

Izbica. Załączek zmian w systemie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska opowiedział się przeciwko kolejnej inwestycji narciarskiej w Karkonoszach - na Izbicy. Stanowisko GDOŚ ma duże znaczenie dla wielu podobnych sytuacji w Polsce.

Plany utworzenia kompleksu narciarskiego na Izbicy w Karkonoszach sygnalizowaliśmy już w lutym (DŻ nr 2/2010, [„Karkonosze pod naporem inwestycji”](#)). Chodzi o zamiar budowy kolei linowej oraz dwóch nartostrad, którym miałyby towarzyszyć baza noclegowo-gastronomiczna i infrastruktura techniczna. Według wstępnych szacunków, wiązałyby się to z negatywnym oddziaływaniem na 51 chronionych gatunków ptaków oraz wycinką kilkudziesięciu hektarów lasów ochronnych, w tym chronionych siedlisk przyrodniczych. Inwestycja miałaby powstać w otulinie Karkonoskiego Parku Narodowego na terenie obszaru Natura 2000 o podwójnym statusie (ptasi i siedliskowy).



Izbica. Fot. Krzysztof Okrasiński

„Zacznijmy od studium...”

Pod koniec ubiegłego roku Burmistrz Karpacza przeprowadził konsultacje społeczne projektu zmiany gminnego studium zagospodarowania przestrzennego, które miałyby otworzyć drogę do realizacji inwestycji. Wcześniej pozyskał on zgodę Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Karkonoskiego Parku Narodowego. Przeciwko zamiarom budowy kolejnego w Karkonoszach kompleksu narciarskiego opowiedziała się część mieszkańców Karpacza, Stowarzyszenie Ochrony Krajobrazu i Architektury Sudeckiej oraz Pracownia na rzecz Wszystkich Istot.

Pracownia wykazała, że prognoza oddziaływania na środowisko zawiera poważne błędy merytoryczne. Nie wskazuje się w niej metodologii identyfikacji uwarunkowań przyrodniczych ani też metodologii wnioskowania, którego rezultatem jest nieuzasadniony optymizm co do skutków środowiskowych. Prognoza skupia się tylko na omówieniu gatunków ptaków oraz typów siedlisk, jakie znajdują się w najbliższym otoczeniu przedsięwzięcia, ignorując przy tym inne komponenty przyrody, które na tym terenie podlegają szczególnej ochronie. Pominęto przy tym analizę oddziaływania na struktury przyrodnicze ekosystemu Karkonoszy. W warstwie opisu oddziaływań zabrakło analizy oddziaływań skumulowanych - co w tym przypadku jest istotne z uwagi na stałą rozbudowę Karpacza i sąsiadujących z nim Kowar, a także ze względu na inne planowane i istniejące kompleksy narciarskie w rejonie Karpacza i Kowar. Prognoza nie zawiera również elementów istotnych dla dokonania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, ponieważ odnosi się w ogólny sposób do mgliście zarysowanego przedsięwzięcia, nie nawiązując do szerszego otoczenia.

„...później zobaczymy, co z tego wyniknie...”

Krytykowana przez Pracownię prognoza zawiera w sobie wadliwy element, typowy dla większości krajowych prognoz oddziaływania na środowisko dla dokumentów planistycznych. Powszechną praktyką jest twierdzenie, że na tym wstępnym etapie, jakim jest studium zagospodarowania

przestrzennego (jego uchwalenie otwiera drogę do dalszych etapów planistycznych i decyzyjnych), można się zgodzić na jakąś inwestycję, a kwestię jej dopuszczalności pod względem przyrodniczym rozstrzygnie się na późniejszym etapie.

Również w przypadku Izbicy wskazano w prognozie oddziaływania na środowisko, że ostateczne podjęcie decyzji o przeznaczeniu terenu na kompleks narciarski nastąpi dopiero po przeprowadzeniu dalszych analiz przyrodniczych. Podobnie przedstawia się sprawę ujmowania i wykorzystania wody na potrzeby naśnieżania oraz utrzymania infrastruktury noclegowo-gastronomicznej, bowiem dziś nie wiadomo, czy istniejące zasoby wodne są w stanie pokryć zapotrzebowanie na wodę dla kompleksu narciarskiego.

Pracownia wskazała, że takie podejście jest sprzeczne z zasadami procedur OOS i wypacza całą ich ideę, a ponadto jest niezgodne z przepisami unijnymi. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-304/05 Parco Nazionale dello Stelvio stwierdził m.in., że zalecenie w ocenie oddziaływania na obszar Natura 2000 dalszych prac w celu ustalenia oddziaływania oraz brak dokonania wniosków ostatecznych (w tym odłożenie na później doprecyzowania oddziaływań i określenia środków minimalizujących i kompensujących) są przesłankami świadczącymi o tym, że dokonana ocena jest nieprawidłowa.

Należy przy tym zwrócić uwagę na pewną fikcję, jaka stoi za podejściem, które Karpacz zaprezentował ws. Izbicy. Okazuje się bowiem, że wszelkie kolejne dokumenty dla terenu, który w studium przeznaczono na dany cel, muszą być zgodne z ustaleniami studium. A więc jeśli studium przesądzi, że dany teren ma być zagospodarowany tak a nie inaczej, to jest to w rzeczywistości forma wyrażenia zgody na inwestycję – tak samo jak umowa przedwstępna na zakup mieszkania. Niekiedy wręcz dochodzi do takich paradoksów, jak w przypadku planowanej inwestycji narciarskiej na Czołe i Sulicy w Karkonoszach: gdy burmistrz Kowar zażądał od inwestora przeprowadzenia analizy wariantowej, ten postraszył gminę pozwem o odszkodowanie za utrudnianie inwestycji, ponieważ według niego analizy wariantowe powinny być przeprowadzone na etapie studium, a jeśli już studium dopuszcza inwestycję, to po co dalej komplikować sprawę. Tyle tylko, że w 2006 r., kiedy pracowano nad projektem studium dla Kowar, nie przeprowadzono rzetelnych analiz środowiskowych i wariantowych, co jednak zyskało przychylność organów ochrony przyrody – stwierdziły one, że *teraz się zgodzimy, ale ostateczną decyzję podejmiemy, gdy będziemy wiedzieli, co jest w terenie.*

Konkludując – prognoza OOS powinna jasno określić dopuszczalność przedsięwzięć, wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000. Poziom szczegółowości powinien być na tyle odpowiedni, by bezsprzecznie można było orzec dopuszczalność przedsięwzięcia. W przypadku Izbicy tak się nie stało. Uchybienia merytoryczne i formalne nie przeszkodziły temu, by Karkonoski Park Narodowy oraz Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska wydały zgodę na przyjęcie studium dopuszczającego nowy kompleks narciarski w Karkonoszach. Podobnie jest w przypadku wielu innych planów i studiów, masowo akceptowanych przez dyrekcje parków narodowych i regionalne dyrekcje ochrony środowiska. Funkcjonujący system strategicznych ocen oddziaływania na środowisko dla gminnego planowania przestrzennego ma charakter prowizoryczny i, niestety, iluzoryczny.

Bądźmy odpowiedzialni od samego początku

Pracownia na rzecz Wszystkich Istot skierowała do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wniosek o stwierdzenie nieważności zgody Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu na projekt studium. GDOŚ 14 kwietnia 2010 r. wydał postanowienie, w którym przychylił się do wniosku Pracowni. Oznacza to, że RDOŚ na nowo będzie musiał przeprowadzić proces

uzgadniania projektu tego dokumentu. Konieczne będzie uzupełnienie prognozy oddziaływania na środowisko tak, by rzetelnie zbadała ona wszystkie zagrożenia dla przyrody planowanego kompleksu narciarskiego w rejonie Izbicy.

Kluczowe dla sprawy są przesłanki, dla których GDOŚ zajął takie stanowisko. Prócz aspektów formalnych, istotne są zagadnienia merytoryczne. GDOŚ potwierdził stanowisko Pracowni, że niedopuszczalne jest przekładanie procesu decyzyjnego na dalsze etapy. W przypadku obszarów Natura 2000, orzeczenie o dopuszczalności danego zamierzenia inwestycyjnego powinno być dokonane już na etapie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla studium zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, GDOŚ potwierdził zarzuty Pracowni wobec istotnych braków merytorycznych prognozy oddziaływania na środowisko, wzmacniając je dodatkową argumentacją przyrodniczą. Podkreślono duże znaczenie możliwej kumulacji oddziaływań, która powinna zostać dogłębnie przeanalizowana w prognozie oddziaływania na środowisko. Wskazano także na konieczność zachowania zasady przezorności, która mówi, że jeżeli nie można wiarygodnie uzasadnić, iż oddziaływanie jest nieznaczące, to należy przyjąć, że może być ono znaczące. Uzasadnienie merytoryczne postanowienia GDOŚ zwieńczone jest tym, że *nie ma podstaw by, jak sugeruje to w swoim piśmie Burmistrz Karpacza, uznać budowę wyciągu na Izbicę za przedsięwzięcie wynikające z nadrzędnego interesu publicznego*. Jednocześnie GDOŚ podkreśla duże ryzyko przyrodnicze, jakie może nieść za sobą realizacja inwestycji na Izbicy.

Mimo dużego ryzyka przyrodniczego, jakim obarczony jest projekt utworzenia ośrodka narciarskiego na Izbicy, oraz mimo wyraźnych zastrzeżeń GDOŚ, Burmistrz Karpacza na spotkaniu w dniu 30 kwietnia 2010 r. podtrzymał zamiar doprowadzenia do realizacji tej inwestycji.

Postanowienie GDOŚ dla Izbicy może mieć duże znaczenie dla polskiego systemu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Można je potraktować jak sygnał ku temu, że krajowa praktyka w tym obszarze wymaga zasadniczej zmiany, że organy ochrony przyrody powinny brać na siebie odpowiedzialność już od samego początku zamierzeń planistycznych, a dokumentacje środowiskowe winny być pozbawione lakoniczności i prowizoryczności.

Krzysztof Okraśiński