

An aerial photograph of a dense forest of evergreen trees. A small, red and white biplane is flying through the center of the forest, leaving a wide, misty trail of white spray behind it. The background shows a hazy, distant forest under a pale sky.

Opryski z powietrza w polskich lasach

Analiza prawna

Warszawa, marzec 2024

Autorka: Maja Starosta

Analiza przestrzenna: Jakub Rok

Opracowanie graficzne: Sylwia Niedaszkowska

Wydawca: Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi ul. Mokotowska 33/35,
00-560 Warszawa

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła
© Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi

ISBN: 978-83-966357-1-6

Niniejsza publikacja nie stanowi porady prawnej ani innej usługi doradczej,
a jej treści nie należy traktować jako podstawy jakichkolwiek działań lub
zaniechań.

Spis treści

Zakaz oprysków z powietrza	4
1. Generalny zakaz stosowania oprysków z powietrza w prawie unijnym	4
2. Stosowanie oprysków z powietrza w prawie polskim	5
Opryski z powietrza w polskich lasach	7
1. Uwagi wstępne.....	7
2. Plany zabiegów agrolotniczych w polskich lasach zatwierdzone przez WIORiN w 2023 r.....	8
Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszary Natura 2000 w odniesieniu do oprysków z powietrza w lasach	13
1. Ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 w prawie unijnym.....	13
1.1. Art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej	13
1.2. Pojęcie przedsięwzięcia w dyrektywie siedliskowej.....	13
1.3. Obowiązek przeprowadzenia odpowiedniej oceny skutków przedsięwzięcia zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej	14
2. Ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 w prawie polskim.....	15
3. Opryski z powietrza jako przedsięwzięcie wymagające oceny oddziaływania na obszary Natura 2000	16
Podsumowanie	18
Rekomendacje	19

Zakaz oprysków z powietrza

1. Generalny zakaz stosowania oprysków z powietrza w prawie unijnym

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 309, str. 71 z późn. zm.) („**dyrektywa pestycydowa**”) wprost wskazuje, że **opryski pestycydami z powietrza potencjalnie mogą mieć znaczący, negatywny wpływ na zdrowie ludzi i na środowisko**, w szczególności wskutek znoszenia cieczy roboczej (motyw 14)¹.

Zgodnie z art. 3 pkt 5 dyrektywy pestycydowej **oprysk z powietrza oznacza każdą aplikację pestycydów za pomocą statku powietrznego** (samolotu lub śmigłowca)².

Na mocy art. 9 ust. 1 tej dyrektywy opryski z powietrza są zabronione.

Odstępstwa są możliwe, ale tylko w szczególnych przypadkach i z zastrzeżeniem spełnienia (łącznie) następujących warunków:

- musi wystąpić **brak wykonalnych metod alternatywnych** lub **muszą wystąpić wyraźne korzyści pod względem ograniczenia wpływu na zdrowie ludzi i środowisko** w porównaniu do aplikacji pestycydów sprzętem naziemnym (art. 9 ust. 2 lit. a);
- wykorzystywane podczas zabiegu środki ochrony roślin są dopuszczone w danym państwie członkowskim do stosowania sprzętem agrolotniczym (art. 9 ust. 2 lit. b).
- Ponadto, przepis ten ustala warunki dotyczące certyfikacji operatora przeprowadzającego opryski oraz przedsiębiorstwa odpowiedzialnego za wykonanie oprysku z powietrza, a także warunki dotyczące szczególnych środków zarządzania zagrożeniem, w przypadku, gdy obszar przyskany znajduje się w bliskiej odległości od obszarów ogólnie dostępnych. Co więcej, statek powietrzny musi być wyposażony w urządzenia wykorzystujące najlepsze dostępne technologie ograniczające znoszenie cieczy roboczej (zob. art. 9 ust. 2 lit. c – f).

Użytkownik profesjonalny, który zamierza zastosować pestycydy w formie oprysku z powietrza, składa wniosek o zatwierdzenie planu oprysków właściwemu organowi, **przedstawiając jednocześnie dowody spełnienia warunków, o których mowa powyżej**. Właściwy organ wydaje pozwolenie na opryski z powietrza, zatwierdzając wniosek.

1 Całość motywu brzmi: „Opryski pestycydami z powietrza potencjalnie mogą mieć znaczący, negatywny wpływ na zdrowie ludzi i na środowisko, w szczególności wskutek znoszenia cieczy roboczej. Z uwagi na powyższe, opryski z powietrza powinny być generalnie zabronione, a odstępstwa powinny być możliwe, jeśli przynosi to wyraźne korzyści polegające na zmniejszeniu wpływu na zdrowie ludzi i środowisko w porównaniu do innych metod opryskiwania lub w przypadku braku wykonalnych metod alternatywnych, pod warunkiem że stosowana jest najlepsza dostępna technologia ograniczania znoszenia cieczy roboczej”

2 W niniejszej analizie pojęcie „opryski z powietrza” stosowane jest zamiennie z pojęciem „zabiegi agrolotnicze”.

Zgodnie z raportem Komisji Europejskiej z 2017 r.³ dotyczącym implementacji dyrektywy pestycydowej wszystkie państwa członkowskie UE zakazały oprysków z powietrza w ustawodawstwie krajowym. Przyznanie odstępstw w wyjątkowych przypadkach jest prawnie możliwe w 21 państwach członkowskich⁴, ale w latach 2014 i 2015 tylko 14 państw członkowskich faktycznie przyznało odstępstwa⁵.

2. Stosowanie oprysków z powietrza w prawie polskim

Unijne przepisy o stosowaniu pestycydów zostały zaimplementowane do polskiego prawodawstwa krajowego za pomocą ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 340 z późn. zm.) („**UŚOR**”).

Zgodnie z art. 38 ust. 1 UŚOR, **środki ochrony roślin mogą być stosowane przy użyciu sprzętu agrolotniczego⁶, jeżeli zwalczanie organizmów szkodliwych nie jest możliwe przy użyciu sprzętu naziemnego lub zastosowanie środków ochrony roślin przy użyciu sprzętu agrolotniczego stwarza mniejsze zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska⁷ niż przy użyciu sprzętu naziemnego.**

Wykonanie zabiegu z zastosowaniem środka ochrony roślin przy użyciu sprzętu agrolotniczego wymaga **ujęcia takiego zabiegu w planie zabiegów**, zatwierdzonym przez właściwego miejscowo Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa („**WIORiN**”) (art. 39 ust. 1 UŚOR).

Procedura uzyskania zgody na zabiegi agrolotnicze kształtuje się następująco:

- Podmiot planujący przeprowadzenie zabiegu z zastosowaniem środka ochrony roślin przy użyciu sprzętu agrolotniczego – w przypadku Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe („**Lasy Państwowe**”) są to Regionalni Dyrektorzy Lasów Państwowych („**RDLP**”) – przekazuje WIORiN plan zabiegów, nie później niż na 40 dni przed planowanym rozpoczęciem tych zabiegów (art. 39 ust. 2 UŚOR).
- WIORiN decyzją administracyjną zatwierdza plan zabiegów w terminie 7 dni roboczych od dnia złożenia planu zabiegów (art. 39 ust. 5 UŚOR).

Plan zabiegów zawiera informacje o:

- zwalczanych organizmach szkodliwych,
- obszarze objętym planowanymi zabiegami z zastosowaniem środka ochrony roślin oraz jego lokalizacji (w planach złożonych przez Lasy

4 Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Francja, Niemcy, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Holandia, Luksemburg, Polska, Rumunia, Słowacja, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania.

5 Bułgaria, Republika Czeska, Chorwacja, Cypr, Francja, Niemcy, Węgry, Włochy, Luksemburg, Polska, Portugalia, Słowacja, Hiszpania, Wielka Brytania.

6 Sprzęt agrolotniczy jest definiowany w art. 2 pkt 22 UŚOR; jest to sprzęt przeznaczony do stosowania środków ochrony roślin montowany na statkach powietrznych w rozumieniu Prawa lotniczego, w tym na samolotach i śmigłowcach.

7 Definicja „środowiska” w UŚOR odwołuje się do art. 3 pkt 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 309, str. 1 z późn. zm.), zgodnie z którym środowisko to oznacza wody (w tym gruntowe, powierzchniowe, przejściowe, przybrzeżne i morskie), denny osad, glebę, powietrze, ziemię, jak również dziko żyjące gatunki fauny i flory oraz wszelkie wzajemne powiązania między nimi i wszelkie powiązania z innymi żywymi organizmami.

Państwowe lokalizację określa się poprzez nazwanie nadleśnictw i gmin oraz wskazanie obszaru na załączonych mapach),

- nazwie roślin, będących przedmiotem zabiegów z zastosowaniem środka ochrony roślin (w przypadku wniosków Lasów Państwowych wskazuje się gatunki drzew),
- planowanych terminach wykonania zabiegów (art. 39 ust. 3 pkt 1 lit. a – d UŚOR).

W planie zabiegów **należy też uzasadnić konieczność wykonania zabiegów z zastosowaniem środka ochrony roślin, potwierdzające spełnienie warunków** określonych w art. 38 ust. 1 UŚOR.

Należy jeszcze raz podkreślić, że art. 9 ust. 1 dyrektywy pestycydowej oraz implementujący go art. 38 ust. 1 UŚOR ustanawiają **generalny zakaz stosowania oprysków z powietrza, a odstępstwa dopuszczone są tylko pod wyraźnie określonymi warunkami, które powinny być interpretowane w sposób ścisły**. Z tego względu każdy, kto chciałby zrobić użytek z tych odstępstw, musi – jako warunek wstępny – udowodnić, że wymienione warunki rzeczywiście są spełnione w każdym przypadku z osobna.

Opryski z powietrza w polskich lasach

1. Uwagi wstępne

Pomimo generalnego zakazu oprysków z powietrza, Lasy Państwowe na zarządzanych przez siebie terenach stosują takie zabiegi regularnie, zazwyczaj w okresie wiosenno-letnim. Na stronie Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa można znaleźć informacje o planowanych zabiegach agrolotniczych (<http://piorin.gov.pl/wp-zabiegi/>). Chociaż informacje publikowane przez PIORiN są niepełne, dają one wgląd w praktykę Lasów Państwowych, w której **opryski z powietrza nie stanowią wyjątku, ale regułę.**

W zabiegach agrolotniczych na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe stosuje się przede wszystkim **insektycydy** (Mospilan 20 SP, Foray 76 B, Los Ovados, w poprzednich latach także Dimilin 480 S.C.). Insektycydy **to grupa pestycydów o największej toksyczności dla człowieka i innych zwierząt, a głównym problemem z nimi związanym jest ich nieselektywność.** Oprysk z powietrza insektycydem uderza w całą grupę bezkręgowców, które występują w lasach, nie tylko w organizmy docelowe, czyli szkodniki. Opryski przyczyniają się więc do znacznego spadku liczby bezkręgowców w lesie, co z kolei prowadzi do niedoboru pożywienia dla ptaków. Jako że opryski w lasach przeprowadzane są w okresie od kwietnia do czerwca – tj. w okresie lęgowym ptaków – mają one szczególnie negatywny wpływ na ptaki, które potrzebują pokarmu dla rozwijających się piskląt.

Insektycydy stosowane przez Lasy Państwowe w opryskach z powietrza to między innymi Mospilan 20 SP i Los Ovados. Substancją aktywną w obu tych środkach jest acetamipryd, tj. związek z grupy neonikotynoidów. Neonikotynoidy są najczęściej stosowanym rodzajem insektycydów na świecie, stanowiąc 30% całej sprzedaży insektycydów⁸. Jednocześnie, są one jednym z głównych czynników powodujących spadek liczebności pożytecznych owadów⁹.

Pomimo długiej historii stosowania insektycydów w lasach, w tym poprzez opryski z powietrza, skutkiem ubocznym tych działań poświęcono znacznie mniej uwagi niż w przypadku ekosystemów rolniczych i słodkowodnych; liczba badań dotyczących wpływu na organizmy inne niż docelowe (szkodniki) jest ograniczona¹⁰.

W sytuacji niepewności naukowej, kluczowe jest stosowanie zasady przeczności. Stosowanie tej zasady w odniesieniu do oprysków pestycydami w lasach pozwoli na uniknięcie nieodwracalnych szkód w cennych ekosystemach leśnych, nawet jeśli szkody te nie dają się

8 Zob. m.in.: Jeschke, P., Nauen, R., Schindler, M. & Elbert, A. (2011). Overview of the status and global strategy for neonicotinoids. J. Agric. Food Chem. 59, 2897–2908; Douglas, M. R. & Tooker, J. F. (2015) Large-scale deployment of seed treatments has driven rapid increase in use of neonicotinoid insecticides and preemptive pest management in US field crops. Environ. Sci. Technol. 49, 5088–5097; Simon-Delso, N. et al. (2015). Systemic insecticides (neonicotinoids and fipronil): Trends, uses, mode of action and metabolites. Environ. Sci. Pollut. Res. 22, 5–34.

9 Main, A. R., Webb, E. B., Goyne, K. W. & Mengel, D. (2018). Neonicotinoid insecticides negatively affect performance measures of non-target terrestrial arthropods: A meta-analysis. Ecol. Appl 28, 1232–1244; van der Sluijs, J. P. (2020). Insect decline, an emerging global environmental risk. Curr. Opin. Environ. Sustain. 46, 39–42.

10 Leroy, L. (2021). Effects of aerial insecticide treatments on forest arthropod communities – limitations and opportunities of ecological impact assessment. TUM School of Life Sciences der Technischen Universität München.

jednoznacznie zidentyfikować na podstawie aktualnie dostępnych danych naukowych. Niestety, jak zostało wykazane poniżej ani jednostki Lasów Państwowych ani WIORiN nie stosują tej zasady decydując o stosowaniu oprysków pestycydami z powietrza w polskich lasach.

2. Plany zabiegów agrolotniczych w polskich lasach zatwierdzone przez WIORiN w 2023 r.

W kwietniu 2023 r. Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi wysłała wnioski o udostępnienie informacji o środowisku do wszystkich jednostek WIORiN w Polsce dotyczące udostępnienia następujących informacji o środowisku lub dokumentów:

- wszystkich planów zabiegów z zastosowaniem środka ochrony roślin przy użyciu sprzętu agrolotniczego złożonych do jednostki WIORiN przez właściwe miejscowo Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych w okresie od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia doręczenia wniosku;
- wszystkich decyzji jednostki WIORiN zatwierdzających plany zabiegów z zastosowaniem środka ochrony roślin przy użyciu sprzętu agrolotniczego, o których mowa powyżej, o ile zostały wydane dla danych planów zabiegów;
- informacji o zabiegach, o których mowa w art. 39 ust. 8 i 9 UŚOR, tj. zabiegach z zastosowaniem środka ochrony roślin przy użyciu sprzętu agrolotniczego nieujętego w planie zabiegów, przeprowadzonych przez jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, o których informacja wpłynęła do danej jednostki WIORiN w okresie od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia doręczenia wniosku;
- wszystkich decyzji jednostki WIORiN wydanych na podst. art. 39 ust. 11 w zw. z art. 39 ust. 8 i 9 UŚOR, zakazujących jednostkom Lasów Państwowych wykonania zabiegu z zastosowaniem środka ochrony roślin nieujętego w planie zabiegów, wydanych w okresie od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia doręczenia wniosku.

Informacje udostępniło dwanaście jednostek WIORiN, przy czym nie wszystkie udostępniły kompletny zestaw informacji żądanych we wniosku. Poniższa tabela przedstawia zestawienie odpowiedzi.

Nr	WIORiN	Plany zabiegów	Decyzje zatwierdzające plany zabiegów	Informacja o zabiegach pozaplanowych	Udostępnienie kopii dokumentów
1	Bydgoszcz	3	3	3	Tak
2	Gdańsk	6	6	0	Nie; brak informacji o treści planów zabiegów
3	Kielce	1	1	Brak odpowiedzi	Tak
4	Kraków	0	0	Brak odpowiedzi	Nie
5	Łódź	0	0	0	Nie
6	Lublin	1	1	Brak odpowiedzi	Nie
7	Olsztyn	1	1	0	Tak
8	Opole	2	2	1	Nie
9	Poznań	4	4	1	Nie
10	Rzeszów	2	2	0	Nie; brak informacji o treści planów zabiegów
11	Warszawa	3	3	1	Tak
12	Koszalin	2	2	0	Nie
13	Wrocław				
14	Gorzów Wlkp.				
15	Katowice				
16	Białystok				

Brak odpowiedzi

Informacje o **liczbie** planów zabiegów agrolotniczych oraz decyzji je zatwierdzających udostępniło dwanaście jednostek WIORiN, z czego dwie jednostki (WIORiN w Rzeszowie i WIORiN w Gdańsku) nie udostępniły ani dokumentów, ani informacji o ich treści.

Dane o **zawartości** planów zabiegów agrolotniczych oraz decyzji je zatwierdzających udostępniło więc dziesięć z szesnastu jednostek WIORiN.

Z informacji udostępnionych przez ww. dziesięć jednostek WIORiN wynika, że Lasy Państwowe stosowały opryski z powietrza:

- w okresie od kwietnia do czerwca 2023 r.;
- na podstawie 17 planów zabiegów agrolotniczych zatwierdzonych wiosną 2023 r.;
- na powierzchni 403 711,8 ha;
- na terenie 51 nadleśnictw.

Do zabiegów agrolotniczych użyto preparatów: Foray 76 B (insektycyd mikrobiologiczny o substancji czynnej *Bacillus thuringiensis* subsp. kurstaki), Mospilan 20 SP oraz Los Ovados (insektycyd o substancji czynnej: acetamipryd, tj. związku z grupy neonikotynoidów).

Analiza treści udostępnionych planów zabiegów agrolotniczych oraz decyzji ich zatwierdzających prowadzi do następujących wniosków:

- zarówno uzasadnienia wniosków o zatwierdzenie planu zabiegów złożonych przez RDLP, jak i uzasadnienia decyzji WIORiN zatwierdzających te plany są bardzo podobne, w wielu przypadkach – identyczne.
- Ani wnioskodawca, ani organ administracji nie biorą więc pod uwagę specyfiki wniosku wynikającej m.in. z lokalizacji i czasu przeprowadzenia zabiegu agrolotniczego, środka ochrony roślin, czy też powierzchni, na której mają zostać wykonane opryski.

W udostępnionych przez WIORiN planach zabiegów agrolotniczych powtarza się następujące zdanie:



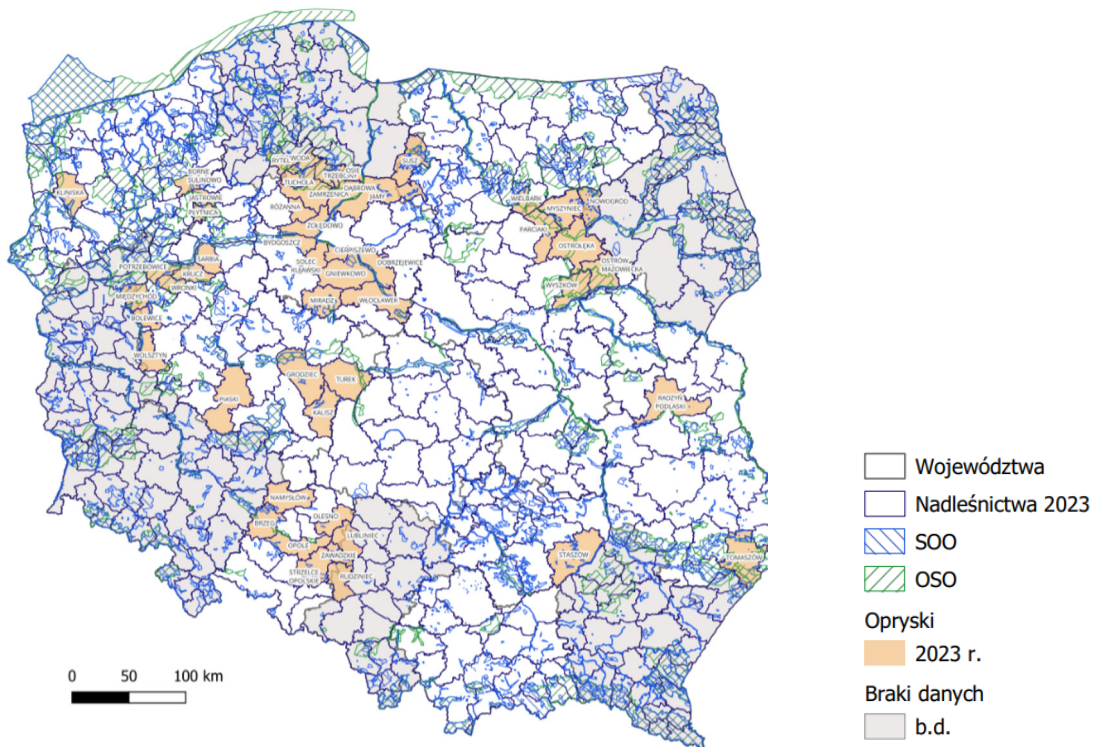
Wykonanie zabiegu z wykorzystaniem sprzętu agrolotniczego podyktowane jest brakiem możliwości użycia aparatury naziemnej. Oprysk agrolotniczy (...) spowoduje minimalne ujemne oddziaływanie na środowisko.

Jednocześnie RDLP nie wyjaśniają co oznacza „minimalne oddziaływanie”, nie powołują się na dane naukowe, nie opisują też elementów przyrodniczych środowiska na terenach objętych zabiegami. RDLP nie wyjaśniają też, dlaczego niemożliwe jest wykonanie zabiegu za pomocą aparatury naziemnej, oraz jakie inne metody alternatywne były brane pod uwagę (np. metoda walki biologicznej).

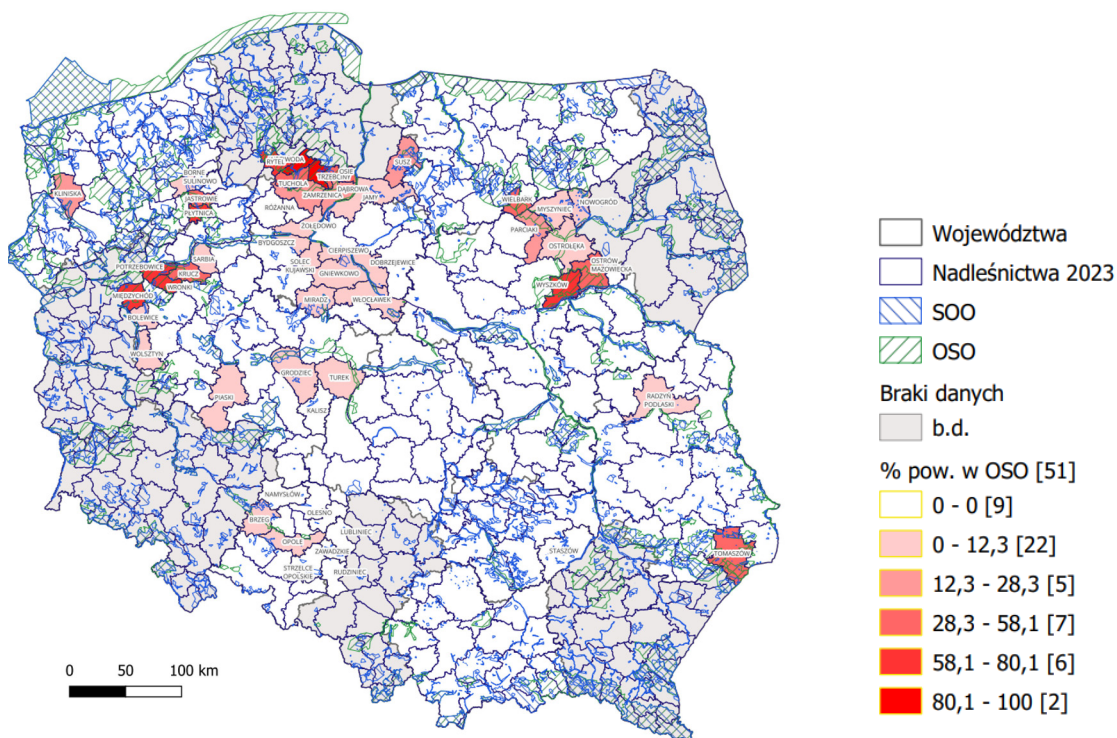
Jednocześnie w decyzjach zatwierdzających plany zabiegów agrolotniczych, WIORiN nie weryfikuje informacji zawartych we wnioskach, ogranicza się do stwierdzenia, że „wnioskodawca wskazał, że wykonanie zabiegu z wykorzystaniem sprzętu agrolotniczego podyktowane jest brakiem możliwości użycia aparatury naziemnej” oraz „wnioskodawca (...) wskazał, że zabiegi (...) spowodują minimalne działanie na środowisko”. **WIORiN nie rozważa też potencjalnego negatywnego wpływu na obszary Natura 2000, nawet jeśli zabieg agrolotniczy ma zostać przeprowadzony bezpośrednio w granicach obszaru Natura 2000 lub w pobliżu takiego obszaru.**

Analiza danych przestrzennych wykazała, że **na terenie 50 z 51 nadleśnictw, na których stosowano opryski z powietrza, znajdują się obszary Natura 2000.**

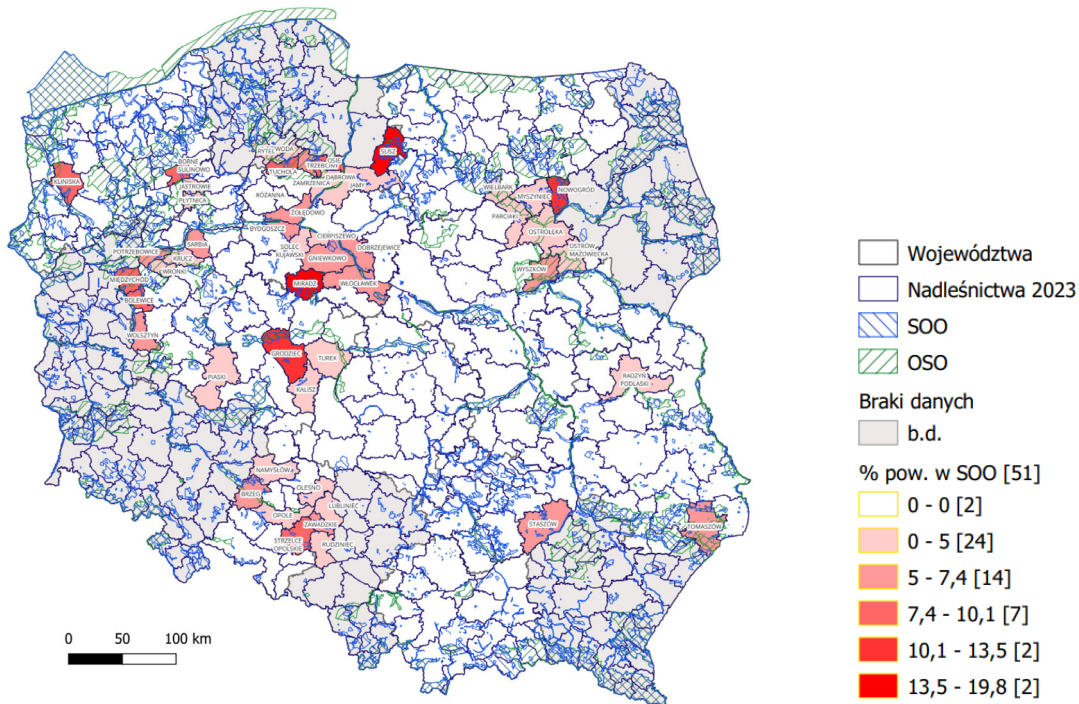
Oznacza to, że zarówno jednostki RDLP, jak i WIORiN działają w sposób schematyczny, traktując zabiegi agrolotnicze w lasach jako działanie domyślne, nie jako wyjątek, na który organ powinien wyrazić zgodę jedynie w szczególnych przypadkach.



Analiza przestrzenna oprysków z powietrza na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe w roku 2023, oparta na danych udostępnionych Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi przez jednostki WIORiN. Z analizy wynika, że w granicach 50 z 51 nadleśnictw, w których stosowano opryski z powietrza znajdują się obszary Natura 2000 (SOO i OSO).



Analiza przestrzenna oprysków z powietrza na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe w roku 2023, oparta na danych udostępnionych Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi przez jednostki WIORiN. Kartogram wskazuje, jaki odsetek powierzchni danego nadleśnictwa zajmuje OSO, czyli obszar specjalnej ochrony ptaków wyznaczony do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków. OSO są częścią sieci Natura 2000.



Analiza przestrzenna oprysków z powietrza na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe w roku 2023, oparta na danych udostępnionych Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi przez jednostki WIORiN. Kartogram wskazuje, jaki odsetek powierzchni danego nadleśnictwa zajmuje SOO, czyli specjalny obszar ochrony siedlisk, chroniony w ramach sieci Natura 2000.

Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszary Natura 2000 w odniesieniu do oprysków z powietrza w lasach

1. Ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 w prawie unijnym

1.1. ART. 6 UST. 3 DYREKTYWY SIEDLISKOWEJ

Prawo Unii Europejskiej ustanawia obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 przed wydaniem zgody na realizację przedsięwzięć, które mogą niekorzystnie wpływać na dany teren.

Art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE. L. z 1992 r. Nr 206, str. 7 z późn. zm.) („**dyrektywa siedliskowa**”) stanowi, że:



*Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale **które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony.** W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.*

1.2. POJĘCIE PRZEDSIĘWZIĘCIA W DYREKTYWIE SIEDLISKOWEJ

Dyrektywa siedliskowa nie definiuje pojęcia „przedsięwzięcia” – art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wymaga przeprowadzenia odpowiedniej oceny skutków przedsięwzięcia **zawsze, jeśli może ono w istotny sposób oddziaływać na dany teren**¹¹.

Interpretacja pojęcia „przedsięwzięcie” na gruncie dyrektywy siedliskowej powinna więc być dokonywana szeroko z uwzględnieniem sposobu ich sformułowania, celu i kontekstu, w jakim występują.

11 Wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2018 r., Coöperatie Mobilisation for the Environment i in., C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, pkt 63-66.

Z punktu widzenia prawa unijnego pojęcie „przedsięwzięcia” w kontekście oddziaływania na obszary Natura 2000 ma dużo szerszy zakres przedmiotowy niż ten wynikający z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 26, str. 1 z późn. zm.).

„Przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie ogranicza się do fizycznej budowy, ale obejmuje również inne interwencje w otoczeniu naturalnym¹², przy czym **nie jest istotny jego rozmiar**¹³ czy też **brak warunku uzyskania pozwolenia**¹⁴.

Niedopuszczalne jest również całkowite, odgórne wyłączenie pewnych rodzajów działalności z obowiązku oceny jego oddziaływania, tj. wyłączenie ich z zakresu pojęcia „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 6 ust. 3¹⁵.

Przedsięwzięcie podlega procedurze przewidzianej w art. 6 ust. 3, jeśli jest przedsięwzięciem „odrębnym”, tj. nie cechuje się z natury rzeczą ciągłością i identycznością w szczególności co do miejsca i warunków wykonywania¹⁶. **Działania, które są prowadzone okresowo każdego roku, na które udzielane jest roczne zezwolenie, muszą być uznawane w momencie składania każdego wniosku za odrębne przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3**¹⁷. Również powtarzająca się działalność, na którą wydano zezwolenie przed wejściem w życie dyrektywy siedliskowej, może być uznana za odrębne przedsięwzięcie¹⁸.

1.3. OBOWIĄZEK PRZEPROWADZENIA ODPOWIEDNIEJ OCENY SKUTKÓW PRZEDSIĘWZIĘCIA ZGODNIE Z ART. 6 UST. 3 DYREKTYWY SIEDLISKOWEJ

Odpowiednia ocena w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ma na celu ocenę skutków planu lub przedsięwzięcia w odniesieniu do założeń ochrony danego obszaru, oddzielnie oraz w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami.

Zakres art. 6 ust. 3 dyrektywy nie ogranicza się wyłącznie do planów i przedsięwzięć mających miejsce na terenie chronionym lub obejmujących ten teren. **Obowiązek oceny skutków obejmuje również plany i przedsięwzięcia realizowane poza danym obszarem chronionym, które mogą jednak oddziaływać na niego w istotny sposób niezależnie od tego, w jakiej odległości od danego obszaru się znajdują**¹⁹.

Odpowiednia ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu powinna być dokonana **przed udzieleniem na nie pozwolenia** i powinna brać pod uwagę kumulacyjny skutek, wynikający z łączenia tego planu lub przedsięwzięcia z innymi planami lub przedsięwzięciami z punktu widzenia założeń ochrony terenu.

12 Za „przedsięwzięcie” lub „plan” TSUE uznał np. mechaniczne połowy sercówek (Wyrok TSUE z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02) czy też wypas bydła i nawożenie gruntów w pobliżu obszarów Natura 2000 (Wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2018 r., Coöperatie Mobilisation for the Environment i in., C-293/17 i C-294/17).

13 Wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja przeciwko Irlandii, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780, pkt 244.

14 Wyrok TSUE z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja przeciwko Niemcom, C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3, pkt 43–52.

15 por. wyrok TSUE z dnia 6 kwietnia 2000 r., Komisja przeciwko Francji, C-256/98, ECLI:EU:C:2000:192; wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja przeciwko Irlandii, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780; wyrok TSUE z dnia 20 października 2005 r., Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii, C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626.

16 Wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2018 r., Coöperatie Mobilisation for the Environment i in., C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, pkt 83.

17 Wyrok TSUE z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, pkt 28 i 29.

18 Wyrok TSUE z dnia 14 stycznia 2010 r., Stadt Papenburg, C 226/08, EU:C:2010:10, pkt 41 i 47.

19 Wyrok TSUE z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja przeciwko Niemcom, C98/03, ECLI:EU:C:2006:3, pkt 51 oraz wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja przeciwko Irlandii, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780, pkt 232 i 233.

Właściwe organy państwowe mogą wydać zezwolenie na działalność podlegającą ocenie tylko w przypadku, gdy uzyskają pewność, że ta działalność nie wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu²⁰.

Pewność w tej kwestii oznacza, że **wykluczone jest istnienie racjonalnych wątpliwości z naukowego punktu widzenia co do braku wystąpienia takiego oddziaływania, zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w danej dziedzinie**²¹. Nie można uznać, że ocena jest odpowiednia, jeżeli brak jest informacji oraz wiarygodnych i aktualnych danych dotyczących siedlisk i gatunków występujących na danym obszarze²².

2. Ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 w prawie polskim

W polskim systemie prawnym ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 przeprowadzana jest:

- w ramach oceny oddziaływania na środowisko na zasadach ogólnych (w odniesieniu do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko) albo
- w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 96 ust. 1 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 z późn. zm.) („**UOOS**”), jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny siedliskowej został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1 UOOS (w odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć).

Zgodnie z art. 96 ust. 1 UOOS „Organ właściwy (...) do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, **jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji oraz przed przyjęciem tego zgłoszenia, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000**”.

W art. 96 ust. 2 UOOS wymienione są niektóre decyzje, o których mowa w ust. 1 tego przepisu. Należy jednak podkreślić, że **katalog decyzji wymaganych przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia ma charakter otwarty**. Z punktu widzenia celów ochrony obszaru Natura 2000 nie ma znaczenia, w jakim trybie uruchomiono postępowanie dotyczące przedsięwzięcia.

Nie można także wytyczyć administracyjnych granic, które odgórnie przesądzają, że przedsięwzięcie usytuowane w odległości np. 20 km od obszaru Natura 2000 jeszcze na niego oddziałuje, a położone dalej już nie. W każdym przypadku tej oceny trzeba dokonać indywidualnie. Rezultat tej oceny będzie uzależniony od typu planowanego przedsięwzięcia i rodzaju chronionych składników środowiska przyrodniczego²³.

20 Wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo.

21 Wyrok TSUE z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 59, 61.

22 Wyrok TSUE z dnia z dnia 11 września 2012 r., C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560, pkt 115.

23 Por. wyrok NSA z 12 listopada 2019 r., II OSK 3177/17, LEX nr 2754938.

3. Opryski z powietrza jako przedsięwzięcie wymagające oceny oddziaływania na obszary Natura 2000

Opryski pestycydami z powietrza nie stanowią przedsięwzięcia wymagającego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko na zasadach ogólnych²⁴.

Zważywszy na szeroką interpretację pojęcia „przedsięwzięcia” w świetle dyrektywy siedliskowej oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, należy natomiast uznać, że **opryski z powietrza mogą stanowić przedsięwzięcie wymagające oceny oddziaływania na obszary Natura 2000**.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz otwarty katalog decyzji, o których mowa w art. 96 ust. 1 UOOŚ, **decyzja WIORiN zatwierdzająca plan oprysków z powietrza stanowi decyzję, przed której wydaniem WIORiN powinien rozważyć wpływ realizacji przedsięwzięcia na obszary Natura 2000**.

WIORiN dokonując oceny w zakresie potencjalnego znaczącego oddziaływania oprysków z powietrza na obszar Natura 2000 powinien zawsze uwzględniać zasadę przezorności wynikającą m.in. z art. 191 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i z art. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54). Istota tej zasady sprowadza się do tego, by w sytuacji, gdy nie można wiarygodnie uzasadnić, że oddziaływanie na środowisko jest nieznaczące, można uznać, iż może być ono znaczące²⁵.

W swojej ocenie WIORiN powinien także wziąć pod uwagę elementy środowiska przyrodniczego, których występowanie było przyczyną wyznaczenia obszaru Natura 2000²⁶ oraz najlepszą dostępną wiedzę naukową w zakresie oddziaływania oprysków z powietrza na elementy chronionej przyrody. Powinien także rozważyć kumulatywne oddziaływanie oprysków z powietrza z innymi przedsięwzięciami, które mogą potencjalnie oddziaływać na obszary sieci Natura 2000, w tym z innymi opryskami.

W przypadku wątpliwości co do braku negatywnego wpływu planu oprysków agrolotniczych na integralność obszaru Natura 2000, WIORiN powinien wydać postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska dokumentów określonych w art. 96 ust. 3 UOOŚ, co przerwałoby bieg siedmiodniowego terminu na wydanie decyzji (art. 96 ust. 4 UOOŚ).

Tylko takie działanie WIORiN pozwoliłoby na skuteczne zapewnienie, że plan oprysków pestycydami z powietrza, który negatywnie wpływa na integralność obszarów Natura 2000, nie zostanie zatwierdzony, co z kolei przyczyniłoby się do osiągnięcia głównego celu dyrektywy siedliskowej, a mianowicie zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

24 Tj. nie stanowią przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.).

25 Por. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2020 r., II OSK 1940/20, LEX nr 3106595.

26 Gruszecki, K. [w:] Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wyd. IV, LEX/el. 2023, art. 96.

Jednakże, jak wskazano w poprzednim punkcie niniejszej analizy, w aktualnej praktyce administracyjnej jednostek WIORiN nie rozważa się potencjalnego wpływu planów zabiegów agrolotniczych na obszary Natura 2000, nawet gdy takiego wpływu nie można wykluczyć. Stoi to w sprzeczności z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oraz z celem tej dyrektywy.

Podsumowując:

- Przed wydaniem decyzji zatwierdzającej plan oprysków z powietrza, WIORiN powinien sprawdzić czy, uwzględniając zasadę przezorności i opierając się na najlepszej dostępnej wiedzy naukowej w tym zakresie, nie można wykluczyć, że realizacja tego planu nie wpłynie niekorzystnie na obszary Natura 2000, niezależnie od lokalizacji tych obszarów.
- WIORiN rozważając wpływ oddziaływania planu oprysków na obszary Natura 2000 nie powinien działać schematycznie, jako że oddziaływania oprysków z powietrza na obszary chronione będą różnić się w zależności od miejsca i czasu oprysków, środka ochrony roślin, odległości od obszaru Natura 2000 oraz od przedmiotów ochrony w danych obszarach Natura 2000.
- Wydanie przez WIORiN decyzji zatwierdzającej plan oprysków z powietrza w lasach, w przypadku, gdy nie można wykluczyć, że realizacja tego planu nie wpłynie niekorzystnie na obszary Natura 2000, stoi w sprzeczności z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oraz z celem tej dyrektywy.

Podsumowanie

Podsumowując powyższą analizę, należy stwierdzić, że:

- Dyrektywa pestycydowa oraz ustawa o środkach ochrony roślin wprowadzają generalny zakaz oprysków pestycydami z powietrza. Istnieją jednak ściśle określone wyjątki od tego zakazu.
- Lasy Państwowe regularnie stosują opryski pestycydami z powietrza na zarządzanych przez siebie terenach. Co roku, w okresie wiosenno-letnim, Lasy Państwowe przeprowadzają zabiegi agrolotnicze z użyciem insektycydów, w tym neonikotynoidów.
- Zarówno jednostki RDLP składające plany zabiegów agrolotniczych do WIORiN, jak i zatwierdzające je jednostki WIORiN działają w sposób schematyczny, traktując zabiegi agrolotnicze w lasach jako działanie domyślne, nie jako wyjątek, na który organ powinien wyrazić zgodę jedynie w szczególnych przypadkach. Zarówno plany zabiegów przygotowywane przez RDLP, jak i uzasadnienia decyzji wydawane przez WIORiN nie biorą pod uwagę specyfiki przedsięwzięcia wynikającej m.in. z lokalizacji (w tym potencjalnego oddziaływania na obszary chronione), czasu przeprowadzenia zabiegu agrolotniczego (np. czy zabiegi przypadają na okres lęgowy chronionych gatunków ptaków), substancji aktywnej środka ochrony roślin, czy też powierzchni, na której mają zostać wykonane opryski. Ponadto w planach zabiegów RDLP nie wyjaśniają, dlaczego niemożliwe jest wykonanie zabiegu za pomocą aparatury naziemnej, oraz jakie inne metody alternatywne były brane pod uwagę. Natomiast w decyzjach zatwierdzających plany zabiegów WIORiN nie weryfikuje informacji zawartych we wnioskach.
- WIORiN przed wydaniem decyzji zatwierdzającej plan zabiegów agrolotniczych w lasach nie rozważa potencjalnego oddziaływania jego realizacji na obszary Natura 2000, chociaż opryski stosowane są na terenie nadleśnictw leżących w granicach obszarów Natura 2000. Praktyka administracyjna organów WIORiN, która pozwala na notoryczne wydawanie decyzji zatwierdzających plany zabiegów agrolotniczych w polskich lasach bez uprzedniego upewnienia się, że decyzje te nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszarów mających znaczenie dla wspólnoty i obszarów specjalnej ochrony stoi w sprzeczności z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oraz z celem tej dyrektywy.
- Dla zapewnienia zgodności działania organów właściwych w zakresie środków ochrony roślin z prawem unijnym konieczna jest zmiana praktyki administracyjnej lub zmiany prawne, które zobligują organy właściwe w sprawach ochrony roślin do rzetelnej weryfikacji informacji zawartych w planach zabiegów agrolotniczych oraz rozważania potencjalnego wpływu oprysków z powietrza na obszary Natura 2000 przed wydaniem decyzji zatwierdzającej te plany.

Rekomendacje

- Wprowadzenie obowiązku publikacji wniosków o zatwierdzenie planów zabiegów agrolotniczych przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych w dniu złożenia wniosku do WIORiN.
- Wprowadzenie obowiązku publikacji decyzji administracyjnych zatwierdzających plany zabiegów agrolotniczych przez WIORiN w dniu wydania decyzji.
- Przedłużenie terminu na wydanie decyzji o zatwierdzeniu planu zabiegów agrolotniczych, o której mowa w art. 39 ust. 5 UŚOR z 7 do 21 dni roboczych.
- Wprowadzenie obowiązku ujęcia w planie zabiegów agrolotniczych informacji o obszarach chronionych, w tym obszarach Natura 2000, które znajdują się w zasięgu oddziaływania zabiegu agrolotniczego, a także o przedmiotach ochrony w tych obszarach chronionych.
- Określenie jasnych kryteriów uzasadnienia konieczności wykonania zabiegów z zastosowaniem środka ochrony roślin, o którym mowa w art. 39 ust. 3 pkt 2 UŚOR.
- Wywarcie wpływu na jednostki WIORiN, aby w sposób rzetelny weryfikowały informacje zawarte w planach zabiegów agrolotniczych, w szczególności te uzasadniające konieczność wykonania oprysków z powietrza.
- Wywarcie wpływu na jednostki WIORiN, tak aby rozważały one potencjalny wpływ oprysków z powietrza na obszary Natura 2000 przed wydaniem decyzji zatwierdzającej plany zabiegów agrolotniczych zgodnie z art. 96 UOOŚ.
- Szkolenie pracowników WIORiN z zakresu ich obowiązków wynikających z art. 96 UOOŚ.
- Zacieśnienie współpracy i usprawnienie wymiany danych pomiędzy Państwową Inspekcją Ochrony Roślin i Nasiennictwa a Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska oraz ich jednostkami lokalnymi.

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi

Jesteśmy prawnikami i prawniczkami zajmującymi się ochroną środowiska. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną tworzymy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.