozmnażać się (ew. biorąc pod uwagę przewidywane przyszłe zmiany klimatu, przy uwzględnieniu długowieczności okazów), lub są w stanie przeżyć i rozmnażać się w innych krajach Unii Europejskiej lub pozostałych krajach ościennych i objęcie ich ograniczeniami wynika z potrzeby solidarnej walki z ich inwazją na terenie Europy.
- 4. ZAGROŻENIE DLA RODZIMEJ PRZYRODY.** Uwolnione do środowiska naturalnego (w Polsce lub na terenie innych krajów Europy) okazy tego taksonu powodują lub mogą powodować możliwe do zdefiniowania zagrożenie dla rodzimych gatunków lub siedlisk przyrodniczych.
- 5. ZNACZENIE HODOWLI LUB UPRAWY, I HANDLU.** Takson ten bywa hodowany lub uprawiany w Polsce lub istnieją przesłanki ku temu, że może stać się w perspektywie 10 lat hodowany lub uprawiany, a ucieczka lub celowe wypuszczanie jego okazów mogą mieć co najmniej w skali regionalnej (lokalnej?) istotne znaczenie dla zwiększenia jego liczebności w środowisku przyrodniczym lub istotnego zwiększenia presji wywieranej przez niego na rodzime gatunki lub siedliska przyrodnicze.
- 6. SKUTECZNOŚĆ OGRANICZEŃ.** Wprowadzenie w stosunku do tego taksonu i skuteczne przestrzeganie ograniczeń wynikających z art. 120 ust. 2, z zastrzeżeniem ust. 3, czyli dotyczących sprowadzania do Polski, przetrzymywania, prowadzenia hodowli (i uprawy), rozmnażania i sprzedaży na terenie kraju, które nie będą obejmowały gatunków ryb, na których wprowadzanie jest wymagane zezwolenie ministra właściwego do spraw rolnictwa, wydawane na podstawie art. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750, z późn. zm) albo art. 29 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz.U. Nr 62, poz. 574, z późn. zm.), może mieć istotne znaczenie w ograniczeniu przedostawania się jego okazów do środowiska przyrodniczego i presji wywieranej przez niego na rodzime gatunki lub siedliska przyrodnicze.

Wersja 02 z 28 XII 2008. Opracowanie – Andrzej Kepel, na potrzeby PROP, MŚ, GDOŚ, IOP PAN i PTOP „Salamandra”.