

Krzysztof Kitowski, Ozana Gromada

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu

ul. Norwida 34, 50-950 Wrocław

Regional Board of Water Management in Wrocław

WDRAŻANIE DYREKTYWY POWODZIOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W POLSCE

IMPLEMENTATION OF EU FLOOD DIRECTIVE IN POLAND

Streszczenie

Skuteczna ochrona przeciwpowodziowa wymaga konsekwentnie prowadzonych, długofalowych i wielokierunkowych działań w skali całego dorzecza. Dla realizacji tych celów, 23 października 2007 r., Parlament Europejski przyjął Dyrektywę 2007/60/WE w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, zwanej w skrócie „Dyrektywą Powodziową”. Kraje członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do wykonania w ramach wdrażania Dyrektywy Powodziowej m.in.: wstępną ocenę ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego oraz plan zarządzania ryzykiem powodziowym. W artykule przedstawiono pojęcia, cel i zakres podstawowych dokumentów wynikających z wdrażania Dyrektywy Powodziowej, podstawowe elementy aktualizacji Prawa wodnego oraz konsekwencje i procedury w tym zakresie w planowaniu przestrzennym.

Abstract

Efficient flood protection requires long-term and multidirectional operations which are consistently conducted in the whole basin scale. To achieve these goals 23 October 2007 the European Parliament adopted Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risk called in short “Directive Flood”. Key documents, which the EU member states are obligated to comply in the implementation of Flood Directive are: preliminary flood risk assessment, flood hazard maps and flood risk maps and flood risk management plans.

The paper presents the concept, purpose and scope of the basic documents resulting from the implementation of the Flood Directive, the essential elements of the Water Law update and the consequences and procedures for spatial planning in this area.

1. WSTĘP

Nowoczesna i skuteczna ochrona przeciwpowodziowa wymaga konsekwentnie prowadzonych, długofalowych i wielokierunkowych działań w skali całego dorzecza. Wiąże się to z koniecznością przełamania wielu schematów i kompleksowego spojrzenia na sposób użytkowania rzek i ich dolin. Dla rozwiązania pro-

blemów, ujawnionych przez kolejne powodzie, konieczna jest ścisła współpraca specjalistów z różnych dziedzin. Zintegrowany system ochrony przeciwpowodziowej musi bowiem uwzględniać naturalne procesy i zjawiska, a także obejmować działania z zakresu planowania przestrzennego, planowania na szczeblu lokalnym (gminnym), również w gospodarce leśnej i rolnictwie. Jednocześnie konieczne jest wprowadzanie w życie nowych rozwiązań legislacyjnych. Niezmiennie ważne dla ograniczenia strat powodziowych są również odpowiednie systemy ostrzegania, prognoz oraz wczesnego rozpoznania zagrożenia, a także edukacja lokalnych społeczności żyjących na terenach zagrożonych zalaniem.

Dla realizacji tych celów kraje członkowskie Unii Europejskiej przyjęły Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (2007/60/WE), zwanej w skrócie „Dyrektywą Powodziową” [1]. Dyrektywa ta dąży do ujednolicenia definicji i wyznaczenia ogólnego standardu postępowania przy identyfikacji zagrożenia, oceny ryzyka i podjęcia środków zaradczych ograniczających straty powodziowe. Oprócz obszaru dorzeczy, dyrektywa oraz związana z tym aktualizacja Prawa wodnego dotyczą również ryzyka powodziowego od strony morza, w tym morskich wód wewnętrznych. Zagrożenie od morza i związane z nimi procedury nie są przedmiotem artykułu. Podstawowe dokumenty, które mają powstać w ramach Dyrektywy Powodziowej to:

1. Wstępna Ocena Ryzyka Powodziowego.
2. Mapy Zagrożenia Powodziowego.
3. Mapy Ryzyka Powodziowego.
4. Plan Zarządzania Ryzykiem Powodziowym.

2. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA I POJĘCIA

Dyrektywa Powodziowa zakłada, że:

- powodzie mogą powodować ofiary śmiertelne, wysiedlenia ludzi i szkody w środowisku naturalnym, poważnie hamować rozwój gospodarczy,
- powodzie należą do zjawisk naturalnych, którym nie sposób zapobiec. Niemniej niektóre działania człowieka (przyrost zabudowy mieszkaniowej i wzrost majątku na obszarach zalewowych, obniżenie naturalnego potencjału retencyjnego gleby) i zmiany klimatyczne przyczyniają się do zwiększenia prawdopodobieństwa występowania powodzi oraz zaostrzenia ich negatywnych skutków,
- ograniczenie ryzyka wystąpienia negatywnych skutków związanych z powodzią jest wykonalne i pożądane, a środki na rzecz ograniczenia ryzyka powinny być koordynowane na obszarze dorzecza.

Zgodnie z obowiązującym obecnie Prawem wodnym [2], powódź to takie wezbranie w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu podczas, którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenie dla ludności i mienia.

Wg Dyrektywy Powodziowej [1], powódź to czasowe pokrycie wodą terenu, który normalnie nie jest pokryty wodą. Obejmuje powodzie wywołane przez

rzeki, potoki górskie, śródziemnomorskie okresowe ciekł wodne oraz powodzie sztormowe.

Nowelizacja Prawa wodnego [3] proponuje powiązanie tych dwóch definicji proponując powódź jako czasowe pokrycie przez wodę terenu normalnie nie pokrytego wodą, powstałe na skutek wezbrania wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach, oraz od strony morza, powodujące zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej.

Zagrożenie powodziowe to potencjalny zasięg zjawiska powodzi, która miała miejsce w przeszłości lub też została wyznaczona w oparciu o zasady statystyki matematycznej, prezentującej wezbranie o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia.

Ryzyko powodziowe to kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i związanych z powodzią potencjalnych negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej.

3. WSTĘPNA OCENA RYZYKA POWODZIOWEGO

Celem wstępnej oceny ryzyka powodziowego (WORP) jest oszacowanie powierzchni poszczególnych zlewni gdzie występuje zagrożenie zjawiskami powodziowymi. W każdym obszarze dorzecza powinno ocenić się ryzyko powodziowe. Podstawę tego działania powinny stanowić analiza dotychczasowych powodzi, wyznaczenie obszarów o różnej wartości ekologicznej, gospodarczej, ludnościowej pod kątem podatności i prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi. Należy również przeprowadzić analizę podjętych już działań i konieczności podjęcia dalszych dla łagodzenia skutków powodzi. Ocena ta wyznaczy obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, dla których powinny być wykonane mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego.

Podstawowe założenia do opracowania WORP wynikające z projektu aktualizacji Prawa wodnego są następujące:

- WORP dla obszarów dorzeczy przygotowuje Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (Prezes KZGW zlecił jej opracowanie do IMGW).
- Prezes KZGW projekt WORP przekazuje do zaopiniowania wojewodom i marszałkom województw (45 dni na zgłoszenie uwag).
- Prezes KZGW ma 45 dni na poinformowanie o sposobie uwzględnienia uwag i przekazuje WORP, Dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

4. MAPY ZAGROŻENIA I RYZYKA POWODZIOWEGO

4.1. Mapy zagrożenia powodziowego

Kolejnym krokiem przewidzianym przez dyrektywę [1] jest opracowanie dla wybranych zlewni lub dolin cieków, wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, map zagrożenia powodziowego. Powodem, dla którego zdecydo-

wano o wykonaniu tych dokumentów planistycznych jest poznanie intensywności zjawiska powodzi, a następnie poznanie poziomu ryzyka, jakie niesie za sobą powódź, na konkretnym obszarze poddanym analizie.

Pojęcie map zagrożenia powodziowego jest nierozdzielnie związane z pojęciem stref zagrożenia powodziowego, które można zdefiniować jako obszary przybrzeżne rzek, objęte zalewem powodziowym od strony rzeki, o zasięgu wyznaczonym na podstawie natężenia przepływu, określonego jako miarodajny dla danej strefy.

Wg dyrektywy [1] oraz projektu aktualizacji prawa wodnego, mapy zagrożenia powodziowego obejmą obszary geograficzne, na których może wystąpić powódź, zgodnie z jednym z następujących scenariuszy:

- 1) obszary na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi co najmniej raz na 500 lat lub istnieje możliwość wystąpienia zdarzenia ekstremalnego,
- 2) obszary na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi co najmniej raz na 100 lat,
- 3) obszary na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi co najmniej raz na 10 lat.

Dla każdego z tych scenariuszy, na mapach, należy przedstawić:

- zasięg powodzi,
- głębokości wody lub w odpowiednich przypadkach poziomy zwierciadła wody,
- tam gdzie jest to właściwe, prędkość przepływu wody lub odnośny przepływ wody.

4.2. Mapy ryzyka powodziowego

Mapy ryzyka powodziowego mają za zadanie pokazać potencjalnie negatywne skutki powodzi. Dlatego też, dla poszczególnych scenariuszy, powinny zawierać następujące informacje:

- szacunkową liczbę mieszkańców potencjalnie dotkniętych powodzią,
- rodzaj działalności gospodarczej prowadzonej na obszarze potencjalnie dotkniętym powodzią,
- instalacje, które mogłyby spowodować przypadkowe zanieczyszczenie w przypadku powodzi oraz potencjalnie, dotknięte powodzią obszary chronione,
- inne informacje uważane przez państwo członkowskie za przydatne, takie jak wskazanie obszarów, na których mogą wystąpić powodzie, którym towarzyszy transport rumowiska (unoszonego i wleczzonego) wywołany czynnikami erozyjnymi oraz informacje o innych istotnych źródłach zanieczyszczenia.

4.3. Wykorzystanie map w zagospodarowaniu przestrzennym

Mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego w regionie wodnym opracowują dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Decyzją Prezesa KZGW

mapy te opracowywać będą powołane przy IMGW – Centra Modelowania Powodziowego. Mapy przekazywane będą:

- 1) Prezesowi KZGW,
- 2) Głównemu Geodecie Kraju,
- 3) Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska,
- 4) Dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa,
- 5) właściwym wojewodom,
- 6) właściwym marszałkom,
- 7) właściwym starostom,
- 8) właściwym wójtom, burmistrzom i prezydentom,
- 9) właściwym komendantom wojewódzkim i powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej.

Granice obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi przedstawione na mapach uwzględnia się w:

- koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju,
- planie zagospodarowania przestrzennego województwa,
- studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy,
- miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W terminie 18 miesięcy od otrzymania map zagrożenia i ryzyka powodziowego, organy administracji publicznej wskazane w punktach 5-8, uwzględniają te obszary w planach i studiach zagospodarowania przestrzennego. Koszty wprowadzenia tych zmian ponoszą odpowiednio budżety właściwych gmin albo województw.

Jeżeli przekazanie map zagrożenia i ryzyka powodziowego przez właściwego Dyrektora RZGW nastąpiło przed wszczęciem postępowania administracyjnego prowadzonego w przedmiocie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy, wyznaczone na tych mapach granice obszarów uwzględnia się w tych decyzjach.

Do tej pory, dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, w oparciu o obowiązujące Prawo wodne sporządzał studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią. W zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych dokonywał podziału obszarów na:

- 1) obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową,
- 2) obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych, zwane „obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią”,
- 3) obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Obszary te uwzględnia się przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzen-

nego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunkach zabudowy.

Na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią.

Wg projektu aktualizacji Prawa wodnego [3] na mapach zagrożenia powodziowego wyznacza się obszary szczególnego zagrożenia powodziowego. Są to:

- obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi co najmniej raz na 100 lat,
- obszary na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi co najmniej raz na 10 lat,
- obszary pomiędzy linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym brzegiem w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska stanowiące działki ewidencyjne.

Na obszarach tych obowiązywać będą zakazy i zwolnienia, tak jak do tej pory na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią.

5. PLAN ZARZĄDZANIA RYZYKIEM POWODZIOWYM

Ostatecznie informacje uzyskane w poprzednich etapach powinny być wykorzystane do stworzenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP). Plan powinien obejmować wszystkie aspekty zarządzania ryzykiem powodzi, kładąc nacisk na działania zapobiegawcze, ochronne, przygotowawcze, na rzecz zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego, retencji wód, kontrolowanych zalewów łącznie z systemami wczesnego ostrzegania i prognozowania powodzi. Powinny one uwzględniać cechy charakterystyczne dla danego dorzecza, zlewni, regionu przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej koordynacji w skali dorzecza, w tym w obszarach międzynarodowych. PZRP powinien zawierać:

- mapę obszaru dorzecza z obszarami narażonymi na niebezpieczeństwo powodzi,
- mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego z opisem wniosków wynikających z analizy map,
- opis celów zarządzania ryzykiem powodzi,
- katalog działań służących osiągnięciu tych celów.

Przy ustalaniu działań służących osiągnięciu celów PZRP uwzględnia się:

- koszty oraz korzyści działań podejmowanych dla osiągnięcia celów,
- zasięg powodzi, trasy przejścia fali powodziowej oraz obszary o potencjalnej retencji wód powodziowych,
- cele środowiskowe, ochronę przyrody i gospodarowanie wodami,
- formę użytkowania gruntów,
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne,
- żeglugę i infrastrukturę portową,
- prognozowanie powodzi i systemy wczesnego ostrzegania,
- infrastrukturę krytyczną w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Zgodnie z wytycznymi kraje członkowskie UE mają obowiązek przeprowadzić konsultacje społeczne dla wdrożenia planu oraz skoordynować dokumenty na poziomie międzynarodowego obszaru dorzecza.

Prezes KZGW dla zapewnienia aktywnego udziału wszystkich zainteresowanych i osiągnięcia celów zarządzania ryzykiem powodziowym, a w szczególności przygotowywania, przeglądu i aktualizacji podaje do publicznej wiadomości projekty PZRP na zasadach i w trybie określonych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227).

Rada Ministrów zatwierdza i ogłasza w Monitorze Polskim plan zarządzania ryzykiem powodziowym.

6. HARMONOGRAM WDRAŻANIA DYREKTYWY POWODZIOWEJ

Kraje członkowskie UE miały obowiązek w terminie do końca 2009 roku, wdrożyć postanowienia Dyrektywy Powodziowej do krajowych systemów prawnych.

W 2008 roku w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej został przygotowany kompleksowy projekt nowelizacji ustawy Prawo wodne i niektórych innych ustaw. Ze względu na swój interdyscyplinarny charakter, projekt ten był wielokrotnie konsultowany z szerokim gronem zainteresowanych stron, zarówno podczas konsultacji społecznych jak i międzyresortowych. Od początku stycznia 2010 roku projekt nowelizacji był przedmiotem prac Komisji Prawniczej Rządowego Centrum Legislacji. Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne po uzgodnieniu i na wniosek Komisji Prawniczej RCL został przekazany do ponownego rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich Rady Ministrów oraz Komitet Stały Rady Ministrów. W dniu 8 czerwca 2010 r. projekt został zaakceptowany przez Komitet do Spraw Europejskich Rady Ministrów. Niezwłocznie po akceptacji projektu przez Komitet Rady Ministrów oraz Radę Ministrów zostanie on skierowany pod obrady Parlamentu.

Dyrektywa powodziowa [1] przewiduje następujące terminy wykonania poszczególnych dokumentów:

1. Wstępna Ocena Ryzyka Powodziowego – 22.12.2011 r.
2. Mapy Zagrożenia Powodziowego – 22.12.2013 r.
3. Mapy Ryzyka Powodziowego – 22.12.2013 r.
4. Plan Zarządzania Ryzykiem Powodziowym – 22.12.2015 r.

Przewiduje się, że przegląd wstępnej oceny ryzyka powodziowego, map zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz planu zarządzania ryzykiem powodziowym oraz ewentualna ich aktualizacja będą przeprowadzane co 6 lat i skorelowane z Ramową Dyrektywą Wodną UE, a w szczególności z planami gospodarowania wodami w dorzeczu.

PIŚMIENNICTWO

- [1] Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. Strasburg 2007.
- [2] Ustawa Prawo wodne z 18 lipca 2001 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.).
- [3] Prawo wodne – projekt aktualizacji, wersja z marca 2010 r.