

Szymon Szewrański

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNEJ OCHRONY GLEB PRZED EROZJĄ

Ochrona gleb w ustawodawstwie Unii Europejskiej

Ochrona gleby jest realizowana w różnych politykach sektorowych Wspólnoty Europejskiej. Niewątpliwie najwięcej uwagi poświęcono tej kwestii w polityce ochrony środowiska, polityce wodnej oraz Wspólnej Polityce Rolnej. Kluczowe kwestie związane z realizacją koncepcji ochrony gleb zawarte są w takich dokumentach programowych, jak:

- Europejska Karta Gleb (Rada Europy, 1972),
- Światowa Karta Gleb (FAO-ONZ, 1981),
- Europejska Karta Ochrony i Zrównoważonego Zarządzania Glebami (Rada Europy, 2003),
- Rezolucja IUCN ws. Zrównoważonego Użytkowania Gleb (IUCN, 2000),
- Konwencja ONZ w sprawie zwalczania pustynnienia w krajach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem (w szczególności Aneks 5 UNCCD),
- Dokumenty ONZ ws. Zrównoważonego Rozwoju (m.in. AGENDA 21).

Ramy regulacji prawnych uwzględniają kilka aspektów ochrony przeciwoerozyjnej i zrównoważonego użytkowania gleb w zakresie dbałości o potencjał produkcyjny, zachowanie bioróżnorodności, ochronę zdrowia człowieka, kształtowanie walorów krajobrazowych itp. Z punktu widzenia systemowego obejmują one wpływ czynników biofizycznych, związanych z użytkowaniem gruntów, wylesianiem, agrotechniką oraz socjoekonomicznych powodowanych strukturą własności gruntów, demografią, marketingiem, uwarunkowaniami instytucjonalnymi i politycznymi (4).

W dziedzinie ochrony środowiska, w ramach Szóstego Programu Działań pt. „Environment: Our Future, Our Choice 2001–2010”, zostały zdefiniowane główne zagadnienia obejmujące:

- środowiska naturalne i bioróżnorodność,
- środowisko i zdrowie,
- zasoby naturalne i odpady,
- zmiany klimatyczne, do których opracowano działania strategiczne o charakterze horyzontalnym, dotyczące między innymi ochrony gleb.

Komunikat Komisji z kwietnia 2002 roku „Towards a Thematic Strategy for Soil Protection” (1) wskazywał na konieczność harmonizacji działań w dziedzinie ochrony

gleby na poziomie całej UE. W kompleksowej strategii ochronnej zidentyfikowano 8 głównych czynników degradujących glebę, do których zaliczono: erozję, zanik materii organicznej, lokalne i rozległe skażenia, uszczelnianie, zagęszczenie, utrata różnorodności biologicznej, zasolenie i osuwiska.

We wrześniu 2006 roku Komisja zaproponowała Strategię Ochrony Gleb oraz Glebową Dyrektywę Ramową, czyli projekty zawarte w następujących dokumentach:

- Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby. Komunikat Komisji do Rady Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. KOM (2006) 231 wersja ostateczna (6),
- Ramowa dyrektywa ochrony gleb zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE. Wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady. KOM (2006) 232 wersja ostateczna (11).

Celem strategii tematycznej jest ochrona i zrównoważone użytkowanie zasobów glebowych, polegające na:

- zapobieganiu postępującej degradacji gleby,
- zachowywaniu podstawowych funkcji gleby,
- przywracaniu gleby zdegradowanej do odpowiedniego stanu, zgodnego z obecnym lub planowanym użytkowaniem.

Proponowana Ramowa Dyrektywa Glebowa ma zagwarantować kompleksowe podejście do ochrony zasobów glebowych (3). Od momentu przyjęcia nowej regulacji państwa członkowskie będą zobowiązane do podjęcia kompleksowych działań zapobiegających degradacji gleb. Dyrektywa glebowa, podobnie jak wszystkie dyrektywy, pozostawia swobodę, daje dowolność w sposobie realizacji zawartych w niej celów. W przypadku zagrożeń erozyjnych wyznaczonych na podstawie wspólnych kryteriów zostaną opracowane systemy działań ograniczających to zjawisko. Programy działań naprawczych powinny opierać się na instrumentarium wykorzystywanym przy wdrażaniu dyrektywy azotanowej czy opracowywaniu planu gospodarowania wodami w dorzeczach, w ramach ramowej dyrektywy wodnej. Programy działań będą upubliczniane i poddawane weryfikacji co najmniej raz na pięć lat. Prezentowane powyżej rozwiązania legislacyjne staną się częścią porządku prawnego dopiero za kilka lat.

W chwili obecnej kwestie ochrony przeciwoerozyjnej są regulowane pośrednio w ramach innych działań objętych Wspólną Polityką Rolną i regulacjami z zakresu ochrony środowiska bazującymi na dobrej praktyce rolniczej.

Zarządzanie środowiskiem w ramach aktualnie realizowanej Wspólnej Polityki Rolnej polega na przestrzeganiu zasady współzależności (cross-compliance); (8). Polityka ochrony gleb w ramach zasady współzależności polega na utrzymywaniu gleby w dobrej kulturze rolnej, co zapobiega procesom erozji, sprzyja utrzymywaniu – wzbogacaniu – substancji organicznej oraz właściwej struktury gleby.

Na konieczność ograniczania skutków środowiskowych powodowanych procesami degradacji gleb, głównie poprzez przemieszczanie cząstek gleby wraz ze składnikami mineralnymi i pozostałościami chemicznych środków ochrony roślin do wód powierzchniowych, wskazuje tzw. Dyrektywa Azotanowa oraz Ramowa Dyrektywa Wodna.

Ochrona gleb w ustawodawstwie polskim

W polskim ustawodawstwie zagadnienia ochrony gleb, w tym ochrony gleb przed erozją, mają odniesienie w kilku aktach prawnych.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (POŚ); (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.) jest podstawowym aktem prawnym polskiego systemu prawnej ochrony środowiska (5). Szczegółowe przepisy dotyczące ochrony powierzchni ziemi stanowią, iż ochrona ta polega na zapewnianiu jak najlepszej jej jakości oraz zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom. W praktyce sprowadza się to m.in. do racjonalnego gospodarowania zasobami glebowymi, dbania o wartości przyrodnicze i potencjał produkcyjny, a także ograniczania zmian naturalnego ukształtowania terenu i zachowania jego wartości kulturowych. Za niekorzystne przekształcenia terenu odpowiedzialny jest władający gruntami i na nim spoczywa obowiązek rekultywacji.

Ochronie ilościowej i jakościowej gruntów rolnych i leśnych w całości poświęcona jest ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78). Celem tej regulacji jest ograniczanie wyłączania gruntów z produkcji i przeznaczania na cele nierolnicze lub nieleśne oraz przeciwdziałanie procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych, powstających wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi. Podobnie jak w POŚ obowiązek przeciwdziałania degradacji gleb, w szczególności procesom erozyjnym, spoczywa na właścicielu gruntów. Na mocy tej ustawy starosta może wprowadzić administracyjny nakaz zalesienia, zadrzewienia, zakrzewienia gruntów lub ich trwałego zadarnienia ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi. Właściciel gruntów jest zobowiązany do utrzymywania w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwoerozyjnych oraz urządzeń melioracji szczegółowych znajdujących się na jego terenie. Systemy przeciwoerozyjne należy, zgodnie z zapisem art. 73 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo wodne, traktować jako melioracje szczegółowe.

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229) reguluje kwestie kształtowania i ochrony zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi (9, 10). Do tej ustawy zostały wprowadzone zapisy dyrektywy azotanowej, która zobowiązuje do wyznaczania tzw. obszarów wrażliwych na zanieczyszczenie azotanami pochodzenia rolniczego, a następnie opracowania i wdrożenia odpowiednich programów naprawczych. Wydano rozporządzenia wykonawcze do wymienionej ustawy dotyczące:

- opracowania kryteriów wyznaczania wód narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu (Dz. U. z 2002 r. Nr 241, poz. 2093),
- szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 2, poz. 44).

Programy działań dla obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie azotanami są oparte na przestrzeganiu dobrej praktyki rolniczej, opracowanej w formie kodeksu i ich przestrzeganie jest obligatoryjne.

Kwestia ochrony gleb przed erozją uwzględniona jest również w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 1991 r. Nr 101, poz. 444). Zapisy ustawy stanowią, iż zalesieniem mogą być objęte m.in. grunty nieprzydatne do produkcji rolnej, grunty nieużytkowane rolniczo położone na stromych stokach i zboczach, jak również urwiska i zapadliska. Ustawa o lasach wprowadza również pojęcie lasów ochronnych, spełniających szczególną funkcję w środowisku, polegającą na ochronie gleb przed zmywaniem lub wyjąłowieniem, powstrzymaniu usuwania się ziemi, obrywania się skał lub lawin, jak również ograniczanie, powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków.

Istotne z punktu widzenia profilaktyki przeciwozyjnej są zapisy zawarte w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880), która określa cele, zasady ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu, a dotyczące ochrony zadrzewień śródpolnych oraz niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów.

Zasada wzajemnej zgodności we Wspólnej Polityce Rolnej

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej wdrażana od 2005 r. w „starych” państwach członkowskich UE, a w Polsce od 2009 r. wprowadza zasadę otrzymywania płatności bezpośrednich w powiązaniu z obowiązkiem spełniania minimalnych wymogów określonych przepisami prawa. Dotyczy ona między innymi użytkowania gruntów w sposób nie pogarszający ich jakości. Wymogi minimalne z zakresu użytkowania gruntów ujęte w zasadach wzajemnej zgodności (cross-compliance) sprowadzają się do przestrzegania dobrej kultury rolnej. Wymogi dobrej kultury rolnej, w aspekcie ochrony przeciwozyjnej, są zdefiniowane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze (Dz. U. z 2004 r. Nr 65, poz. 600). Nie są to więc nowe przepisy, stworzone dla celów reformy Wspólnej Polityki Rolnej, lecz jedynie ich przestrzeganie od 1 stycznia 2009 r. będzie obowiązkowe. Nowym elementem w zmieniającej się polityce rolnej jest powiązanie płatności bezpośrednich z przestrzeganiem wielu przepisów prawnych. Każdy kraj członkowski UE opracowuje wykaz wymogów podstawowych w zakresie zarządzania oraz minimalnych standardów dobrej kultury rolnej, zgodnej z ochroną środowiska.

Przestrzeganie zasady wzajemnej zgodności będzie wymagane również przy działaniach realizowanych w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (ONW, Natura 2000, program rolnośrodowiskowy, pierwsze zalesianie lub grunty leśne, obszary związane z wdrażaniem ramowej Dyrektywy Wodnej). Natomiast nieprzestrzeganie przez rolników minimalnych wymagań, określonych w ramach wzajemnej zgodności, będzie skutkowało sankcjami w formie obniżenia lub pozbawienia płatności bezpośrednich, które mają być przyznane w danym roku.

Literatura

1. Communication from the Commission Towards a Thematic Strategy for Soil Protection. COM(2002) 179 final.
2. Dokument roboczy Komisji Europejskiej. The Water Framework Directive and tools within the Common Agricultural Policy to support its implementation. DG ENV.B.1/BB D(2002).
3. European Commission 2006. Soil protection – The story behind the strategy. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg, pp. 28.
4. H a n n a m I., B o e r B.: Drafting legislation for sustainable soils: a guide. IUCN Environmental Policy and Law Paper, 2004, 52.
5. J e n d r o ś k a J., J e r z m a ń s k i J. (red.): Prawo ochrony środowiska dla praktyków. Wyd. Verlag Dashofer. Warszawa, 2006.
6. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby. KOM(2006)231, wersja ostateczna.
7. Ocena integracji ochrony środowiska z polityką rolną. UE. EEA Briefing 01/2006.
8. Praca zbiorowa: Przewodnik po krajowym programie rolnośrodowiskowym. Biblioteczka Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego. MRiRW, Warszawa, 2003.
9. R o t k o J.: Prawo wodne. Komentarz. Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław, 2002.
10. S z a c h u ł o w i c z J.: Nowe prawo wodne z komentarzem. Wyd. Prawnicze LexisNexis, 2003.
11. Wniosek dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy dla ochrony gleby oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE. KOM(2006) 232, wersja ostateczna.

Adres do korespondencji:

dr Szymon Szewrański
Uniwersytet Przyrodniczy
ul. Grunwaldzka 53
50-357 Wrocław
e-mail: sionek@interia.pl