



Klub Przyrodników

ul. 1 Maja 22, 66-200-Świebodzin
Konto: BZ WBK SA o/Świebodzin nr 28 1090 1593 0000 0001 0243 0645
tel./fax 068 3828236, e-mail: kp@kp.org.pl, [http:// www.kp.org.pl](http://www.kp.org.pl)

Świebodzin, 22 czerwca 2015 r.

**Krajowy Zarząd
Gospodarki Wodnej
Warszawa**

Dotyczy: projekty Planów Zarządzania Ryzykiem Powodziowym - wszystkie

W związku z projektami Planów Zarządzania Ryzykiem Powodziowym, przedstawiam następujące uwagi i wnioski o charakterze ogólnym, dotyczące wszystkich planów. W odrębnych pismach prześlę uwagi specyficzne dla wybranych regionów wodnych.

A. Uwagi ogólne

1. Wdrażając Dyrektywę Powodziową UE i wprowadzone w niej podejście, plany zarządzania ryzykiem powodziowym po raz pierwszy w historii Polski prezentują kompleksowe podejście do zarządzania ryzykiem, nie ograniczając go tylko do „ochrony przeciwpowodziowej”. Ten zasadniczy fakt oceniamy pozytywnie. Na uznanie zasługuje szeroki wachlarz rozważonych i zastosowanych działań oraz zaproponowanych instrumentów.

Z uznaniem przyjmujemy w szczególności zastosowane w szerokim zakresie w większości PZRP rekomendacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, dotyczące w sposób ograniczający możliwość lokalizacji wrażliwych elementów zagospodarowania w miejscach narażonych na powódź.

Korzystne jest zaproponowanie w szerokim zakresie mobilnych systemów ochrony przeciwpowodziowej jako alternatywy dla tradycyjnej ochrony przed powodzią opartej na obwałowaniach i zbiornikach, jak również zwrócenie dużej uwagi na przygotowanie infrastruktury i zabudowań do powodzi.

Korzystne jest także podkreślenie roli retencji obszarowej i dolinowej.

Najważniejsze jest w naszej opinii przełamanie dotychczasowego, anachronicznego i mało skutecznego podejścia, polegającego na maksymalizacji „ochrony przed powodzią” tylko za pomocą środków technicznych. Plany pokazują, że taka ochrona może być co najwyżej wąskim wycinkiem rzeczywistej ochrony przeciwpowodziowej, a poza tym że wcale nie wszędzie i nie zawsze jest zasadna. Generalnie więc sporządzenie planów przyjmujemy jako początek pozytywnego przełomu w podejściu do zagadnienia zarządzania ryzykiem powodziowym w Polsce.

2. Sednem planów zarządzania ryzykiem powodziowym jest priorytetyzacja ochrony przed powodzią, tj. uznanie, że niektóre tereny powinny być chronione przed powodzią, ale na innych powódź powinna być zaakceptowana. Planowanie oparte powinno być na podejściu *up-down*, polegającym na identyfikacji i priorytetyzacji problemów na podstawie analizy ryzyka powodziowego, a następnie poszukiwania rozwiązań tych problemów, zaczynając od najbardziej priorytetowych. Ochrona wielu terenów przed powodzią jest i powinna być niepriorytetowa, albo wręcz jest niezasadna ekonomicznie, gdyż jej koszty przekraczają wartość oczekiwaną¹ ewentualnych strat powodziowych. Słusznie więc, przynajmniej w niektórych planach:
- Zastosowano w tym cyklu planistycznym podejście polegające na ograniczeniu zakresu analizy ryzyka i w konsekwencji ograniczeniu zakresu planowania do niektórych, najpilniejszych rzek;
 - W PZRP zastosowano podejście polegające na identyfikacji „obszarów problemowych” (HOT SPOTS) i próbach rozwiązywania problemów tych obszarów;
 - „Wariant rekomendowany” ograniczono jest do działań które, przynajmniej zdaniem Autorów PZRP, są najodpowiedniejsze dla rozwiązania zidentyfikowanych problemów

Nawet jeśli polemizujemy ze szczegółami zaproponowanych w taki sposób rozwiązań, to doceniamy, że tak zbudowana koncepcja zarządzania ryzykiem powodziowym ma swoją logikę.

3. Niestety, podejście takie nie dotyczy wszystkich projektów PZRP. Kilka planów zbudowano w rzeczywistości w odmienny sposób, wychodząc od listy „zamierzeń inwestycyjnych” rozmaitych podmiotów, a następnie próbując dopasowywać te zamierzenia do któregoś z celów zarządzania ryzykiem, niekoniecznie analizując przy tym ich znaczenie dla osiągnięcia tych celów.

W konsekwencji, w niektórych planach koncepcja zarządzania ryzykiem powodziowym przedstawiona w tym PZRP została nadmiernie zdominowana przez rozwiązania techniczne; a priori przyjęto, że rozwiązania nietechniczne będą traktowane tylko jako komplementarne i uzupełniające. W rezultacie wśród rekomendowanych działań dominują działania niekorzystne środowiskowo.

Konsekwencją zastosowanego podejścia, polegającego na sztucznym dopasowaniu istniejących już wcześniej zamierzeń inwestycyjnych do obszarów problemowych ryzyka powodziowego, jest w kilku planach uderzający brak logiki niektórych rekomendowanych rozwiązań. Przejawia się on w:

- identyfikowaniu rzekomych „obszarów priorytetowych” bez związku z dokonaną oceną ryzyka powodziowego, a w miejscach gdzie akurat istnieje zamierzenie realizacji inwestycji, która może być podciągnięta pod nazwę „przeciwpowodziowej”,
- rażącej nieadekwatności proponowanych rozwiązań do zidentyfikowanego stopnia i rozkładu przestrzennego zidentyfikowanego ryzyka powodziowego.

4. W niektórych PZRP logika planowania jest także niweczona przez próby umieszczenia w planie nie tylko listy działań rzeczywiście priorytetowych dla ograniczenia ryzyka, ale także szerokiej „listy życzeń” zgłaszanych ze strony interesariuszy, tj. listy przedsięwzięć które rozmaici interesariusze chcieliby zrealizować i uważają że są one związane z ochroną

¹ Pojęcie „wartość oczekiwana” jest tu użyte w sensie matematycznym: wartość oczekiwana strat powodziowych to iloczyn wartości strat jakie wystąpiłyby w przypadku powodzi i prawdopodobieństwa wystąpienia tej powodzi. Odpowiada to wyliczanej w planach wartości ADD (średnioroczne straty powodziowe).

przeciwpowodziową. Tymczasem, dla dobrze rozumianego zarządzania ryzykiem powodziowym wiele z tych inwestycji jest bez znaczenia lub jest wręcz niecelowych. Niektóre z tych inwestycji są wręcz szkodliwe dla zarządzania ryzykiem, np. niektóre regulacje i odmulenia rzek, które przyspieszałyby spływ wody ograniczając retencję dolinową i korytową, tym samym zwiększając ryzyko powodziowe poniżej. Niektóre z tych inwestycji służą innym celom pod pretekstem ochrony przed powodzią, jak np. wiele proponowanych przez samorządy „wielofunkcyjnych” zbiorników retencyjnych, w rzeczywistości nie mających istotnej rezerwy powodziowej, czy regulacje rzek mające w rzeczywistości cele żeglugowe, a nie przeciwpowodziowe.

Dla dobra planów zarządzania ryzykiem powodziowym, uważamy, że projekty planów powinny być „oczyszczone” pod tym kątem, tj. że PZRP należy ograniczyć do logicznie wywiedzionych koncepcji ograniczenia ryzyka powodziowego na obszarach priorytetowych, a z planów należy usunąć wszystko, co wykracza poza ten zakres.

W przeciwnym razie sens sporządzania planów będzie zniweczony.

B. Uwagi i wnioski do katalogu działań i instrumentów (wspólnego dla wszystkich planów):

5. W działaniu 1 – *Zwiększanie retencji leśnej w zlewni*, proponuję przeredagować opis na „*Zwiększenie retencji leśnej w zlewni poprzez zalesianie terenów, ochronę i odtwarzanie bagien, torfowisk i oczek wodnych w lasach, odtwarzanie bagiennych warunków wodnych w borach bagiennych i olsach, renaturyzację drobnych cieków w lasach, tolerowanie piętrzeń i rozlewisk bobrowych, odtwarzanie zasobów martwego drewna w lasach, ograniczanie cięć zupełnych w gospodarce leśnej*”. W opisie przyczyny wdrożenia działania dodać także, że zbyt szybki odpływ wody z lasów jest powodowany przez stale istniejące, a zbędne obecnie z punktu widzenia ekosystemowego podejścia do gospodarki leśnej, rowy odwadniające w olsach i borach bagiennych i innych lasach wilgotnych, a także rowy odwadniające bagna i torfowiska śródleśne. Proponowany opis lepiej i pełniej odda zestaw działań możliwych do wdrożenia w gospodarce leśnej w celu zwiększenia retencji leśnej.
6. W działaniu 2. - *Ochrona/ zwiększanie retencji na obszarach rolniczych*, proponuję dodać:
 - a) „*Utrzymywanie wysokiego uwodnienia, w tym zagadnienia gruntów torfowych, w tym dostosowanie upraw i metod gospodarki rolnej do wysokiego uwodnienia gruntów*”. Głównym powodem ograniczenia retencji na torfowych gruntach rolnych jest, prowadzone w celu ułatwienia gospodarki rolnej, odwadnianie terenów rolniczych, w tym torfowisk w dolinach rzek. Bywa to powodem regulacji rzek w celu przyspieszenia odpływu wody. Skutkiem jest murszenie i degradacja torfów, powodująca znaczny spadek możliwości retencji wody w torfach;
 - b) „*Likwidacja wybranych systemów drenażu gruntów oraz wprowadzanie zadrzewień i zarośli śródpolnych*” – jest to podstawowe działanie mogące zwiększyć retencję na mineralnych gruntach rolnych;
 - c) „*Tolerowanie piętrzeń i rozlewisk bobrowych*” – jest to efektywny sposób naturalnej retencji wody, tak w krajobrazie leśnym jak i rolniczym, wart zaakceptowania nawet pewnych strat gospodarczych w wyniku zalewania i zabagnienia terenu.
7. W działaniu 19 – *Renaturyzacja koryt cieków i ich brzegów*, proponuję dodać „*W miarę możliwości odtworzenie i umożliwienie przebiegu naturalnych procesów korytotwórczych, w tym procesów erozji i akumulacji oraz bocznej migracji koryta rzek*?”. Skuteczna renaturyzacja cieku to nie tylko ukształtowanie określonych struktur, ale także ożywienie procesów, które w sposób dynamiczny kształtują naturalną strukturę koryta; tylko wówczas efekty renaturyzacji, w

tym równowaga hydrodynamiczna będą mogły być trwałe. Naturalna równowaga hydrodynamiczna cieku wymaga m. in. lokalnego zachodzenia procesów erozji i akumulacji, w tym lokalnie erozji bocznej – gdzieś przecież muszą istnieć źródła transportowanych i akumulowanych przez ciek osadów. Równowaga hydrodynamiczna oznacza m. in. lokalne tworzenie się odsypów, łach, namulisk, wybojów, głębozczków i wyrw, które są właśnie naturalnymi elementami morfologii koryta cieków i tak powinny być postrzegane – równowaga polega na dynamicznej trwałości koryta rzeki, ale nie na jego zupełnej niezmienności. Podejście takie powinno być szerzej uwzględnione w działaniach renaturyzacyjnych.

8. W działaniu 20 - Odtwarzanie retencji dolin rzek, proponuję:
 - a) Wykreślić zdanie „*niedopuszczanie do zarastania koryt tzw. „wielkiej wody”, w tym szczególnie międzywał*”. Z punktu widzenia retencji dolinowej, spowalnianie przepływu wielkiej wody przez roślinność terenu zalewowego jest akurat pozytywne (może spłaszczać falę powodziową). Oczywiście, skutkiem takiego spowolnienia mogą być lokalne podpiętrzenie wody powyżej, ale jest to odrębne zagadnienie.
 - b) Dodać „*przywracanie terenów pod zalew wodami powodziowymi poprzez przywracanie naturalnych funkcji dolinom rzek, w szczególności poprzez likwidację obwałowań oraz ograniczenie regulacji, odmulania i pogłębiania rzek*”. Dla odtworzenia naturalnych zjawisk zalewowych (a tym samym naturalnej retencji dolinowej) w dolinach rzek, szczególnie rzek nieobwałowanych korzystne jest dopuszczenie do spontanicznej renaturyzacji rzek i osiągnięcia ich równowagi hydrodynamicznej, do czego potrzebne jest zaprzestanie powtarzalnych ingerencji pogłębiających koryto rzeczne, a tym samym przyspieszających spływ wody. To właśnie takie ingerencje są obecnie podstawową przyczyną ograniczenia retencji dolinowej (należy to także ująć w opisie przyczyny wdrożenia działania).
9. W działaniu 44 - *Wypracowanie wytycznych dotyczących warunków ewentualnej odbudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią*, a także w działaniu 42 - *Usprawnienie „systemu” przywracania funkcji infrastruktury po powodzi*, proponuję dodać i wyraźnie zaznaczyć, że zasadność i celowość odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych przez powódź na obszarach zagrożonych powodzią nie jest oczywista i powinna być każdorazowo weryfikowana. Tj. również do odbudowy powinny się stosować zaproponowane jako załącznik do PZRP Wytyczne „*Lokalizacyjne i techniczne aspekty zabudowy na obszarach zagrożenia powodziowego*”.
10. W działaniu 24 - *Regulacje oraz prace utrzymaniowe rzek i potoków*, zwracam uwagę, że zapobieganie erozji bocznej i dennej, w tym zmianom koryta rzek, wykracza poza zarządzanie ryzykiem powodziowym. Powódź jest to czasowe pokrycie wodą terenu, który normalnie nie jest pokryty wodą, zarządzanie ryzykiem powodziowym jest w konsekwencji zarządzaniem ryzykiem wynikającym z zalania terenu przez wodę. Nieuprawnione jest rozszerzanie zakresu zarządzania ryzykiem powodziowym i zakresu PZRP na zarządzanie ryzykiem wynikającym z procesów erozji i akumulacji generowanych przez płynącą wodę, nawet gdy procesy te są wzmacniane przy wysokich stanach wód. Podkreślić należy, że procesy te, a także procesy migracji koryt rzek, są procesami naturalnymi, tworzącymi zróżnicowanie morfologiczne koryt rzecznych, ważnymi dla ekosystemów rzek (tj. dla ich stanu ekologicznego).

Rola działania 24 w zarządzaniu ryzykiem powodziowym powinna więc być ograniczona do umożliwienia przeprowadzenia wód wezbraniowych przez tereny

wrażliwe na zalew. Celem tego działania w PZRP nie powinna być „stabilizacja koryt rzek”, gdyż to wykracza poza zakres PZRP.

11. W działaniu 25 - *Ochrona brzegów morskich przed erozją i powodzią od strony morza*, należy usunąć elementy ochrony przed erozją, gdyż ochrona przed erozją wykracza poza zakres PZRP. W szczególności, zabezpieczanie klifów przed erozją nie ma nic wspólnego z ryzykiem powodziowym. Z działaniem tym częściowo dubluje się działanie 62 - *Ochrona brzegów morskich przed erozją i zagrożeniem od strony morza*, które w ogóle wykracza poza zakres PZRP.
12. W działaniu 26 - *Budowa i odtwarzanie systemów melioracji*, zwracam uwagę, że zapobieganie „lokalnym podtopieniom spowodowanym zniszczeniem urządzeń melioracyjnych w tym sieci drenarskich” nie powinno być w ogóle przedmiotem zarządzania ryzykiem powodziowym. Zapobieganie takim podtopieniom, jak również odbudowa urządzeń odwadniających, niewłaściwie konserwowanych i utrzymywanych, będzie powodować spadek retencyjności zlewni i zwykle będzie niekorzystana dla zarządzania ryzykiem powodziowym.
13. W działaniu 27 - *Dostosowanie koryta wód powodziowych do wielkości przepływu*, zwracam uwagę, że podpiętrzenie wód powodziowych przez koryto o ograniczonej przepustowości z jednej strony zwiększa zagrożenie dla obszarów tego podpiętrzenia, ale z drugiej strony stanowi retencję korytową, zmniejszając zagrożenie dla terenów poniżej. Nie zawsze takie podpiętrzenie jest więc niepożądane z punktu zarządzania ryzykiem.
14. W działaniu 29 - *Poprawa stanu technicznego istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej*, należy zastrzec, że utrzymywanie i odtworzenie funkcjonalności urządzeń wodnych powinno co do zasady być poprzedzane analizą ich dalszej przydatności. Niektóre urządzenia wodne w Polsce straciły sens swojego istnienia i są zbędne, a mimo to są utrzymywane i remontowane. W przypadku niektórych urządzeń, ich zły stan stał się powodem powstania ważnych nowych walorów środowiskowych i przyrodniczych², co należy brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o odbudowie / odtworzeniu takich urządzeń.
15. W działaniu 64 - *Prowadzenie akcji lodotamania oraz prowadzenie zabiegów w ujściowych odcinkach rzek, poprawiających swobodny odpływ kry lodowej podczas akcji lodotamania w celu zapobiegania zatorom lodowym*, zwracamy uwagę na konieczność dostosowania parametrów technicznych lodotamaczy do warunków hydrograficznych rzeki, a nie odwrotnie. Zamiast „nieodpowiednia głębokość dla pracy lodotamaczy” należałoby więc napisać „nieodpowiednie parametry istniejących lodotamaczy (zbyt duże zanurzenie w porównaniu do parametrów hydrograficznych rzeki)”.
16. W działaniu 71 - *Ochrona obszarów depresyjnych polderowych przed powodzią wewnątrzpolderową*, uważamy że w warunkach wewnątrzpolderowych nie jest i nie będzie możliwe za pomocą środków technicznych zupełne wyeliminowanie powstawania podtopień np. w przypadku deszczy nawalnych; zarówno struktura upraw rolnych, jak i lokalizacja zabudowań powinna być więc zawsze dostosowywana do takiego ryzyka, co należałoby uwzględnić w opisie działania.

² Np. wiele obszarów wodno-błotnych na niżu Polski, mających obecnie wybitne wartości przyrodnicze jako siedliska ptaków, a powstałych wskutek niedrożności rowów. Np. Park narodowy Ujście Warty, w którym kluczowe dla chronionych w Parku wartości przyrodnicze tzw. Basenu Słońskiego są zależne od istnienia wyrw i przerw w opasce brzegowej Warty, przez które wlewa się woda na teren Parku.

17. Odnośnie działania 53 - *Opracowanie szczegółowych warunków, pod jakimi dyrektor Urzędu Morskiego będzie mógł zezwolić, na podstawie art. 37 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej i administracji morskiej, na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż wymienione w art. 36 ust 2 pkt 1 tej ustawy*, zwracamy uwagę że nadmierna urbanizacja w strefie nadmorskiej jest nie tylko problemem ochrony przeciwpowodziowej, ale także krytycznym problemem zintegrowanego zagospodarowania strefą przybrzeżną. W skali Polski, z punktu widzenia ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego, na całej długości wybrzeża należałoby obecnie hamować, a nie umożliwiać urbanizację. Uważamy więc, że – także ze względu na synergię z innymi wymogami ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego – pas techniczny powinien być bardzo rygorystycznie chroniony przed zabudową, co także dobrze służy ograniczaniu zagrożenia powodziowego od strony morza. Sugerujemy przerehabilitację opisu działania, tak by nie sugerował możliwości większej uległości wobec „dużej presji potencjalnych inwestorów”.
18. W działaniu 56 - *Prowadzenie zabiegów ochrony biotechnicznej [brzegu morskiego]*, sugerujemy rozszerzyć opis działania na renaturyzację wydmy, w tym odtwarzanie procesów eolicznych kształtujących wydmy. Współczesna wiedza geomorfologiczna nie potwierdza dawnych poglądów, że wydmy powstają wyłącznie z pasku nanoszonego przez morze i jednokierunkowo nawiewanego z plaży, w związku z czym wymagają co najwyżej stabilizacji nawianego piasku. Geneza wydmy okazuje się bardziej złożona, a w ich powstawaniu biorą udział procesy transportu eolicznego zarówno od plaży jak i od zaplecza. Istnienie pasma żywych i narastających wydmy nadmorskich wymaga nie tylko odmorskiej dostawy piasku, ale także istnienia szerokiej strefy naturalnych, nie zalesionych i nie utrwalonych wydmy. Dlatego elementem biotechnicznego kształtowania wydmy może w niektórych sytuacjach być także renaturyzacja takiej strefy, poprzez usuwanie zarośli, zadrzewień lub lasów gatunków obcych (np. róży pomarszczonej, kosodrzewiny, sosny czarnej).
19. W działaniu 58 - *Budowa lub przebudowa konstrukcji hydrotechnicznych ochrony brzegu zniszczonych w wyniku sztormów*, należy zastrzec, że odbudowa powinna być poprzedzona oceną zasadności dalszego istnienia każdej takiej konstrukcji, uwzględniającą także jej pośrednie oddziaływanie na inne odcinki brzegu (tj. zakłócenia, jakie istnienie danej konstrukcji wprowadza do procesów transportu rumowiska, także w kierunku wzdłuż wybrzeża morskiego).
20. W działaniu 61 – *Regulacje oraz prace utrzymaniowe rzek i potoków w odcinkach ujściowych*, można wyobrazić sobie że takie działania mogą umożliwić odpływ wód wezbraniowych i ograniczać ryzyko zatorów lodowych, jednak nie jest jasne, w jaki sposób miałyby zmniejszać ryzyko powodzi cofkowych. Na marginesie zwracamy tu uwagę na bardzo silne i nieuniknione negatywne oddziaływanie takich działań na środowisko, ponieważ niejako z definicji są one zawsze zlokalizowane w chronionym siedlisku przyrodniczym estuariów, a procesy, którym to działanie ma zapobiegać (powstawanie stożków ujściowych, naturalna dynamika ujścia, okresowe cofki) są właśnie procesami decydującymi o wartościach przyrodniczych stref ujściowych. Problem ten warto zasygnalizować i podkreślić w opisie działania.
21. Sugerujemy, by katalog proponowanych instrumentów rozszerzyć o instrumenty sprzyjające rozproszonyj retencji zlewniowej na obszarach rolniczych i leśnych, która powinna polegać przede wszystkim na odtwarzaniu i utrzymywaniu wysokiego uwilgotnienia obszarów mokradłowych. Pożądane instrumenty to np.:

- a) Jasne podstawy prawne umożliwiające, w ramach szeroko rozumianej gospodarki leśnej, odstąpienie od gospodarczego użytkowania (pozyskiwania drewna) lasów na siedliskach bagiennych (borów bagiennych lasów bagiennych i olsów) i wykorzystywaniu ich jako obszarów retencji wody w krajobrazie leśnym. Takie podejście jest zresztą w coraz szerszym zakresie przyjmowane w Lasach Państwowych w praktyce;
- b) Jasne podstawy prawne umożliwiające zgodne z prawem formalne przekształcenie gruntu leśnego w bagno; co niekiedy jest potrzebne dla skutecznej retencji wody w mokradłach śródleśnych i merytorycznie jest często akceptowane przez leśników, obecnie może jednak nasuwać problemy formalne;
- c) Uzupełnienie mechanizmów Programu rolnośrodowiskowo-klimatycznego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich o pakiet płatności za utrzymywanie bagiennych warunków wodnych na torfowych użytkach zielonych. Płatność taka, choć służyłaby także retencji wody, ma również uzasadnienie „klimatyczne”, ponieważ takie warunki wodne są jednym sposobem konserwacji i ochrony złóż torfu pod użytkami rolnymi, a tym samym zapobieżenia emisji CO₂ z przesuszonych i rozkładających się torfów;
- d) Zastąpienie mechanizmu odszkodowań za szkody powodowane przez bobry, w zakresie zalewania i podtapiania gruntów, mechanizmem płatności za zapewnianie w ten sposób „usługi ekosystemowe” polegające na retencji wody w rozlewiskach bobrowych.

C. Uwagi do przedstawionego w planach kontekstu PZRP:

22. W opisach relacji PZRP z innymi obszarami działań proponujemy zwrócić dodatkowo uwagę na:

- a) Potencjalną, choć nie wykorzystaną w PROW na lata 2014-2020, synergię z polityką rozwoju obszarów wiejskich. W szczególności, działania Wspólnej Polityki rolnej mające na celu ochronę klimatu powinny mieć na celu zachowanie i zabezpieczenie przed degradacją torfów pod użytkami rolnymi, co wymaga utrzymania i odtworzenia pełnego uwodnienia torfów, a tym samym retencję wody w zlewniach rolniczych;
- b) Istniejącą synergię z wymogami przyjętych w PROW programów rolnośrodowiskowo-klimatycznych, obejmującymi m. in. zakaz odwadniania, także poprzez odbudowę i odtwarzanie melioracyjnych systemów odwadniających – przyczynia się to do ulepszenia retencji w zlewniach rolniczych;
- c) Potencjalne relacje ze zrównoważonym rozwojem rybactwa, którego formą jest również wędkarstwo: niektóre działania PZRP jak renaturyzację rzek czy odtwarzanie łączności rzek z ich obszarami zalewowymi mogą wpływać korzystnie na ichtiofaunę rzek będącą potencjalnym przedmiotem rybactwa i wędkarstwa; podczas gdy inne działania (regulacje, zbiorniki retencyjne) mogą wpływać znacząco negatywnie;
- d) Synergię z polityką klimatyczną w sferze ochrony torfowisk (co wymaga odtworzenia ich pełnego uwodnienia) – będącej zarówno ochroną przed emisją CO₂ z przesuszonych torfów, jak i retencją wody;
- e) Możliwe konflikty z ochroną różnorodności biologicznej – w szczególności w przypadku ujęcia w PZRP przedsięwzięć z zakresu regulacji rzek, udrażniania (utrzymywania) rzek, budowy zbiorników retencyjnych, ochrony brzegu morskiego;

- f) Charakter Masterplanów dla dorzeczy Odry i Wisły – nie powinny one być określane i traktowane jako „dokumenty planistyczne”, gdyż stanowią tylko analizę list inwestycji zgłoszonych przez różne podmioty pod kątem prawdopodobieństwa znaczących oddziaływań na wody. Masterplany nie analizują celowości inwestycji ani ich przydatności poszczególnych inwestycji dla osiągnięcia jakichkolwiek celów, dlatego nie mają w ogóle cech „planów”;

23. Przedstawiane jako jedno z uwarunkowań PZRP, uwarunkowania hydromorfologiczne osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego wód nie są ograniczone do ciągłości ekologicznej, jak również nie są ograniczone tylko do ciągłości cieków wykorzystywanych przez ryby wędrownie (wrażliwe). W szczególności:

- g) Niemal wszystkie gatunki ryb w swoim cyklu życiowym migrują co najmniej między różnymi odcinkami rzek; wymagania ekologiczne dla tarlisk często nie pokrywają się z wymaganiami ekologicznymi bytowania ryb poza okresem tarła. Dotyczy to nie tylko gatunków dwuśrodowiskowych (migrujących między morzem a wodami śródlądowymi), ale niemal wszystkich gatunków ryb (migrujących pomiędzy różnymi częściami wód śródlądowych). Zapotrzebowanie ichtiofauny na ciągłość ekologiczną wód jest więc znacznie szersze, niż wskazane w opracowaniu „Ocena potrzeb i priorytetów udrożnienia ciągłości morfologicznej rzek na obszarach dorzeczy w kontekście osiągnięcia dobrego stanu i potencjału ekologicznego JCWP (Jednolitych Części Wód Powierzchniowych)”. Brak znaczenia rzeki dla gatunków dwuśrodowiskowych nie oznacza, że ciągłość ekologiczna jest zbędna dla osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego;
- h) W wielu rzekach powodem niższego niż dobry stanu ekologicznego są najprawdopodobniej przekształcenia (uproszczenia) hydromorfologiczne, niekoniecznie mające charakter barier ekologicznych; często mają one charakter uproszczeń morfologicznych koryta, co skutkuje brakiem odpowiednich mikrosiedlisk dla poszczególnych organizmów. Ten problem nie w pełni został zidentyfikowany także w aPGW.

D. Uwagi do oceny ryzyka powodziowego

24. Mimo że PZRP i ocena ryzyka z założenia koncentrują się na negatywnych konsekwencjach powodzi, warto zaznaczyć, że dla niektórych ekosystemów ich okresowe zalewanie (stanowiące „pokrycie przez wodę terenu, który normalnie nie jest pokryty wodą) lub niszczenie przez płynącą wodę, jest czynnikiem pozytywnym, a wręcz decydującym o istnieniu i właściwym stanie takich ekosystemów.

Zdajemy sobie sprawę z braku możliwości uwzględnienia powyższego w obecnych PZRP, sugerujemy jednak by w kolejnej ocenie ryzyka powodziowego zidentyfikować i zaznaczyć na mapach ryzyka powodziowego ekosystemy i elementy przyrody, dla których powódź jest zjawiskiem pozytywnym. Będą to w szczególności:

- lasy łęgowe (siedliska przyrodnicze 91E0 i 91F0) oraz łęgowe zarośla wierzb w dolinach rzecznych – zależne od okresowych zalewów,
- łąki sełernicowe (siedlisko przyrodnicze 6440) i inne typy łąk zalewowych w dolinach rzecznych oraz błonia nadrzeczne o charakterze pastwisk – zależne od okresowych zalewów;
- murawy naspiaskowe (siedlisko przyrodnicze 6210) na piaszkowych osadach aluwialnych w dolinach rzecznych – zależne od osadów tworzonych okresowo pod wpływem zalewów;

- kamieńce (siedliska przyrodnicze 3220, 3230, 3240) – tworzone w wyniku transportu rumowiska głównie przez wody wezbraniowe, a także wymagające okresowego przemodelowywania i odświeżania przez wody wezbraniowe;
- muliste brzegi rzek (siedlisko przyrodnicze 3270) – wymagające okresowego „odświeżania” co zapewniają m. in. wody wezbraniowe;
- podcięcia erozyjne na brzegach rzek brzegów rzek (ważne siedliska niektórych gatunków roślin i ptaków).

W związku z powyższym, sama analiza narażenia form ochrony przyrody na zalanie jest trudna do interpretacji – dla niektórych form ochrony przyrody powódź może być zagrożeniem, dla innych jednak (a jak się wydaje dotyczy to większości form ochrony przyrody w dolinach rzecznych) będzie czynnikiem pozytywnym, a nawet wręcz niezbędnym.

W/w zagadnienia muszą być uwzględnione w prognozie oddziaływania planów zarządzania ryzykiem powodziowym na środowisko. Prognoza ta musi m. in. badać, w jakim stopniu przewidywane ograniczenie ryzyka powodziowego spowoduje ograniczenie zalewów tych ekosystemów i elementów przyrody, dla których takie zalewy są pozytywne lub wręcz niezbędne.

Prowizorycznie, w aktualnych planach, pozytywnie oceniamy fakt, że w dalszych analizach ryzyka powodziowego, w ramach kategorii oddziaływania na środowisko, wzięto pod uwagę tylko ryzyko zalania obiektów antropogenicznych które byłyby źródłem zagrożeń środowiskowych, a nie brano pod uwagę ryzyka zalania chronionych obszarów przyrodniczych – uważamy, że jest to rozwiązanie lepsze, niż branie pod uwagę „potrzeby ochrony chronionych obszarów przyrodniczych przed powodzią”, ponieważ dla takich obszarów okresowe naturalne zalewy wodami rzecznyymi częściej bywają korzystne, niż niszczące.

Mimo to, w słabiej opracowanych planach zdarzają się próby „ochrony przed powodzią” terenów, które dla zachowania swych wartości powodzi koniecznie potrzebują (np. Basen Słोński w Parku Narodowym Ujście Warty – PZRP Regionu Wodnego Warty).

25. W analizie zintegrowanego ryzyka powodziowego wątpliwości budzą wagi przyjęte dla poszczególnych kategorii oddziaływania. Kategorii „zdrowie i życie ludzi” przypisano wagę 54%, „działalność gospodarcza” – 32%, a „środowisko” i „dziedzictwo kulturowe” – po 7%. Zastosowanie do ustalenia wag tzw. metody AHP nie usuwa subiektywizmu, gdyż także w tej metodzie wagi są pochodną subiektywnych preferencji eksperckich. Na podstawie tych wag można odtworzyć, że zaangażowani do ich ustalenia eksperci lub eksperci silnie preferowali/preferował działalność gospodarczą względem środowiska i dziedzictwa kulturowego, co jest subiektywnym poglądem. Takie preferencje zostały przyjęte we wszystkich PZRP w Polsce, bez żadnej dyskusji nad nimi, bez próby szerszego rozpoznania preferencji społecznych, a nawet bez jasnego ujawnienia ich w treści planów (rekonstrukcja przyjętych preferencji wymaga wiedzy specjalistycznej w zakresie metodyki AHP).

W opinii naszych ekspertów, do ustalenia wag należałoby w wyjściowej macierzy AHP przyjąć (biorąc w szczególności uwagę, że brane tu pod uwagę zagrożenia środowiska prowadzą w konsekwencji do bezpośredniego zagrożenia zdrowia ludzi!) następujące założenia:

- zdrowie i życie ludzi jest silnie preferowane (5 w skali 1-9) wobec działalności gospodarczej i wobec dziedzictwa kulturowego, a słabo preferowane (3 w skali 1-9) wobec środowiska;
- środowisko jest silnie preferowane wobec działalności gospodarczej i wobec dziedzictwa kulturowego;

- działalność gospodarcza jest równoważna (1 w skali 1-9) dziedzictwu kulturowemu.

Te preferencje w metodzie AHP prowadziłyby do ustalenia następujących wag: zdrowie i życie 54%, środowisko 32%, działalność gospodarcza 7%, dziedzictwo kulturowe 7%. Wnioskiem naszym jest więc, by w ten sposób zmienić wagi poszczególnych kategorii oddziaływania, brane pod uwagę przy ocenie ryzyka zintegrowanego.

E. Uwagi do procedury planowania

26. „Wariant zerowy” zakłada, że eksploatacja całej obecnej infrastruktury deklarowanej jako „przeciwpowodziowa” ma sens (jest zasadna i konieczna) z punktu widzenia zarządzania ryzykiem powodziowym. Tymczasem nie jest to wcale oczywiste: niektóre elementy tej infrastruktury mogą mieć zaniedbywalnie małe znaczenie dla zarządzania ryzykiem.

Podobnie, „wariant utrzymaniowy” zakłada z góry, że utrzymywanie i odtwarzane całej obecnej infrastruktury deklarowanej jako „przeciwpowodziowa” ma sens (jest zasadne i konieczne) z punktu widzenia zarządzania ryzykiem powodziowym.

Elementem planu powinna być ocena znaczenia poszczególnych elementów obecnie istniejącej infrastruktury dla poziomu ryzyka powodziowego. Ocena ta powinna objąć również porównanie kosztów eksploatacji, utrzymywania i odtwarzania poszczególnych elementów infrastruktury przeciwpowodziowej z oczekiwaną wg modelowania hydrologicznego wartością strat powodziowych, którym dany element zapobiega.

27. Przedstawione do konsultacji dokumenty nie opisują jasno, w jaki sposób wybrano wariant rekomendowany, w szczególności w jaki sposób wybrano między możliwymi alternatywami rozwiązań technicznych oraz jak wybrano między alternatywami rozwiązań technicznych i nietechnicznych. Wspomniano, że wyboru tego dokonano na podstawie analizy wielokryterialnej. Opis metody analizy wielokryterialnej użytej do wyboru między alternatywnymi działaniami, zawiera jednak luki i nasuwa wątpliwości, np.:

- i) Jakie chronione obszary przyrodnicze uznano za obszary „wysokiej”, „średniej” i „niskiej” rangi?
- j) Jak oceniono „prawdopodobieństwo uzyskania zgody na realizację przedsięwzięcia” w przypadku znaczącego oddziaływania na formę ochrony przyrody?
- k) W ramach oceny oddziaływania na cele środowiskowe dla wód, jak oceniono, czy spełnienie przesłanek z art. 4.7. RDW może zostać należycie uzasadnione? Wskazujemy tu, że w równoległe opracowywanych i konsultowanych planach gospodarowania wodami, na listach proponowanych inwestycji ubiegających się o derogację z art 4.7 RDW, w zdecydowanej większości przypadków spełnienie przesłanek z art. 4.7. RDW nie jest należycie uzasadnione.

Nie jest jasne, jakie przyjęto wagi kryteriów w analizie wielokryterialnej. Nie znajdujemy też zestawień przyznanych ocen, które umożliwiłyby prześledzenie przeprowadzonej analizy.

Trzeba tu także zwrócić uwagę, że:

- negatywne oddziaływanie na cele środowiskowe dla wód przy braku należytego uzasadnienia przesłanek z art 4.7 RDW, lub
- znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000 przy istnieniu rozwiązań alternatywnych (choćby bardziej kosztownych) lub przy braku możliwości adekwatnej kompensacji, lub

- naruszenie zakazów obowiązujących wobec formy ochrony przyrody przy braku formalnej możliwości uzyskania zezwolenia na odstępstwo do tych zakazów,

powinny być przesłankami dyskwalifikującymi wariant, a nie tylko przesłankami brnymi pod uwagę w analizie wielokryterialnej. W sytuacjach powyższych realizacja przedsięwzięcia zgodnie z prawem UE lub polskim nie będzie możliwa, choćby było ono „wielokryterialnie” najkorzystniejsze.

28. Wybór wariantu rekomendowanego powinien uwzględniać istniejące wymogi prawa środowiskowego Unii Europejskiej, a nie wynikać tylko z analizy wielokryterialnej. Niektóre z wymogów prawa mają charakter wykluczający pewne opcje, a nie tylko obniżający ich ocenę.

W szczególności, nie można rekomendować wariantu, który na pewno wpłynąłby negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, jeżeli tylko istnieją, lub można przypuszczać że korzystniejsze środowiskowo alternatywy, zapewniające odpowiedni poziom ochrony, wykonalne technicznie i o kosztach proporcjonalnych do osiąganych korzyści. Dotyczy to także sytuacji, w których takie alternatywy nie byłyby „wielokryterialnie” najlepsze; np. także sytuacji, w których byłyby one nieco droższe albo nieco bardziej kłopotliwe organizacyjnie lub nieco mniej zgodne z oczekiwaniami społecznymi. Jeżeli takie alternatywy nie zostały dotąd przez żaden podmiot zgłoszone jako „zamierzenie inwestycyjne”, to ich zaproponowanie powinno nastąpić właśnie w PZRP.

Podobnie, nie można rekomendować w PZRP wariantu, który na pewno wpłynąłby znacząco negatywnie na obszar Natura 2000, jeżeli nie ma możliwości zagwarantowania odpowiedniej kompensacji przywracającej spójność sieci Natura 2000, albo gdy istnieją korzystniejsze środowiskowo alternatywy, zapewniające odpowiedni poziom ochrony, a potencjalnie możliwe do realizacji. Dotyczy to także sytuacji, w których takie alternatywy nie byłyby „wielokryterialnie” najlepsze; np. także sytuacji, w których byłyby one nieco droższe albo nieco bardziej kłopotliwe organizacyjnie lub nieco mniej zgodne z oczekiwaniami społecznymi. Jeżeli takie alternatywy nie zostały dotąd przez żaden podmiot zgłoszone jako „zamierzenie inwestycyjne”, to ich zaproponowanie powinno nastąpić właśnie w PZRP.

Nie wszystkie zawarte w projektach PZRP rekomendacje wariantów są zgodne z tymi wymogami. Może to powodować problemy w przyjęciu planów.

29. Istotnym brakiem o charakterze systemowym jest brak przedstawienia efektywności ekonomicznej proponowanych inwestycji. Porównanie kosztów planowanych inwestycji ze średniorocznymi wartościami strat³, które te inwestycje miałyby ograniczać, jest możliwe na poziomie całych planów, ale nie zostało przedstawione dla poszczególnych przedsięwzięć i wariantów. Nie ma też oszacowań, w jakim stopniu proponowane rozwiązania ograniczą średnioroczne straty powodziowe, b oczywiste jest, że nie ograniczą ich do zera.

W niektórych PZRP dane na poziomie regionu wodnego sugerują, że proponowane koncepcje zarządzania ryzykiem nie będą efektywne, tj. że koszty inwestycyjne są nieuzasadnione w świetle średniorocznych strat.

³ Rozumiemy tu statystyczne znaczenie pojęcia „średniorocznych strat”, tj. że nie są to straty rzeczywiście występujące co roku, ale że jest to iloczyn możliwych strat i prawdopodobieństwa ich zaistnienia. Tak rozumiana „wartość oczekiwana” w sensie rachunku prawdopodobieństwa jest jednak i powinna być podstawową miarą do oceny efektywności wszelkich działań inwestycyjnych, mających na tę wartość wpływać.

30. W PZRP co do zasady nie powinny być zamieszczane zestawienia inwestycji innych niż te, które w wyniku wnioskowania planistycznego zostały uznane za potrzebne z punktu widzenia optymalnego zarządzania ryzykiem powodziowym.

W szczególności, PZRP nie powinien być miejscem zestawiania „życzeń inwestycyjnych” rozmaitych interesariuszy, nawet jeśli zdaniem tych interesariuszy są to inwestycje przeciwpowodziowe. PZRP sporządza się właśnie po to, by zarządzanie ryzykiem powodziowym planować na zasadzie up-down, tzn. na podstawie identyfikacji i priorytetyzacji problemów planować te i tylko te działania, które najefektywniej te problemy rozwiążą. Zastosowanie podejścia down-up, czyli zbieranie zamierzeń inwestycyjnych poszczególnych podmiotów i analizowanie, które z nich ewentualnie mogą się przydać do zarządzania ryzykiem powodziowym, przeczy samej istocie planowania.

F. Uwagi do oceny oddziaływania PZRP na środowisko oraz do procesu konsultacji

31. Do konsultowanych projektów PZRP nie dołączono prognoz ich oddziaływania na środowisko. W chwili kończenia okresu konsultacji planów, prace nad prognozami ich oddziaływania na środowisko są dopiero w toku. Wg informacji przedstawionych na stronie internetowej <http://www.powodz.gov.pl/>, konsultacje prognoz zaplanowano już po zakończeniu konsultacji planów, w lipcu 2015 r.

Tymczasem, art 6.1 dyrektywy SEA⁴ wymaga, by „Projekt planu lub programu i sprawozdanie dotyczące środowiska zostały udostępnione organom określonym w ust. 3 niniejszego artykułu oraz społeczeństwu”, co oznacza, że powinny one być udostępnione łącznie. Art 6.2 dyrektywy wymaga, by społeczeństwo miało „możliwość wyrażenia swojej opinii o projektach planów i programów oraz towarzyszącym im sprawozdaniu dotyczącym środowiska”, co również oznacza, że prognoza musi „towarzyszyć” konsultowanym planom, a w szczególności że społeczeństwo musi mieć możliwość wyrażenia opinii o planach biorąc pod uwagę także informacje dostarczane przez prognozę.

Tym samym, zastosowana procedura jest niezgodna z wymogami prawa UE w zakresie oceny SEA. Doprowadzenie do zgodności z dyrektywą SEA wymaga przedłużenia okresu konsultacji planów w taki sposób, by społeczeństwo miało także możliwość wniesienia uwag inspirowanych treścią prognoz oddziaływania na środowisko.

32. W kontekście oceny oddziaływania projektów PZRP na środowisko, niepokojące są zawarte w projektach PZRP zapisy o „prowadzeniu dalszych analiz”, w szczególności w kierunku włączenia do planów licznych rozmaitych inwestycji, które nie były wynikiem wnioskowania planistycznego wyprowadzonego z oceny ryzyka powodziowego, a są zgłaszane przez interesariuszy.

O ile niektóre udostępnione do konsultacji projekty PZRP prezentują gotową i spójną koncepcję (choć może i powinna ona być jeszcze doskonalona w wyniku konsultacji), to w treści kilku projektów PZRP znajdują się zapowiedzi „prowadzenia dalszych ocen i analiz” – niezależnie od procesu konsultacji społecznych i równoległe z trwającymi konsultacjami. Dotyczy to także kluczowego dla planowania zakresu oceny efektywności poszczególnych działań dla ograniczenia ryzyka powodziowego (np. modelowania hydrologicznego). Oznaczałoby to, że przedstawioną do konsultacji społeczną koncepcję trudno w ogóle uznać za gotowy i spójny projekt planu.

Jak pisaliśmy już na wstępie niniejszych uwag, co do zasady uważamy, że – dla zachowania logiki planów – zakres PZRP powinien być ograniczony do tych działań,

⁴ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko

których zasadność i potrzeba została wyprowadzona z problemów zidentyfikowanych w ocenie ryzyka i jest oparta na przyjętych priorytetach, w tym identyfikacji HOT SPOTS. Nie powinno więc mieć miejsca późniejsze dopisywanie do planów rozmaitych propozycji inwestycyjnych, które zdaniem różnych podmiotów także mogłyby służyć ochronie przeciwpowodziowej, ale ich zasadność i potrzeba nie daje się wywieść w ten sposób.

Przede wszystkim jednak ocena oddziaływania na środowisko musi być przeprowadzona wobec planu, którego „zawartość inwestycyjna” została już w większości ustalona, ponieważ oddziaływanie planu na środowisko zależy właśnie głównie od zakresu ujętych w takim planie inwestycji i prac utrzymaniowych.

Podobnie, konsultacje społeczne projektów planów mają na celu uzyskanie opinii społeczeństwa o określonych koncepcjach osiągania celów zarządzania ryzykiem powodziowym. Nie jest to możliwe, jeśli sami Autorzy tych koncepcji w chwili rozpoczynania konsultacji jeszcze wystarczająco nie skonkretyzowali, a w szczególności jeśli sami deklarują, że ich skonkretyzowanie (w tym wybór między wariantami) wymaga jeszcze dalszych badań i analiz.

z poważaniem