

Federalny Plan Infrastruktury Transportowej 2015

W Federalnym Ministerstwie Transportu i Infrastruktury Cyfrowej Republiki Federalnej Niemiec trwają obecnie prace nad opracowaniem nowego Federalnego Planu Infrastruktury Transportowej (FPIT). Nowy FPIT ma zostać przedstawiony jeszcze w tym roku. Prace nad opracowaniem FPIT 2015 po raz pierwszy obejmują przeprowadzenie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko (SOOS), której celem jest odpowiednio wcześnie uwzględnienie aspektów środowiskowych.

1. Przedmiot Federalnego Planu Infrastruktury Transportowej

FPIT 2015 obejmuje projekty inwestycyjne w dziedzinie federalnej infrastruktury transportowej, które niemiecki rząd federalny chciałby zrealizować do roku 2030. Na federalną infrastrukturę transportową, za której budowę i utrzymanie odpowiada rząd federalny, składają się federalne drogi kolejowe, federalne drogi wodne i federalne drogi kołowe. Rząd federalny odpowiada ponadto za połączenia portów morskich i portów śródlądowych, portów lotniczych oraz centrów logistycznych z siecią federalnej infrastruktury transportowej. Obiekty te same w sobie stanowią jednak odrębne elementy infrastruktury.

FPIT 2015 składa się z następujących części: a) inwestycje w utrzymanie i odtworzenie istniejącej infrastruktury, b) bieżące projekty oraz c) planowane projekty budowy nowej i modernizacji istniejącej infrastruktury.

a) W odniesieniu do inwestycji w utrzymanie i odtworzenie w FPIT wykazane jest ogólne zapotrzebowanie dla każdego rodzaju transportu (bez wyszczególnienia poszczególnych przedsięwzięć). W celu określenia zapotrzebowania sporządzone zostały osobne prognozy potrzeb utrzymaniowych dla transportu drogowego i żeglugi śródlądowej. Oszacowanie niezbędnych inwestycji w utrzymanie i odtworzenie infrastruktury kolejowej nastąpiło w ramach negocjowania z przedsiębiorstwami kolejowymi porozumienia dotyczącego prac w zakresie istniejącej sieci i ich finansowania.

b) Bieżące projekty nie są poddawane ponownej ocenie, są jednak również ujmowane w FPIT. Są to projekty będące już w realizacji albo projekty, w przypadku których w chwili obecnej zakłada się, że ich realizacja rozpocznie się prawdopodobnie do końca 2015 roku lub projekty, na które została zawarta bądź zostanie prawdopodobnie zawarta do końca 2015 roku umowa koncesyjna w ramach partnerstwa publiczno-prawnego.

c) Główną część FPIT tworzą projekty budowy nowej i modernizacji istniejącej infrastruktury, które są uwzględniane w FPIT w formie pojedynczych projektów lub grup projektów z przypisanymi im wynikami oceny, o ile projekty te zostały uznane za warte realizacji. Należy do nich budowa nowych i modernizacja istniejących linii kolejowych, śluz, dużych węzłów kolejowych czy też pojedynczych węzłów na autostradach federalnych. Zależnie od rodzaju drogi, projekty tego rodzaju zawarte w FPIT mają głównie na celu znaczący rozwój ilościowy (w szczególności drogi kołowe i kolejowe) lub poprawę jakości (w szczególności drogi wodne).

Pozostałe inwestycje wykraczające poza wyżej podany zakres (np. projekty mające na celu eliminowanie hałasu lub trasy rowerowe, których budowa jest w gestii rządu federalnego) nie są przedmiotem FPIT.

2. Ocena zgłoszonych projektów budowy nowej i modernizacji istniejącej infrastruktury przed ich wprowadzeniem do FPIT

Podczas sporządzania FPIT w odniesieniu do każdego zgłoszonego projektu budowy nowej i modernizacji istniejącej infrastruktury sprawdza się, czy projekt jest celowy i niezbędny pod względem makroekonomicznym. Odbywa się to na podstawie prognozy transportowej dla roku 2030. Najpierw ustalane są skutki danego projektu infrastrukturalnego (prognoza skutków), a następnie skutki te są poddawane ocenie. Określa się np. korzyści czasowe dla uczestników ruchu (w godzinach), zwiększenie poziomu hałasu (w dB(A)) albo wielkość zajmowanej powierzchni (w hektarach) w związku z realizacją ocenianego projektu. Ocena skutków w przypadku elementów możliwych do oszacowania w wartościach pieniężnych odbywa się na podstawie zakładanych kosztów lub wartości (w podanym przykładzie koszty czasu w euro na godzinę, koszty hałasu w euro na dB(A)). W przypadku efektów niemożliwych do oszacowania w wartościach pieniężnych skutki projektów są również kwantyfikowane, a następnie oceniane. Nie jest jednak dokonywana ich monetyzacja. Do przeprowadzania ocen stosowane są cztery moduły:

Moduł A: Analiza korzyści i kosztów

Efekty wyrażone w pieniądzu są uwzględniane w analizie korzyści i kosztów (AKK). W wyniku przeprowadzenia AKK ustalany jest makroekonomiczny wskaźnik korzyści i kosztów, który odzwierciedla rentowność zaangażowanych środków finansowych. AKK obejmuje efekty takie jak obniżenie kosztów transportu, poprawa bezpieczeństwa ruchu, oddziaływania na środowisko (np. hałas, emisje CO₂ i emisje zanieczyszczeń powietrza) oraz wskaźniki dostępności transportowej (skrócenie czasu podróży).

Moduł B: Ocena z punktu widzenia środowiska i ochrony przyrody

W analizie korzyści i kosztów nie jest możliwe uwzględnienie wszystkich skutków środowiskowych. Dotyczy to w szczególności oddziaływań na szczególnie wartościowe tereny (jak np. priorytetowe obszary ochrony przyrody, obszary Natura 2000, podstawowe obszary wyznaczonych przez Federalny Urząd Ochrony Przyrody sieci siedlisk o zwartym charakterze lub tereny zalewowe). W związku z tym w ramach oceny z punktu widzenia środowiska i ochrony przyrody sprawdza się na podstawie różnych kryteriów, czy i w jakim stopniu tereny takie są lub mogą być narażone podczas realizacji danego projektu budowy nowej lub modernizacji istniejącej infrastruktury wskutek zajmowania powierzchni, fragmentacji, odtwarzania powiązań lub przejeżdżania przez te tereny. Oddziaływania tego rodzaju są kwantyfikowane i klasyfikowane w podziale na kategorie niskiego, średniego i wysokiego narażenia środowiska. Aby umożliwić porównywanie różnych projektów transportowych pod względem ich oddziaływań na środowisko, formułowane jest również ogólne stwierdzenie dotyczące narażenia środowiska w związku z danym projektem.

Moduł C: Ocena z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego

Ocena z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego obejmuje niemożliwe do oszacowania w wartościach pieniężnych aspekty jakościowe połączeń i dostępności. W tym kontekście mierzone są z jednej strony braki w zakresie jakości połączeń między ośrodkami nadrzędnymi i centrami metropolii, a z drugiej strony badana jest dostępność regionów pod kątem najbliższej położonej infrastruktury (np. węzeł autostradowy, port lotniczy, dworzec

dalekobieżny). W odróżnieniu od analizy korzyści i kosztów, która ujmuje makroekonomiczną sumę poprawy dostępności w formie skrócenia czasów podróży dla całej sieci, ocena z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego uwzględnia teoretyczne aspekty rozmieszczenia infrastruktury, takie jak kwestia minimalnej dostępności regionów.

Moduł D: Ocena urbanistyczna

Ocena urbanistyczna projektów infrastruktury transportowej odnosi się do celu polegającego na odciążeniu terenów zabudowanych dla umożliwienia poprawy warunków życia i pracy, w szczególności w kontekście realizacji projektów drogowych. Obejmuje to np. nowe możliwości użytkowania przestrzeni w pobliżu przejazdów przez miejscowości (np. takie miejsca jak place) lub efekty modernizacyjne (np. odnowienie sąsiedniej zabudowy) dzięki zmniejszeniu natężenia ruchu w centrach miejscowości.

Do oceny zgłoszonych zostało blisko 2 tys. projektów budowy nowej i modernizacji istniejącej infrastruktury, z czego ok. 1,5 tys. projektów przypada na federalne drogi kołowe, ok. 400 na federalne drogi kolejowe i ok. 45 na federalne drogi wodne.

3. Priorytetyzacja projektów

W tak zwanej koncepcji podstawowej Federalne Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej przedstawiło wytyczne dotyczące ścisłej priorytetyzacji projektów objętych FPIT. Obowiązuje przy tym zasada, że utrzymanie infrastruktury ma pierwszeństwo przed projektami budowy nowej i modernizacji istniejącej infrastruktury oraz że projekty są poddawane transparentnej priorytetyzacji według zapotrzebowania. Dla propozycji projektów, które zostały uznane za warte realizacji, przewidziane są różne kategorie pilności projektów: zapotrzebowanie priorytetowe (*niem.* vordringlicher Bedarf) i zapotrzebowanie priorytetowe plus (*niem.* vordringlicher Bedarf Plus) oraz pozostałe zapotrzebowanie (*niem.* weiterer Bedarf) i pozostałe zapotrzebowanie z prawem planistycznym (*niem.* weiterer Bedarf mit Planungsrecht).

Oznacza to, że szczególnie pilne projekty ponadregionalne są wyraźnie oznaczane: Do kategorii zapotrzebowania priorytetowego plus zalicza się projekty, które z fachowego punktu widzenia mają szczególnie duże znaczenie transportowe i w związku z tym powinny być realizowane możliwie jak najwcześniej. Główną uwagę zwraca się przy tym na usuwanie wąskich gardeł na głównych osiach i węzłach sieci transportowej.

Do kategorii pozostałego zapotrzebowania są zaliczane projekty, które zostały zasadniczo uznane za korzystne pod względem makroekonomicznym (relacja korzyści do kosztów > 1), lecz wielkość inwestycji przekracza ramy finansowe będące prawdopodobnie do dyspozycji w okresie do roku 2030. W odniesieniu do dróg kołowych i dróg wodnych do kategorii pozostałego zapotrzebowania z prawem planistycznym są ponadto zaliczane wielkie projekty, które – z zastrzeżeniem wyników dalszych prac planistycznych – wykazują wysoką efektywność i powinny zostać objęte planowaniem, nawet jeżeli ich realizacja nie będzie możliwa w okresie obowiązywania FPIT 2015. W przypadku projektów zaliczonych do kategorii pozostałego zapotrzebowania z prawem planistycznym, odmiennie niż w przypadku wszystkich innych projektów zaliczonych do kategorii pozostałego zapotrzebowania, administracja budowy dróg właściwych krajów związkowych lub federalna administracja wodno-żeglugowa jest zobowiązana do podjęcia prac planistycznych.

4. Realizacja FPIT

Po zakończeniu procedury udziału społeczeństwa i organów nastąpi przedstawienie zmienionego projektu FPIT 2015 oraz przyjęcie planu przez rząd. Na podstawie FPIT Niemiecki Bundestag ustali następnie w sposób wiążący w drodze ustawowej projekty, które mają być realizowane. Oznacza to, że listy projektów objętych FPIT 2015 są ustalane przez parlament. Bundestag może wprowadzić zmiany do FPIT.

FPIT nie zawiera ustaleń dotyczących momentu realizacji projektów. Aby można było przystąpić do realizacji danego projektu, projekt ten musi posiadać pozwolenie budowlane. W związku z tym po sporządzeniu FPIT każdy projekt musi przejść przez samodzielną procedurę planistyczną. Jeżeli dla danego projektu wydane zostało pozwolenie budowlane, może nastąpić jego realizacja pod warunkiem dostępności środków finansowych. Decyzję o tym, które projekty zostaną sfinansowane, podejmuje Niemiecki Bundestag w ramach prac nad budżetem na dany rok.

5. Udział społeczeństwa i organów w pracach nad FPIT

Udział społeczeństwa i organów w pracach nad FPIT odbywa się w ramach Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko (SOOŚ). Treścią SOOŚ jest określenie, opis i ocena możliwych znaczących oddziaływań na środowisko wynikających z realizacji określonego planu lub programu.

SOOŚ i procedura udziału odnoszą się do planu jako całości. Celem jest zebranie konkretnych uwag dotyczących całego FPIT, a w szczególności jego oddziaływań na środowisko. W uzupełnieniu streszczenia w języku niespecjalistycznym, w którym prezentowane są wyniki oceny oddziaływania na środowisko zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, będzie istniała możliwość zapoznania się ze szczegółowymi informacjami ujętymi w projekcie planu na poziomie pojedynczych projektów, a także możliwość zajęcia stanowiska w sprawie planu. Opinie dotyczące pojedynczych projektów mają istotne znaczenie tylko wtedy, gdy odnoszą się do planu jako całości. Sytuacja taka ma np. miejsce w przypadku zgłoszenia uwag poważnie kwestionujących sposób ustalenia zapotrzebowania na projekty (np. błędy w przeprowadzonej ocenie).

Federalne Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej podda analizie wyłącznie opinie oparte na rzeczowych argumentach dotyczących decyzji związanych z FPIT. Opinie mające jedynie charakter ogólnej oceny („projekt jest dobry”) nie mogą zostać uwzględnione. Procedura konsultacji nie oznacza głosowania. Nie dokonuje się porównania liczby opinii „popierających” i „odrzucających”. Wielokrotnie nadesłane opinie o tej samej treści są uwzględniane tylko raz.

Opinie muszą mieć także odniesienie do decyzji zawartych w FPIT. Przedmiotem FPIT jest wyłącznie kwestia zasadniczego zapotrzebowania transportowego na dany projekt. Szczegółowe rozwiązania dotyczące projektu są wypracowywane w ramach późniejszych procedur planistycznych. W związku z tym opinie dotyczące oddziaływania konkretnych projektów (np. indywidualna ochrona przed hałasem, wpływ na gatunki chronione) należy zgłaszać podczas późniejszych postępowań administracyjnych, takich jak postępowanie w sprawie zagospodarowania przestrzennego, postępowanie w sprawie określenia przebiegu trasy lub postępowanie w sprawie ustalenia planu prawnie wiążącego. W ramach tych

postępowań ma miejsce dalsze i szczegółowe badanie pojedynczych projektów i ich oddziaływań na szczeblu regionalnym bądź lokalnym.

Wszystkie opinie są sprawdzane pod kątem ich znaczenia dla planu jako całości. Przeglądem i oceną zajmują się zewnętrzni eksperci oraz samo Federalne Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej. Z uwagi na dużą liczbę oczekiwanych opinii w sprawie planu, nie będą udzielane i publikowane pojedyncze odpowiedzi, lecz nastąpi ich syntetyczne podsumowanie w raporcie na temat procedury konsultacji. Jeżeli w związku z wyrażoną opinią wskazane lub celowe będzie wprowadzenie zmian do planu z powodów merytorycznych lub prawnych, Federalne Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej wprowadzi takie zmiany. Procedura konsultacji zakończy się z chwilą przedłożenia zmienionej wersji FPIT, na podstawie której rząd federalny podejmie uchwałę w sprawie planu.