



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Andrzej Szweda-Lewandowski

Warszawa, 27-10-2020 r.

DOOŚ-TSOOŚ.410.7.2020.TW/KSz

Pan

Rafał Weber

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Infrastruktury

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 września 2020 r., znak: DDP-2.40.22.2019, w sprawie opinii dotyczącej projektu „Programu Budowy 100 obwodnic na lata 2020-2030” (dalej jako PBO) oraz prognozy oddziaływania na środowisko (dalej jako prognoza), w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, działając na podstawie art. 54 ust. 1 i art. 57 ust. 1 pkt 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 (Dz. U. z 2020 r., poz. 283 ze zm.; dalej jako ustawa ooś), przedstawiam stosowne informacje.

Celem PBO jest budowa drogowych obejść miejscowości zapewniających efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego, a także poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i jakości życia mieszkańców. Projekt zawiera wykaz 100 przedsięwzięć „realizowanych w ramach” tego dokumentu (załącznik 1 PBO) oraz 53 kolejnych, których realizacja jest możliwa (załącznik 2 PBO).

Na wstępie należy zauważyć, że problem wyboru miejscowości, w których niezbędna jest realizacja obwodnic ma ścisły związek z jakością życia i zdrowiem mieszkańców. Uciążliwość dla ludności jest główną przyczyną wyprowadzenia ruchu poza obszary zwartej zabudowy, zatem nie znajduje uzasadnienia negatywna ocena prośrodowiskowych rozwiązań wskazana w tzw. analizie swot. Na str. 19 PBO stwierdzono, że zagrożeniami są „rosnące wymagania o charakterze środowiskowo-klimatycznym wpływające na wzrost

kosztów inwestycji oraz zwiększenie szczegółowości dokumentacji” oraz „zwiększona kosztowność inwestycji wynikająca z obowiązującej legislacji około-środowiskowej”. Należy podkreślić, że koszty związane z ochroną środowiska są obecnie integralną częścią projektów inwestycyjnych, a ich eksponowanie w negatywnym świetle nie powinno mieć miejsca, także na wypadek formułowania argumentacji w związku z ewentualnym niepowodzeniem lub opóźnieniem w realizacji przedsięwzięć. Bowiem, tak jak rosną oczekiwania społeczeństwa w zakresie poprawy warunków ruchu drogowego, tak istotną rangę posiadają środowiskowe warunki życia. Wobec powyższego zasadne jest usunięcie z PBO przywołanych wyżej, rzekomych zagrożeń dla realizacji tego programu.

Prognoza, w aspekcie formalnym, spełnia wymagania określone w ustawie o oś, jednak na poprawności struktury tematycznej dokumentu nie może bazować próba osiągnięcia celu przypisanego strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Celem tym jest m.in. zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska – zgodnie art. 1 dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko - a nie ustalenie oddziaływania PBO na poszczególne komponenty środowiska – jak to stwierdzono na str. 18 prognozy.

Przyjęty poziom szczegółowości PBO, czyli wskazanie miast jako wstępnej lokalizacji planowanych dróg obwodowych, obligował Autorów prognozy do rozpatrywania każdego z przedsięwzięć bardziej wnikliwie, z uwzględnieniem położenia. Taka próba została podjęta, jednak na podstawie analizy treści projektowanego dokumentu, trzeba stwierdzić, że przyjęty model opracowania prognozy, wobec dysponowania wiedzą o przedsięwzięciach wchodzących w skład PBO, jest nieodpowiedni. Należy zauważyć, że w PBO - załączniki 1 i 2 - wskazano długość obwodnic z dokładnością do 100 metrów, więc bez wątpliwa wartości te dotyczą konkretnych tras. W prognozie należałoby zatem ocenić te właśnie przebiegi obwodnic, ewentualnie uwzględniając bufor na możliwe warianty lokalizacyjne. Niewłaściwym rozwiązaniem było uogólnianie położenia przedsięwzięć i rozszerzanie obszaru ich możliwego usytuowania poprzez zakreslanie na mapach okręgów o promieniach równych ich zadeklarowanej długości. Szczególnie nieuprawnione jest stosowanie takiego zabiegu dla obwodnic, w odniesieniu do których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub wskazano ich przebieg w regionalnych lub lokalnych dokumentach planistycznych (np. studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, planach zagospodarowania przestrzennego). Należy mieć też na uwadze, że mimo stwierdzenia że „na chwilę opracowania prognozy, nie wskazano dokładnych lokalizacji inwestycji, trudno zatem precyzyjnie określić ich oddziaływanie na poszczególne formy ochrony przyrody” (str. 198), w wybranych jej częściach wskazywano na znajomość przebiegu dróg – dotyczy to tabel 23-25, w których ujęto łącznie 51 obwodnic przyporządkowanych do trzech kategorii: (1) ze wskazaną lokalizacją, (2) znajdujących się przed oceną środowiskową i (3) z wydaną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Jednak wiedzy o przebiegu tych dróg nie wykorzystywano konsekwentnie w innych działach prognozy.

W ślad za założonym na wstępie uogólnieniem lokalizacji przedsięwzięć, opis środowiska obszaru realizacji projektowanego dokumentu, który dotyczy Polski został opracowany w ujęciu generalnym (str. 48-180). Tymczasem przedstawienie stanu środowiska całego kraju, bez przestrzennego ograniczenia do terenów będących w zasięgu

potencjalnego oddziaływania jest nieprzydatne w procesie oceny oddziaływania na środowisko i niezasadnie zajmuje blisko 30% objętości prognozy. Mimo że PBO dotyczy inwestycji planowanych w różnych częściach kraju, przywoływanie w tej skali informacji np. o formach ochrony przyrody, rodzajach lasów, glebach, wodach powierzchniowych i podziemnych czy odpadach, stanowi nadmiar informacji, utrudniający analizę prognozy. W myśl art. 51 ust. 2 pkt 2 ustawy ooś, prognoza określa, analizuje i ocenia m. in. istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu, a także stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem. Z powyższego wynika, że opis stanu środowiska powinien dotyczyć obszarów, które będą poddane wpływowi przewidywanych w projekcie dokumentu działań. Wskazuje na to konieczność ustalenia na potrzeby analiz obszaru realizacji projektowanego dokumentu (wobec obowiązku opisanego potencjalnych zmian stanu środowiska w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu; art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy ooś) oraz obszarów objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem (art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy ooś). W poświęconym tym zagadnieniom rozdziale, już nie w części metodycznej opracowania, w odniesieniu do konkretnych inwestycji, znajduje się odpowiednie miejsce dla przywołania wyników i cytowania konkretnych inwentaryzacji, prac badawczych, baz danych, programów ochrony przyrody i innych istotnych dokumentów, o których wykorzystaniu informowano na str. 32-35 prognozy. Ponadto, warto wskazać, że w części 1.4. prognozy, przywołano szereg kategorii dokumentów analizowanych na potrzeby opisu aktualnego stanu środowiska, jednak nie przedstawiono wykazu tych dokumentów (brak spisu wykorzystanych publikacji i opracowań niepublikowanych) oraz nie wykorzystano w tekście informacji, których opracowania te są pierwotnym źródłem (np. brak w prognozie wskazania siedlisk i gatunków pochodzących z konkretnych opracowań).

Opis, który odnosi się do charakterystyki zgeneralizowanych warunków przyrodniczych całego kraju i nie uwzględnia lokalnych uwarunkowań w rejonie planowanych inwestycji, jest nieadekwatny do przyjętego poziomu szczegółowości PBO i nie umożliwia przeprowadzenia właściwych analiz oddziaływania na środowisko, a następnie opracowania sposobów eliminacji lub minimalizacji negatywnych oddziaływań. W pewnych aspektach podjęto próby analiz w odniesieniu do konkretnych obiektów. Niestety dla części z nich przyjęto zbyt powierzchowne sposoby wnioskowania, ponadto informacje rozproszone w wielu fragmentach prognozy (przykładowo, dane dotyczące obwodnicy Wadowic przedstawiono w 9 miejscach, a Głogowa w 12). Jako przykład niewłaściwego podejścia do przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko może służyć próba określenia oddziaływania na obszary objęte ochroną. Tak w odniesieniu do obszarów Natura 2000, jak i innych form ochrony przyrody, ograniczono się do opisanego możliwych przestrzennych relacji pomiędzy obszarami a przyjętymi wariantami lokalizacji obwodnic. Nie dokonano analiz w zakresie potencjalnego wpływu budowy obwodnic na przedmioty ochrony konkretnych obszarów. Stan tzw. kolizji przestrzennych, uzyskany dzięki przeniesieniu zobrażeń z systemów informacji przestrzennej do tabel, wnosi ograniczone informacje w zakresie możliwego oddziaływania obwodnic na obszary chronione. Mimo że kolizje te przedstawiono na mapach (str. 447-462) oraz rozpisano w tab. 16, 17 i od 63 do 66 (w kilku przypadkach opisy te powielając - obszary Natura 2000 także w tab. 63, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu w tab. 63, jak również w tab. 66) to zestawienia te, niezwiązane z wpływem na przedmioty ochrony, mają w procesie oceny oddziaływania na środowisko ograniczone znaczenie.

Należy podkreślić, że w prognozie powinna znaleźć się analiza uwzględniająca oddziaływanie budowy poszczególnych obwodnic na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000. Zaznaczenia wymaga przy tym, że standardowy formularz danych (SDF) może nie wskazywać wszystkich przyszłych zagrożeń, bowiem przy ich opracowywaniu brano pod uwagę przede wszystkim zagrożenia bezpośrednie, wynikające z ówczesnych planów. Natomiast w planach ochrony (PO) lub planach zadań ochronnych (PZO) szczegółowo identyfikowane są zagrożenia dla siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk, a następnie na podstawie tych dokumentów aktualizowane są standardowe formularze danych. W związku z powyższym, nie jest uprawnione odnoszenie się do SDF jako jedyne dokumentu dającego podstawy do wnioskowania o braku negatywnego wpływu inwestycji na obszar Natura 2000. Odnośnie informacji dotyczącej obwodnicy Głogowa, podanej na str. 212 prognozy, o braku SDF dla obszaru Łęgi Odrzańskie PLC020002, należy zaznaczyć, że dla obszarów PLB020008 i PLH020018 Łęgi Odrzańskie opracowano plany zadań ochronnych (dostęp: <http://wroclaw.rdos.gov.pl/plany-zadan-ochronnych>), korzystanie z których zadeklarowano w prognozie (str. 38). SDF również jest powszechnie dostępny (<https://natura2000.eea.europa.eu/>).

Przy ocenie wpływu na obszary Natura 2000 istotne jest zidentyfikowanie ich przedmiotów ochrony, a następnie dokonanie analizy możliwego oddziaływania realizacji planowanych przedsięwzięć na te gatunki i siedliska. W związku z tym, że analiza oddziaływania budowy poszczególnych obwodnic na obszary Natura 2000 nie została prawidłowo wykonana, przedwczesne jest stwierdzenie, że „w ramach Prognozy nie stwierdzono występowania obwodnic, które powodowałyby znaczące negatywne oddziaływanie na obszary Natura 2000, więc Program może zostać przyjęty i realizowany”, a także, że „na liście obwodnic wskazanych w Programie nie ma takich, które byłyby nieakceptowalne pod względem oddziaływania na środowisko, a w szczególności na obszary sieci Natura 2000” (str. 15 prognozy).

Ocenę oddziaływania na dziko występujące rośliny i zwierzęta ograniczono do ogólnego i powierzchniowego opisu, który zamieszczono na str. 218-221 prognozy. Nie uwzględniono umiejscowienia i uwarunkowań z niego wynikających, mimo że wcześniej zaznaczono, że jako źródło danych przyjęto m.in. „prace inwentaryzacyjne i badawcze” (str. 32) oraz „dane z Regionalnych Kartotek Ornitologicznych ..., wywiady z przyrodnikami prowadzącymi badania na obszarze objętych oddziaływaniem inwestycji” (str. 33). Ponadto w tab. 14 (str. 203) nie uwzględniono eliminacji siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, a także stanowisk gatunków, jako negatywnego oddziaływania długoterminowego dokonanego w trakcie realizacji inwestycji. Luki we właściwym określeniu oddziaływań nie wypełniają także tzw. matryce zbiorcze oceny oddziaływania (str. 282-291, tab. 37-40). Nie dość, że nie jest znana procedura i podstawy ich ustalania, to nie obejmują one etapu realizacji poszczególnych obwodnic. Ponadto przewidywane oddziaływania wynikną z funkcjonowania inwestycji w obszarach nie poddanych dotąd presji transportu drogowego, wobec tego nie jest uprawnione twierdzenie, że eksploatacja obwodnicy będzie miała jednoznacznie pozytywny wpływ na ludzi, klimat akustyczny i jakość powietrza. Pozytywny wpływ budowy obwodnicy będzie odczuwalny dla mieszkańców miejscowości, z których ruch zostanie wyprowadzony, jednakże dla mieszkańców obszarów położonych w pobliżu obwodnicy, wpływ eksploatacji będzie negatywny.

W części dotyczącej analizy i oceny istniejących problemów ochrony środowiska istotnych z punktu widzenia PBO (str. 182 prognozy) zawarto nieodpowiednie informacje. Nie

jest zrozumiałe opisywanie zagadnień niezwiązanych z analizowanym typem inwestycji - np. zanieczyszczenie wód powierzchniowych wywołane spływem biogenów z pól, czy spadek jakości wód podziemnych wywołany odwodnieniami kopalń. Nie wyjaśniono też dlaczego tego typu czynniki wymieniono jako ważne z punktu widzenia realizacji PBO. Zatem rozdział 3.2 „Analiza i ocena istniejących problemów ochrony środowiska ...” należy uzupełnić o szeroki opis, uwzględniający analizy ilościowe, problemów z zakresu zdrowia, bezpieczeństwa i jakości życia ludzi zamieszkujących miejscowości zdominowane przez nadmierny tranzytowy ruch pojazdów samochodowych, a także o problematykę dotyczącą fragmentacji środowiska, zaburzenia korytarzy ekologicznych, izolacji przestrzennej oraz śmiertelności zwierząt, w kontekście funkcjonowania populacji organizmów dziko występujących.

Podsumowując - przyjęte przez Autorów prognozy podejście do analiz budzi wątpliwości w kontekście wypełnienia wymogu jej dostosowania do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu. W prognozie zastrzeżono, że nie jest znana dokładana lokalizacja przedsięwzięć i, prawdopodobnie w odpowiedzi na to, dokonano opisu stanu środowiska całej Polski, co miałyby stanowić „analizę i ocenę stanu środowiska na obszarach objętych przewidywanym oddziaływaniem”. Jest to postępowanie błędne, ponieważ przybliżone lokalizacje są znane. Następnie, na poziomie ogólnym, przedstawiono oddziaływania na środowisko typowe dla realizacji i eksploatacji dróg, a także podano fragmentaryczne informacje dotyczące poszczególnych obwodnic, związane np. z ich lokalizacją, oddziaływaniem na środowisko, czy minimalizacją tych oddziaływań. Równie ogólnikowe są propozycje działań alternatywnych, zapobiegających i ograniczających niekorzystne oddziaływania na środowisko.

W związku z przedstawionymi wyżej zastrzeżeniami do treści prognozy niezbędne jest przygotowanie właściwych informacji dla planowanych inwestycji (uporządkowanych i bardziej zaawansowanych analitycznie), a następnie wysnucie na tej podstawie wniosków w zakresie oddziaływań (w tym skumulowanych) oraz adekwatnych środków zaradczych. W przedłożonym opracowaniu przyjęto odwrotny sposób postępowania – opisano w kolejnych rozdziałach jakościowo rodzaje oddziaływań, a następnie w odniesieniu do wybranych elementów środowiska wskazano ogólnikowe opisy skutków oraz rekomendacje.

Zasadniczym elementem prognozy powinny się stać fiszki obwodnic (karty opisujące planowane inwestycje), zgrupowane według stopnia zaawansowania prac przygotowawczych na rzecz ich realizacji (tu należy podkreślić, że nie istnieje możliwość wykonania analiz na tym samym poziomie szczegółowości ze względu na zróżnicowanie w zakresie sprecyzowania przebiegu dróg oraz zaawansowanie procesu inwestycyjnego), zawierające:

- informacje o lokalizacji przedsięwzięcia (adekwatne do dokonanych ustaleń, pochodzących np. z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, samorządowych dokumentów planistycznych, czy rozstrzygnięć w trakcie tworzenia projektu PBO);

- zestawienie informacji o środowisku (biorąc pod uwagę, że znana jest przybliżona lokalizacja obwodnic, środowiskowe uwarunkowania powinny zostać opisane adekwatnie po względem przestrzennym do zakresu ich oddziaływania);
- przeanalizowanie oddziaływań, w tym w zakresie oddziaływania na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000 (w przypadku braku ustaleń co do przebiegu drogi, oddziaływania należy określić dla możliwych wariantów przebiegu; w przypadku inwestycji w stosunku do których wydano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, zapisy decyzji dotyczące lokalizacji przedsięwzięcia, przewidywanych oddziaływań na środowisko, działań minimalizujących i/lub kompensujących należy uwzględnić w prognozie);
- zaproponowanie adekwatnych rozwiązań zmniejszających oddziaływania na środowisko (w tym propozycje wariantów lokalizacyjnych dla dróg obwodowych o nierozstrzygniętym ostatecznie przebiegu);
- konkluzje w stosunku do każdego obiektu z uwzględnieniem wielu aspektów oddziaływania, a następnie stworzenie ogólnych wniosków na podstawie analiz szczegółowych.

Następnie, na podstawie danych ujętych w kartach inwestycji, należy dokonać określenia efektów skumulowanych - sumarycznych i synergicznych.

Ponadto należy:

- usunąć z prognozy informacje dotyczące trzeciej kategorii obwodnic, określonych jako „zadania dodatkowe” (lista 71 zadań, str. 28-29), ponieważ nie występują one w przedłożonej wersji PBO;
- zweryfikować i skorygować wszelkie odwołania w tekście (przykładowo na str. 181 stwierdzono, że w tabeli 7 określono liczbę konfliktów obwodnic z formami ochrony przyrody, jednak tabela 7 zawiera „Zjawiska pogodowe i klimatyczne powodujące szkody społeczne oraz gospodarcze”; również przywołane na tej stronie prognozy tabele 20-23 nie zawierają deklarowanych zawartości);
- sporządzić odrębne opisy (podrozdziały) dotyczące niekorzystnych i pozytywnych skutków wynikających z braku realizacji obwodnic (str. 180-182); dzięki temu zostanie zaprezentowany klarowny obraz sytuacji w przypadku zaniechania prac; należy przy tym zaznaczyć, że nie jest uprawnione stwierdzenie, że „brak realizacji PBO wpłynie negatywnie na środowisko”, ponieważ kierunek i skala wpływu będzie zależna od elementu środowiska podanego obecnej i zmieniającej się presji bądź jej braku;
- usunąć nieprzydatne w ocenie oddziaływania na środowisko informacje (np. na str. 199-200 niepotrzebnie przywołuje się ogólne oraz prawne informacje o formach ochrony przyrody w rozdziale, który powinien dotyczyć identyfikacji oddziaływań na przyrodę);
- wyeliminować lub ograniczyć oraz odpowiednio umiejscowić w prognozie, informacje które nie są niezbędne i adekwatne w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (np. na blisko 40 stronach [co stanowi niemal 10% objętości prognozy; str. 328-368] dokonano tzw. „charakterystyki klimatu akustycznego” miast z zaplanowaną budową obwodnicy; są to istotne informacje w procesie decydowania o wskazaniu miejscowości wymagających budowy obwodnicy lub podstawa do wniosków, które

można zaprezentować w rozdziale dotyczącym analizy i oceny istniejących problemów ochrony środowiska, jednak dane te nie posiadają istotnego znaczenia w ocenie oddziaływania planowanych obwodnic na nowo zajmowane obszary, a ponadto są nieproporcjonalnie obszerne w stosunku do charakterystyki oddziaływań dla poszczególnych dróg obwodowych);

- uzupełnić „Wykaz pojęć i skrótów użytych w raporcie” (np. na str. 33 prognozy wskazano, że korzystano z danych BDL, jednak nie wyjaśniono czy chodzi o Bank Danych Lokalnych, prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny, czy Bank Danych o Lasach, prowadzony przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe) oraz zweryfikować i uzupełnić cytowane źródła (np. dla „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023”, źródłem jest program na lata 2011-2015 (str. 195 prognozy; przypis 165).

MAREK KAJS
Zastępca Generalnego Dyrektora
Zastępca Generalnego Dyrektora Ochrony
Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/