
Programy ochrony przeciwpowodziowej Górnej i Środkowej Wisły w świetle dobrych praktyk i prawa wspólnotowego

Marta Wiśniewska & Jacek Engel
Fundacja Greenmind

Zarządzanie ryzykiem powodziowym - wzorzec



- Ramowa Dyrektywa Wodna (2000/60/WE):
cele środowiskowe w art. 4, odstępstwa – art. 4.7
- Preambuła Dyrektywy ws oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (2007/60/WE):
 - (2) Powodzie należą do naturalnych zjawisk, którym nie sposób zapobiec
 - (14) W planach zarządzania ryzykiem powodziowym szczególny nacisk powinno się położyć na zapobieganie, ochronę i przygotowanie. Aby rzeki miały więcej miejsca, plany te powinny w miarę możliwości uwzględniać utrzymywanie i/lub odnowę tarasów rozlewowych, ...
 - (18) Państwa członkowskie powinny opierać swoje oceny, mapy i plany na odpowiednich „najlepszych praktykach” i „najlepszych dostępnych technologiach” nie powodujących nadmiernych kosztów w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym.

Terminy w Dyrektywie ws oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim

- 2011 wstępna ocena ryzyka powodziowego
- 2013 mapy ryzyka powodziowego i mapy zagrożenia powodziowego
- 2015 plany zarządzania ryzykiem powodziowym

Zarządzanie ryzykiem powodziowym - wzorzec



Best Practices on Flood Prevention, Protection and Mitigation, EC, Brussels, 2003. :

- eliminacja źródeł strat
- łagodzenie oddziaływania
- przygotowanie do powodzi
- wpływ na wezbranie poprzez naturalną retencję
- wspomaganie przyrody rozwiązaniami technicznymi

Zarządzanie ryzykiem powodziowym - wzorzec



Planowanie ograniczania skutków powodzi w Polsce (IMGW 2006, Materiały Badawcze nr 22):

Prace przygotowawcze:

- analiza zagrożeń
- kapitalizacja doświadczeń
- katalog dobrych i złych przykładów aktywności różnych podmiotów
- ocena dotychczasowego finansowania

Zasady planowania

- określenie mierzalnego celu strategicznego
- określenie priorytetowych kierunków działań
- ustalenie narzędzi finansowych i prawnych
- decyzja o organach odpowiedzialnych
- harmonogram, źródła finansowania i system monitoringu

Program ochrony przed powodzią dorzecza Górnej Wisły - zastrzeżenia

Główne uwagi organizacji pozarządowych i GDOŚ:

- brak rzetelnej diagnozy
- cel nieprecyzyjny – tzn. osiągalny zawsze!
- lista inwestycji o nie udowodnionej efektywności zamiast spójnego Programu
- nieznane efekty realizacji (spadek ryzyka powodziowego, liczebność chronionej populacji i wartość majątku?)
- działania „końca rury” – w dolinach
- pakiet działań ograniczony do wałów, regulacji i zbiorników, w tym niezweryfikowane zadania sprzed kilkudziesięciu lat

Program ochrony przed powodzią dorzecza Górnej Wisły - zastrzeżenia

- w wyliczeniach strat, uzasadniających potrzebę realizacji Programu, znaczny udział urządzeń i budowli hydrotechnicznych
- koszty zadań przewyższają straty z 20-lecia lub brak danych
- brak odniesienia do celów środowiskowych RDW i procedury odstępstw z art. 4.7 RDW
- naruszenie Dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory tzw. Siedliskowej (92/43/EWG) i dyrektywy w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (2001/42/WE)
 - dopuszczenie modyfikacji Programu bez nowej oceny strategicznej
 - zagrożenie dla kilkudziesięciu obszarów Natura 2000
 - brak analizy wariantowej

Program ochrony przed powodzią dorzecza Górnej Wisły – zastrzeżenia KE

Komisja Europejska zwraca uwagę na nieprawidłowe stosowanie wymogów dyrektyw:

- 92/43/EWG
- 2001/42/WE
- 2000/60/WE



**otwarcie procedury o naruszenie (art. 258 TFUE)
& wezwanie do usunięcia uchybienia**

Program ochrony przed powodzią dorzecza Górnej Wisły – zastrzeżenia KE

W szczególności:

- 92/43/EWG
 - art. 6(3) – brak prawidłowej oceny wpływu Programu, podczas gdy jego wdrożenie będzie miało negatywny wpływ na wiele obszarów Natura 2000,
 - brak wypełnienia warunków art. 6(4) dotyczących analizy rozwiązań alternatywnych, uzasadnienia istnienia nadrzędnego interesu publicznego oraz zaproponowania odpowiednich środków kompensujących
- 2001/42/WE
 - art. 5 – brak uwzględnienia w Prognozie wszystkich elementów wymaganych przez Załącznik I do dyrektywy

Program ochrony przed powodzią dorzecza Górnej Wisły – zastrzeżenia KE

- 2000/60/WE
 - art. 4(7) – brak poddania wymogom tego artykułu przedsięwzięć wymienionych w Programie
 - art. 4(8) – brak zapewnienia, iż stosowanie art. 4(7) nie wykluczy osiągnięcia lub nie przeszkodzi w osiągnięciu celów środowiskowych dyrektywy w innych częściach wód dorzecza Wisły oraz jest zgodne z wdrażaniem innego prawodawstwa wspólnotowego
 - art. 13(4) w połączeniu z Załącznikiem VII – brak wskazania korzystania z wyjątku na podstawie art. 4(7) w planie gospodarowania wodami w dorzeczu Wisły

Założenia Programu ochrony przed powodzią dorzecza Wisły Środkowej – zastrzeżenia

Główne uwagi organizacji pozarządowych:

- RDW i Dyrektywa ws oceny ryzyka...:
 - różne terminy – 2020, 2030 vs 2011, 2013, 2015
 - cele środowiskowe RDW
 - warunki odstępstw - art. 4.7 RDW
- Strategia ochrony mokradeł
- diagnoza – geneza powodzi ignoruje doświadczenia z ostatniego piętnastolecia
- konieczna weryfikacja zasadności utrzymywania wszystkich urządzeń wodnych (w Programie: ocena wałów i rola bobrów)
- zawężony wachlarz rozwiązań (patrz np. pro-inwestycyjne wskaźniki)

Program ochrony przed powodzią dorzecza Wisły Środkowej – zadania inwestycyjne

Lista zadań nie jest adekwatna do środków zarządzania ryzykiem powodziowym

„Plany zarządzania ryzykiem powodziowym uwzględniają odpowiednie aspekty, takie jak koszty i korzyści, zasięg powodzi i trasy przejścia fali powodziowej oraz obszary o potencjalnej retencji wód powodziowych, takie jak naturalne obszary retencyjne, cele środowiskowe określone w art. 4 dyrektywy 2000/60/WE(...)” art. 7(3)

Program ochrony przed powodzią dorzecza Wisły Środkowej – rekomendacje

Potrzebna pełna/ponowna weryfikacja Programu w oparciu o następujące kroki:

1) Analizę ryzyka powodziowego, w tym uwzględnienie scenariuszy wezbrań (deszcze nawalne, długotrwałe opady, roztopy, zatory) w rozbiciu na zróżnicowane procesy je generujące

Ocena ryzyka musi opierać się o aktualne trendy opadów + prognozowane w związku ze zmianami klimatu, wzorce formowania się wezbrań, zagospodarowanie zlewni i prowadzić do określenia mierzalnych celów Programu

Program ochrony przed powodzią dorzecza Wisły Środkowej – rekomendacje

- 2) Otwarty katalog rozwiązań zarządzania ryzykiem powodziowym zakotwiczony geograficznie wraz z wpływem na redukcję wezbrania, transformację fali wezbraniowej oraz ocenę koszty-korzyści (przy czym korzyści należy rozumieć jako zmniejszenie ryzyka powodziowego)
- 3) Weryfikację przedsięwzięć planowanych do realizacji w stosunku do tego katalogu i ponowną ilościową ocenę ich wpływu na redukcję ryzyka
- 4) Zaplanowanie nowych działań, odpowiadających zdiagnozowanemu ryzyku (geograficznie, ilościowo – m³ wody do przechwycenia / zatrzymania w zlewni, jakościowo – uwzględnienie skuteczności i trwałości rozwiązań w stosunku do ryzyka, wymagań Ramowej Dyrektywy Wodnej, uwarunkowań środowiskowych, analizy wariantowe, analizy koszty-korzyści)

Program ochrony przed powodzią dorzecza Wisły Środkowej – rekomendacje

Tak zaplanowane działania, po sprawdzeniu w toku oceny strategicznej, powinny zostać skierowane do opracowania projektowego

Aktualnie Program zмага się z listą życzeń, próbując ją zweryfikować bez gwarancji, iż w przyszłości w Programie pojawią się projekty przedsięwzięć skutecznych, trwałych i zgodnych z Dyrektywą ws oceny ryzyka powodziowego...

Metody użyte do weryfikacji zadań powinny zostać sprawdzone i uzupełnione ze względu m.in. na redundancję użytych kryteriów, braki w danych, nietrafione założenia, brak analizy wrażliwości w przypadku używania wag

Pełna weryfikacja nie może zostać przesunięta na etap oceny strategicznej ani na czas po zatwierdzeniu Programu

Program ochrony przed powodzią dorzecza Wisły Środkowej – rekomendacje

Program musi być odporny na „wnioski mieszkańców i władz samorządowych” co do sposobu realizacji celu jakim jest zarządzanie ryzykiem powodziowym

Przykład: zadanie 65

Budowa wału lewego rzeki Wisły na długości 1,71 km w miejscowości Lucimia gm. Przyłęk

Zlewnia Wisły, wały nowe, rzeka: Wisła, obszar chroniony obwałowaniem: nazwa: Dolina Zwolenki, ha 450, kilometraż rzeki: od 347,0, wał cofkowy, kilometraż nowego obwałowania od 0+000 do 1+710, długość obwałowania (km): 1,710

Koszty realizacji zadania (tys. zł): 7179

Program ochrony przed powodzią dorzecza Wisły Środkowej – rekomendacje

Program nie może finansować zadań nie mających znaczenia dla ograniczania ryzyka powodziowego lub mających znaczenie wątpliwe

Przykład: zadanie 134

Modernizacja progu piętrzącego na rzece Wyżnica w m. Dzierzkowice Wola, gm. Dzierzkowice, pow. kraśnicki województwo lubelskie, Zlewnia Wisła kat. 2-R

Modernizacja progu piętrzącego na rzece Wyżnica w m. Dzierzkowice. Pojemność magazynowanej wody wynosi 0,8 tys. m³

Deklarowane bardzo duże znaczenie hydrologiczne, środowiskowe, społeczne i gospodarcze (priorytet I)

Zadanie 136 - Budowa progu piętrzącego na rzece Urzędówka w m. Zadworze. Pojemność magazynowanej wody wynosi 0,15 tys. m³, deklarowane bardzo duże znaczenie hydrologiczne, społeczne i gospodarcze (priorytet II)

Program ochrony przed powodzią dorzecza Wisły Środkowej – rekomendacje

Tym samym, Program musi proponować zadania ze względu na wpływ na redukcję ryzyka powodziowego (wielkość redukcji, jakościowa i ilościowa ocena terenu objętego ochroną)

Przykład: zadanie 114

Zlewnia Wisły, „Plewka - Janowiec” - melioracje użytków rolnych

Melioracje użytków rolnych - powierzchnia zmeliorowanych gruntów ornych - 379 ha., użytków zielonych 127. Roboty będą polegały na wykonaniu urządzeń melioracji wodnych szczegółowych w celu regulacji stosunków wodno-powietrznych w glebie. Wykonana zostanie odbudowa istniejących rowów oraz wykonanie nowej sieci drenarskiej.

Inwestycja o typowo rolniczym charakterze o znikomym znaczeniu przeciwpowodziowym.

Dzięki inwestycji do tej pory zalewane obszary, stanowiące nieużytki będą mogły być wykorzystywane rolniczo. Nastąpi polepszenie jakości i zwiększenie plonów na gruntach ornych objętych inwestycją.

Deklarowane bardzo duże znaczenie hydrologiczne, społeczne i gospodarcze (priorytet I)

Koszty realizacji zadania (tys. zł): 4778

Program ochrony przed powodzią dorzecza Wisły Środkowej – rekomendacje

Proponowane przez program zadania należy weryfikować i ustalać ich ważność poprzez zdefiniowane kryteria zgodne z dyrektywami.

Analiza priorytetów przypisanych poszczególnych przedsięwzięciom wskazuje na ich wewnętrzną sprzeczność.

Przykład: zadanie 162 versus 203

Zlewnia rzeki Wisła – kategoria 3-R, planowany zbiornik małej retencji Bęczyn

*Budowa zbiornika małej retencji Bęczyn w zlewni rzeki Wisła o powierzchni 85,00 ha i pojemności 17 tys. m³. Deklarowane **bardzo duże znaczenie hydrologiczne i środowiskowe** (priorytet II)*

versus

„Zbiornik suchy - polder Przytyk”. Zlewnia rzeki Radomki w km 56+600-61+600

*Ukształtowanie terenu pozwala na budowę suchego zbiornika - polderu przeciwpowodziowego o powierzchni – 358 ha. i poj. 7991 tys. m³. Na terenie projektowanego polderu znajdują się 4 zabudowania. Deklarowane **małe znaczenie hydrologiczne i środowiskowe** (priorytet III)*

Program ochrony przed powodzią dorzecza Wisły Środkowej – rekomendacje

Należy zweryfikować kryteria oceny znaczenia środowiskowego

np. dla przedsięwzięć w bezpośredniej zlewni Wisły jazy przewidziane do budowy i modernizacji w większości oceniono jako mające bardzo duże znaczenie środowiskowe, podobnie ze zbiornikami – w większości bardzo duże znaczenie środowiskowe,

nowe obwałowania w obszarach Natura 2000 - „bardzo duże znaczenie”, a te chroniące „faunę i florę w obrębie chronionej doliny” – „średnie”

„kierunek” znaczenia?

Program nie może chronić ekosystemów wodnych i od wód zależnych przed zalewem!

Program ochrony przed powodzią dorzecza Wisły Środkowej – rekomendacje

Program nie może zawierać działań kontrproduktywnych
& zwiększających ryzyko strat powodziowych w przyszłości:

- budowy obwałowań odcinających tereny zalewowe od rzeki
- regulacji ograniczających straty „na podtapianych i zalewanych kompleksach łąkowych”, poprawiające „ochronę przeciwpowodziową terenów zielonych”, „usprawniających przepływ” wód wezbraniowych na obszarach niezurbanizowanych
- wszystkich przedsięwzięć, dla których deklaruje się „**korzyści wynikające ze wzrostu atrakcyjności terenu do zainwestowania w przyszłości**”