



**GENERALNY DYREKTOR
OCHRONY ŚRODOWISKA**

Andrzej Szweda-Lewandowski

Warszawa, 06-12-2021 r.

DOOŚ-TSOOŚ.410.43.2021.aba/KS

Pan Grzegorz Szymoniuk
Dyrektor Departamentu
Ochrony Przed Powodzią i Suszą
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody
Polskie
ul. Żelazna 59 A, 00-848 Warszawa

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na wniosek z 15 października 2021 r., znak: KPP.602.58.1.2021, o zaopiniowanie projektu planów zarządzania ryzykiem powodziowym (dalej: PZRP) wraz z prognozami oddziaływania na środowisko (dalej: prognoza, projekt z października 2021 r.), 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 następujące stanowisko odnośnie projektu dokumentu dotyczącego dorzecza Niemna (dalej: PZRP).

W toku opiniowania przedłożonej dokumentacji sformułowano szereg uwag. 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.).

Projekt PZRP jest dokumentem strategicznym dotyczącym powodzi. Jego zadaniem jest zebranie zagadnień związanych z zagrożeniem powodzią oraz sposobami radzenia sobie z nią. Głównym celem PZRP jest ograniczenie występowania negatywnych skutków powodzi przede wszystkim w kontekście ochrony zdrowia i życia ludzi, a także zmniejszania zniszczenia własności prywatnej i publicznej, w tym dróg, mostów, obiektów historycznych i muzealnych. Celem PZRP jest także ograniczenie wpływu powodzi na działalność przedsiębiorstw, a także na degradację środowiska naturalnego.

W ramach projektu PZRP określono 3 cele główne w odniesieniu do zagrożenia od strony rzek, są to:

1. zahamowanie wzrostu ryzyka powodziowego,
2. obniżenie istniejącego ryzyka powodziowego,
3. poprawa systemu zarządzania ryzykiem powodziowym.

Projekt PZRP zakłada realizację następujących dwóch działań nietechnicznych:

- Analiza możliwości zwiększenia retencji na terenach leśnych, rolniczych i zurbanizowanych na terenie Zlewni Planistycznej Marychy i Czarnej Hańczy;
- Organizacja akcji edukacyjnych w zakresie zagrożenia powodziowego oraz zarządzania ryzykiem powodziowym dla mieszkańców miejscowości zlokalizowanych na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi w dorzeczu Niemna.

Pomimo wyszczególnienia ww. działań trzeba zauważyć, że w projekcie PZRP zawarto bardzo szeroki, ogólny opis różnych innych typów działań, możliwych do realizacji na obszarze dorzecza, nie przesądzając jednoznacznie czy, i które z nich mogą być także realizowane. Przykłady ww. niespójności omówiono w uwagach szczegółowych w dalszej części niniejszego stanowiska. Dodatkowo Autorzy prognozy wskazują, że „projekt nie wskazuje listy konkretnych działań, a jedynie dwa działania miękkie, w tym jedno koncepcyjne (...) Niemniej jednak, z uwagi na fakt, że oceniany dokument nie zamyka możliwości realizacji działań inwestycyjnych, zaś w koncepcji mogą potencjalnie zostać zaplanowane zarówno działania miękkie, jak i techniczne (...)” (str. 159). Oznacza to, że zakres działań, objętych projektem, a w konsekwencji, zakres możliwych oddziaływań na środowisko, związanych z ich realizacją, nie zostały jasno zdefiniowane. W takim przypadku, kierując się zasadą ostrożności, należałoby objąć strategiczną oceną oddziaływania na środowisko maksymalny możliwy zakres projektowanego PZRP.

Przedłożona prognoza nie spełnia ww. warunku. Ogólne ujęcie analiz zwłaszcza w przypadku „*typów działań*”, w połączeniu z opisaną wyżej niejasnością, co do zakresu PZRP, wskazuje na możliwość realizacji działań technicznych, które mogłyby znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko. Analizy zostały jednak przeprowadzone zbyt pobieżnie, praktycznie niemal bez odniesienia do dostępnych informacji o istotnych uwarunkowaniach przestrzennych w obszarze dorzecza Niemna, w tym informacji o obszarach i gatunkach chronionych.

Prognoza zawiera także wiele niespójności, w tym dotyczących kwestii najistotniejszych z punktu widzenia identyfikacji oddziaływań na środowisko i planowania środków zaradczych. Przykładowo, sporządzana w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko prognoza oddziaływania na środowisko 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. Jak podkreślają Autorzy przedłożonej prognozy *„W analizowanym obszarze dorzecza nie istnieje ryzyko generowania skutków w postaci znaczącego negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000.”*. Jednakże, zaznaczają również, że ewentualne oddziaływania są możliwe do uniknięcia, zminimalizowania lub skompensowania (str. 174). Nie jest zatem jasne, czy ww. oddziaływania mogą wystąpić, czy też nie. Należy przy tym 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 (zagadnienie to zostało szerzej opisane w uwagach szczegółowych).

Oprócz powyższych ogólnych spostrzeżeń, wynikiem analizy przez tut. organ projektu PZRP dla dorzecza Niemna oraz prognozy są niżej zestawione uwagi szczegółowe:

1. Dla obszaru dorzecza Niemna zidentyfikowano wyłącznie zagrożenie powodziami rzecznyymi o mechanizmie naturalnego wezbrania. Na str. 42 PZRP stwierdzono, że w układzie regionu wodnego potencjalne największe skutki powodzi mogą wystąpić w odniesieniu do działalności gospodarczej, form ochrony przyrody oraz obiektów i obszarów cennych kulturowo. Wobec występowania na terenie obszaru dorzecza Niemna m.in. parku narodowego, 16 rezerwatów przyrody, 10 obszarów Natura 2000, w opinii GDOŚ zagadnienie dotyczące *„skutków powodzi”* w odniesieniu do *„form ochrony przyrody”* powinno zostać uszczegółowione.
2. W przedłożonych dokumentach znajdują się sprzeczne informacje dotyczące tzw. ostatecznej listy działań przewidzianych do realizacji, w tym ich charakteru. W PZRP na str. 83 wskazano, że *„nie zidentyfikowano działań realizujących cel 2 zarządzania*

ryzykiem powodziowym ani nie przeprowadzano analiz ekonomicznych. Przewidziano natomiast działania o charakterze horyzontalnym, realizujące cel 3 (działania legislacyjne), a także 2 działania nietechniczne dedykowane dla obszaru dorzecza – działania realizujące cel 1 i 3 zarządzania ryzykiem powodziowym.”. Jednocześnie na str. 47 PZRP zawarto następujący zapis: „Określenie priorytetów realizacji dla typów działań, a następnie dla konkretnych działań, które znajdą się w ostatecznej liście działań przyczyni się do efektywnej realizacji ustalonych celów szczegółowych i głównych i tym samym do obniżenia ryzyka powodziowego przy zachowaniu zasady racjonalności działania”. Natomiast na str. 28 prognozy stwierdzono, że „Na ostatecznej liście działań dla obszaru dorzecza Niemna znalazły się 2 działania nietechniczne (...)”, które zostały wskazane w załączniku 1 PZRP pn. „Ostateczna lista działań aPZRP dla dorzecza Niemna.”. Ponadto, na str. 156 prognozy zawarto informację, że „dokument nie zamyka możliwości realizacji innych działań przeciwpowodziowych, w tym również technicznych, których oddziaływanie na poszczególne komponenty środowiska może być negatywne.”. Powyższe oznacza, że nie jest jednoznaczne, czy przedstawiona lista działań planowanych do realizacji jest rzeczywiście ostateczna, czy będzie jeszcze uzupełniania. Zapisy sugerują, że w przyszłości powstanie ostateczna lista konkretnych działań do realizacji, służących osiągnięciu, co istotne, celów głównych, ale również szczegółowych. Nie jest jednoznaczne, czy w ramach PZRP dla obszaru dorzecza Niemna będą realizowane jedynie działania legislacyjne, czy także inne przedsięwzięcia, w tym techniczne, wpisujące się w cel 1 i 2.

3. 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 niewykluczona 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.

4. Prognoza niemal całkowicie pomija analizy dotyczące możliwości wystąpienia oddziaływań skumulowanych na terenie dorzecza Niemna. 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. 150). 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. 151). 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 Niemna wskazano, że ryzyko kumulacji z PZRP jest wysokie). Jako że oceniono, że *„Istnieje ryzyko wystąpienia oddziaływań skumulowanych w odniesieniu do obszarów ochrony przyrody”* (str. 150) 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.
5. Treść prognozy może wprowadzać odbiorcę w błąd w zakresie działań planowanych do realizacji w ramach opiniowanego dokumentu. Z jednej strony autorzy prognozy sugerują, że prowadzone będą jedynie działania o charakterze horyzontalnym (legislacyjnym), a z drugiej wskazują na str. 122 prognozy, że *„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.”*. Zacytowany powyżej fragment może wskazywać, że w ramach realizacji PZRP dla obszaru dorzecza Niemna będą realizowane projekty inwestycyjne mogące oddziaływać na środowisko

przyrodnicze, w tym o charakterze technicznym, jak np. budowle przeciwpowodziowe, jednak nie zostały one konkretnie wskazane w opiniowanym dokumencie. Ponadto należy wskazać, że wśród typów działań przewidzianych do realizacji, tj. od 1 do 13 oraz od 15 do 21 (tab. 1 od str. 21 projektu Prognozy), znajdują się także działania techniczne polegające, np. na pracach w obrębie koryt cieków i związanych z nimi obiektach infrastrukturalnych, czy odtwarzaniu oczek wodnych, stawów, zbiorników i przywracaniu łączności funkcjonalnej koryta i doliny rzecznej umożliwiającej gromadzenie wody w glebie oraz na użytkach wzdłuż cieków.

6. W świetle informacji przedstawionych na str. 41 prognozy dot. powiązania PZRP z aPGW, należy wziąć pod uwagę niedawno wydaną opinię tut. Organu do aPGW. Dotyczy to np. niejasności, co do charakteru załącznika pod nazwą Zestawienie inwestycji kierunkowych. Konieczna jest zatem ponowna analiza w zakresie zbieżnością PGW i PZRP, pamiętając, iż dokumentem nadrzędnym w tym przypadku jest aPGW. Wymóg taki wynika nie tylko z ogólnych wniosków, ale i szczegółowych analiz.
7. Według autorów prognozy, zaplanowano do wykonania dwa działania nietechniczne, które *„umożliwią zwiększenie retencji obszarów zlewni”* (str. 28). Wskazano także, że *„Docelowo realizacja zestawu działań z PZRP dla obszaru dorzecza Niemna przyczyni się przede wszystkim do zahamowania wzrostu ryzyka powodziowego (Cel 1) oraz poprawy systemu zarządzania ryzykiem powodziowym (Cel 3).”*. W opinii GDOŚ działania nietechniczne dla dorzecza Niemna nie przyniosą mierzalnych efektów polegających na zwiększeniu retencji obszarów zlewni. Niewątpliwie edukacja społeczeństwa poszerzy świadomość i wiedzę dotyczącą źródeł zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego, lecz pod wątpliwość należy poddać, czy przełoży się to na osiągnięcie zamierzonego celu. Natomiast pierwsze z wymienionych działań będzie mogło stanowić daną wyjściową do planowania odpowiednich zamierzeń realizowanych dopiero w przyszłości. Ponadto nie jest wiadome, w jaki sposób miałby być monitorowany postęp w zwiększaniu retencji obszarów zlewni. W celu monitorowania postępów w realizacji PZRP dla obszaru dorzecza Niemna określono jedynie jeden wskaźnik produktu, nie określono natomiast wskaźników rezultatu (tab. 2 na str. 28 projektu Prognozy). Jako wskaźnik produktu wskazano *„liczbę przeszkolonych obywateli”* (z wartością docelową 7 344 osób).
8. W tab. 15 (str. 154 prognozy) zestawiono *„analizę potencjalnych oddziaływań projektu PZRP dla obszaru dorzecza Niemna na poszczególne komponenty środowiska.”*.

W punkcie 1 tabeli wskazano na „*Realizację zalesień*”, co nie jest zgodne z załącznikiem 1 projektu Prognozy, w którym wpisano zadanie pn. „*Analiza możliwości zwiększenia retencji na terenach leśnych, rolniczych i zurbanizowanych na terenie Zlewni Planistycznej Marychy i Czarnej Hańczy*”.

9. Przedłożone do zaopiniowania projekty dokumentów odwołują się do wyników projektu pt. „*Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP*” odebranego, zgodnie z przedstawioną informacją, przez Wody Polskie w sierpniu 2020 r. Należy wskazać, że niektóre z zaproponowanych działań polegają na wprowadzeniu w życie wyników ww. projektu. Nie są znane jednak żadne szczegóły, w tym rzeczony wyniki projektu.
10. Na str. 140 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*”. Konkluzja Autorów jest niekonsekwentna w kontekście wcześniejszej argumentacji. W tym miejscu warto także zwrócić uwagę, że działania poprawiające bilans wodny zlewni powinny polegać także na ochronie terenów zalesionych i zadrzewionych przed wycinką.
11. W prognozie na str. 141 wskazano, że największe ryzyko negatywnego oddziaływania będą generować działania techniczne, tj.: 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. Mając na uwadze wcześniej opisane niejasności co do planowanych działań, po

jednoznacznym zdefiniowaniu zawartości projektu PZRP należy uspójnić z nim treść prognozy. Jeżeli jakieś działania, ze względu na bardzo niskie ryzyko powodziowe w obszarze dorzecza Niemna, nie są wskazane do realizacji w projekcie PZRP i nie będą na jego podstawie realizowane, nie jest uzasadnione ich opisywanie w prognozie. Należy ponownie podkreślić, że treść prognozy oddziaływania na środowisko powinna być adekwatna do charakteru i stopnia szczegółowości PZRP dla obszaru dorzecza Niemna.

12. 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”* (str. 141). 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, mimo że nie zaplanowano konkretnych zdań. Należy także wskazać, że uwzględnienie kompensacji przyrodniczej wynikającej z art. 34 ustawy o ochronie przyrody jest w opinii GDOŚ sprzeczne z zapisami znajdującymi się na str. 174 projektu Prognozy. Stwierdzono tam, że *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. Dokument w żadnym z przypadków nie przewiduje niemożliwego do uniknięcia znaczącego negatywnego oddziaływania na cel i przedmiot ochrony obszarów Natura 2000 oraz na inne obszarowe formy ochrony przyrody i na lądowe korytarze ekologiczne.*
13. Należy wyjaśnić odniesienie do listy E, które znajduje się na stronie 83 PZRP, na której ma się znajdować lista dodatkowych działań, redukujących ryzyko powodziowe, w tym jasno określić status tej listy w kontekście zawartości PZRP.
14. 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: Analiza możliwości zwiększenia retencji na terenach leśnych, rolniczych i zurbanizowanych na terenie Zlewni Planistycznej Marychy i Czarnej Hańczy) ujętych w projekcie Planu*

zarządzania ryzykiem powodziowym na obszarze dorzecza Niemna.” i nie stwierdzono możliwości wystąpienia takich oddziaływań. Analizom należy poddać wszystkie typy działań przewidziane do realizacji na obszarze dorzecza Niemna, 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.

PZRP i prognoza wymagają ponadto wnikliwego sprawdzenia pod kątem występowania błędów literowych, językowych oraz braków redakcyjnych, a także aktualności informacji, w tym:

- konieczna jest weryfikacja podawanych podstaw prawnych, przykładowo, w rozdziale 10.1 Udział Społeczeństwa w PZRP, na stronie 95 napisano: *„tj. ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz. U. 2020 poz. 283)”*. Przywołana ustawa od momentu wejścia w życie była nowelizowana. Należy to uwzględnić podając aktualny publikator,
- należy ujednolicić nazewnictwo użyte w przedłożonych do zaopiniowania dokumentach poprzez doprecyzowanie, czy PZRP dla obszaru dorzecza Niemna jest obecnie aktualizowane, czy tworzone po raz pierwszy,
- należy ujednoznaczyć terminy i stwierdzenia niejasne, przykładowo: *„Jednakże realizacja szeregu przedsięwzięć objętych PZRP, mogących znacząco oddziaływać na środowisko (...)”*,
- rysunek 2 znajdujący się na stronie 49 prognozy może wprowadzać w błąd ze względu na błędny tytuł.

Z poważaniem,

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

