



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Andrzej Szweda-Lewandowski

Warszawa, 06-12-2021 r.

DOOŚ-TSOOŚ.410.35.2021.KS/BW

**Pan
Grzegorz Szymoniuk**

**Dyrektor Departamentu Ochrony
Przed Powodzią i Suszą**

**Państwowe Gospodarstwo Wodne
Wody Polskie**

Szanowny Panie Dyrektorze,

W odpowiedzi na wniosek z 15 października 2021 r., znak: KPP.602.58.1.2021, o zaopiniowanie *Projektu planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru **dorzecza Łaby*** wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (dalej: prognoza), na podstawie art. 54 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.; dalej: ustawa ooś), przedstawiam stanowisko.

Plan zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Łaby (dalej: PZRP) stanowi pierwsze tego typu opracowanie dla przedmiotowego dorzecza, realizowane w II cyklu planistycznym. Poziom szczegółowości dokumentu jest niski. W Tabeli 17 *Charakterystyka typów działań w planach zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Łaby* wskazano liczne typy działań, które realizowane będą na obszarze przedmiotowego dorzecza. Jednak w ramach wymienionych typów działań nie zaplanowano do realizacji konkretnych działań oprócz jednego działania nietechnicznego o charakterze koncepcyjnym pn. *Koncepcja zabezpieczenia przeciwpowodziowego doliny rzeki Klikawy* (Załącznik 1 do PZRP). W ramach wskazanych typów działań z dużym prawdopodobieństwem realizowane będą również różnego rodzaju działania o charakterze technicznym, jednak na etapie prac nad PZRP ich listy nie zdefiniowano (katalog otwarty), nie przesądzając jednoznacznie czy, i które z nich mogą być realizowane. Jak napisano na 167 str. prognozy „*oceniany dokument nie zamyka możliwości realizacji działań inwestycyjnych*”. Nie wiadomo zatem czy przedstawiona lista działań planowanych do realizacji jest ostateczna czy będzie jeszcze uzupełniana. Nie jest także znany status „listy E” (informacja na str. 82 PZRP), na której ma się znajdować lista dodatkowych działań redukujących ryzyko powodziowe. Oznacza to, że zakres działań

objętych projektem, a w konsekwencji, zakres możliwych oddziaływań na środowisko, związanych z ich realizacją, nie zostały jasno zdefiniowane.

Zgodnie z informacją na str. 13 prognozy *„Ponieważ projekt nie wskazuje listy działań technicznych, natomiast zawiera działanie koncepcyjne oraz katalog typów działań zalecanych do realizacji, to w ocenie odniesiono się ogólnie do rekomendowanych technicznych i nietechnicznych metod ochrony przeciwpowodziowej. Przeanalizowano typowe oddziaływania, które mogą wynikać z wdrożenia działań pośrednio wynikających z projektu Planu”*. Wobec ogólności zapisów PZRP zrozumiałe jest, że analizy w prognozie również należało przeprowadzić na podobnym, niskim stopniu szczegółowości. Jednak analiza zapisów prognozy wskazuje, że niektóre zagadnienia potraktowane zostały zbyt pobieżnie lub wręcz pominięte, praktycznie bez odniesienia do dostępnych informacji o istotnych uwarunkowaniach przestrzennych w obszarze dorzecza Łaby, w tym informacji o obszarach i gatunkach chronionych.

Brak konkretnych przewidzianych do realizacji działań o charakterze inwestycyjnym, brak parametrów technicznych oraz lokalizacji przedsięwzięć nie stanowią argumentu dla tak znacznego uogólnienia analiz. W takim przypadku, kierując się zasadą ostrożności, należałoby objąć strategiczną oceną oddziaływania na środowisko maksymalny możliwy zakres projektowanego PZRP. Nie powinno także stanowić problemu objęcie analizami tak niewielkiego obszaru jak dorzecze Łaby, które stanowi poniżej 1% powierzchni kraju. Poza tym, prognoza musi odnosić się do pełnej wersji dokumentu i obejmować wszystkie zaplanowane do realizacji działania niezależnie od prawdopodobieństwa ich realizacji, co podkreślono w uzgodnieniu zakresu i stopnia szczegółowości prognozy.

Prognoza zawiera także wiele niespójności, w tym dotyczących kwestii najistotniejszych z punktu widzenia identyfikacji oddziaływań na środowisko i planowania środków zaradczych. Sporządzana w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko prognoza powinna zawierać m.in. niebudzące wątpliwości stwierdzenia w zakresie skali i kierunków oddziaływań planowanych przedsięwzięć oraz działań, w tym na gatunki i siedliska, dla których wyznaczono obszary Natura 2000. Należy zwrócić uwagę, że błędy i braki w ocenie oddziaływania na obszary Natura 2000 w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko mogą, zgodnie z obowiązującym prawem, skutkować brakiem możliwości przyjęcia dokumentu.

W toku opiniowania przedłożonej dokumentacji sformułowano szereg uwag, które zestawiono poniżej. Należy przy tym zastrzec, że niniejsza opinia nie obejmuje oceny poprawności sporządzenia PZRP na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.).

Uwagi szczegółowe do prognozy:

1. zapisy prognozy wprowadzają duży chaos w zakresie działań, które faktycznie są przewidziane do realizacji przez PZRP dla dorzecza Łaby. zamiennie stosowane są sformułowania „typy działań” oraz „działanie”, pojawiają się również sformułowania „typy przedsięwzięć”, „przedsięwzięcie” oraz „zadanie”. Powoduje to, że właściwe zrozumienie dokumentacji jest utrudnione. Przykłady takich zapisów:

- str. 142 prognozy *„Typy działań opisane w poniższym akapicie nie zostały zaplanowane w projekcie PZRP na obszarze dorzecza Łaby, stąd stwierdza się*

brak bezpośredniego oddziaływania na krajobraz. Jednakże ich rekomendacja nie oznacza braku możliwości ich realizacji poza zadaniami wskazanymi w Załączniku nr 1.” – prawdopodobnie prawidłowy zapis tego zdania powinien brzmieć następująco „Konkretne działania w ramach typów działań opisanych w poniższym akapicie nie zostały zaplanowane w projekcie PZRP (...) Jednakże nie oznacza to braku możliwości ich realizacji poza zadaniami wskazanymi w Załączniku nr 1”;

- również str. 142 prognozy *„Potencjalnie negatywnym oddziaływaniem na krajobraz będą charakteryzowały się wszelkie działania o charakterze technicznym, które związane będą z bezpośrednią ingerencją w koryto lub dolinę rzeki, a także zmieniające warunki morfologiczne i/lub warunki przepływu, co związane będzie przede wszystkim z trwałym przekształceniem i zubożeniem warunków siedliskowych. Działania o takim charakterze nie zostały zaplanowane na obszarze dorzecza Łaby”* – konkretne tego typu działania techniczne faktycznie nie zostały zaplanowane w prognozie (nie wymieniono w Załączniku 1), ale zgodnie z informacjami w prognozie dopuszcza się realizację typów działań, które przewidują takie inwestycje;
- str. 133 prognozy *„Najogólniej rzecz biorąc, można uznać, że wszelkie działania, które mają na celu spowolnienie odpływu, zatrzymanie wody w glebie, roślinności, będą długofalowo pozytywnie oddziaływały na stan wód powierzchniowych i ekosystemów z nimi związanych. Niemniej jednak, pomimo, iż w katalogu typów działań opisano tego rodzaju działania w ramach kilku typów, to w ostatecznej liście działań PZRP dla dorzecza Łaby takich działań nie zaplanowano”* – należy wyjaśnić czy takie typy działań będą realizowane, mimo że w PZRP nie zaplanowano w ich ramach żadnych konkretnych działań. Jeżeli nie, i jak twierdzą Autorzy prognozy – lista działań jest ostateczna, to nie wiadomo dlaczego w prognozie przedstawione zostały analizy oddziaływania tych typów działań na poszczególne elementy środowiska;
- str. 128 *„Pozytywnym skutkiem odstąpienia od przyjęcia i realizacji PZRP mogłoby być pozostawienie istniejących walorów przyrodniczych na terenach przeznaczonych pod inwestycje wskazane w Planie. Spowolniłoby to postępującą antropopresję w dolinach rzecznych. Brak zmiany dotychczasowych uwarunkowań hydrologicznych i hydromorfologicznych może sprzyjać występowaniu siedlisk przyrodniczych, siedlisk chronionych gatunków. Trzeba też zauważyć, że dotychczasowe uwarunkowania hydrologiczne mogły stanowić jedną z przyczyn do ustanowienia którejś z prawnych form ochrony przyrody. A zatem, braku realizacji inwestycji związanych z budowlami przeciwpowodziowymi, może wiązać się z pozytywnymi skutkami dla przyrody, bowiem w wielu przypadkach pozwoli na pozostawienie w nienaruszonym stanie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zależnych od cyklicznych wysokich stanów wód i rozlewisk”* – cytowany fragment może wskazywać, że w ramach realizacji PZRP dla obszaru dorzecza Łaby będą realizowane działania techniczne mogące oddziaływać na środowisko przyrodnicze jak np. budowle przeciwpowodziowe, jednak nie zostały one konkretnie wskazane w dokumencie. Ponadto, wśród typów działań przewidzianych do realizacji znajdują się także działania techniczne polegające na np. pracach w obrębie koryt cieków i związanych z nimi obiektach infrastrukturalnych, odtwarzaniu oczek

wodnych, stawów, zbiorników i przywracaniu łączności funkcjonalnej koryta i doliny rzecznej umożliwiającej gromadzenie wody w glebie oraz na użytkach wzdłuż cieków;

- na ostatecznej liście działań PZRP dla obszaru dorzecza Łaby znalazło się tylko jedno działanie nietechniczne, natomiast na str. 181 prognozy znalazł się zapis *„Działania i przedsięwzięcia inwestycyjne wynikające z ocenianego dokumentu w większości mają status „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”, co oznacza, że przed ich realizacją niezbędne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (której niejednokrotnie będzie towarzyszyło przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko). Ponadto, większość z tych działań i inwestycji wymaga uzyskania zgody wodnoprawnej. W poszczególnych przypadkach niezbędne może być także uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, lub/i zezwoleń na odstępstwo od zakazów dot. ochrony gatunkowej”* – należy zatem wskazać czy znane są już działania, które mają status przedsięwzięć i czy będą one realizowane;
 - na obszarze dorzecza Łaby został wyznaczony jeden obszar problemowy wymagający interwencji (Klikawa – Kudowa Zdrój) narażony na ryzyko powodziowe. Na ostatecznej liście działań PZRP dla obszaru dorzecza Łaby znalazło się tylko jedno działanie nietechniczne obejmujące opracowanie koncepcji zabezpieczenia doliny rzeki Klikawy. Działaniu przypisano priorytet w jego realizacji, podmiot odpowiedzialny za jego wdrożenie, planowany koszt oraz termin jego rozpoczęcia i zakończenia. Na str. 29 prognozy zawarto zapis *„Docelowo realizacja zestawu działań z PZRP dla obszaru dorzecza Łaby przyczyni się przede wszystkim do poprawy systemu zarządzania ryzykiem powodziowym (Cel 3) na terenach wyznaczonych jako obszar problemowy”*. Jednocześnie na str. 18 stwierdzono, że *„dostrzeżono pewną rozbieżność w modelu hydraulicznym w zakresie wielkości przepływów prawdopodobnych dla rzeki Klikawy. Potencjalne działania w OP Klikawa – Kudowa Zdrój, będą mogły być rozważane dopiero po weryfikacji wartości przepływów oraz zasięgu zalewu”*. Zapis ten może sugerować, że w wyniku ww. działania nietechnicznego mogą zostać zaplanowane i zrealizowane inne działania, w tym przedsięwzięcia techniczne, które w zależności od ich rodzaju, będą mogły generować oddziaływania na różne komponenty środowiska, w tym o charakterze znaczącym. Wskazuje na to również wniosek na str. 162 prognozy;
2. na str. 148 wskazano, że największe ryzyko negatywnego oddziaływania na różnorodność biologiczną będą generować działania techniczne, np.: przedsięwzięcia w obrębie koryta cieku i związanych z nim obiektów; budowa zbiorników retencyjnych i polderów; budowa i przebudowa wałów przeciwpowodziowych; budowa kanałów ulgi. Skutkiem tych działań będą m.in. istotne zmiany w środowisku wodnym rzek, zajęcie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, czy trwałe przekształcenie powierzchni terenu. W opinii tut. Organu nieuzasadnione jest wprowadzanie do prognozy analizy oddziaływania na środowisko przedsięwzięć technicznych, które ze względu na niskie ryzyko powodziowe w obszarze dorzecza Łaby, nie są wskazane do realizacji w projekcie PZRP. Treść prognozy oddziaływania na środowisko powinna być adekwatna do charakteru i stopnia szczegółowości projektu PZRP dla obszaru dorzecza Łaby;

3. w prognozie przedstawiono niespójne i niewyczerpujące informacje dotyczące możliwości wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania na obszary chronione, w tym na obszary Natura 2000, w wyniku realizacji założeń PZRP. W podsumowaniu na str. 182 przedstawiono wniosek *„W analizowanym obszarze dorzecza nie istnieje ryzyko generowania skutków w postaci znaczącego negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000. Ewentualne oddziaływania są możliwe do uniknięcia, zminimalizowania lub zrekompensowania.(...)”*. Wniosek ten nie został poparty odpowiednią argumentacją. W prognozie nie odniesiono się do żadnego konkretnego obszaru chronionego. Omówiono tylko standardowe oddziaływania na siedliska. Jednocześnie na str. 148 Autorzy prognozy wskazują, że *„Należy również uwzględnić kompensację przyrodniczą – zarówno tę wynikającą z ustawy o ochronie przyrody (art. 34 w odniesieniu do obszarów Natura 2000), jak i kompensację wynikającą z art. 75 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska”*. Bezpośrednio z treści art. 34 ustawy o ochronie przyrody wynika dopuszczenie, przy spełnieniu ustawowych wymogów, realizacji planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Oznacza to, że Autorzy prognozy dopuszczają możliwość wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, jednakże nie wynika to jasno z treści prognozy;
4. na str. 146 prognozy wskazano, że *„Realizacja ustaleń ocenianego dokumentu będzie miała różnicowany wpływ na środowisko przyrodnicze”*. Stwierdzono, że pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną będą generowały działania ukierunkowane m.in. na *poprawę ciągłości ekologicznej rzek czy renaturyzację wód powierzchniowych*. Należy doprecyzować, jakie konkretne działania będą prowadzić do poprawy ciągłości ekologicznej rzek i renaturyzacji wód powierzchniowych, skoro w ramach przygotowywanego PZRP dla obszaru dorzecza Łaby przewidziano jedynie realizację jednego działania nietechnicznego o charakterze koncepcyjnym;
5. przy analizie możliwości wystąpienia oddziaływań transgranicznych odniesiono się tylko do jednego działania wymienionego w Załączniku 1 *„W niniejszej Prognozie poddano analizie możliwość wystąpienia transgranicznego oddziaływania na środowisko jako efektu realizacji inwestycji (dotyczy: jednej inwestycji: Koncepcja zabezpieczenia przeciwpowodziowego doliny rzeki Klikawy) ujętych w projekcie Planu zarządzania ryzykiem powodziowym na obszarze dorzecza Łaby”* i nie stwierdzono możliwości wystąpienia takich oddziaływań. Analizom należy poddać wszystkie typy działań przewidziane do realizacji na obszarze dorzecza Łaby, niezależnie od tego czy zostaną one faktycznie zrealizowane oraz braku wiedzy na temat szczegółowej lokalizacji lub rozwiązań technologicznych. Na etapie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, należy zidentyfikować wszystkie możliwe ryzyka i utrudnienia, które mogą wystąpić na etapie inwestycyjnym przy realizacji konkretnych przedsięwzięć;
6. część analiz w prognozie została spłycona lub celowo pominięta, ze względu na brak zaplanowanych konkretnych działań inwestycyjnych np. wpływ na zabytki – *„Ze względu na brak planowanych inwestycji (dokładna lokalizacja, parametry techniczne) celowo zrezygnowano z analiz wpływu poszczególnych inwestycji na zabytki.”* (str. 154);

7. prognoza niemal całkowicie pomija analizy dotyczące możliwości wystąpienia oddziaływań skumulowanych na terenie dorzecza Łaby. Jak twierdzą Autorzy prognozy, oddziaływania skumulowane przeanalizowano jedynie w sposób ogólny i jakościowy ze względu na „*brak wiedzy o charakterystyce przedsięwzięć, które mogłyby zostać zrealizowane*” (str. 156). Ocena jakościowa może być oceną dogłębną i przynoszącą konkretne rezultaty. Tymczasem w prognozie ograniczono się do wymienienia możliwych skutków oddziaływań skumulowanych, które mogą wystąpić w wyniku realizacji działań technicznych (str. 157). Konieczne jest zatem pogłębienie analiz poprzez wskazanie wszystkich dokumentów powiązanych z PZRP, których realizacja będzie mogła kumulować się z realizacją założeń PZRP (przykładowo w II aktualizacji planu gospodarowania wodami dla dorzecza Łaby wskazano, że ryzyko kumulacji z PZRP jest wysokie). Jako że oceniono, że „*Istnieje ryzyko wystąpienia oddziaływań skumulowanych w odniesieniu do obszarów ochrony przyrody*” (str. 157) należy wskazać wszystkie obszary chronione, które będą mogły zostać narażone na wystąpienie oddziaływań skumulowanych. Prognoza powinna także formułować rekomendacje co do sposobów zapobiegania i minimalizowania ewentualnych oddziaływań skumulowanych;
8. w związku z silnymi powiązaniami PZRP z aPGW, należy wziąć pod uwagę niedawno wydaną opinię tut. Organu do aPGW dla dorzecza Łaby. Dotyczy to np. niejasności co do charakteru załącznika pod nazwą *Zestawienie inwestycji kierunkowych*. Konieczna jest zatem ponowna analiza w zakresie zbieżności aPGW i PZRP, pamiętając, iż dokumentem nadrzędnym w tym przypadku jest aPGW;
9. częstym argumentem podnoszonym przez Autorów prognozy jest wykonanie szczegółowych analiz na etapie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć, kiedy znane będą wszystkie parametry planowanych działań inwestycyjnych. Podejście takie nie jest właściwe, ponieważ system ocen oddziaływania na środowisko w Polsce jest dwustopniowy. Etap strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest etapem pierwszym, kluczowym dla planowania. Ustalenia tego etapu mają wpływ na ostateczny kształt dokumentu strategicznego/planistycznego, dlatego analiz oddziaływania na środowisko na tym etapie nie należy celowo spłycać. Ponadto, w ramach realizacji założeń PZRP nie wykluczona jest możliwość prowadzenia działań, które nie kwalifikują się jako przedsięwzięcia, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. *w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*, stąd mogą one nie podlegać na późniejszym etapie bardziej szczegółowym analizom, zwłaszcza w zakresie ewentualnego wpływu na obszary Natura 2000;
10. w Tabeli 15 stanowiącej podsumowanie oddziaływań przedstawiono tylko możliwe oddziaływania generowane przez zaplanowane do realizacji jedno działanie nietechniczne dot. zabezpieczenia rzeki Klikawy, dla którego nie wykazano żadnych oddziaływań na środowisko (oddziaływania neutralne). Tabela ta nie stanowi zatem pełnego źródła informacji na temat rodzajów oddziaływań na środowisko, które mogą pojawić się w związku z realizacją założeń PZRP. W tabeli tej powinny zostać przedstawione możliwe oddziaływania dla wszystkich typów działań przewidzianych do realizacji na obszarze dorzecza Łaby, które zostały opisane w prognozie;

11. na str. 143 prognozy opis działań jest nieadekwatny do typu działania nr 1, tj. *Ochrona lub zwiększanie retencji zlewniowej na gruntach leśnych zadrzewionych i zakrzewionych*. Wskazano, że działania w ramach tego typu będą polegać na „wprowadzaniu lasu na tereny inne niż leśne”, natomiast przedmiotowy typ działania dotyczy gruntów leśnych;
12. prognoza odwołuje się do wyników projektu pt. *Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP* odebranego przez Wody Polskie w sierpniu 2020 r., które zostały „wprowadzone w życie” przez zaplanowane w PZRP niektóre typy działań (np. str. 23). Nie są znane jednak żadne szczegóły, w tym wspomniane wyniki projektu;
13. na str. 146 prognozy odwołano się do zadania pn. *Weryfikacja działań oraz opracowanie nowych programów działań*. W raporcie z realizacji ww. zadania, na który powołują się Autorzy prognozy, wskazano między innymi, że sposobem poprawy bilansu wodnego zlewni jest zwiększanie jej lesistości oraz właściwa gospodarka na terenach leśnych. Następnie, w prognozie opisano wpływ lasów na kształtowanie reżimu hydrologicznego cieków, a także stwierdzono, że „*Dzięki retencji oraz stabilizacji warunków wodnych, lasy mogą zredukować zagrożenie powodziowe oraz rozmiar szkód powodziowych, okresowe niedobory wody (w leśnictwie i rolnictwie), poprawić warunki mikroklimatyczne oraz zmniejszyć zagrożenie pożarowe*”. Jednocześnie stwierdzono, że „*Dla analizowanego dorzecza nie wykonano analizy możliwości zwiększenia retencji poprzez zalesianie ze względu mały obszar tych dorzeczy i wynikającą z niego potencjalnie znikomą możliwość poprawy bezpieczeństwa powodziowego poprzez zwiększenie retencji leśnej*”. Należy zwrócić uwagę, że działania poprawiające bilans wodny zlewni powinny polegać także na ochronie terenów przed wycinką, a także przebudowie drzewostanów w kierunku większej wodochłonności w górskich obszarach zlewni.

Z poważaniem,

ANDRZEJ SZWEDA-LEWANDOWSKI
Generalny Dyrektor
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/