

PAŃSTWOWA RADA OCHRONY PRZYRODY

THE STATE COUNCIL FOR NATURE CONSERVATION

CONSEIL NATIONAL POUR LA PROTECTION DE LA NATURE

Member of IUCN

The World Conservation Union

Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa, e-mail: prop@mos.gov.pl
tel: (+48 22) 57 92 603, fax: (+ 48 22) 57 92 290, <http://www.mos.gov.pl/prop>

Warszawa, 13 marca 2008 r.

Sz. P.

Michał Kiełsznia

Dyrektor Departamentu

Parków Narodowych i Obszarów Natura 2000

w Ministerstwie Środowiska

W związku z kolejnym zapytaniem DPNiN-n-4143-4/08/mz w sprawie północnego wylotu z Warszawy drogi ekspresowej S-7 w kierunku Gdańska, przedstawiam w uzupełnieniu poprzedniej opinii PROP następującą opinię w tej sprawie:

Zgodnie z polskim prawem, w ramach jednego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, prowadzącego do wydania jednej decyzji – decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia – połączone są *de facto* dwie różne procedury: procedura tzw. EIA (wykonująca zobowiązania Dyrektywy EIA) oraz procedura tzw. “oceny habitatowej” (wykonująca zobowiązania art 6(3) Dyrektywy Siedliskowej). Procedury te bazują na tym samym materiale faktograficznym (m. in. tym samym raporcie oddziaływania na środowisko), ale mają różne schematy wnioskowania.

Procedura EIA prowadzi m.in. do wyboru najlepszego wariantu lokalizacji i realizacji przedsięwzięcia, z uwzględnieniem wszechstronnych aspektów środowiskowych na równi z aspektami funkcjonalnymi, ekonomicznymi i społecznymi. Zwykle przeprowadza się to metodą wielokryterialnego porównania różnych wariantów inwestycji.

Procedura „oceny habitatowej” (oceny wpływu na sieć Natura 2000) nie jest procedurą wielokryterialnego wyboru najlepszego wariantu, tylko sekwencyjną procedurą orzekania o dopuszczalności inwestycji. *De facto* analizując pięć wariantów przebiegu trasy, przeprowadza się pięciokrotną „ocenę habitatową”, orzekając o dopuszczalności każdego z tych pięciu wariantów. Zgodnie z procedurą oceny habitatowej, inwestycja (wariant trasy) jest dopuszczalna wówczas, gdy nie wywiera istotnego negatywnego wpływu na obszar Natura 2000, lub wyjątkowo wówczas, gdy taki wpływ wywiera, ale nie ma rozwiązań alternatywnych, konieczność realizacji inwestycji wynika z koniecznego imperatywu nadrzędnego interesu publicznego i zapewni się dokonanie adekwatnej kompensacji przyrodniczej powodowanych strat w integralności obszaru Natura 2000 i ogólnej spójności sieci. Szczególną uwagę warto zwrócić na fakt, że w przypadku istotnego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 niedopuszczalny będzie wariant, wobec którego istnieją rozwiązania alternatywne – i nie można tego zmienić, stosując kompensację.

Zastosowane w prawie polskim połączenie tych dwóch procedur w jednym postępowaniu jest co do zasady dopuszczalne w świetle prawa europejskiego, jednak może prowadzić do niedostrzegania odmienności tych dwóch faktycznych procedur, a w konsekwencji do pewnych trudności interpretacyjnych – i tak dzieje się w przedmiotowej sprawie.

W szczególności, należy zwrócić uwagę, że:

- Jeżeli zbada się kilka różnych wariantów przebiegu trasy, z których wszystkie są w miarę rozsądne pod względem funkcjonalnym, ekonomicznym i społecznym, i okaże się że niektóre z nich nie będą wywierać istotnego negatywnego wpływu na obszar Natura 2000, a inne taki wpływ będą wywierać, to żaden wariant wywierający istotny negatywny wpływ na obszar Natura 2000 nie może być dopuszczony do realizacji – ponieważ istnieją wobec niego „rozwiązania alternatywne”, a ta przesłanka bezwzględnie wyklucza zezwolenie na realizację inwestycji. Warto zwrócić uwagę, że możliwa – choć mało prawdopodobna – jest nawet sytuacja, w której wariant „wielokryterialnie najlepszy” będzie musiał być odrzucony w wyniku procedury „oceny habitatowej”. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich jednoznacznie wskazuje, że za rozwiązania alternatywne należy uważać także te warianty, których realizacja wiąże się z „pewnymi trudnościami” (np. większymi kosztami, dłuższym czasem realizacji inwestycji, pewnymi konfliktami społecznymi lub trudnościami

organizacyjnymi). Oczywiście, rozwiązaniami alternatywnymi nie są warianty, które byłyby zupełnie nieracjonalne funkcjonalnie, ekonomicznie lub społecznie.

- Jeżeli zbada się kilka różnych wariantów przebiegu trasy i okaże się, że wszystkie one wywierają istotny negatywny wpływ na obszar Natura 2000, to nie jest to jeszcze równoznaczne z wykazaniem braku rozwiązań alternatywnych. Aby wykazać brak rozwiązań alternatywnych, trzeba wykazać, że nie da się wymyślić innych wariantów lokalizacji i realizacji inwestycji, które mogłyby umożliwić uniknięcie negatywnego wpływu.
- Procedura EIA pozostawia „pole do decyzji” tj. możliwość wyboru między wariantami. Procedura „oceny habitatowej” nie pozostawia pola wyboru, ale na podstawie kolejnych kroków wnioskowania prowadzi do formalnej decyzji TAK/NIE o dopuszczalności inwestycji / jej poszczególnych wariantów. Ponieważ te dwie procedury muszą zgodnie z prawem polskim być zrealizowane w ramach jednego postępowania, zasadne jest by po wstępnej analizie wielokryterialnej (element EIA) zbadać dopuszczalność poszczególnych wariantów w świetle „oceny habitatowej”. Oczywiście, nie ma sensu, by prowadzić dalej pogłębioną analizę EIA dla wariantów, które muszą być zdyskwalifikowane przez „ocenę habitatową”.
- Proponowanie ewentualnych kompensacji w trybie art 6(4) Dyrektywy Siedliskowej nie ma sensu, dopóki nie udowodni się koniecznych przesłanek nadrzędnego interesu publicznego i braku rozwiązań alternatywnych. W przypadku nie spełnienia jednocześnie obu tych przesłanek, możliwość zapewnienia kompensacji przyrodniczej nie sprawi, że inwestycja stanie się dopuszczalna. Nie ma więc sensu projektowanie kompensacji dla wszystkich analizowanych wariantów, a ma to sens co najwyżej dla tych wariantów, które w ogóle mogą być dopuszczone w świetle „oceny habitatowej”.

W przedmiotowej sprawie:

1. Sporządzono raport oddziaływania na środowisko i zgromadzono inne materiały w sprawie. W raporcie przeanalizowano kilka zaproponowanych przez inwestora wariantów przebiegu trasy, z których wszystkie są w miarę racjonalne pod względem funkcjonalnym i ekonomicznym. W zakresie

ochrony sieci Natura 2000 raport został sporządzony w zasadzie prawidłowo. Choć niektóre części wydają się nadmiernie rozwlekłe, a w innych można znaleźć drobne niekonsekwencje i usterki, to zgromadzone materiały (w tym raport) wydają się w zakresie analizy oddziaływania na sieć Natura 2000 wystarczające do dokonania rozstrzygnięcia w tym aspekcie bez konieczności dalszego ich uzupełniania. W zakresie przyrody innej niż chroniona w sieci Natura 2000, niepełna jest inwentaryzacja przyrody Lasu Bemowskiego, ale mimo to sformułowano prawidłowe konkluzje, że warianty omijające ten las są środowiskowo korzystniejsze od wariantów go przecinających. Rozstrzygnięcie na rzecz wariantu omijającego Las Bemowski jest więc możliwe bez uzupełniania raportu w tym zakresie, a ewentualne rozstrzygnięcie na rzecz przecięcia Lasu Bemowskiego wymagałoby uzupełnienia analizy.

2. Ze zgromadzonych materiałów wynika bez wątpliwości, że warianty IV i V wywierałyby istotny negatywny wpływ na obszar Natura 2000 Dolina Środkowej Wisły, a w przypadku pozostałych wariantów wpływ na ten obszar będzie nieistotny. Te konkluzje merytoryczne w świetle zgromadzonych materiałów wydają się prawidłowe i w pełni uzasadnione.
3. Sam fakt wskazania przez inwestora wariantów I-III, nie mówiąc już o fakcie lepszej ich „oceny wielokryterialnej”, dowodzi, że istnieją rozwiązania alternatywne wobec wariantów IV i V. Warianty IV i V są więc w ogóle i bez wątpliwości niedopuszczalne w świetle procedury „oceny habitatowej”. Bezzasadna jest więc ich dalsza pogłębiona analiza. Bezzasadne jest także żądanie od inwestora jakiegokolwiek uszczegóławiania informacji o tych wariantach, ponieważ uszczegółowienia te nie mogą już zmienić negatywnego rozstrzygnięcia o ich dopuszczalności.
4. Pozostałe warianty wywierają wpływ na obszar Puszcza Kampinoska / Ostoja Kampinoska związany z zajęciem 1,4 ha terenu i późniejszym oddziaływaniem ruchliwej szosy jakie będzie zauważalne na obszarze około 10 ha - ale z punktu widzenia celów ochrony obszaru wpływ ten jest nie jest istotny. Te konkluzje merytoryczne w świetle zgromadzonych materiałów

wydają się prawidłowe i w pełni uzasadnione. Nie podzielam wątpliwości Stowarzyszenia Ochrony Puszczy Kampinoskiej (lub Stowarzyszenia Ochrony Przed Powodzią i Zagrożeniami Komunikacyjnymi – w tekście pisma są używane różne nazwy) co do znacznego ryzyka głębokich zmian hydrologicznych o dużym zasięgu.

W związku z nieistotnością tego wpływu, z punktu widzenia „oceny habitatowej” nie trzeba wobec tego oddziaływania analizować istnienia przesłanek nadrzędnego interesu publicznego, badać istnienia rozwiązań alternatywnych ani projektować kompensacji.

Zasadna jest także konkluzja o pewnych pozytywnych aspektach wpływu – w postaci zmniejszenia penetracji tych fragmentów Puszczy Kampinoskiej w wyniku barierowego oddziaływania drogi na penetrację przez ludność miejscową.

5. Warianty te wywierają również wpływ na obszar Puszcza Kampinoska / Ostoja Kampinoska związany z przecięciem jego powiązań ekologicznych z Doliną Wisły. Z punktu widzenia celów ochrony obszaru wpływ ten jest istotny. Oznacza to, że realizacja inwestycji wg tych wariantów może być dopuszczona wyłącznie gdy nie ma rozwiązań alternatywnych, a realizacja inwestycji wynika z koniecznych przesłanek nadrzędnego interesu publicznego; a także pod warunkiem zapewnienia kompensacji przyrodniczej.
6. W świetle zgromadzonego materiału zasadna jest konkluzja, że nie ma rozwiązań alternatywnych, które umożliwiłyby uniknięcie negatywnego wpływu o którym mowa w punkcie 5. Każdy dający się pomyśleć przebieg trasy musi bowiem przejść pomiędzy Puszcza Kampinoską a Doliną Wisły, a więc musi przeciąć korytarze ekologiczne między tymi obszarami.
7. Uzasadniono, że inwestycja wynika z koniecznych przesłanek nadrzędnego interesu publicznego.
8. Z punktu widzenia samej „oceny habitatowej” można by więc zezwolić na realizację dowolnego z wariantów I-III, pod warunkiem zrealizowania

rozwiązań minimalizująco-kompensujących negatywny wpływ - w tym przypadku, dobrego (!) systemu przejść dla zwierząt.

9. Jednak z punktu widzenia „procedury EIA”, poszczególne warianty I-III nie są tożsame pod względem oddziaływania na środowisko. Procedura EIA uwzględnia bowiem także oddziaływanie na te elementy środowiska, które nie są przedmiotem procedury „oceny habitatowej” dotyczącej sieci Natura 2000 (w tym na Las Bemowski, stanowiący istotny składnik systemu przyrodniczego Warszawy). Z punktu widzenia wyników procedury EIA, należałoby rekomendować wariant II (ominięcie Lasu Bemowskiego).

W przypadku ominięcia Lasu Bemowskiego można zrezygnować z żądania, by uzupełniać jego inwentaryzację przyrodniczą. Natomiast jeżeli miałby być wybrany wariant przecinający Las, należałoby żądać uzupełnienia raportu w tym zakresie.

10. Wnioski Stowarzyszenia Ochrony Puszczy Kampinoskiej / Stowarzyszenia ochrony Przed Powodzią i Zagrożeniami Komunikacyjnymi albo w świetle procedury „oceny habitatowej” są bez znaczenia dla konkluzji tej oceny, albo nie są zasadne w świetle wiedzy merytorycznej i prawnej. proponowany przez Stowarzyszenie wariant V jest bez żadnych wątpliwości niemożliwy do realizacji w świetle przepisów prawa polskiego i europejskiego dotyczących ochrony obszarów Natura 2000.
11. Z punktu widzenia ochrony przyrody należałoby więc rekomendować, by Minister Środowiska w postanowieniu uzgadniającym wskazał do realizacji wariant II i nałożył obowiązek wykonania naprawę dobrego systemu przejść dla zwierząt, ale by pod tymi warunkami uzgodnił projekt decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie przewlekając dalej postępowania.
12. W świetle procedury „oceny habitatowej” nie jest zasadne żądanie, by inwestor przedstawiał propozycje kompensacji w trybie art 34 ustawy o ochronie przyrody dla wariantów innych niż ten, który Minister i wojewoda dopuszczają do realizacji.

13. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że oprócz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestor będzie obowiązany uzyskać zezwolenie Ministra Środowiska na przejście przez teren parku narodowego w trybie art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Postanowienie Ministra uzgadniające decyzje środowiskową nie jest tożsame z zezwoleniem na podstawie art. 15 ust. 3 u.o.p. Z formalno-administracyjnego punktu widzenia będzie to musiała być odrębna decyzja wymagająca odrębnego postępowania, choć oczywiście może ono być oparte na tym samym materiale faktograficznym.
14. W przeciwieństwie do „oceny habitatowej” procedura z art 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody nie uzależnia konieczności udowodnienia braku rozwiązań alternatywnych i konieczności dokonania kompensacji od istotności negatywnego wpływu na przyrodę. Mimo więc, że w procedurze oceny oddziaływania na środowisko inwestor w związku z krótkim przejściem przez teren Kampinoskiego Parku Narodowego nie musi przedstawiać dowodów braku alternatyw i nie musi proponować kompensacji przyrodniczej, to w procedurze z art 15 ust 3 u.o.p. będzie musiał przedstawić takie dowody i dokonać takiej kompensacji.
15. Z obecnie zgromadzonych materiałów nie wynika, dlaczego nie można małą korektą trasy ominąć niewielkiego fragmentu Kampinoskiego Parku Narodowego, który miałaby przeciąć trasa. Mimo więc braku formalnych podstaw, by w obecnym postępowaniu wymagać udowodnienia, że to nie jest możliwe, trzeba zwrócić uwagę, że inwestor w tej sytuacji ponosi ryzyko, że pomimo pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może nie otrzymać zezwolenia na przejście przez teren parku narodowego. W interesie inwestora leży jak najszybsze wyjaśnienie tego zagadnienia i warto zwrócić mu na to uwagę.
16. Jak napisano wyżej, w związku z przejściem przez fragment parku narodowego nie będzie wymagana kompensacja z art 34 ustawy o ochronie przyrody, ale będzie wymagana kompensacja z art 15 ust 3 tej ustawy. W tym przypadku wydaje się zasadne, by była to prosta kompensacja typu „teren za teren”, tj. by inwestor wykupił i przekazał Kampinoskiemu Parkowi

Narodowemu cenne przyrodniczo grunty o powierzchni adekwatnej do powierzchni, na jakiej wystąpią negatywne oddziaływania drogi (tj. ok. 10 ha). Kampinoski Park Narodowy z pewnością jest w stanie wskazać takie grunty, którymi byłby zainteresowany.

17. Nie ma żadnych przesłanek, które umożliwiłyby obecnie wyłączenie „terenu pod inwestycję” z granic parku narodowego, a tym samym ominięcie procedury z art 15 ust 3 ustawy o ochronie przyrody. Nie doszło bowiem do „bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych obszaru”. Natomiast po wybudowaniu drogi będzie można rozważyć jej wyłączenie z granic KPN, ponieważ zbudowana droga nie będzie z pewnością mieć „wartości przyrodniczych”.