

Sprawozdanie specjalne

Dyrektywa powodziowa – nastąpiły postępy w ocenie ryzyka, jednak wymagana jest poprawa planowania i wdrażania

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Nikolaos Milionis i która zajmuje się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Kontrolą kierował Phil Wynn Owen, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Gareth Roberts, szef gabinetu i Olivier Prigent, attaché; Robert Markus, kierownik; Bertrand Tanguy, koordynator zadania, oraz kontrolerzy: Marco Bridgford, Katharina Bryan, Ingrid Ciabatti, Laure Gatter, Victoria Gilson, Jan Kubat, Liia Laanes and Radostina Simeonova. Hannah Critoph zapewniła wsparcie językowe, a Annette Zimmerman – administracyjne.



Od lewej: Ingrid Ciabatti, Phil Wynn Owen, Victoria Gilson, Laure Gatter, Bertrand Tanguy, Annette Zimmerman, Hannah Critoph, Olivier Prigent, Katharina Bryan, Gareth Roberts, Liia Laanes.

SPIS TREŚCI

	Punkty
Glosariusz	
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	1-24
Dlaczego powódzie to istotna kwestia	1-3
Znaczenie zmiany klimatu	4-13
Jakie działania podejmuje UE?	14-24
Zakres kontroli i podejście kontrolne	25-31
Uwagi	32-99
Dyrektywa powodziowa zasadniczo przyniosła pozytywne skutki...	32-45
Dyrektywa poprawiła koordynację między Komisją a państwami członkowskimi	33-37
Dyrektywa powodziowa skutkowała postępami w ocenie ryzyka powodziowego	38-40
Dyrektywa powodziowa opierała się na wcześniejszych pracach, w tym istniejącej długotrwałej współpracy między państwami członkowskimi	41-43
Państwa członkowskie przeprowadzały działania w celu zwiększania świadomości obywateli na temat powodzi	44-45
...ale odnotowywano uchybienia w przydziale środków finansowych	46-60
Cele planów zarządzania ryzykiem powodziowym nie są zasadniczo ilościowe ani terminowe	47-49
Określono i zagwarantowano niewystarczające środki finansowe na potrzeby planowanych działań przeciwpowodziowych, a finansowanie inwestycji transgranicznych było ograniczone	50-57
Procedury szeregowania projektów powinny być silniej powiązane z priorytetami planów zarządzania ryzykiem powodziowym	58-60
Państwa członkowskie rozpoczęły wprowadzić wdrażanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym, nadal konieczne są jednak ulepszenia	61-76
Dane: kluczowy wkład w zarządzanie ryzykiem powodziowym	63-66

Wprowadzie państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały kontrole, stosowały oceny kosztów i korzyści oraz modele w celu opracowywania projektów, jednak konieczne są udoskonalenia	67-68
Koordinacja wdrażania dyrektywy powodziowej i ramowej dyrektywy wodnej zasadniczo skutkowałą synergiami	69-70
Projekty zielonej infrastruktury wiążą się z wieloma korzyściami, ale mogą być trudne do wdrożenia	71-76
Nadal utrzymują się pewne poważne wyzwania na przyszłość	77-99
Brak aktualnej wiedzy na temat prawdopodobnego wpływu zmiany klimatu na powódzie	80-85
Państwa członkowskie zasadniczo wykorzystywały dane historyczne, co niesie za sobą ryzyko braku odzwierciedlenia zwiększonego ryzyka zmiany klimatu	86-88
Państwa członkowskie opowiadały się za prywatnymi ubezpieczeniami na wypadek powodzi, jednak ochrona ubezpieczeniowa pozostawała niska	89-94
Wdrożone zostały pewne regulacje dotyczące użytkowania gruntów i planowania przestrzennego w celu ograniczenia ryzyka powodziowego, ale państwa członkowskie muszą jeszcze podjąć dodatkowe działania	95-99
Wnioski i zalecenia	100-115

Załącznik I– Różne typy projektów przeciwpowodziowych

Załącznik II– Przykład mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego

Odpowiedzi Komisji

GLOSARIUSZ

Dorzecze – część lądu, z której wszystkie spływy powierzchniowe trafiają za pośrednictwem sieci strumieni, rzek i jezior do morza w jednym ujściu rzeki, estuarium lub delcie.

Obszar o potencjalnie istotnym ryzyku powodziowym – obszary, na których stwierdzono potencjalnie istotne ryzyko zalania wodami rzek, wodą deszczową, wodami gruntowymi, wodą morską i pochodzącą z jezior naturalnych lub sztucznych.

Obszary dorzecza – główne jednostki określone na potrzeby zarządzania dorzeczami. Większość obszarów dorzecza w ramach dyrektywy powodziowej odzwierciedla obszary wyszczególnione w ramowej dyrektywie wodnej.

Plan zarządzania ryzykiem powodziowym – dokument określający odpowiednie cele i środki zapobiegania powodziom, ochrony przeciwpowodziowej i gotowości na wypadek powodzi. Państwa członkowskie opracowują plany zarządzania ryzykiem powodziowym i koordynują planowane działania na poziomie dorzecza.

Powódź – Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) definiuje powódź jako „przekroczenie normalnego stanu strumienia lub innej jednolitej części wód bądź nagromadzenie się wody na obszarach, które nie są normalnie zanurzone”.

Powódź gwałtowna – powodzie gwałtowne stanowią kategorię powodzi opadowych. Powódź gwałtowna powstaje i opada dosyć szybko, bez ostrzeżenia lub po nieznacznym ostrzeżeniu, zwykle z powodu intensywnego opadu deszczu na stosunkowo małym obszarze.

Powódź opadowa – powódź spowodowana intensywnymi opadami deszczu, które powodują przelanie się wody z wypełnionych naturalnych lub miejskich systemów odwadniania. Nadmiar wody nie może zostać wchłonięty i wypływa na ulice lub spływa po zboczach.

Powódź rzeczna – powódź występująca, gdy przekroczona zostaje pojemność naturalnego lub sztucznego systemu odwadniania, takiego jak rzeka, strumień lub kanał odpływowy.

Ramowa dyrektywa wodna – Dyrektywa [2000/60/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1).

Zagrożenie powodziowe – prawdopodobieństwo wystąpienia w danym okresie powodzi o niszczącym potencjale.

Zalewanie obszarów przybrzeżnych – zalewanie nisko położonych obszarów przybrzeżnych wodą morską, z estuariów lub jezior przybrzeżnych, wynikające z takich zjawisk jak ekstremalne poziomy płytyw lub fale sztormowe bądź z oddziaływania fal.

Zarządzanie ryzykiem powodziowym – praktyki związane z wykrywaniem, analizowaniem i ograniczaniem ryzyka powodziowego z wyprzedzeniem, koncentrujące się na:

- **zapobieganiu:** zapobieganiu szkodom spowodowanym powodzią, np. przez zakaz budowy na obszarach podatnych na powódzie;
- **ochronie:** podejmowaniu środków w celu ograniczenia prawdopodobieństwa powodzi lub skutków powodzi w określonej lokalizacji, na przykład odtwarzania równin zalewowych i terenów podmokłych;
- **przygotowaniu:** informowaniu społeczeństwa o działaniach, jakie należy podjąć w razie wystąpienia powodzi.

Zielona infrastruktura – planowana sieć przestrzeni naturalnych lub półnaturalnych na obszarach miejskich lub wiejskich, zaprojektowanych w celu sprostania problemom klimatycznym, przy jednoczesnym wspieraniu lub odtwarzaniu procesów naturalnych i ekologicznych. Przykładem zielonej infrastruktury w kontekście niniejszego sprawozdania są równiny zalewowe odtwarzane w celu zapobiegania zalewaniu obszarów szczególnie na to podatnych.

STRESZCZENIE

I. Powodzie mogą doprowadzić do obrażeń ciała, a nawet do utraty życia, skutkują też znacznymi kosztami ekonomicznymi oraz szkodami w środowisku i dziedzictwie kulturowym. Poważne powodzie występują w Europie coraz częściej. Liczba powodzi gwałtownych o średnim lub dużym stopniu nasilenia zarejestrowanych w ostatnich latach była ponad dwa razy wyższa niż pod koniec lat osiemdziesiątych. Zmiana klimatu stanowi czynnik obciążający, powodujący zmiany w strukturze opadów i typach pogody, podnoszenie się poziomu mórz, a w konsekwencji częstsze i poważniejsze powodzie. Kilka zjawisk, takich jak erozja obszarów przybrzeżnych, sztormy na morzu oraz wysoka woda i wiatry spychające wodę w głąb lądu, zwiększa ryzyko powodzi na obszarach przybrzeżnych.

II. W odpowiedzi na zwiększającą się częstotliwość występowania powodzi UE przyjęła w 2007 r. dyrektywę powodziową. Na podstawie tych ram Trybunał dążył do ustalenia, czy zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i gotowość na wypadek powodzi opierały się, zgodnie z wymogami dyrektywy powodziowej, na solidnej analizie, oraz czy zastosowane podejście mogło być skuteczne.

III. Trybunał stwierdził, że dyrektywa powodziowa wywarła ogólnie pozytywne skutki, lecz we wdrażaniu działań przeciwpowodziowych zaobserwowano uchybienia związane z przydziałem środków finansowych. Wszystkie państwa członkowskie rozpoczęły wdrażanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym, lecz niezbędne są usprawnienia w tym zakresie. Trybunał odnotował, że nadal nie zajęto się poważnymi wyzwaniami na przyszłość związanymi z pełniejszym uwzględnieniem zmiany klimatu, ubezpieczeń na wypadek powodzi i planowania przestrzennego w zarządzaniu ryzykiem powodziowym.

IV. Trybunał stwierdził, że dyrektywa powodziowa udoskonaliła koordynację między Komisją a państwami członkowskimi, w szczególności dzięki nadzorczej i monitorującej roli Komisji oraz specjalnej grupie roboczej ustanowionej jako forum na potrzeby koordynacji oraz wymiany wiedzy i najlepszych praktyk. Państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, potwierdziły pozytywną rolę, jaką odegrała dyrektywa powodziowa w standaryzacji oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. Dyrektywa opierała się także na już prowadzonych pracach, w szczególności długoterminowej

współpracy między państwami członkowskimi, i wymagała od państw członkowskich prowadzenia działań w celu zwiększania świadomości pewnych obywateli dotyczącej powodzi.

V. W planach zarządzania ryzykiem powodziowym tylko częściowo zidentyfikowano i zagwarantowano źródła finansowania, a finansowanie na potrzeby inwestycji transgranicznych było ograniczone. Ponadto procedury szeregowania, na podstawie których rozdzielano te ograniczone zasoby, zasadniczo wykazywały uchybienia i nie skutkowały przydzieleniem pieniędzy zgodnie z ustalonymi priorytetami.

VI. Jeżeli chodzi o wdrażanie projektów przeciwpowodziowych, większość państw członkowskich przeprowadzała analizy kosztów i korzyści w celu uzyskania najlepszego stosunku wartości do ceny, lecz Trybunał odnotował pewne uchybienia w ich stosowaniu. Zwracano uwagę na zapewnienie zgodności projektów z ramową dyrektywą wodną, jednak niektóre państwa członkowskie muszą w tym względzie podjąć dalsze starania. Projekty zielonej infrastruktury są opłacalnymi metodami ograniczania ryzyka powodziowego, ale plany dwóch trzecich państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, nie koncentrowały się na zielonej infrastrukturze.

VII. Przyglądając się wyzwaniom na przyszłość, Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały wizyty, nie były w stanie uwzględnić wpływu zmiany klimatu na stopień nasilenia, częstotliwość i lokalizację powodzi. Państwa członkowskie zasadniczo wykorzystywały dane historyczne, co niesie za sobą ryzyko, że nie odzwierciedlają one przyszłych warunków meteorologicznych czy potencjalnych zmian w częstotliwości i dotkliwości powodzi. W odniesieniu do nietechnicznych środków przeciwpowodziowych Trybunał odnotował, że w przypadkach, gdy państwa członkowskie opowiadały się za prywatnymi ubezpieczeniami na wypadek powodzi, ochrona ubezpieczeniowa pozostawała niska. Wdrożone zostały pewne regulacje dotyczące użytkowania gruntów i planowania przestrzennego w celu ograniczenia ryzyka powodziowego, ale państwa członkowskie muszą jeszcze podjąć dodatkowe działania w celu ich udoskonalenia.

VIII. Na podstawie wyciągniętych wniosków Trybunał zaleca Komisji, by:

- kontrolowała, czy państwa członkowskie zwiększają swoją rozliczalność dzięki celom ilościowym i terminowym dotyczącym działań przeciwpowodziowych w planach zarządzania ryzykiem powodziowym;
- oceniała, czy państwa członkowskie określają źródła finansowania w celu zaspokojenia potrzeb wynikających z planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz opracowują odpowiednie harmonogramy, a także przekazywała informacje na ten temat; i zwracała się do państw członkowskich o wspólne rozważenie potencjalnych inwestycji transgranicznych dotyczących dorzeczy międzynarodowych;
- współfinansowała jedynie środki przeciwpowodziowe w ramach projektów, którym nadano priorytet na podstawie obiektywnych i właściwych kryteriów, takich jak dobrej jakości analiza kosztów i korzyści oraz, w odpowiednim przypadku, kryterium uwzględniające transgraniczne oddziaływanie projektów;
- egzekwowała zgodność z ramową dyrektywą wodną nowej infrastruktury przeciwpowodziowej proponowanej przez państwa członkowskie w planach zarządzania ryzykiem powodziowym oraz sprawdzała, czy w każdym przypadku gdy wnioskowano o współfinansowanie ze strony UE państwa członkowskie analizowały wykonalność wdrażania istotnych uzupełniających środków ekologicznych;
- kontrolowała, czy plany zarządzania ryzykiem powodziowym obejmują środki mające na celu podwyższenie poziomu wiedzy i ulepszenie modelowania wpływu zmiany klimatu na powódzie, w ramach przeglądu dokumentów wymaganych na potrzeby drugiego cyklu kontrolowała, czy państwa członkowskie lepiej uwzględniają skutki zmiany klimatu w zapobieganiu powodziom, ochronie przeciwpowodziowej i gotowości na wypadek powodzi; oraz sprawdzała, czy państwa członkowskie zaplanowały działania w celu zwiększenia świadomości publicznej na temat korzyści z ochrony ubezpieczeniowej przed ryzykiem powodziowym i zwiększenia tej ochrony, np. w drodze współpracy między publicznym i prywatnym sektorem ubezpieczeń na wypadek powodzi;
- kontrolowała, czy państwa członkowskie korzystały ze swoich planów zarządzania ryzykiem powodziowym w celu oceny zakresu, w jakim zasady planowania

przestrzennego w państwach członkowskich są dostosowane do dyrektywy powodziowej, a także aby przekazywała dobre praktyki i wytyczne państwom członkowskim.

WSTĘP

Dlaczego powódzie to istotna kwestia

1. Powódzie mogą doprowadzić do obrażeń ciała, a nawet do utraty życia, skutkują też znacznymi kosztami ekonomicznymi, szkodami w środowisku i dziedzictwie kulturowym oraz przesiedleniami ludzi. Stwierdzenie to może zilustrować fakt, że w ciągu mniej niż dwóch tygodni w maju i czerwcu 2016 r. powódzie zabiły co najmniej 18 osób i spowodowały straty o wartości ponad 3,7 mld euro w dziewięciu państwach członkowskich¹. W maju i czerwcu 2013 r. podobne zjawiska zabiły co najmniej 26 osób i spowodowały straty o wartości ponad 13 mld euro w siedmiu państwach członkowskich².
2. Koszt ekonomiczny zjawisk hydrologicznych w całej UE wyniósł około 166 mld euro w latach 1980–2017. Stanowi to około jednej trzeciej strat wynikających ze zjawisk klimatologicznych³. Przyjmując dotychczasowy scenariusz postępowania⁴ prognozuje się, że szkody w całej UE spowodowane przez powódzie, na skutek zmiany klimatu i zmian gospodarczych łącznie, wzrosną z 7 mld euro rocznie w okresie kontrolnym 1981-2010 do 20 mld euro rocznie do 2020 r., 46 mld euro rocznie do 2050 r. i 98 mld euro rocznie do 2080 r.⁵

¹ Belgia, Niemcy, Francja, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Rumunia i Zjednoczone Królestwo.

² Republika Czeska, Niemcy, Hiszpania, Francja, Węgry, Austria i Słowacja. Źródło: [EM-DAT: The Emergency Events Database \(https://www.emdat.be\)](https://www.emdat.be), Katolicki Uniwersytet Łowiański - CRED, D. Guha-Sapir, Belgia, oraz artykuły z [Dutch News](#) i [The Telegraph](#).

³ Dokumentacja szkód w bazie danych [NatCatSERVICE](#) przedsiębiorstwa Munich Re. Zjawiska hydrologiczne obejmują powódzie i ruchy masowe. Zjawiska związane ze zmianą klimatu obejmują burze, fale zimna, fale upałów, susze, pożary lasów.

⁴ Zakłada on, że obecne rzeczne struktury przeciwpowodziowe pozostają niezmienione, dopóki prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi wynosi mniej niż 1% w danym roku.

⁵ COM(2015) 120 final of 9.3.2015 "[Ramowa dyrektywa wodna i dyrektywa powodziowa: działania na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Unii Europejskiej i ograniczenia zagrożeń powodziowych](#)", p. 2; Rojas et al., "[Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation](#)" (Zmiana klimatu i powódzie rzeczne w Unii Europejskiej: konsekwencje społeczno-gospodarcze oraz koszty

3. Od 1985 r. powodzie stają się w Europie coraz częstsze. Tendencja obserwowana w ostatnich latach wskazuje na to, że liczba powodzi gwałtownych o średnim lub dużym stopniu nasilenia⁶ wzrosła ponaddwukrotnie w stosunku do końca lat osiemdziesiątych⁷.

Znaczenie zmiany klimatu

4. Wraz ze zmianą klimatu w UE obserwowane są intensywniejsze opady deszczu, gwałtowniejsze burze i wzrost poziomu mórz. Według Europejskiej Agencji Środowiska (EEA)⁸ konsekwencje powodzi rzecznych i opadowych oraz zalewania obszarów przybrzeżnych w Europie będą ogólnie coraz groźniejsze z powodu coraz intensywniejszych i coraz częstszych powodzi w skali lokalnej i regionalnej.

5. Obserwowane trendy klimatyczne i prognozy klimatyczne na przyszłość pokazują istotne zróżnicowanie regionalne opadów deszczu w Europie. Prognozy wskazują na wzrost rocznych opadów w północnej Europie. W niektórych częściach Europy opady zimowe mogą zwiększyć się o ponad 25% w ostatnich 20 latach obecnego stulecia (zob. [rys. 1](#)).

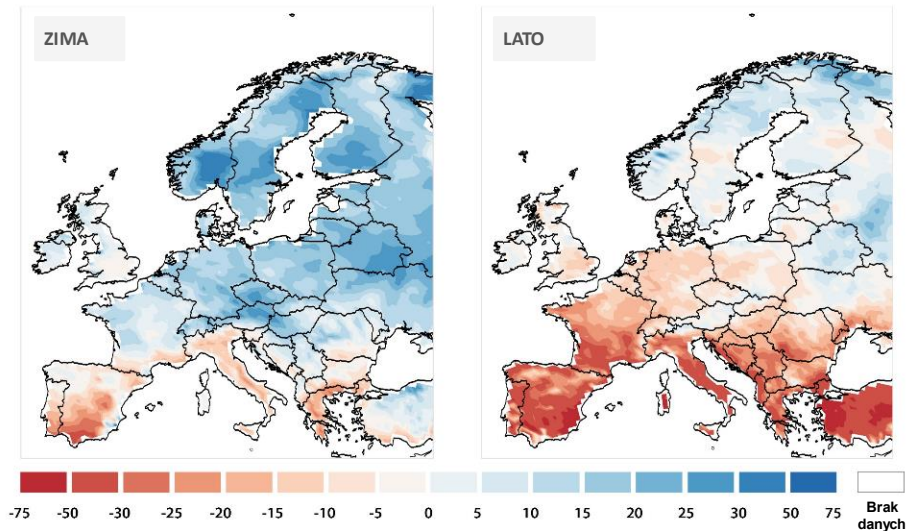
i korzyści związane z dostosowaniem), *Global Environmental Change*, t. 23, wyd. 6, grudzień 2013 r., s. 1737–1751 (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC85624>).

⁶ **Stopień nasilenia** powodzi to iloczyn czasu trwania i dotkliwości powodzi oraz dotkniętego nią obszaru.

⁷ Rejestry Dartmouth Flood Observatory za lata 1985-2009, zaktualizowane do 2016 r. przez European Academies Science Advisory Council, [Extreme weather events in Europe](#)” (Ekstremalne zdarzenia pogodowe w Europie), marzec 2018 r.

⁸ Sprawozdanie EEA nr 1/2016, [“Flood risks and environmental vulnerability”](#) (Ryzyko powodziowe i podatność środowiska na zagrożenia), s. 38-41.

Rys. 1 – Zmiana w sezonowej strukturze opadów (wyrażona w proc.) w latach 2071–2100 w porównaniu z latami 1961–1990 (scenariusz zakładający wzrost temperatur na świecie o 2°C)



Źródło: [“Oddziaływanie klimatu w Europie”](#), projekt Wspólnego Centrum Badawczego PESETA II, 2014. Dane z publikacji Dosio i Paruolo z 2011 r. oraz Dosio et al z 2012 r.

6. Jeśli system rzeczny nie jest zdolny do odprowadzenia ilości nagromadzonej wody pochodzącej z opadów, dochodzi do powodzi rzecznych. W przypadku dużych rzek, takich jak Dunaj, Ren czy Łaba, powodzie mogą wystąpić po upływie długiego czasu po opadach deszczu i mogą trwać miesiącami⁹.

7. Na wybrzeżu Morza Śródziemnego w UE w ostatnich 20 latach obecnego stulecia łączne średnie roczne opady mogą jednak zmniejszyć się o ponad 50%¹⁰. Dłuższe i częstsze okresy bez deszczu mogą spowodować uszkodzenie pokrycia terenu, powodując erozję i zwiększając spływ wody podczas burz¹¹.

⁹ SEC(2006) 66 z 18.1.2006 „Dokument roboczy służb Komisji - Załącznik do wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim – [Ocena skutków](#)- COM(2006) 15 final”, s. 8.

¹⁰ [„Oddziaływanie klimatu w Europie”](#), projekt Wspólnego Centrum Badawczego PESETA II, 2014. Dane z publikacji Dosio i Paruolo z 2011 r. oraz Dosio et al z 2012 r.

¹¹ Trenberth, K., [„Changes in precipitation with climate change”](#) (Zmiany w opadach a zmiana klimatu), 2011 r.

8. W całej Europie opady staną się prawdopodobnie bardziej intensywne¹². Miejscowe i bardzo intensywne opady deszczu mogą prowadzić do powodzi gwałtownych. Mogą one powodować ofiary śmiertelne i powszechne zniszczenia¹², w szczególności w miastach nieposiadających odpowiednich systemów odwadniania. Powodzie gwałtowne występują coraz częściej, w szczególności w regionie śródziemnomorskim i w górach¹³. Powodzie gwałtowne trudniej jest przewidzieć, gdyż są powodowane szczególną dynamiką warunków meteorologicznych wynikającą z warunków lokalnych, takich jak topografia, wiatry i odległość od morza. Aby lepiej przewidywać takie zjawiska, wymagane są specjalne badania, (zob. **ramka 1**).

Ramka 1 – Badania meteorologiczne dotyczące powodzi gwałtownych – program HyMeX

W programie HyMeX zaangażowani są naukowcy z dziesięciu krajów, a jego celem jest lepsze zrozumienie cyklu hydrologicznego w regionie Morza Śródziemnego w kontekście zmiany klimatu. Naukowcy gromadzą dane z satelitów, samolotów wyposażonych w lasery, balonów meteorologicznych i radarów w celu budowania modeli, które lepiej przewidują ekstremalne zdarzenia pogodowe, zwłaszcza powodzie gwałtowne, i poprawiają zdolność przystosowania się do zmiany klimatu.

9. Kilka zjawisk, takich jak erozja obszarów przybrzeżnych, sztormy na morzu oraz wysoka woda i wiatry spychające wodę w głąb lądu, zwiększa ryzyko powodzi na obszarach przybrzeżnych w UE. Ryzyko to nasilane jest podnoszeniem się poziomu mórz wywołanym zmianą klimatu (zob. **ramka 2**).

¹² IPCC, "[Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation: special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change](#)" (Zarządzanie ryzykiem ekstremalnych zdarzeń i klęsk żywiołowych w celu przystosowania się do zmiany klimatu: sprawozdanie specjalne Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu), Cambridge University Press, Nowy Jork 2012.

¹³ Marchi, L., Borga, M., Preciso, E., Gaume, E., "[Characterisation of selected extreme flash floods in Europe and implications for flood risk management](#)" (Charakterystyka wybranych ekstremalnych powodzi gwałtownych w Europie i następstwa dla zarządzania ryzykiem powodziowym), Journal of Hydrology, vol. 394, s. 118-133, 2010.

Ramka 2 – Poziom mórz a zmiana klimatu

Poziom mórz podnosi się w wyniku zmiany klimatu¹⁴ ze względu na:

- rozszerzalność cieplną wody;
- topnienie lodowców górskich;
- topnienie lodowców na Grenlandii i Antarktydzie.

W rezultacie od 1993 r. poziom mórz na świecie podnosi się średnio o 2,6 mm do 3,4 mm na rok.

Tempo podnoszenia się poziomu mórz wzrosło w ostatnich 25 latach i ma nadal wzrastać¹⁵. Satelity pokazują, że tempo topnienia pokrywy lodowej Antarktydy wzrosło trzykrotnie w ostatnich pięciu latach, a obecnie pokrywa ta znika szybciej niż kiedykolwiek w przeszłości¹⁶.

10. Poziom morza nie będzie podnosić się równomiernie w całej UE, ale na zdecydowanej większości linii brzegowych przed końcem stulecia obserwowany będzie wzrost poziomu mórz o ponad 30 cm w porównaniu z latami 1986-2005 w scenariuszu IPCC przewidującym wzrost globalnej temperatury o 1,8°C¹⁷ (zob. [rys. 2](#)). W scenariuszu przewidującym wysokie emisje (wzrost temperatury o 3,7°C do końca stulecia w porównaniu z latami 1986-2005¹⁸) poziom może podnieść się o 45 do 82 cm.

¹⁴ Levermann, A., Clark, P.U., Marzeion, B., Milne, G.A., Pollard, D., Radic, V., Robinson, A., „[The multimillennial sea-level commitment of global warming](#)” (Wielomilenijna inercja zmian poziomu mórz w następstwie globalnego ocieplenia), Poczdamski Instytut Badań nad Wpływem Klimatu, 2013.

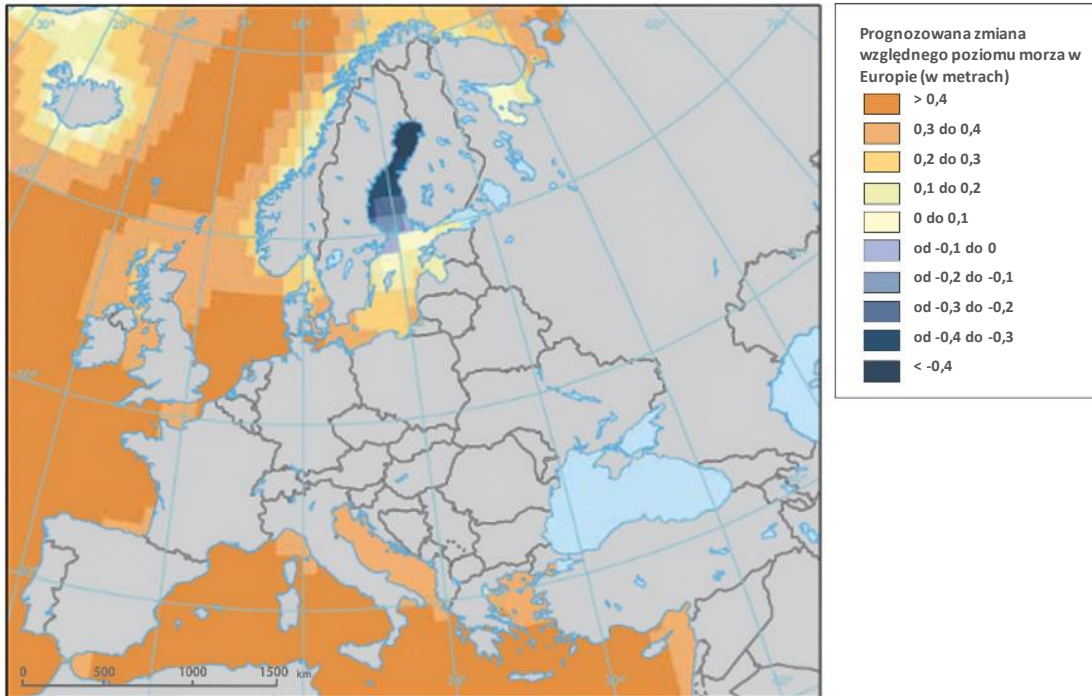
¹⁵ Nerem, R.S., Beckley, B.D., Fasullo, J.T., Hamlington, B.D., Masters, D., Mitchum, G.T., „[Climate-change-driven accelerated sea-level rise detected in the altimeter era](#)” (Przyspieszone podnoszenie się poziomu mórz wywołane zmianą klimatu obserwowane w epoce stosowania wysokościomierza), Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 12.2.2018 r., s. 4.

¹⁶ „[Mass balance of the Antarctic Ice Sheet from 1992 to 2007](#)” (Bilans masy pokrywy lodowej Antarktydy w latach 1992–2007), *Nature*, czerwiec 2018.

¹⁷ Wzrost temperatury do końca stulecia w porównaniu z latami 1986-2005. Oznacza to wzrost o 2,4°C w porównaniu z epoką przedindustrialną (lata 1850-1900).

¹⁸ Oznacza to wzrost o 4,3°C w porównaniu z epoką przedindustrialną (lata 1850-1900).

Rys. 2 – Prognozowana zmiana względnego poziomu morza w UE w latach 2081-2100 w porównaniu z latami 1986-2005 (scenariusz przewidujący wzrost globalnej temperatury o 1,8°C – RCP 4.5¹⁹)



Uwaga: brak dostępnych prognoz dla Morza Czarnego.

Źródło: EEA nr 1/2017, [Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#) (Zmiana klimatu, skutki i podatność w Europie w 2016 r. – raport oparty na wskaźnikach), dostosowanie z IPCC, 2013 r. (rys. TS.23 (b)).

11. Oczekuje się, że prognozowane podnoszenie się poziomu mórz oraz zmiany w częstotliwości i intensywności fal sztormowych spowodują znaczne szkody na obszarach przybrzeżnych w całej Europie²⁰. Na tych gęsto zaludnionych obszarach zlokalizowana jest duża część mienia. Takie połączenie ryzyka zmiany klimatu i szeroko wykorzystywanych

¹⁹ Scenariusze RCP to scenariusze zmian koncentracji dwutlenku węgla stosowane przez IPCC. Przewiduje się, że według scenariusza RCP 4.5 wzrost temperatury powietrza na powierzchni Ziemi w latach 2081–2100 w porównaniu z latami 1986–2005 przyjmie prawdopodobnie wartość z zakresu od 1,1 do 2,6°C (średnio 1,8°C). Przekłada się to na prawdopodobny wzrost w zakresie od 1,7 do 3,2°C (średnio 2,4°C) w porównaniu z latami 1850–1900 (era przedindustrialna).


²⁰ Raport EEA 1/2017, [Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#) (Zmiana klimatu, skutki i podatność w Europie w 2016 r. – raport oparty na wskaźnikach), s. 122.

obszarów zwiększa skalę potencjalnych strat i jest źródłem dodatkowego poziomu złożoności w modelowaniu ryzyka i niepewności cen²¹.

12. Częstsze, bardziej intensywne i długotrwałe zdarzenia pogodowe wszystkich typów także pogorszą opisaną powyżej sytuację²². Topnienie lodowców prawdopodobnie osłabi główne prądy morskie, w tym Prąd Zatokowy, oraz wiatry, w tym prąd strumieniowy, między Ameryką a Europą²³. Zmiany te mogą zmodyfikować typy pogody w Europie, na przykład przedłużając okresy występowania burz, opadów deszczu czy suszy.

13. W **tabeli 1** poniżej zostały zestawione zjawiska opisane w **pkt 5-12** oraz ich wpływ na różne typy powodzi.

Tabela 1 – Przegląd zjawisk związanych ze zmianą klimatu i ich wpływu na powodzie

Zjawisko związane ze zmianą klimatu	Wpływ na dotkliwość...		
	powodzi rzecznych	powodzi opadowych	zalewania obszarów przybrzeżnych
Większe roczne opady deszczu w niektórych częściach Europy, bardziej intensywne opady			
Mniejsze roczne opady deszczu w innych miejscach, ale większe spływy i bardziej intensywne zjawiska			
Wzrost się poziomu mórz	 (estuaria)		
Częstsze, bardziej intensywne i długotrwałe ekstremalne zdarzenia każdego typu			

²¹ Moody's Investors Service, [Climate change risks outweigh opportunities for property and casualty \(re\)insurers](#) (Ryzyko zmiany klimatu przeważa nad szansami dla zakładów ubezpieczeń (reasekuracji) w obszarze ubezpieczeń majątkowych i wypadkowych), Sector In-Depth, marzec 2018 r.

²² Behrens, A., Georgiev, A., Carraro, M., [Future Impacts of Climate Change across Europe](#) (Przyszłe skutki zmiany klimatu w całej Europie), 2010 r.

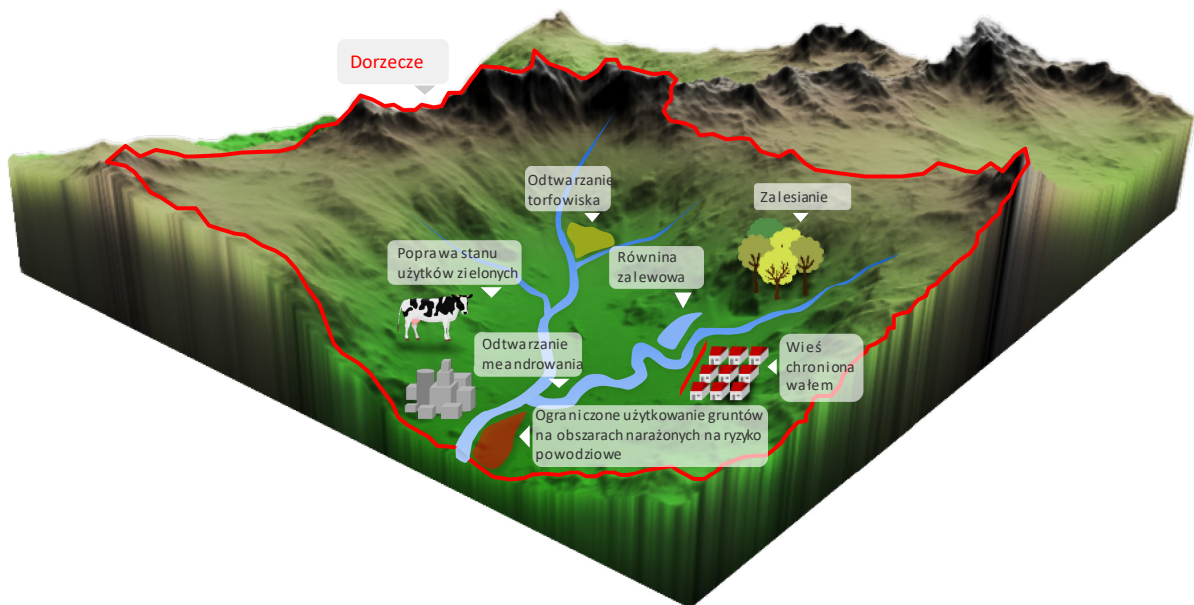
²³ Konrad, H. i wsp., [Net retreat of Antarctic glacier grounding lines](#) (Cofanie się netto linii gruntowania lodowca na Antarktydzie), *Nature Geoscience* 11, 258-262, kwiecień 2018 r.; Tilling, R.L. i wsp., [Estimating Arctic sea ice thickness and volume using CryoSat-2 radar altimeter data](#) (Szacowanie grubości i objętości lodu na Morzu Arktycznym z wykorzystaniem danych wysokościomierza radarowego CryoSat-2), *Advances In Space Research*, vol. 62, 2018..

Jakie działania podejmuje UE?

Jakie rozwiązania istnieją w zakresie zapobiegania powodziom, ochrony przeciwpowodziowej i gotowości na wypadek powodzi?

14. W odpowiedzi na poważne powodzie w Europie Środkowej i w południowej Francji w 2002 r. UE przyjęła dyrektywę powodziową²⁴ z 2007 r. w celu skoordynowania zapobiegania powodziom, ochrony przeciwpowodziowej i gotowości na wypadek powodzi w państwach członkowskich i między nimi na poziomie dorzecza. Powodziom najlepiej jest zapobiegać na poziomie dorzecza, z wykorzystaniem środków ograniczających spływ wody, spowalniających przepływ rzek, kierujących wody powodziowe na tereny naturalne i grunty rolne, chroniących zagrożone mienie (zob. środki na poziomie dorzecza na [rys. 3](#)) oraz niezwiększających ryzyka powodziowego w dół biegu rzeki, zgodnie z wymogami dyrektywy powodziowej (zob. podejście do unikania powodzi w dolnym biegu rzeki na [rys. 4](#)).

Rys. 3 – Przykład skoordynowanego zarządzania ryzykiem powodziowym na poziomie dorzecza



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

²⁴ Dyrektywa [2007/60/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.U. L 288 z 6.11.2007, s. 27).

15. Zieloną i szarą infrastrukturę, opisaną poniżej, można stosować łącznie w celu rozwiązania problemów powodziowych na skalę dorzecza, jak pokazano na **rys. 3 i 4**:

- tradycyjne rozwiązania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej obejmują tamy, wały, kanały, struktury chroniące przed falami sztormowymi i bariery w ujęciu ogólnym²⁵. Konstrukcje takie, często wykonane z betonu, noszą nazwę **szarej infrastruktury**;
- skutki powodzi mogą być ograniczane przez terasy zalewowe, tereny podmokłe lub ponowne meandrowanie biegu rzeki. Takie rozwiązania nazywane są **zieloną infrastrukturą**. Zgodnie z art. 7 dyrektywy powodziowej plany zarządzania ryzykiem powodziowym powinny uwzględniać obszary o potencjalnej retencji wód powodziowych, takie jak naturalne obszary retencyjne.

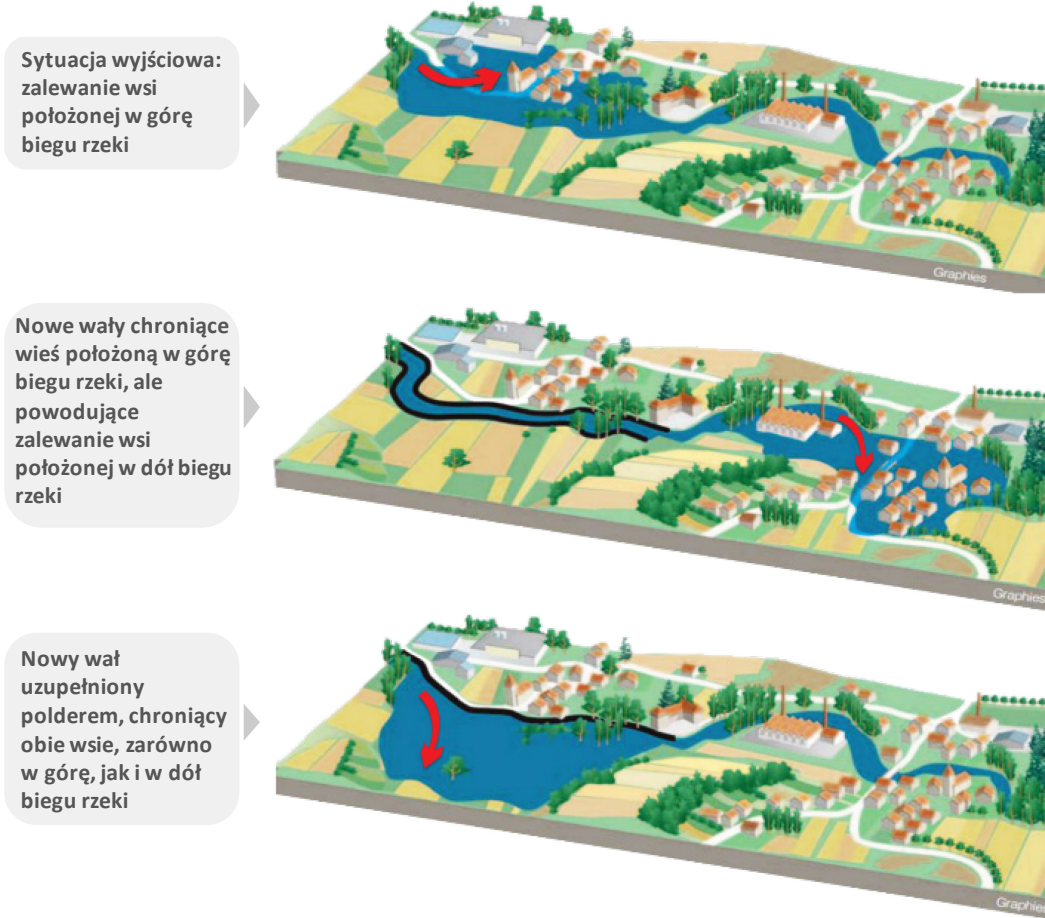
16. Oprócz technicznej szarej i zielonej infrastruktury (zob. **załącznik I**) zagrożenie ludzi i mienia powodziami mogą ograniczać inne rozwiązania. Obejmują one planowanie przestrzenne²⁶, działania zwiększające świadomość²⁷ i ubezpieczenia. Trybunał nazywa je **środkami nietechnicznymi**.

²⁵ Raport EEA 14/2017 „[Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#)” (Zielona infrastruktura i zarządzanie ryzykiem powodziowym – promowanie opłacalnego ograniczania ryzyka powodziowego za pomocą rozwiązań w zakresie zielonej infrastruktury).

²⁶ Art. 7 dyrektywy powodziowej wymaga, by plany zarządzania ryzykiem powodziowym uwzględniały w odpowiednich przypadkach takie aspekty.

²⁷ Art. 10 dyrektywy powodziowej wymaga, by państwa członkowskie podawały do wiadomości publicznej kluczowe dokumenty wymienione w **ramce 3** oraz zachęcały zainteresowane strony do aktywnego udziału w opracowywaniu, przeglądzie i aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym.

Rys. 4 – Ilustracja przykładowego podejścia do unikania powodzi w dolnym biegu rzeki



Źródło: Francuska Agencja na rzecz Bioróżnorodności – grafiki.

Rola Komisji Europejskiej i państw członkowskich

17. Dyrekcja Generalna ds. Środowiska pełni w Komisji funkcję koordynującą i nadzorczą w odniesieniu do transpozycji i wdrażania dyrektywy powodziowej. Jest także uprawniona do wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku braku zgodności ze strony państw członkowskich. Inne dyrekcje generalne Komisji także podejmują interwencje w obszarze wdrażania działań przeciwpowodziowych, przede wszystkim Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, w ramach swoich obowiązków wynikających z trybu

dzielonego zarządzania europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi (funduszami ESI²⁸) (zob. **pkt 21**).

18. Komisja planuje ukończyć ocenę przepisów dotyczących gospodarki wodnej w 2019 r. w celu kierowania przyszłymi zmianami polityki wodnej UE, w tym zarządzania ryzykiem powodziowym.

19. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za faktyczne wdrożenie dyrektywy powodziowej w celu zarządzania ryzykiem powodziowym. W związku z tym państwa członkowskie powołały organy odpowiedzialne za obszary dorzecza. Przepisy dyrektywy nakładają na państwa członkowskie wymóg oceny ryzyka powodziowego dla wszystkich terenów, które normalnie nie są pokryte wodą, określenia stopnia nasilenia powodzi w przeszłości i prawdopodobnych przyszłych powodzi, mapowania zagrożonego mienia i osób oraz podjęcia środków w celu ograniczenia ryzyka powodziowego (zob. **ramka 3**).

Ramka 3 – Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie wymóg opracowania:

- 1) **wstępnych ocen ryzyka powodziowego**, które miały być ukończone do grudnia 2011 r., opisujących istotne powodzie, do których doszło w przeszłości, oraz podobne zjawiska, które mogą wystąpić w przyszłości;
- 2) **map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego**²⁹, które miały być ukończone do grudnia 2013 r., wskazujących, gdzie powodzie mogą wywierać negatywne skutki;
- 3) **planów zarządzania ryzykiem powodziowym**, które miały być ukończone do grudnia 2015 r. i mieć zastosowanie w latach 2016-2021, definiujących środki zapobiegania powodziom, ochrony przed nimi i gotowości na wypadek ich wystąpienia.

²⁸ Dotyczą one pięciu głównych funduszy UE, w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), których środki wspólnie wspierają rozwój gospodarczy w całej UE.

²⁹ Sprawozdania oceniające mapy powodziowe w każdym państwie członkowskim UE są dostępne na [stronie internetowej Komisji](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm), DG ENV (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

20. Dyrektywa wymaga także od państw członkowskich koordynowania praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym w dorzeczach ponadnarodowych i unikania działań, które zwiększyłyby ryzyko powodziowe w państwach sąsiednich. Pierwszy cykl wdrażania planów zarządzania ryzykiem powodziowym w ramach dyrektywy obejmuje lata 2016-2021; drugi cykl obejmuje lata 2022-2027.

21. W odniesieniu do programów funduszy ESI objętych zarządzaniem dzielonym państwa członkowskie przygotowują dokumenty programowe, które następnie ocenia i zatwierdza Komisja. Państwa członkowskie projektują, wdrażają i monitorują środki w ramach programów. W tych programach mogą być współfinansowane działania przeciwpowodziowe ujęte w planach zarządzania ryzykiem powodziowym.

Dostępne środki finansowe w UE

22. Wydatki na zarządzanie ryzykiem powodziowym są pokrywane zarówno z budżetów państw członkowskich, jak i z budżetu UE. Dane na temat wydatków na działania przeciwpowodziowe nie są systematycznie gromadzone i zgłaszane ani w państwach członkowskich, ani w Komisji Europejskiej.

23. W następstwie ankiety³⁰ na temat wydatków na działania przeciwpowodziowe przeprowadzonej wśród państw członkowskich Komisja oszacowała, że 17 państw członkowskich, które dysponowały odpowiednimi informacjami, wydawało **2,5 mld euro** rocznie³¹ w ujęciu średnim w okresie czterech lat do 2015 r., łącznie ze źródeł krajowych i UE.

³⁰ Wspólna strategia wdrażania ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej, [Flood Risk Management in the EU and the Floods Directive's 1st Cycle of Implementation \(2009-15\) - A questionnaire based report](#) (Zarządzanie ryzykiem powodziowym w UE i 1. cykl wdrażania dyrektywy powodziowej (2009-15) – raport oparty na kwestionariuszu), s. 217.

³¹ Na podstawie informacji przekazanych przez Belgię, Republikę Czeską, Danię, Niemcy, Irlandię, Hiszpanię, Francję, Chorwację, Włochy, Łotwę, Malte, Niderlandy, Austrię, Portugalię, Rumunię, Słowację i Zjednoczone Królestwo Komisja obliczyła, że w okresie czterech lat zainwestowano około 10 mld euro w ograniczanie ryzyka powodziowego. Obliczenia opierały się na odpowiedziach na pytanie 5.14 zawarte w kwestionariuszu, s. 146.

24. Kwot przeznaczonych na powódzie w ramach EFRR, Funduszu Spójności i EFRROW nie można określić pod względem ilościowym. Wydatki w ramach EFRR i Funduszu Spójności w latach 2014-2020 przeznaczone na przystosowanie się do zmiany klimatu oraz zapobieganie ryzyku związanemu z klimatem i zarządzanie nim, dotyczące powodzi, a także erozji, pożarów, burz i suszy, wynosiły około **6,3 mld euro**³², tj. średnio około 0,9 mld euro rocznie. Nieznana część tej kwoty jest zatem związana z powodziami. Wiarygodne dane szacunkowe na temat kwot związanych z powodziami w ramach EFRROW nie są dostępne.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

25. Trybunał dążył do ustalenia, czy zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i gotowość na wypadek powodzi na podstawie dyrektywy powodziowej opierały się na solidnych ramach oraz czy zastosowane podejście mogło być skuteczne.

26. W ujęciu bardziej szczegółowym Trybunał zbadał, czy dyrektywa powodziowa wywierała ogólne pozytywne skutki w ustanawianiu ram dla działań przeciwpowodziowych; czy państwa członkowskie odpowiednio zarządzały wykorzystywanymi zasobami finansowymi i wdrażały prawidłowo plany zarządzania ryzykiem powodziowym; oraz czy odpowiednio uwzględniały niektóre z poważnych przyszłych wyzwań.

27. Trybunał ustanowił kryteria kontroli na podstawie dokumentów programowych UE, ustawodawstwa, wytycznych Komisji, badań i innych publikacji, spotkań z organami państw członkowskich³³, a także kontroli pilotażowej przeprowadzonej przez Trybunał w Niderlandach we wrześniu 2017 r. Trybunał dokonał także przeglądu istniejącej literatury i skonsultował się z ekspertami w dziedzinach zmiany klimatu i ubezpieczeń na wypadek powodzi.

³² Dane pobrane w dniu 31.5.2018 r. z [Cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ESIF-2014-2020](https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ESIF-2014-2020) (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF-planned/9fpg-67a4>).

³³ W Luksemburgu i we Francji.

28. Między październikiem a grudniem 2017 r. Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w wybranych dorzeczach w następujących ośmiu państwach członkowskich: Słowenii, Włoszech, Hiszpanii, Portugalii, Rumunii, Bułgarii, Austrii i Republice Czeskiej³⁴. W tych dorzeczach³⁵ Trybunał przeprowadził także kontrolę 31 współfinansowanych projektów przeciwpowodziowych³⁶ na miejscu w celu oceny ich zgodności z dyrektywą powodziową i planami zarządzania ryzykiem powodziowym.

29. Trybunał ocenił także, czy Komisja³⁷ zapewniła odpowiednie wdrażanie dyrektywy powodziowej i działań przeciwpowodziowych podejmowanych w innych obszarach polityki.

30. Jako że wydatkowanie środków w ramach planów zarządzania ryzykiem powodziowym na lata 2016-2021 jest nadal na wczesnym etapie, w niniejszym sprawozdaniu uwaga została skoncentrowana na planowanych wydatkach ujętych w tych planach i programach funduszy ESI. W związku z tym w sprawozdaniu nie została oceniona ogólna skuteczność środków, których wydatkowanie zaplanowano w pierwszym cyklu wdrażania dyrektywy powodziowej.

³⁴ Trybunał przeprowadził wizyty w następujących dorzeczach:

- w Słowenii w dorzeczu Dunaju i północnej części Morza Adriatyckiego (dwa skontrolowane projekty);
- we Włoszech w dorzeczu Alp Wschodnich (trzy skontrolowane projekty);
- w Hiszpanii w dorzeczu Miño-Sil i wybrzeża Galicji (trzy skontrolowane projekty);
- we Włoszech w dorzeczu rzek Minho i Lima (trzy skontrolowane projekty);
- w Rumunii w dorzeczu Ardżesz-Vedea i strefy przybrzeżnej Dobrudży (cztery skontrolowane projekty);
- w Bułgarii w dorzeczu Dunaju i Morza Czarnego (cztery skontrolowane projekty);
- w Austrii w dorzeczu Dunaju (pięć skontrolowanych projektów);
- w Republice Czeskiej w dorzeczu Dunaju (cztery skontrolowane projekty).

³⁵ Łącznie z dorzeczymi w Niderlandach, gdzie Trybunał przeprowadził kontrolę pilotażową (trzy projekty objęte wizytami).

³⁶ Trybunał wybrał projekty z wykazów sporządzonych przez państwa członkowskie. Trybunał dążył do przeprowadzenia wizyt kontrolnych na miejscu realizacji najnowszych projektów, których celem jest wdrożenie różnorodnych przedsięwzięć ukierunkowanych na różne typy powodzi.

³⁷ Trybunał przeprowadził rozmowy z urzędnikami z następujących dyrekcji generalnych (DG) Komisji: DG ENV, DG CLIMA, DG REGIO, DG AGRI, DG ECHO i DG FISMA.

31. Trybunał wykluczył z zakresu swoich prac operacje kryzysowe i związane z likwidacją skutków zdarzenia, gdyż już skontrolował ten obszar³⁸, a ponadto nie wchodzi on w zakres dyrektywy powodziowej.

UWAGI

Dyrektywa powodziowa zasadniczo przyniosła pozytywne skutki...

32. W sekcji tej przeprowadzona została ocena, czy na mocy dyrektywy powodziowej skutecznie ustanowiono ramy, które, opierając się na istniejących rozwiązaniach w państwach członkowskich i angażując wszystkie właściwe zainteresowane strony, zapewniły postępy w ocenie ryzyka powodziowego i zarządzaniu nim.

Dyrektywa poprawiła koordynację między Komisją a państwami członkowskimi

33. Komisja dokonała przeglądu wstępnych ocen ryzyka powodziowego oraz map zagrożenia i ryzyka powodziowego przesłanych przez państwa członkowskie³⁹. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym są nadal poddawane przeglądowi. Prace te powinny stanowić wkład w sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, wymagane do grudnia 2018 r., dotyczące wdrożenia dyrektywy powodziowej, z uwzględnieniem także zmiany klimatu.

34. Komisja sprawdziła⁴⁰, jak państwa członkowskie transponowały dyrektywę powodziową. Według stanu na lipiec 2018 r. Komisja zamknęła wszystkie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związane z transpozycją; nadal otwarte były jednak dwie sprawy związane z opóźnionym złożeniem planów zarządzania ryzykiem powodziowym przez Grecję i Hiszpanię.

³⁸ Zob. na przykład sprawozdanie specjalne nr 3/2008 [Fundusz Solidarności Unii Europejskiej: czy jego działania są szybkie, sprawne i elastyczne?](http://eca.europa.eu). (<http://eca.europa.eu>).

³⁹ Sprawozdania przygotowane w wyniku przeglądu przeprowadzonego przez Komisję są dostępne [online](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm) (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

⁴⁰ Te kontrole przeprowadzone przez Komisję są nazywane kontrolami transpozycji i zgodności.

35. Wdrażanie dyrektywy powodziowej musi być skoordynowane z ramową dyrektywą wodną. Komisja zapewnia tę koordynację przede wszystkim za pomocą wspólnej strategii wdrażania odnoszącej się do tych dwóch dyrektyw, a w szczególności za pośrednictwem Grupy Roboczej ds. Powodzi, zwanej Grupą Roboczą F, w ramach której państwa członkowskie dzielą się swoimi doświadczeniami.

36. Trybunał stwierdził, że Grupa Robocza F jest skutecznym forum, za pośrednictwem którego odbywa się współpraca między Komisją a państwami członkowskimi⁴¹.

37. Dyrektywa powodziowa przewidywała wymóg, by ocena ryzyka i obowiązki w zakresie planowania leżały w gestii państw członkowskich. W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że odpowiedzialne organy w państwach członkowskich zapewniły jasny podział ról i obowiązków między różnymi organami działającymi na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

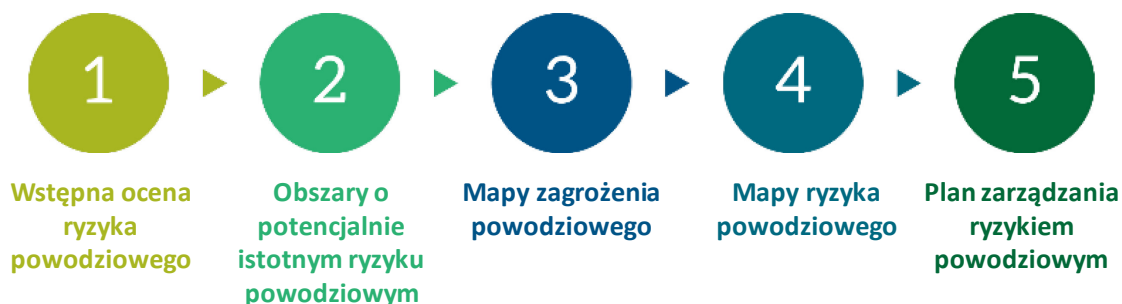
Dyrektywa powodziowa skutkowała postęпами w ocenie ryzyka powodziowego

38. Kluczowym efektem dyrektywy powodziowej jest standaryzacja definiowania ryzyka powodziowego. Ryzyko powodziowe oznacza kombinację prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i jej wpływu na ludzi, środowisko, dziedzictwo kulturowe i gospodarkę. Wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały wizyty, stosowały to podejście do określania ryzyka powodziowego.

39. Wszystkie państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty, stosowały pięcioetapowe podejście (zob. **rys. 5**) wymagane przepisami dyrektywy powodziowej do procesów oceny i zarządzania.

⁴¹ Na przykład na tym forum Komisja i państwa członkowskie wymieniały informacje na temat dobrych praktyk; wydarzeń w zakresie polityki, badań i projektów; oraz nowych podejść do udoskonalania zarządzania ryzykiem powodziowym w UE.

Rys. 5 – Pięcioetapowe podejście do oceny ryzyka i zarządzania nim, wymagane w dyrektywie powodziowej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

40. Na mapach zagrożenia przedstawiono stopień nasilenia powodzi dla różnych scenariuszy prawdopodobieństwa. Wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały wizyty, stosowały trzy scenariusze prawdopodobieństwa wymagane w dyrektywie powodziowej: niskiego prawdopodobieństwa, średniego prawdopodobieństwa i wysokiego prawdopodobieństwa. Dyrektywa powodziowa określa także wymóg, by dla każdego scenariusza prawdopodobieństwa mapy zagrożenia pokazywały, oprócz zasięgu powodzi, głębokość wody (zob. przykład w załączniku II) oraz tam, gdzie jest to właściwe, prędkość przepływu wody. Parametry te mają kluczowe znaczenie podczas oceny potencjalnych szkód powodziowych dla mienia i życia ludzi, w szczególności w przypadku powodzi gwałtownych. Państwa członkowskie przygotowywały mapy z wykorzystaniem złożonych modeli, skalibrowanych pomiarami terenowymi (zob. także pkt 63-67).

Dyrektywa powodziowa opierała się na wcześniejszych pracach, w tym istniejącej długotrwałej współpracy między państwami członkowskimi

41. Dyrektywa powodziowa umożliwia państwom członkowskim wykorzystywanie istniejących ocen ryzyka i dokumentów dotyczących planowania, aby mogli oni uniknąć powielania prac. Włochy i Portugalia na przykład wykorzystywały istniejące dokumenty i nie przeprowadzały nowych wstępnych ocen ryzyka powodziowego, co zapewniło skutkowość ciągłość zasobów.

42. Dyrektywa powodziowa zobowiązuje odpowiedzialne organy do uwzględniania transgranicznych aspektów na każdym etapie procesu oceny ryzyka i planowania (zob. ramka 4).

Ramka 4 – Współpraca transgraniczna: stały cel dyrektywy powodziowej

Wstępne oceny ryzyka powodziowego: w przypadku międzynarodowych obszarów dorzeczy państwa członkowskie powinny wymieniać odpowiednie informacje.

Obszary o potencjalnie istotnym ryzyku powodziowym: państwa członkowskie powinny zidentyfikować wszelkie obszary o potencjalnie istotnym ryzyku powodziowym na międzynarodowych obszarach dorzeczy.

Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego: państwa członkowskie powinny wymieniać informacje przed przygotowaniem map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego dla wszelkich ponadnarodowych obszarów o potencjalnie istotnym ryzyku powodziowym.

Plany zarządzania ryzykiem powodziowym: plany te nie mogą obejmować środków, które w znaczący sposób zwiększają ryzyko powodziowe w górę lub w dół biegu rzeki na terenie innych krajów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dyrektywy powodziowej.

43. Transgraniczne działania przeciwpowodziowe opierają się na istniejącej długotrwałej współpracy między państwami członkowskimi i obejmują głównie wymianę informacji w ramach posiedzeń dwustronnych, przekazywanie prognoz hydrologicznych i harmonizację norm technicznych. Państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały wizyty, nie opracowały jeszcze międzynarodowych planów zarządzania ryzykiem powodziowym na poziomie międzynarodowych obszarów dorzeczy, przewidywanych zgodnie z zaleceniami dyrektywy powodziowej⁴².

⁴² Rejestrowane są niedawne postępy w tym względzie, na przykład między Austrią i Słowenią, których projekt DAMWARM (gospodarka wodna i zarządzanie ryzykiem na rzekach Drawa i Mura) ma na celu rozwój transgranicznego i wspólnego systemu prognozowania przepływów. Projekt ten opiera się na wnioskach wyciągniętych z powodzi stulecia z listopada 2012 r., która skutkowałą łącznymi szkodami o szacowanej wartości 373 mln euro na całym terytorium Słowenii.

Państwa członkowskie przeprowadzały działania w celu zwiększania świadomości obywateli na temat powodzi

44. Informacje publiczne i konsultacje zwiększają świadomość obywateli na temat ryzyka powodziowego. Przepisy dyrektywy powodziowej przewidują wymóg, by państwa członkowskie podawały do wiadomości publicznej wstępną ocenę ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym. Trybunał odnotował, że wszystkie państwa członkowskie spełniły ten wymóg, udostępniając te dokumenty w internecie.

45. Niderlandy i Portugalia analizowały nawet poziom świadomości na temat ryzyka powodziowego, co stanowiło dobrą praktykę. Stwierdziły one jednak, że ten poziom świadomości był niski.

...ale odnotowywano uchybienia w przydziale środków finansowych

46. W tej sekcji Trybunał dokonuje przeglądu procedur stosowanych przez państwa członkowskie w celu przydziału środków finansowych na potrzeby zarządzania ryzykiem powodziowym.

Cele planów zarządzania ryzykiem powodziowym nie są zasadniczo ilościowe ani terminowe

47. Zasady należytego zarządzania finansami wymagają określenia celów polityki w taki sposób, aby były one skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, realne i terminowe. Art. 7 dyrektywy powodziowej zobowiązuje państwa członkowskie do ustalenia odpowiednich celów zarządzania ryzykiem powodziowym i ujęcia środków służących osiągnięciu tych celów w planach zarządzania ryzykiem powodziowym.

48. W Austrii cele były terminowe, a organy stosowały siedem kategorii do śledzenia postępów działań. W Niderlandach Trybunał odnotował określone ilościowo cele w przypadku programu „Przestrzeń dla rzeki” (zob. ***pkt 67***).

49. W siedmiu innych państwach członkowskich, w których zostały przeprowadzone wizyty, cele polityki ujęte w planach zarządzania ryzykiem powodziowym były jednak

zasadniczo zbyt ogólne. Na przykład w planie dla Alp Wschodnich we Włoszech cele dyrektywy powodziowej nie zostały dostosowane do dorzecza, w związku z czym były one zbyt ogólne: ograniczenie negatywnego wpływu powodzi na (i) zdrowie ludzkie, (ii) środowisko, (iii) dziedzictwo kulturowe oraz (iv) działalność gospodarczą. Plan ten nie uwzględniał celów określonych ilościowo i terminowych. W 2015 r. Komisja dokonała podobnej obserwacji w swojej ocenie projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym.

Określono i zagwarantowano niewystarczające środki finansowe na potrzeby planowanych działań przeciwpowodziowych, a finansowanie inwestycji transgranicznych było ograniczone

50. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym powinny wskazywać źródła finansowania działań przeciwpowodziowych, a organy państw członkowskich powinny zagwarantować niezbędne finansowanie. Trybunał ocenił, w jakim zakresie plany zarządzania ryzykiem powodziowym identyfikowały krajowe i unijne środki finansowe faktycznie dostępne na potrzeby działań przeciwpowodziowych, w tym inwestycji transgranicznych.

Źródła finansowania tylko częściowo określone i zagwarantowane

51. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym sześciu z dziewięciu państw członkowskich, w których przeprowadzone zostały wizyty, nie określały w jasny sposób źródła i kwoty środków finansowych wymaganych do ich finansowania (zob. **ramka 5**). Przeprowadzona przez Komisję ocena, o której mowa w **pkt 49**, wskazywała, że tylko niewielka część projektów planów poddanych przeglądowi zawierała informacje na temat dostępnego budżetu.

Ramka 5 – Uchybienia w określaniu w planach zarządzania ryzykiem powodziowym wymaganych kwot i odpowiednich źródeł finansowania

Austria: krajowy plan zarządzania ryzykiem powodziowym określa źródło finansowania, ale nie koszty, dla około 30% działań.

Republika Czeska: krajowy plan zarządzania ryzykiem powodziowym określa jedynie koszt środków zapobiegawczych, a nie źródła finansowania.

Włochy: w regionalnym planie zarządzania ryzykiem powodziowym poddanym kontroli nie zostały wskazane dostępne źródła finansowania.

Portugalia: plan zarządzania ryzykiem powodziowym dla Portugalii kontynentalnej nie uwzględnia możliwych źródeł finansowania dla 25% działań.

Rumunia: dwa poddane kontroli regionalne plany zarządzania ryzykiem powodziowym nie uwzględniają źródeł finansowania dla około 35% działań.

Hiszpania: w przypadku 15 działań brakowało wymaganych kwot lub jasnego wskazania źródeł budżetowych.

52. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym nie są programami finansowania. Kwota zapisana w planie niekoniecznie jest dostępna. Organy odpowiedzialne za dorzecza zarządzające planami nie posiadają zasadniczo żadnych zdolności do finansowania. Plany są finansowane przez wiele organów, które podejmują decyzje zgodnie z własnymi procedurami. Sytuacja ta zwiększa niepewność finansowania działań przeciwpowodziowych. Na przykład na obszarze dorzecza Alp Wschodnich we Włoszech Trybunał oszacował lukę między planowanymi wydatkami a dostępnym finansowaniem wynoszącą ponad 1,1 mld euro, tj. 80%.

53. Trybunał znalazł jednak dowody na to, że podejmowano środki w celu zapewnienia finansowania na potrzeby działań przeciwpowodziowych. Niderlandzki fundusz Delta przeznaczył około 7 mld euro na inwestycje przeciwpowodziowe do 2030 r. i określił swoje potrzeby finansowe do 2050 r. Słowenia posiada jasno zidentyfikowane źródła finansowania dla około 75% z 540 mln euro wymaganych na lata 2017-2021.

Środki unijne pomogły w sfinansowaniu niektórych planów zarządzania ryzykiem powodziowym

54. W czterech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, środki finansowe UE stanowiły istotną część finansowania (zob. **ramka 6**).

Ramka 6 – Środki unijne – ważne źródło finansowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym

Republika Czeska wykorzystuje środki finansowe UE na dużą skalę w celu finansowania inwestycji w ochronę przeciwpowodziową. Program operacyjny „Środowisko” na lata 2014-2020 współfinansowany z Funduszu Spójności pokrywa równowartość około 35% szacowanych kosztów wynoszących 545 mln euro.

W **Portugalii** środki finansowe UE, w szczególności z Funduszu Spójności⁴³, są wskazane jako potencjalne źródło finansowania dla około 96% działań zlokalizowanych na obszarach o potencjalnie istotnym ryzyku powodziowym, a zatem kwalifikujących się do współfinansowania z UE.

Rumuński program operacyjny dotyczący dużej infrastruktury wyraźnie odnosi się do regionalnych planów zarządzania ryzykiem powodziowym. Przeznacza się zeń 364 mln euro współfinansowane z Funduszu Spójności na działania zapobiegające powodziom i erozji obszarów przybrzeżnych.

W **Słowenii** program operacyjny współfinansowany z EFRR i Funduszu Spójności odpowiada 25% rocznych potrzeb finansowych.

55. W Hiszpanii dwa organy odpowiedzialne za dorzecza, w których Trybunał przeprowadził wizyty, nie dysponowały równym dostępem do finansowania z UE: środki przeciwpowodziowe w jednym dorzeczu nie kwalifikowały się do współfinansowania z EFRR, a jednocześnie finansowanie krajowe nie zostało zagwarantowane⁴⁴. Doprowadziło to do niedoborów budżetowych w przypadku dwóch projektów objętych wizytami Trybunału. Natomiast w drugim dorzeczu ze środków programu operacyjnego EFRR finansowane było 15% planu zarządzania ryzykiem powodziowym.

56. Rumunia przeznaczyła 44% środków finansowych z programu operacyjnego dotyczącego dużej infrastruktury, finansowanego w ramach celu szczegółowego osi priorytetowej „Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem” (zob. **ramka 6**) na projekt ochrony wybrzeża w celu odtworzenia 13 km plaż nad Morzem Czarnym. Projekt ten przyniesie korzyści lokalnym rynkom

⁴³ W przypadku Azorów wsparcie tego rodzaju działania dostępne jest za pośrednictwem regionalnego programu operacyjnego w ramach EFRR.

⁴⁴ Budżet inwestycyjny na potrzeby gospodarki wodnej właściwego ministerstwa został ograniczony o około 60% między 2009 r. a 2017 r.

nieruchomości i turystyki. Oznacza to, że pozostałe środki finansowe UE w wysokości 239 mln euro w ramach tego programu operacyjnego mogłyby pokryć koszty około dwóch trzecich projektów o wysokim priorytecie w obszarze zapobiegania powodziom i ochrony przeciwpowodziowej.

Wydatki na działania przeciwpowodziowe w ramach inwestycji transgranicznych były ograniczone

57. Projekty transgraniczne obejmowały głównie wymianę informacji (zob. **pkt 20, 42 i 43**). Finansowanie na potrzeby infrastruktury przeciwpowodziowej z potencjałem w zakresie oddziaływania międzynarodowego było ograniczone. Trybunał odnotował jednak pozytywne przykłady, takie jak przedstawiony w **ramce 7**.

Ramka 7 – Inwestycje transgraniczne, w ramach których środki finansowe UE zapewniły wartość dodaną

Jeden z projektów miał na celu ochronę austriackiej wioski przed powodzią rzeczno-jeziorną na granicy z Republiką Czeską (zob. **zdjęcie** poniżej). Obejmował powiększenie równiny zalewowej na użytkach rolnych po czeskiej stronie. Austria nie dysponowała wystarczająco dużym obszarem na potrzeby takiej równiny zalewowej. Zapłaciła ona za operację przy współfinansowaniu na poziomie 75% z inicjatywy Interreg⁴⁵. Austria nie wdrożyłaby tego projektu bez finansowania ze strony UE.

⁴⁵ Ramy dla wspólnych działań w zakresie polityki spójności i wymiany między krajowymi, regionalnymi i lokalnymi zainteresowanymi stronami z różnych państw członkowskich.

Inwestycje transgraniczne między Austrią a Republiką Czeską



Źródło: dostosowanie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie projektu przestanego przez organy austriackie.

Procedury szeregowania projektów powinny być silniej powiązane z priorytetami planów zarządzania ryzykiem powodziowym

58. Dyrektywa powodziowa ustanawia wymóg, by plany zarządzania ryzykiem powodziowym nadawały priorytet środkom na podstawie celów. Trybunał zbadał, czy państwa członkowskie stosowały takie procedury do szeregowania i wyboru projektów.

59. Trybunał odnotował przypadki, w których priorytety były określane na podstawie obiektywnych kryteriów (zob. **ramka 8**).

Ramka 8 – Przypadki uszeregowania na podstawie obiektywnych kryteriów

Niderlandy szeregują projekty z zastosowaniem matrycy odzwierciedlającej dotkliwość potencjalnych szkód i prawdopodobieństwo awarii infrastruktury.

W jednym z hiszpańskich planów obszary o potencjalnie istotnym ryzyku powodziowym były kategoryzowane na podstawie ryzyka zamiast samego zagrożenia, co oznacza, że uwzględniana była także podatność zagrożonych obszarów na ryzyko.

60. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym, które zbadał Trybunał, obejmowały procedury szeregowania. W siedmiu z dziewięciu państw członkowskich, w których przeprowadzone zostały wizyty, procedury te wykazywały jednak uchybienia. Na przykład w Republice Czeskiej, Portugalii, Rumunii i Słowenii głównym czynnikiem uwzględnianym podczas szeregowania była gotowość projektu do wdrożenia, a nie jego potencjalna skuteczność. W Rumunii zgłoszono do uzyskania finansowania w programie operacyjnym projekt, który nie został zakwalifikowany do priorytetowych projektów zgodnie z zatwierdzoną metodyką, ponieważ gotowe było jego studium wykonalności.

Państwa członkowskie rozpoczęły wprowadzić wdrażanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym, nadal konieczne są jednak ulepszenia

61. Dyrektywa powodziowa przewiduje, że plany zarządzania ryzykiem powodziowym uwzględniają koszty i korzyści projektów. W tej sekcji oceniony został zakres, w jakim państwa członkowskie uwzględniały takie aspekty we wdrażaniu swoich planów zarządzania ryzykiem powodziowym z wykorzystaniem technologii i danych, oceny kosztów i korzyści oraz modeli o dobrej jakości.

62. Ocenie poddany został także zakres, w jakim państwa członkowskie koordynowały wdrażanie dyrektywy powodziowej z ramową dyrektywą wodną i uwzględniały w związku z tym stosowanie zielonej infrastruktury w celu ograniczania ryzyka powodziowego⁴⁶.

Dane: kluczowy wkład w zarządzanie ryzykiem powodziowym

63. Zarządzanie ryzykiem powodziowym wymaga danych o dobrej jakości na temat warunków meteorologicznych i opadów, topografii i pokrycia terenu, ustrojów rzecznych i hydrologicznych oraz działalności człowieka. Trybunał stwierdził, że wprowadzone dane dotyczące zagrożenia i ryzyka pochodziły z różnorodnych źródeł, takich jak system CORINE

⁴⁶ Ramowa dyrektywa wodna wymaga, by wszystkie jednolite części wód osiągnęły dobry „stan ekologiczny”. Betonowe kanały są na przykład dozwolone jedynie pod pewnymi warunkami oraz po podjęciu wszystkich możliwych działań w celu ograniczenia negatywnego wpływu na rośliny i zwierzęta.

Land Cover⁴⁷, spisy ludności, dane topograficzne i informacje z rejestrów przedsiębiorstw oraz dane meteorologiczne i hydrologiczne. Prognozowanie powodzi i systemy wczesnego ostrzegania (zob. także **pkt 43**) zasadniczo okazały się kluczowe dla zwiększania gotowości.

64. W Rumunii Trybunał odnotował uchybienia w danych topograficznych i dotyczących użytkowania gruntów, które są kluczowe dla modelowania spływu wody i wynikających z niego przepływów rzek. Trybunał odnotował także, że Rumunia podjęła w ostatnim czasie inicjatywy w celu poprawy jakości danych.

65. Trybunał stwierdził, że wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały wizyty, były przekonane o korzyściach płynących z inwestowania w technologię i dane w celu korzystania z modeli pomagających zarządzać ryzykiem powodziowym. Na przykład Hiszpania, Portugalia, Rumunia i Słowenia zainwestowały w instalację i modernizację stacji pomiarowych powodzi opadowych i rzecznych (zob. **ramka 9**). Stacje te mogą zapewniać lepsze dane na potrzeby prognoz meteorologicznych i hydrologicznych, w szczególności w odniesieniu do zjawisk krótkotrwałych, takich jak powodzie gwałtowne (zob. **pkt 8** i **ramka 1**).

⁴⁷ [Program](#) z upoważnienia EEA obejmujący inwentaryzację pokrycia terenu w ramach 44 klas, zaprezentowaną w formie produktu kartograficznego w skali 1:100 000.

Ramka 9 – Działania hydrologiczne i meteorologiczne objęte wizytą kontrolną

Na zdjęciu pokazany został przykład stacji pomiarowej powodzi rzecznych, będącej przedmiotem wizyty kontrolnej w Rumunii, która gromadzi dane na temat poziomu wody w Dunaju.

W Hiszpanii Trybunał odwiedził ośrodek kontroli przeciwpowodziowej obejmujący 186 stacji rozmieszczonych w dorzeczu. Ośrodek przetwarza dane z wykorzystaniem modeli hydrologicznych i meteorologicznych w celu monitorowania ryzyka powodziowego w czasie rzeczywistym i przewidywania opadów z wyprzedzeniem 72 godzin.

W Słowenii Trybunał odwiedził ośrodek monitorowania wybudowany w ramach projektu mającego na celu generowanie wiarygodnych i dokładnych informacji na temat warunków meteorologicznych i przepływów rzek. Projekt ten obejmował także:

- nowy radar i 90 nowych zautomatyzowanych stacji pogodowych w całym kraju;
- dwa nowe urządzenia oceanograficzne na potrzeby sieci monitorowania środowiska morskiego, mierzące wysokość i kierunek fal, prądy morskie i temperaturę powierzchni morza;
- system prognozowania hydrologicznego opartego na modelach.

Stacja pomiarowa powodzi rzecznych na Dunaju, Rumunia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

66. Dane gromadzone ze stacji monitorowania mogą być uzupełniane informacjami z innych źródeł. Na przykład na obszarze dorzecza we Włoszech, gdzie przeprowadzona została kontrola, innowacyjny projekt pilotażowy „WeSenseIT” umożliwia obywatelom wymianę informacji za pośrednictwem mediów społecznościowych lub aplikacji na smartfony. Dane te są dodawane do danych gromadzonych za pośrednictwem stacji monitorowania. Ta dwukierunkowa komunikacja między obywatelami i organami ma poprawić zdolność reagowania. Plan zarządzania ryzykiem powodziowym obejmuje środek przewidujący rozszerzenie tego projektu na całe dorzecze.

Wprowadzie państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały kontrole, stosowały oceny kosztów i korzyści oraz modele w celu opracowywania projektów, jednak konieczne są udoskonalenia

67. We wszystkich państwach członkowskich objętych wizytami organy stosowały modelowanie i podejście oparte na dowodach w celu mapowania ryzyka powodziowego (zob. **pkt 40**). Modelowanie pomagało także w opracowywaniu projektów przeciwpowodziowych. Na przykład modele hydrauliczne pomagały organom w identyfikowaniu koniecznych działań (zob. na przykład **ramka 10**).

Ramka 10 – Cel obniżenia poziomu wód w ramach niderlandzkiego programu „Przestrzeń dla rzeki”

„Przestrzeń dla rzeki” jest programem dotyczącym infrastruktury ukończonym w 2015 r. za kwotę 2,3 mld euro. Jego celem było zarządzanie kulminacją wezbrań w miejscu, gdzie Ren wpływa na obszar Niderlandów, w celu zmniejszenia poziomu wód w dolnym biegu rzeki. Model opracowany przez instytut badawczy określał różne poziomy wód, jakie miały zostać osiągnięte wzdłuż dopływów, aby ustanowić cele dla poszczególnych projektów.

68. Z wyjątkiem Włoch i Portugalii wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały kontrole, stosowały analizy kosztów i korzyści podczas opracowywania lub wyboru projektów. Oceny te cechowały jednak pewne uchybienia. Na przykład w Hiszpanii analiza kosztów i korzyści była nadal opracowywana oraz nie była systematycznie i odpowiednio wykorzystywana.

Koordinacja wdrażania dyrektywy powodziowej i ramowej dyrektywy wodnej zasadniczo skutkowałą synergiami

69. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym we Włoszech, Słowenii i jednym dorzeczu w Hiszpanii skoncentrowały się także na zapewnieniu zgodności z ramową dyrektywą wodną. We włoskich i słoweńskich planach zarządzania ryzykiem powodziowym określono środki w synergii i w ewentualnym konflikcie z celami dwóch dyrektyw. We Włoszech około 25% działań określono jako działania w synergii, a tylko 1% jako działania w ewentualnym konflikcie z ramową dyrektywą wodną.

70. Trybunał zbadał jednak projekty w Bułgarii i Rumunii, w ramach których działania przeciwpowodziowe nie były zgodne z ramową dyrektywą wodną. Organy bułgarskie nie uwzględniały zielonej infrastruktury (zob. **pkt 71-76**) jako alternatywnych rozwiązań w celu retencji wody w górze biegu rzeki we wszystkich projektach objętych kontrolami⁴⁸ (zob. **ramka 11**). Organy rumuńskie planowały zastosowanie betonu i kamienia w celu wzmocnienia 6 km brzegu rzeki, nie biorąc w ogóle pod uwagę rozwiązań w zakresie zielonej infrastruktury.

Ramka 11 – Projekty przeciwpowodziowe, w których istnieje zagrożenie zgodności z ramową dyrektywą wodną w Bułgarii

W ramach trzech skontrolowanych projektów rzecznych nie przeprowadzono ocen oddziaływania na środowisko.

W przypadku jednego projektu prawie 8 km łóżyska rzeki pokryto betonem. Ta zmiana łóżyska rzeki wpłynęła na „dobry stan” rzeki wymagany na podstawie ramowej dyrektywy wodnej. Trybunał stwierdził, że pole zlokalizowane w górę biegu rzeki od pobliskiego miasta można byłoby wziąć pod uwagę jako naturalny teren retencji.



Rzeka w stanie naturalnym



Rzeka po przeprowadzeniu projektu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁴⁸ Projekt ochrony wybrzeża objęty kontrolą nie jest ujęty w tej ocenie.

Projekty zielonej infrastruktury wiążą się z wieloma korzyściami, ale mogą być trudne do wdrożenia

71. W raporcie EEA⁴⁹ stwierdza się, że zielona infrastruktura jest opłacalnym sposobem ograniczania ryzyka powodziowego. Komisja podjęła działania, w szczególności za pośrednictwem Grupy Roboczej F, w celu promowania ekologicznych rozwiązań, głównie przez wydawanie dokumentów programowych⁵⁰. Trybunał zbadał, w jakim zakresie plany zarządzania ryzykiem powodziowym skupiały się na zielonej infrastrukturze jako narzędziu zarządzania ryzykiem powodziowym, i przeanalizował sposób wdrażania zielonej infrastruktury.

Niewiele planów koncentruje się na zielonej infrastrukturze...

72. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym Portugalii i Hiszpanii były skoncentrowane na zielonej infrastrukturze. Na przykład wszystkie środki ochrony ujęte w jednym z hiszpańskich planów zarządzania ryzykiem powodziowym opierały się na zielonej infrastrukturze. W ramach projektu w innym hiszpańskim dorzeczu, w którym Trybunał przeprowadził kontrolę, zaobserwowano połączenie technik zielonej i szarej infrastruktury (zob. **ramka 12**).

⁴⁹ Raport EEA 14/2017 „[Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#)” (Zielona infrastruktura i zarządzanie ryzykiem powodziowym – promowanie opłacalnego ograniczania ryzyka powodziowego za pomocą rozwiązań w zakresie zielonej infrastruktury). Zob. także raport EEA 1/2016 [Flood risks and environmental vulnerability - Exploring the synergies between floodplain restoration, water policies and thematic policies](#) (Ryzyko powodziowe i podatność środowiska na zagrożenia – badanie synergii między odtwarzaniem równin zalewowych, polityką wodną i tematycznymi strategiami politycznymi).

⁵⁰ Zob. na przykład dokument programowy UE opracowany przez grupę roboczą ds. wspólnej strategii wdrażania „Natural Water Retention Measures” (Środki w zakresie naturalnej retencji wody), sprawozdanie techniczne – 2014 r. – 082; Komisja Europejska, „A guide to support the selection, design and implementation of Natural Water Retention Measures in Europe - Capturing the multiple benefits of nature-based solutions” (Przewodnik w celu wsparcia wyboru, projektowania i wdrażania środków w zakresie naturalnej retencji wody w Europie – czerpanie wielorakich korzyści z rozwiązań opartych na naturze), 2015 r. Dostępna jest także [specjalna strona internetowa](#).

Ramka 12 – Połączenie technik zielonej i szarej infrastruktury w Hiszpanii

Etap I projektu objętego kontrolą Trybunału rozpoczął się w latach 2007-2013 od uregulowania rzeki za pomocą tradycyjnego prostokątnego kanału wykonanego z betonu.

Na etapie II projektu (2014-2020) poszerzono łóżysko rzeki z wykorzystaniem technik inżynierii biologicznej. Odcinek zachował taką samą przepustowość hydrauliczną, a jednocześnie został zbliżony do naturalnej morfologii rzeki, ograniczając potrzebę czyszczenia kanału i umożliwiając łatwiejszy przepływ wody do naturalnych obszarów retencyjnych. Projekt przyczynia się do odtworzenia roślinności nadbrzeżnej zgodnie z ramową dyrektywą wodną. Obejmuje on odcinek rzeki, który jest łatwo dostępny dla ludzi. Mogą oni zatem dostrzec zalety rozwiązania.



Źródło: Europejski Trybunał
Obrachunkowy.

73. Zielona infrastruktura nie stanowiła jednak ważnej części planów zarządzania ryzykiem powodziowym poddanych kontroli przez Trybunał w sześciu pozostałych państwach członkowskich. W Republice Czeskiej tylko 15% środków ochrony opierało się na zielonej infrastrukturze. We Włoszech mniej niż 2% z 469 istotnych środków dotyczyło zielonej infrastruktury.

...oraz istnieją przeszkody dotyczące jej wdrożenia

74. W co najmniej trzech państwach członkowskich niektóre zainteresowane strony nie popierały zielonej infrastruktury. Plan Słowenii miał promować zieloną infrastrukturę, mimo że obywatele i lokalni decydenci preferowali szarą infrastrukturę, uznając ją za skuteczniejszą w ochronie przed powodzią. Trybunał odnotował także ten sceptycyzm w Bułgarii, gdzie nie utworzono jeszcze zielonej infrastruktury, mimo włączenia jej do krajowego katalogu środków.

75. Trybunał dostrzegł także praktyczne przeszkody dla wdrażania zielonej infrastruktury. Na przykład organy rumuńskie twierdziły, że brak rejestru gruntów, który ma kluczowe

znaczenie w identyfikacji właścicieli gruntów, stanowi ważną przeszkodę dla wdrożenia zielonej infrastruktury. Organy bułgarskie nie dysponują metodyką identyfikacji odpowiednich działek gruntu, na których można byłoby wdrożyć zieloną infrastrukturę. Włoskie i hiszpańskie organy wyjaśniły, że niedobór zielonej infrastruktury wynika ze złożonych procedur administracyjnych i prawnych i braku dostępnych gruntów.

76. Ekologiczne działania przeciwpowodziowe mogłyby być finansowane także z EFRROW⁵¹. Trybunał stwierdził jednak, że ograniczona obecnie rola EFRROW stanowi kolejną barierę dla zielonej infrastruktury (zob. **pkt 24**). Na przykład plany zarządzania ryzykiem powodziowym, które Trybunał skontrolował w Bułgarii, we Włoszech, w Portugalii, Słowenii i Rumunii, nie obejmowały współfinansowania środków przeciwpowodziowych z EFRROW. Komisja Europejska także stwierdziła w 2016 r.⁵²: „Większość PROW nie wykorzystuje możliwości promowania środków w zakresie naturalnej retencji wody [...], które mogą stanowić skuteczne środki naprawcze”.

Nadal utrzymują się pewne poważne wyzwania na przyszłość

77. Jednym z głównych uzasadnień dla wprowadzenia dyrektywy powodziowej było uwzględnienie zmieniającego się ryzyka powodziowego na skutek zmiany klimatu. W istocie w dyrektywie powodziowej stwierdza się, że ze względu na zmianę klimatu poważne powodzie stają się coraz częstsze.

⁵¹ EFRROW faktycznie zapewnia główny wkład w cel, jakim jest promowanie przystosowania się do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzaniu nim zgodnie z ramami funduszy ESI, przydzielając około 76% budżetu na ten cel: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/5>.

⁵² WRC, [European level report: Key descriptive statistics on the consideration of water issues in the Rural Development Programmes 2014-2020](#) (Sprawozdanie na szczeblu europejskim: kluczowe statystyki opisowe na temat uwzględniania kwestii gospodarki wodnej w programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020), 2016 r. Sprawozdanie to zawiera ocenę sposobu uwzględnienia kwestii gospodarki wodnej w programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020.

78. Wstępne oceny ryzyka powodziowego w pierwszym cyklu musiały uwzględniać skutki zmian klimatu w oparciu o dostępne lub łatwe do uzyskania informacje⁵³. W drugim cyklu rozpoczynającym się w 2022 r. w przeglądach tych ocen i planach zarządzania ryzykiem powodziowym, prowadzonych przez państwa członkowskie, „uwzględnia się możliwy wpływ zmian klimatu na występowanie powodzi”⁵⁴.

79. Dyrektywa powodziowa zaleca także stosowanie w odpowiednich przypadkach środków nietechnicznych (zob. **pkt 16**). Trybunał ocenił także zakres, w jakim organy stosowały środki takie jak ubezpieczenia na wypadek powodzi oraz planowanie przestrzenne w zarządzaniu ryzykiem powodziowym.

Brak aktualnej wiedzy na temat prawdopodobnego wpływu zmiany klimatu na powodzie

80. Państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały kontrole, nie były w stanie uwzględnić w zarządzaniu wpływem zmiany klimatu na stopień nasilenia, częstotliwość i lokalizację powodzi. Dostrzegano niektóre trendy, takie jak częstsze powodzie gwałtowne, ale nie były one jeszcze brane pod uwagę w modelach dotyczących powodzi.

Brak wiedzy na temat wpływu zmiany klimatu na powodzie opadowe i ustrój deszczowy

81. Bułgaria, Rumunia i Słowenia nie posiadają wystarczających informacji na temat wpływu zmian klimatu na strukturę opadów i powiązane powodzie oraz planują podjąć badania w tym względzie w drugim cyklu dyrektywy powodziowej, który ma rozpocząć się w 2022 r. Organy czeskie prognozują większe opady wiosną i jesienią, a mniejsze latem i zimą. Czeski krajowy instytut meteorologii nie zamierzał zwiększyć prawdopodobieństwa powodzi spowodowanych zmianą klimatu w swoich modelach.

⁵³ Art. 4 ust. 2 dyrektywy powodziowej stanowi, że „W oparciu o dostępne lub łatwe do uzyskania informacje, takie jak rejestry i długofalowe analizy rozwoju wydarzeń, dotyczące zwłaszcza wpływu zmian klimatycznych na występowanie powodzi, przeprowadza się wstępną ocenę ryzyka powodziowego”.

⁵⁴ Zgodnie z art. 14 ust. 4 dyrektywy powodziowej.

82. W odniesieniu do południowej Europy EEA informowała o zmniejszeniu się rocznych opadów deszczu na Półwyspie Iberyjskim między 1960 r. a 2015 r.⁵⁵. W tym samym sprawozdaniu ostrzegała także przed większymi szkodami powstałymi w wyniku krótszych powodzi gwałtownych o bardziej miejscowym charakterze. Organy włoskie, portugalskie i hiszpańskie nie określiły jednak ilościowo wpływu zmiany klimatu na prawdopodobieństwo powodzi opadowych i rzecznych.

Podnoszenie się poziomu mórz nie jest w pełni brane pod uwagę

83. Podnoszenie się poziomu mórz spowodowane zmianą klimatu zwiększa ryzyko zalewania obszarów przybrzeżnych (zob. **pkt 9, 10 i 13**). W pierwszym cyklu wdrażania dyrektywy powodziowej państwa członkowskie posiadające wybrzeże morskie, w których przeprowadzone zostały wizyty (Bułgaria, Hiszpania, Włochy, Niderlandy, Rumunia i Słowenia), zasadniczo określały obszary o potencjalnie istotnym ryzyku powodziowym na obszarach przybrzeżnych, z wyjątkiem Portugalii.

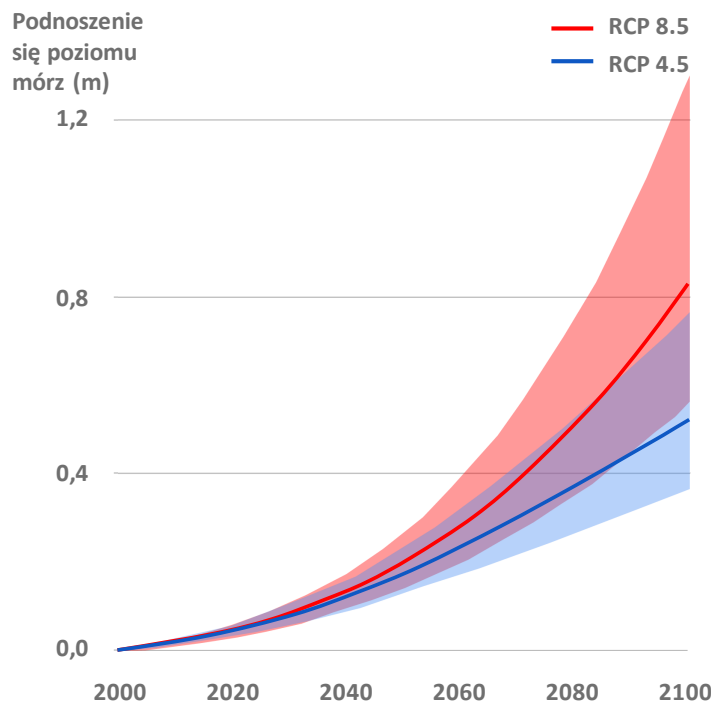
84. Jak wskazuje podstawowy wniosek z warsztatów Grupy Roboczej F na temat zmiany klimatu w marcu 2017 r., większość państw członkowskich uwzględniała zmianę klimatu tylko podczas ustanawiania obszarów o potencjalnie istotnym ryzyku powodziowym na obszarach przybrzeżnych, ale nie wewnątrz lądu. Ponadto Trybunał stwierdził, że w większości przypadków nie było jasne, w jaki sposób przyszłe trendy w dziedzinie podnoszenia się poziomu mórz zostały uwzględnione w zastosowanych metodykach. Bułgaria stanowiła wyjątek, podając zakres wartości dla podnoszenia się poziomu mórz wywołanego zmianą klimatu, z uwzględnieniem trzech stopni prawdopodobieństwa w dwóch scenariuszach.

85. Świadomość na temat prawdopodobnego globalnego i lokalnego podnoszenia się poziomu mórz będzie miała coraz większe znaczenie dla państw członkowskich posiadających najważniejsze miasta, mieszkańców i infrastrukturę w regionach

⁵⁵ Sprawozdanie EEA nr 1/2017, [Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#) (Zmiana klimatu, skutki i podatność w Europie w 2016 r. – sprawozdanie oparte na wskaźnikach), s. 82.

przybrzeżnych. Prawdopodobne ryzyko związane z podnoszeniem się poziomu mórz zostało określone ilościowo do 2050 r.; większa niepewność wpływa na możliwe tempo zmian od 2050 r. do 2100 r. (zob. rys. 6), kiedy to mogą one występować szybciej.

Rys. 6 – Prognozy dotyczące podnoszenia się poziomu mórz w XXI wieku



Scenariusze RCP to scenariusze zmian koncentracji dwutlenku węgla stosowane przez IPCC. Przewiduje się, że według scenariusza RCP 8.5 wzrost temperatury powietrza na powierzchni Ziemi w latach 2081–2100 w porównaniu ze średnią z lat 1850-1900 (przedindustrialną) przyjmie prawdopodobnie wartość z zakresu od 3,2 do 5,4°C (średnio 4,3°C). Przewiduje się, że według scenariusza RCP 4.5 nastąpi wzrost temperatury prawdopodobnie w zakresie od 1,7 do 3,2°C (średnio 2,4°C).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie Mengel, Levermann et al., PNAS, 2016 r.

Państwa członkowskie zasadniczo wykorzystywały dane historyczne, co niesie za sobą ryzyko braku odzwierciedlenia zwiększonego ryzyka zmiany klimatu

86. Dyrektywa powodziowa nie wymaga uwzględnienia wpływu zmiany klimatu na powódzie podczas mapowania. Podczas nakreślania map ryzyka powodziowego wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały wizyty, stosowały scenariusze powodzi oparte na trzech stopniach prawdopodobieństwa wymaganych w dyrektywie powodziowej (zob. pkt 40). To prawdopodobieństwo powodzi jest wyrażane pod względem „częstotliwości występowania” lub jako wartość procentowa odzwierciedlająca prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi w danym roku. Ta wspólna klasyfikacja opierała

się na historycznych szeregach statystycznych, które uwzględniają jedynie historyczne schematy hydrologiczne i meteorologiczne. Nie odzwierciedlają one jednak przyszłych warunków meteorologicznych ani potencjalnych zmian w częstotliwości i dotkliwości powodzi spowodowanych zmianą klimatu. Uwzględnianie tych przyszłych warunków wymaga odpowiednich zdolności w dziedzinie prognozowania (zob. **pkt 80-82**).

87. Podobnie Trybunał stwierdził, że decyzje inwestycyjne często opierały się na ocenach ryzyka obejmujących poziom ochrony wyrażany na przykład jako „1 na 100” lat. Mogło to prowadzić do nieprawidłowości decyzji inwestycyjnych powstałych z powodu braku świadomości na temat zmieniających się profili ryzyka wynikających z szybko zmieniającego się klimatu (zob. **pkt 4-13**).

88. Konsekwencje powodzi gwałtownych wywoływanych okresami intensywniejszych opadów deszczu (zob. **pkt 4, 8 i 82**) oraz wpływ podnoszenia się poziomu mórz (zob. **ramka 13**) mogą być niedoceniane, co prowadzi do ryzyka zalania inwestycji wodą lub uznania ich za nieadekwatne wcześniej niż było to przewidywane, a zatem przekształcenia ich w „aktywa osierocone”.

Ramka 13 – Praktyki oparte na pomiarach historycznych, bez uwzględnienia podnoszenia się poziomu mórz

W północnych Włoszech stacje pomiarowe w Wenecji i Trieście wykazały podniesienie się poziomu morza na podstawie danych zebranych w okresie ostatnich 140 lat. W Trieście zarejestrowano średni wzrost o 1,2 mm/rok i wykazano także zwiększenie tempa wzrostu w ostatnich 20 latach. Informacje dotyczące przyszłego podnoszenia się poziomu mórz nie były jednak odzwierciedlone w metodyce zastosowanej przez organy do określenia scenariuszy powodzi.

W Rumunii poziom Morza Czarnego podniósł się od 1860 r.: +33 cm w ciągu 145 lat w Sulinie, tj. średnio o 2,3 mm/rok; oraz +13 cm w ciągu 70 lat, tj. średnio o 1,9 mm na rok w Konstancy.

Podobnie zwiększył się maksymalny przepływ Dunaju: +12% w ciągu 165 lat. Struktura projektów ochrony przeciwpowodziowej nie uwzględniała wpływu zmiany klimatu na podnoszenie się poziomu mórz.

Państwa członkowskie opowiadały się za prywatnymi ubezpieczeniami na wypadek powodzi, jednak ochrona ubezpieczeniowa pozostawała niska

89. Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu obejmuje zalecenie dotyczące kluczowego działania „promowanie ubezpieczeń i innych produktów finansowych w celu zapewnienia inwestycji i decyzji handlowych odpornych na zmianę klimatu”⁵⁶. Składki skorygowane o ryzyko powodziowe mogą pomóc w zwiększaniu świadomości wśród osób prywatnych na temat ryzyka powodziowego i zniechęcać do osadnictwa na obszarach podatnych na powódzie. Odszkodowania wypłacone w odpowiedzi na roszczenia powodziowe mogą także pobudzić odbudowę gospodarczą w okresie po wystąpieniu klęski żywiołowej. Według danych branży ubezpieczeniowej⁵⁷ w latach 1980-2017 ubezpieczeniem było objętych około 25% strat powodziowych w Europie.

90. W procesie monitorowania wdrażania tej strategii w państwach członkowskich Komisja odnotowała, że instrumenty ubezpieczeniowe nie były jeszcze dobrze zintegrowane z procesami decyzyjnymi dotyczącymi krajowych działań przystosowawczych lub z ogólniejszymi strategiami zarządzania ryzykiem zmiany klimatu. Celem Komisji podczas opracowywania strategii UE było zwiększenie poziomu korzystania z ubezpieczeń na wypadek klęsk żywiołowych. Jeśli ochrona ubezpieczeniowa jest niska, składki powodziowe pozostają wysokie, co z kolei jeszcze bardziej ogranicza popyt na ubezpieczenia⁵⁸.

91. Trybunał zaobserwował niski poziom ochrony ubezpieczeniowej na wypadek powodzi. Choć istnieją różne modele ubezpieczenia (zob. [rys. 7](#)), w państwach członkowskich, w których przeprowadzone zostały wizyty, najczęściej stosowane były nieobowiązkowe prywatne ubezpieczenia na wypadek powodzi. Model ten był wykorzystywany w Bułgarii, Portugalii, Republice Czeskiej, Słowenii i we Włoszech. System rumuński jest także prywatny, a ubezpieczenie na wypadek powodzi powinno być obowiązkowe dla sektora

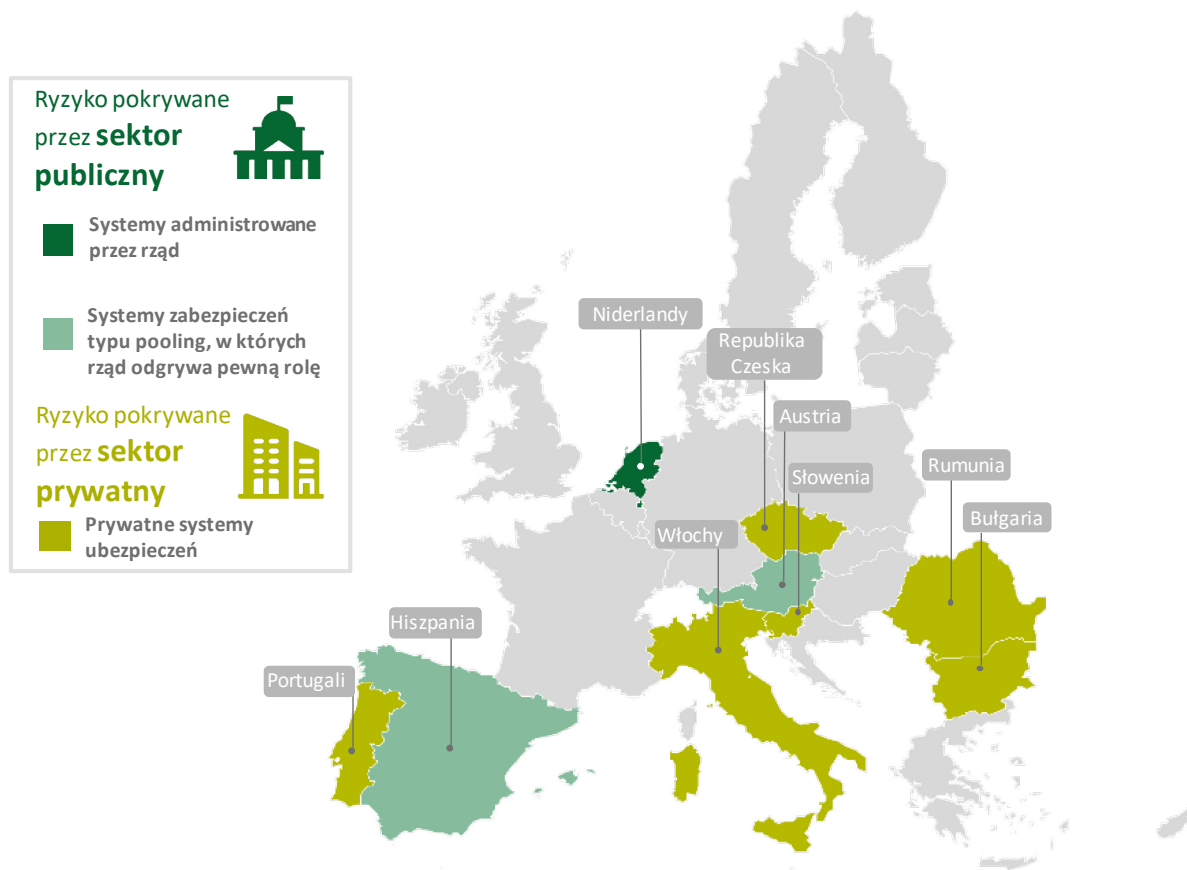
⁵⁶ COM(2013) 216 final z 16 kwietnia 2013 r. „[Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu](#)”, s. 9.

⁵⁷ [NatCatService \(https://natcatservice.munichre.com\)](https://natcatservice.munichre.com).

⁵⁸ OECD, [Flood Management of Flood Risk](#) (Zarządzanie ryzykiem powodziowym), 2016 r., s. 58.

mieszkalnictwa. W Bułgarii, Rumunii i we Włoszech liczba osób wykupujących ubezpieczenia na wypadek powodzi była niska (zob. **ramka 14**).

Rys. 7 – Zakres systemów ubezpieczeń na wypadek powodzi w państwach członkowskich objętych przeglądem



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramka 14 – Ochrona ubezpieczeniowa na wypadek powodzi

Republika Czeska: w 2016 r. 54% gospodarstw domowych posiadało ubezpieczenie na wypadek klęsk żywiołowych, nie tylko powodzi.

Bułgaria: około 10% gospodarstw domowych i budynków oraz 27% gospodarstw rolnych posiadało polisę ubezpieczeniową na wypadek powodzi.

Włochy: około 1% mieszkań posiada polisę ubezpieczeniową na wypadek powodzi.

Rumunia: burmistrzowie powinni nakładać kary w wysokości do 110 euro na osoby, które nie wykupują ubezpieczenia na wypadek powodzi. Mimo to tylko 1 na 5 domów jest ubezpieczony na wypadek powodzi.

92. OECD stwierdziła, że niskie poziomy ochrony ubezpieczeniowej mogą skutkować większą presją na rządy, aby wypłacały rekompensaty za straty powodziowe, co hamowałoby zwiększanie ochrony ubezpieczeniowej^{Error! Bookmark not defined.}. Trybunał odnotował taką sytuację w Austrii, gdzie niedawne badanie⁵⁹ wykazało, że publiczny system rekompensat *Katastrophenfonds* może zniechęcać sektor ubezpieczeń do przyjmowania na siebie większej roli w wypłacaniu odszkodowań za szkody powstałe w wyniku ekstremalnych zdarzeń pogodowych.

93. W Niderlandach bardzo wysoki poziom ryzyka⁶⁰, potencjalnie wynikający z poważnego zalewania obszarów przybrzeżnych lub przerywania wałów przeciwpowodziowych, uzasadnia potrzebę interwencji publicznych. Publiczny system ochrony i zapobiegania faktycznie pełni funkcję zbiorczego lub publicznego systemu ubezpieczeń na wypadek zalewania obszarów przybrzeżnych lub przerywania wałów przeciwpowodziowych.

94. W Hiszpanii podmiot publiczny zarządza systemem ochrony przed nadzwyczajnym ryzykiem, w tym powodzią, we współpracy z sektorem prywatnym. Trybunał odnotował pewne mocne strony sposobu finansowania i zakresu ochrony mienia w ramach tego systemu (zob. **ramka 15**).

Ramka 15 – Ochrona przed nadzwyczajnym ryzykiem w Hiszpanii

W Hiszpanii zakłady prywatne pobierają dodatkową opłatę za nadzwyczajne ryzyko w umowach ubezpieczenia i przekazują ją podmiotowi publicznemu „Consortio de compensación Seguros” (CCS) co miesiąc, zachowując niewielką kwotę jako prowizję.

⁵⁹ Komisja, sprawozdanie końcowe pt. [Insurance of weather and climate related disaster risk: Inventory and analysis of mechanisms to support damage prevention in the EU](#) (Ubezpieczenie od ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi spowodowanymi warunkami meteorologicznymi i klimatycznymi: inwentaryzacja i analiza mechanizmów wsparcia zapobiegania szkodom w UE), 2017 r., s. 109.

⁶⁰ W przybliżeniu 60% kraju leży na obszarach narażonych na powódzie, na których żyje około 9 mln ludzi i produkuje się około 70% PKB.

W przypadku szkód spowodowanych przez zdefiniowane zgodnie z prawem nadzwyczajne ryzyko, takie jak powódź, CCS wypłaca rekompensatę na rzecz ubezpieczającego. Sam podmiot publiczny nie wystawia żadnych polis ubezpieczeniowych. Ta opcjonalna ochrona przed nadzwyczajnym ryzykiem musi być powiązana z polisami ubezpieczeniowymi dotyczącymi mienia.

Komisja Europejska^{Error! Bookmark not defined.} oszacowała, że ochrona ubezpieczeniowa na wypadek powodzi na hiszpańskim rynku ubezpieczeń obejmuje ponad 75% gospodarstw domowych i sektora komercyjnego. CCS jest także kluczowym źródłem danych dla organów publicznych w Hiszpanii podczas oceny szkód wyrządzonych przez powodzie, w szczególności podczas opracowywania metodyki oceny kosztów i korzyści.

Wdrożone zostały pewne regulacje dotyczące użytkowania gruntów i planowania przestrzennego w celu ograniczenia ryzyka powodziowego, ale państwa członkowskie muszą jeszcze podjąć dodatkowe działania

95. Dyrektywa powodziowa określa także użytkowanie gruntów i planowanie przestrzenne jako aspekty, które muszą zostać uwzględnione w planach zarządzania ryzykiem powodziowym. Takie działania są ważne w celu ograniczenia narażenia ludzi i mienia na obszarach zagrożonych powodzią (zob. **pkt 16**) oraz ograniczenia spływu wody z obszarów zlokalizowanych w górę biegu rzeki.

96. Trybunał zauważył, że wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały wizyty, wprowadziły pewne zasady planowania przestrzennego ograniczające określone działania na obszarach podatnych na powodzie lub zakazujące takich działań. Austria, Słowenia i Hiszpania wyraźnie włączyły swoją politykę planowania przestrzennego do zarządzania ryzykiem powodziowym (zob. **ramka 16**).

Ramka 16 – Przypadki wyraźnego włączenia planowania przestrzennego do zarządzania ryzykiem powodziowym

W Austrii plany stref zagrożenia wskazują obszary zagrożone powodzią, strumieniami górskimi, lawinami i erozją. Plany gmin dotyczące podziału na strefy i plany rozwoju zawierają informacje na temat stref zagrożenia, które stanowią podstawę dla dalszego planowania.

Hiszpańskie organy wymieniły przyjęcie dekretu w sprawie planowania przestrzennego jako jedno z kluczowych następstw dyrektywy powodziowej. Rygorystyczne ograniczenia nakładane są względem większości sposobów użytkowania gruntów w głównym kanale przeciwpowodziowym, jeśli występuje średnie prawdopodobieństwo powodzi.

97. W pięciu państwach członkowskich, w których przeprowadzone zostały wizyty, definicje obszarów podatnych na powódzie były jednak często niejasne lub nie zawsze istniało bezpośrednie powiązanie z mapami zagrożenia powodziowego wynikającymi ze stosowania dyrektywy powodziowej. Na przykład podczas gdy Rumunia wprowadziła ograniczenia na „obszarach, na których może wystąpić powódź”, koncepcja ta nie była jasno zdefiniowana, a przepisy nie zapewniają jej powiązania z mapowaniem powodzi. Regulacje nie wskazywały typu ani częstotliwości powodzi, ani też branej pod uwagę głębokości wody.

98. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym w Bułgarii, Portugalii, Republice Czeskiej i Rumunii obejmują środki, jeszcze niewdrożone, mające na celu zaktualizowanie regulacji w sprawie planowania lub lepsze włączenie planowania przestrzennego w zarządzanie ryzykiem powodziowym, co świadczy o dostrzeganiu braków w obecnych przepisach. W Portugalii krajowy środek zapobiegawczy ma na celu ustanowienie obszarów powodziowych zgodnie ze scenariuszami powodzi. Środek ma na celu wprowadzenie warunków dotyczących budowy na obszarach o średnim prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi i zakazanie budowy na obszarach o wysokim prawdopodobieństwie powodzi.

99. Wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały kontrole, dysponują środkami prawnymi w celu przenoszenia mienia, na przykład w drodze wyłączenia (zob. [rys. 8](#)). Organy w państwach członkowskich, w których przeprowadzone zostały kontrole, wyjaśniły jednak, że uprawnienia te były wykorzystywane rzadko lub tylko w ostateczności. Było to obserwowane wszędzie, głównie dlatego, że warunki przenoszenia mienia i ludzi były trudne do spełnienia pod względem prawnym, a także kosztowne.

Rys. 8 – Przykład wyłączenia w południowej Hiszpanii

Wcześniejsza sytuacja



Po zrealizowaniu projektu



□ Obszary, na których zostały rozebrane obiekty budowlane

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji z Ministerstwa Rolnictwa i Rybołówstwa, Żywności oraz Środowiska Hiszpanii.

WNIOSKI I ZALECENIA

100. Trybunał stwierdził, że dyrektywa powodziowa przyniosła ogólnie pozytywne skutki (zob. **pkt 32-45**), w szczególności pod względem koordynacji między Komisją a państwami członkowskimi (zob. **pkt 33-37**) i oceny ryzyka powodziowego (zob. **pkt 38-40**).

Odnotowywano uchybienia, ale także pewne dobre praktyki w przydziale środków finansowych (zob. **pkt 50-57**), nadawaniu priorytetu środkom przeciwpowodziowym (zob. **pkt 58-60**) oraz we wdrażaniu planów zarządzania ryzykiem powodziowym (zob. **pkt 61-76**).

Nadal utrzymują się poważne wyzwania na przyszłość dotyczące bardziej zdecydowanego włączenia kwestii zmiany klimatu, ubezpieczeń na wypadek powodzi i planowania przestrzennego do zarządzania ryzykiem powodziowym (zob. **pkt 77-99**).

101. Dyrektywa powodziowa poprawiła koordynację między Komisją a państwami członkowskimi i doprowadziła do postępów w ocenie ryzyka powodziowego. Dyrektywa powodziowa opierała się na istniejących pracach, w tym długotrwałej współpracy między państwami członkowskimi. Współpraca transgraniczna obejmowała jednak głównie wymianę informacji i nie przełożyła się na wspólne międzynarodowe planowanie w odniesieniu do wspólnych dorzeczy (zob. **pkt 32-45**).

102. Cele planów zarządzania ryzykiem powodziowym nie były zasadniczo określone ilościowo ani terminowe. W siedmiu państwach członkowskich, w których przeprowadzone zostały wizyty, Trybunał stwierdził, że w planach zarządzania ryzykiem powodziowym wyznaczono zbyt ogólne cele polityki. Utrudniało to ocenę wyników i ustanowienie ram rozliczalności dla zaangażowanych podmiotów (zob. **pkt 47-49**).

Zalecenie 1 – Poprawa rozliczalności

Komisja, pełniąc swoją funkcję nadzorczą na podstawie dyrektywy powodziowej, podczas przeglądu planów zarządzania ryzykiem powodziowym w drugim i kolejnych cyklach powinna kontrolować, czy państwa członkowskie ustanowiły określone ilościowo i terminowe cele dla działań przeciwpowodziowych, umożliwiając tym samym ocenę postępów w ich osiągnięciu, zgodnie z dyrektywą powodziową. Powinna wymieniać przykłady dobrych praktyk w ustanawianiu celów ze wszystkimi państwami członkowskimi.

Docelowy termin wdrożenia: marzec 2022 r.

103. Trybunał stwierdził, że zarówno krajowe, jak i unijne źródła finansowania zostały tylko częściowo zidentyfikowane i zagwarantowane, a finansowanie na potrzeby inwestycji transgranicznych było ograniczone. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym nie są programami finansowania, zatem wszelkie zapisane w nich kwoty niekoniecznie są dostępne. Sytuacja ta zwiększa niepewność finansowania działań przeciwpowodziowych (zob. **pkt 50-56**). Finansowanie na potrzeby inwestycji transgranicznych było ograniczone (zob. **pkt 57**).

Zalecenie 2 – Poprawa określenia zasobów finansowych w planach zarządzania ryzykiem powodziowym, w tym na potrzeby działań transgranicznych

W ramach drugiego cyklu wdrażania dyrektywy powodziowej **Komisja**, pełniąc swoją funkcję nadzorczą na podstawie dyrektywy powodziowej, powinna ocenić następujące kwestie dotyczące państw członkowskich oraz przekazać stosowne informacje:

- a) czy państwa te określiły źródła finansowania w celu zaspokojenia potrzeb inwestycyjnych wynikających z planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz opracowały harmonogram wdrażania zgodnie z dostępnymi środkami finansowymi;
- b) czy uwzględnili inwestycje transgraniczne w odniesieniu do wszystkich przedsięwzięć przeciwpowodziowych na wspólnych rzekach.

Docelowy termin wdrożenia: marzec 2022 r.

104. Procedury szeregowania na potrzeby przydziału zasobów na środki przeciwpowodziowe powinny być silniej powiązane z priorytetami określonymi w planach zarządzania ryzykiem powodziowym. W siedmiu państwach członkowskich, w których przeprowadzone zostały wizyty, procedury te wykazywały uchybienia. Na przykład w czterech państwach członkowskich głównym czynnikiem uwzględnianym podczas nadawania priorytetów była gotowość do wdrożenia projektu, a nie jego potencjalna skuteczność (zob. **pkt 58-60**).

105. Zarządzanie ryzykiem powodziowym wymaga posiadania dobrej jakości danych na temat warunków meteorologicznych, topografii, hydrologii i działalności człowieka. Trybunał odnotował, że państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały kontrole, były świadome korzyści płynących z inwestowania w technologie i dane w celu korzystania z modeli pomagających zarządzać ryzykiem powodziowym. Trybunał stwierdził także, że we wszystkich państwach członkowskich, w których przeprowadził kontrole, modelowanie wspierało wdrażanie projektów przeciwpowodziowych (zob. **pkt 63-67**).

106. Większość państw członkowskich, w których przeprowadzone zostały kontrole, podczas opracowywania lub wyboru projektów stosowała analizy kosztów i korzyści. Trybunał odnotował przypadki występowania uchybień (zob. **pkt 68**).

Zalecenie 3 – Udoskonalenie procedur nadawania priorytetów i uzyskiwanie dobrego stosunku wartości do ceny

W przypadku wnioskowania o środki finansowe UE **Komisja**, pełniąc swoją funkcję nadzorczą na podstawie dyrektywy powodziowej oraz w ramach zarządzania dzielonego, powinna współfinansować środki przeciwpowodziowe, którym nadano priorytet zgodnie z przyszłymi planami zarządzania ryzykiem powodziowym. To nadawanie priorytetów przez państwa członkowskie powinno opierać się na obiektywnych i właściwych kryteriach, w tym:

- dobrej jakości analizie kosztów i korzyści w celu uzyskania najlepszego stosunku wartości do ceny w przypadku inwestycji;
- w odpowiednim przypadku kryterium uwzględniającym transgraniczne oddziaływanie projektów.

Docelowy termin wdrożenia: marzec 2022 r.

107. Koordynacja wdrażania dyrektywy powodziowej i ramowej dyrektywy wodnej zasadniczo doprowadziła do synergii. Niektóre plany zarządzania ryzykiem powodziowym wskazywały na to, że podjęto działania mające na celu zachowanie zgodności z ramową dyrektywą wodną. Trybunał przeprowadził jednak kontrole dotyczące projektów w Bułgarii i Rumunii, które nie były zgodne z ramową dyrektywą wodną (zob. [pkt 69-70](#)).

Zalecenie 4 – Osiągnięcie przez państwa członkowskie zgodności z ramową dyrektywą wodną

Komisja, pełniąc swoją funkcję nadzorczą na podstawie dyrektywy powodziowej i ramowej dyrektywy wodnej, powinna egzekwować zgodność z ramową dyrektywą wodną nowej infrastruktury przeciwpowodziowej proponowanej przez państwa członkowskie w planach zarządzania ryzykiem powodziowym.

Docelowy termin wdrożenia: styczeń 2019 r.

108. Projekty zielonej infrastruktury przynoszą wiele korzyści. Stanowią one opłacalne środki ograniczania ryzyka powodziowego, a Komisja podjęła działania w celu promowania ekologicznych rozwiązań (zob. [pkt 71](#)). Mogą być także skutecznie wykorzystywane w powiązaniu z szarą infrastrukturą (zob. [pkt 72](#) i [ramka 12](#)) jako środki uzupełniające.

109. ekologiczne rozwiązania trudno jest jednak czasem wdrożyć w praktyce. W sześciu państwach członkowskich, w których przeprowadzone zostały wizyty, plany zarządzania ryzykiem powodziowym nie były jednak skoncentrowane na zielonej infrastrukturze. Oprócz braku wsparcia zainteresowanych stron w pewnych przypadkach Trybunał zidentyfikował praktyczne przeszkody dla tworzenia zielonej infrastruktury, takie jak brak odpowiedniej metodyki, rejestru gruntów czy dostępności gruntów (zob. **pkt 72-76**).

Zalecenie 5 – Sprawdzanie, czy państwa członkowskie zbadały wykonalność wdrażania środków ekologicznych, w odpowiednim przypadku w powiązaniu z szarą infrastrukturą

Komisja, pełniąc swoją funkcję nadzorczą na podstawie dyrektywy powodziowej i ramowej dyrektywy wodnej, powinna kontrolować, zawsze w przypadku wnioskowania o współfinansowanie ze strony UE, czy państwa członkowskie analizowały wykonalność wdrażania istotnych środków ekologicznych, samych lub w powiązaniu z szarą infrastrukturą.

Docelowy termin wdrożenia: styczeń 2019 r.

110. Państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały kontrole, nie były w stanie uwzględnić w zarządzaniu wpływu zmiany klimatu na stopień nasilenia, częstotliwość i lokalizację powodzi. Dostrzegano niektóre trendy, takie jak powodzie gwałtowne, ale nie były one jeszcze brane pod uwagę w modelach dotyczących powodzi (zob. **pkt 81 i 82**).

111. Podnoszenie się poziomu mórz spowodowane zmianą klimatu zwiększa ryzyko zalewania obszarów przybrzeżnych. Większość państw członkowskich uwzględniała zmianę klimatu tylko podczas ustanawiania obszarów o potencjalnie istotnym ryzyku powodziowym na obszarach przybrzeżnych. Trybunał stwierdził jednak, że w większości przypadków nie było jasne, w jaki sposób przyszłe trendy w zakresie podnoszenia się poziomu mórz zostały uwzględnione w zastosowanych metodykach. Świadomość na temat prawdopodobnego podnoszenia się poziomu mórz i planowanie w tym zakresie będą miały coraz większe znaczenie dla większości państw członkowskich, w szczególności posiadających najważniejsze miasta, mieszkańców i infrastrukturę w regionach przybrzeżnych (zob. **pkt 83-85**).

112. Państwa członkowskie zasadniczo wykorzystywały dane historyczne, co wiąże się z ryzykiem braku odzwierciedlenia rosnących i zmieniających się zagrożeń wynikających ze

zmiany klimatu. Podczas mapowania prawdopodobieństwo powodzi jest wyrażane pod względem „częstotliwości występowania” lub jako wartość procentowa odzwierciedlająca prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi w danym roku. Takie wartości, oparte na danych historycznych, nie odzwierciedlają przyszłych warunków meteorologicznych ani potencjalnych zmian w częstotliwości i dotkliwości powodzi. Na decyzje inwestycyjne często wpływa ten sam błąd systematyczny. Konsekwencje powodzi gwałtownych i wpływ podnoszenia się poziomu mórz mogą być niedoszacowane, co prowadzi do ryzyka szybszego uznania inwestycji za nieadekwatne i przekształcenia ich w „aktywa osierocone” (zob. **pkt 86-88**).

Zalecenie 6 – Lepsze włączenie skutków zmiany klimatu do zarządzania ryzykiem powodziowym

A – **Komisja**, pełniąc swoją funkcję nadzorczą na podstawie dyrektywy powodziowej, powinna kontrolować, czy plany zarządzania ryzykiem powodziowym obejmują środki mające na celu zwiększenie wiedzy i modelowanie wpływu zmiany klimatu na powodzie.

Docelowy termin wdrożenia: lipiec 2019 r.

B – podczas przeglądu dokumentów wymaganego w ramach drugiego cyklu dyrektywy powodziowej **Komisja**, pełniąc swoją funkcję nadzorczą na podstawie dyrektywy powodziowej, powinna kontrolować, czy państwa członkowskie:

- a) oszacowują i modelują wpływ zmiany klimatu na powodzie za pomocą studiów i badań naukowych;
- b) opracowują odpowiednie narzędzia w celu lepszego analizowania i prognozowania:
 - powodzi opadowych, w tym powodzi gwałtownych;
 - zalewania obszarów przybrzeżnych spowodowanego podnoszeniem się poziomu mórz;
- c) w przypadku gdy zmiany klimatu nie można określić pod względem ilościowym, planują elastyczne środki w celu dostosowania poziomu ochrony w razie potrzeby.

Docelowy termin wdrożenia: marzec 2019 r. (wstępne oceny ryzyka powodziowego) i marzec 2022 r. (plany zarządzania ryzykiem powodziowym).

113. W kontekście zwiększającego się ryzyka związanego z klimatem (zob. **pkt 4-13**) ubezpieczenie stanowi narzędzie zarządzania ryzykiem powodziowym (zob. **pkt 16**). Choć istnieją różne modele ubezpieczenia, w państwach członkowskich, w których przeprowadzone zostały wizyty, najczęściej stosowane było zapewnianie nieobowiązkowych prywatnych ubezpieczeń na wypadek powodzi. W państwach członkowskich, które zdecydowały się na zastosowanie prywatnych ubezpieczeń na wypadek powodzi, ochrona ubezpieczeniowa pozostawała niska, co oznaczało utrzymującą się niedoskonałość rynku. Trybunał odnotował, że współpraca między sektorem publicznym i prywatnym w odniesieniu do ubezpieczenia na wypadek powodzi zwiększała zakres ochrony mienia (zob. **pkt 89-94**).

Zalecenie 7 – Zwiększanie świadomości publicznej na temat korzyści płynących z ubezpieczenia na wypadek powodzi i dążenie do zwiększenia zakresu ochrony

Komisja, podczas przeglądu planów zarządzania ryzykiem powodziowym w drugim cyklu, powinna sprawdzać, czy państwa członkowskie zaplanowały działania w celu:

- a) zwiększenia świadomości publicznej na temat korzyści z ochrony ubezpieczeniowej przed ryzykiem powodziowym; oraz
- b) zwiększenia ochrony, np. w drodze współpracy między publicznym i prywatnym sektorem w odniesieniu do ubezpieczeń na wypadek powodzi.

Docelowy termin wdrożenia: marzec 2022 r.

114. Wdrożone zostały pewne regulacje dotyczące użytkowania gruntów i planowania przestrzennego w celu ograniczenia ryzyka powodziowego, ale państwa członkowskie muszą jeszcze podjąć dodatkowe działania. Wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzone zostały wizyty, wprowadziły pewne zasady planowania przestrzennego ograniczające określone działania na obszarach podatnych na powodzie lub zakazujące takich działań. Trybunał odnotował przypadki, w których państwa członkowskie wyraźnie włączyły swoją politykę planowania przestrzennego do zarządzania ryzykiem powodziowym (zob. **pkt 95 i 96**).

115. Pewne krajowe regulacje dotyczące użytkowania gruntów i planowania przestrzennego nie były jednak wystarczająco szczegółowe i kompletne, aby prawidłowo uwzględniać ryzyko powodziowe. Niektóre plany zarządzania ryzykiem powodziowym obejmowały środki mające

na celu zaktualizowanie regulacji w sprawie planowania lub lepsze włączenie planowania przestrzennego w zarządzanie ryzykiem powodziowym, co świadczy o dostrzeganiu braków w obecnych przepisach, jednak środki te nie zostały jeszcze wdrożone. Nawet jeśli dostępne były środki prawne w celu przenoszenia mienia, takie jak wyłączenie, uprawnienia te były wykorzystywane rzadko lub tylko w ostateczności (zob. [pkt 97-99](#)).

Zalecenie 8 – ocena zgodności planów zarządzania ryzykiem powodziowym z zasadami planowania przestrzennego

Komisja, pełniąc swoją funkcję nadzorczą na podstawie dyrektywy powodziowej, powinna:

- a) kontrolować, czy państwa członkowskie korzystały ze swoich planów zarządzania ryzykiem powodziowym w celu oceny zakresu, w jakim zasady planowania przestrzennego w państwach członkowskich są odpowiednio zaprojektowane i skutecznie egzekwowane na obszarach zagrożonych powodzią; oraz
- b) upowszechniać dobre praktyki i wytyczne wśród państw członkowskich.

Docelowy termin wdrożenia: marzec 2020 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy Nikolaos MILIONIS, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu 19 września 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK I**RÓŻNE TYPY PROJEKTÓW PRZECIWPOWODZIOWYCH**

Równina zalewowa wykorzystywana także jako pastwisko dla ekologicznej hodowli krów mlecznych (Niderlandy)



Wał rzeczny z usuwanymi ścianami umożliwiający kontrolowane zalewanie jednego z brzegów rzeki w celu ochrony przeciwnego, gęsto zaludnionego brzegu (Słowenia)



Suchy zbiornik wykorzystywany do tymczasowego magazynowania wody w celu ograniczenia ryzyka zalewania miast położonych w dół biegu rzeki. Zbiornik o powierzchni 110 hektarów jest także wykorzystywany na potrzeby rolnictwa (Włochy)



Wał nadbrzeżny w celu zapobiegania zalewaniu dzielnicy mieszkaniowej. Wysokość wału można zwiększać w przyszłości, jeśli wzrośnie zagrożenie powodziowe (Bułgaria)

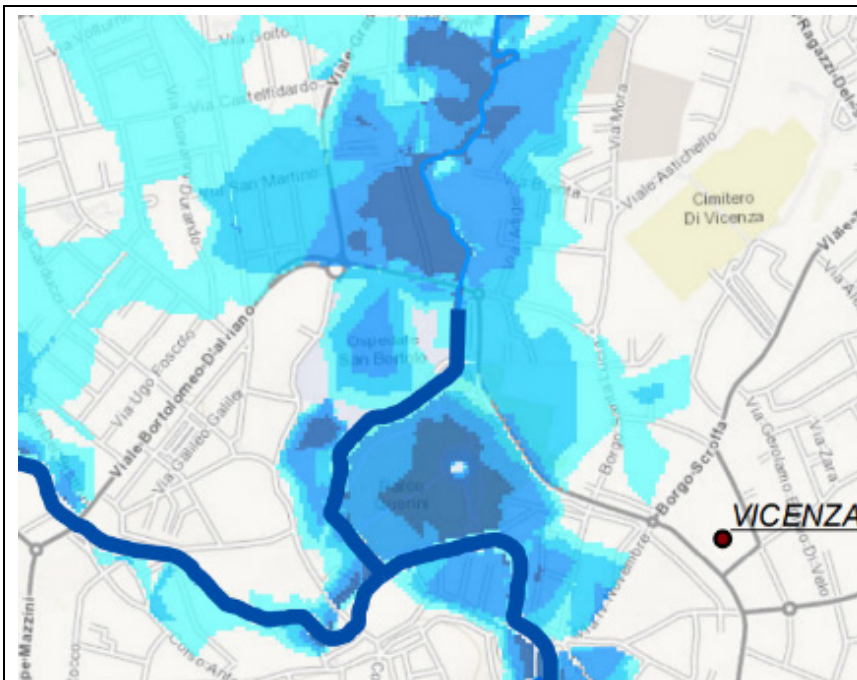


Wzniesiony mur o długości 200 m u zbiegu dwóch rzek, w miejscu, gdzie w przeszłości występowały powodzie (Hiszpania)

Sieć monitorowania meteorologicznego gromadząca dane wykorzystywane w modelowaniu i ocenie ryzyka, zapewniające wkład w kształtowanie polityki opartej na dowodach (Portugalia)



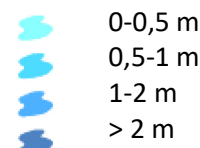
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAŁĄCZNIK II**PRZYKŁAD MAPY ZAGROŻENIA I RYZYKA POWODZIOWEGO**

Mapa zagrożenia w mieście Vicenza w przypadku powodzi z prawdopodobieństwem wystąpienia wynoszącym 1%
 Źródło: mapy internetowe opublikowane dla dorzecza Alp Wschodnich, Włochy.

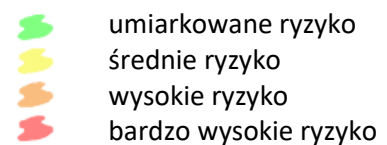
Legenda:

Klasy wysokości wody:





Legenda:


Klasy ryzyka:



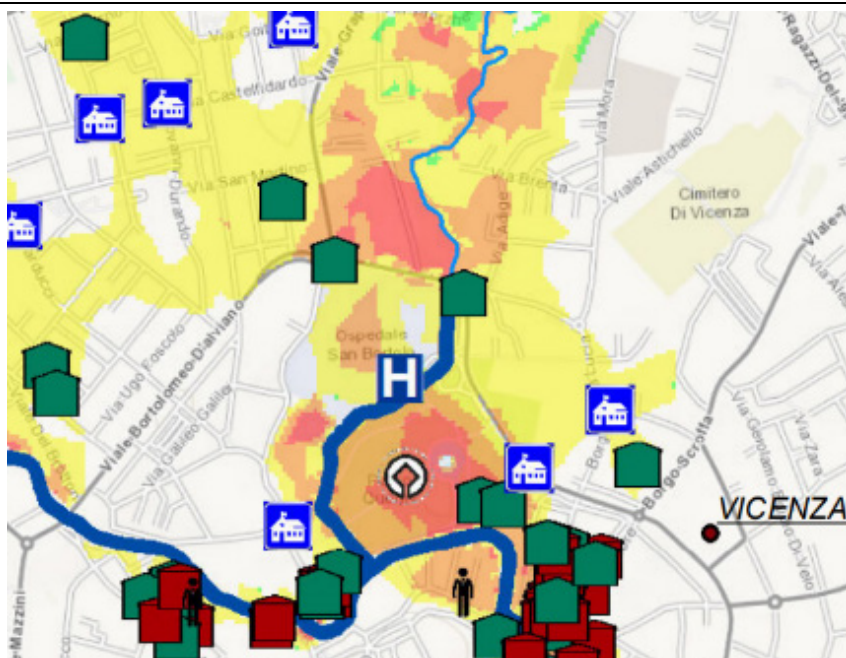
Symbole na mapie oznaczają:

 Mniej niż 500 zagrożonych osób

  Budynki i obiekty o znaczeniu kulturowym

 Obiekt umieszczony na liście światowego dziedzictwa UNESCO

 Szkoły



Mapa ryzyka w mieście Vicenza w przypadku powodzi z prawdopodobieństwem wystąpienia wynoszącym 1%
 Źródło: mapy internetowe opublikowane dla dorzecza Alp Wschodnich, Włochy.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„DYREKTYWA POWODZIOWA: POSTĘPY W OCENIE RYZYKA, JEDNAK WYMAGANA POPRAWA PLANOWANIA I WDRAŻANIA”

STRESZCZENIE

V. Za zidentyfikowanie i zabezpieczenie źródeł finansowania odpowiadają państwa członkowskie. Istnieją możliwości wsparcia przez UE powiązanych projektów, w tym projektów transgranicznych (w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej (Interreg) sfinansowano różne inwestycje na potrzeby zapobiegania powodziom, jak również na potrzeby gotowości i reagowania na nie), jednak biorąc pod uwagę ograniczony budżet UE, ważną rolę odgrywają również państwa członkowskie. Działania odnoszące się do strategii makroregionalnych¹, takich jak strategia UE na rzecz regionu Dunaju, przyczyniają się do kształtowania działań krajowych dzięki przyjmowaniu podejścia transgranicznego, np. w przypadku krajowych programów zwalczania klęsk żywiołowych w kilku krajach.

VI. W odniesieniu do lat 2021–2027 Komisja zaproponowała, żeby instytucje zarządzające programami polityki spójności musiały „zapewnić, że wybrane operacje stanowią najkorzystniejszą relację między kwotą wsparcia, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami”. Przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści może być skutecznym narzędziem realizacji tego wymogu.

Komisja będzie nadal promować i wspierać stosowanie ugruntowanej metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści.

W okresie programowania 2014–2020 analiza kosztów i korzyści jest wymagana w przypadku inwestycji finansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) lub Funduszu Spójności, które są dużymi projektami w rozumieniu art. 100 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów². Ponadto w grudniu 2014 r. Komisja wydała przewodnik dotyczący analizy kosztów i korzyści na okres programowania 2014–2020 jako narzędzie ekonomicznej oceny polityki spójności na lata 2014–2020.

Chociaż w dyrektywie powodziowej (art. 7) wspomina się o planowaniu przestrzennym, użytkowaniu gruntów, naturalnych obszarach retencyjnych wód oraz kontrolowanym zalewaniu niektórych obszarów, które mają znaczenie dla promowania zielonej infrastruktury zamiast rozwiązań z zakresu szarej infrastruktury, przepisy prawne regulujące europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (fundusze ESI), dyrektywę powodziową i ramową dyrektywę wodną nie nakładają obowiązku stosowania zielonej infrastruktury.

VIII.

Tiret pierwsze: Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na zalecenie 1.

Tiret drugie: Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na zalecenie 2.

¹ „Strategia makroregionalna” oznacza zintegrowane ramy zatwierdzone przez Radę Europejską; strategia makroregionalna może otrzymywać wsparcie m.in. w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, aby sprostać wspólnym wyzwaniom, przed którymi stoi określony obszar geograficzny i które odnoszą się do państw członkowskich i państw trzecich położonych na tym samym obszarze geograficznym, korzystających tym samym ze wzmocnionej współpracy na rzecz osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; zob. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

Tiret trzecie: Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na zalecenie 3.
Tiret czwarte: Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na zalecenia 4 i 5.
Tiret piąte: Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na zalecenia 6 i 7.
Tiret szóste: Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na zalecenie 8.

WSTEP

17. Inicjatywa rescEU prowadzona przez Dyрекcję Generalną ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO) może również odegrać rolę, jeżeli chodzi o wkład UE w zapobieganie lub łagodzenie negatywnych skutków powodzi³.

21. Aby zapewnić efektywne i skuteczne wykorzystanie funduszy ESI, na początku okresu programowania państwa członkowskie przygotowały umowę partnerstwa określającą ich strategię, priorytety i ustalenia dotyczące wdrażania funduszy, w tym komplementarność i spójność z innymi unijnymi i krajowymi/regionalnymi instrumentami wsparcia.

22. Dane dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności przekazywane są łącznie dla wszystkich rodzajów ryzyka.

24. Aby poprawić jakość gromadzonych informacji, Komisja zaproponowała bardziej szczegółowy podział w następnych wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027, uwzględniający dane dotyczące przydziału środków z EFRR i Funduszu Spójności na rzecz interwencji „Środki w zakresie dostosowania do zmiany klimatu oraz ochrony przed zagrożeniami związanymi z klimatem dotyczące: powodzi (w tym zwiększenie świadomości, ochrona ludności oraz systemy i infrastruktura zarządzania klęskami żywiołowymi)” oraz wskaźnik rezultatu dotyczący „Liczby ludności odnoszącej korzyści ze środków ochrony przeciwpowodziowej”.

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) wspiera zarządzanie ryzykiem w rolnictwie i leśnictwie, przy czym może ono obejmować zapobieganie powodziom, przywracanie potencjału rolniczego i leśnego zniszczonego przez powodzie oraz wykorzystanie instrumentów zarządzania ryzykiem (np. ubezpieczeń i funduszy wspólnego inwestowania). Wydatki publiczne ogółem: około 4,8 mld EUR, z czego do tej pory wydano 0,7 mld EUR. Inne środki w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich mogą mieć pośredni wpływ na zapobieganie powodziom i zmniejszanie szkód spowodowanych przez powodzie.

UWAGI

Ramka 6 – Finansowanie UE: ważne źródło finansowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym

Komisja przypomina, że programy w ramach funduszu ESI i plany zarządzania ryzykiem powodziowym obejmują różne okresy.

Akapit trzeci: Mówiąc ogólniej, na potrzeby osi priorytetowej 5 rumuńskiego dużego programu operacyjnego na rzecz infrastruktury na lata 2014–2020 przeznaczono 479 mln EUR na

³ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komitetu Regionów. Wzmocnienie unijnego zarządzania klęskami żywiołowymi: rescEU – solidarność i odpowiedzialność (COM(2017) 773 final, 23.11.2017 r.) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0773&qid=1538392297201&from=EN>) oraz wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności // COM(2017) 772 final // 2017/0309 (COD) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0772&qid=1538392496745&from=EN>). Zob. strona internetowa: https://ec.europa.eu/echo/news/resceu_en

przystosowanie się do zmiany klimatu, zapobieganie ryzyku i zarządzanie ryzykiem, w tym na projekty zarządzania ryzykiem powodziowym.

55. Hiszpańska umowa partnerstwa w zakresie funduszy ESI dotyczy podstawowych kompetencji wspólnot autonomicznych w dziedzinie zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem. W następstwie zidentyfikowania zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem jako szczególnie słabej strony na podstawie analizy SWOT⁴, dodano te dwa elementy jako priorytety finansowania do odpowiednich programów operacyjnych (PO). W obecnym okresie środki zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, w tym środki przeciwpowodziowe, przewidziano w czterech hiszpańskich regionalnych programach operacyjnych. Są to programy operacyjne Galicja, Kraj Basków, Andaluzja i Wyspy Kanaryjskie.

56. Rumunia zamierza wykorzystać 35 % całości środków przedzielonych na oś priorytetową programu dotyczącą „Promowania przystosowania się do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania nim” (zob. odpowiedź Komisji na ramkę 6) na potrzeby realizacji projektu odbudowy obszarów przybrzeżnych dotkniętych erozją, którego celem jest wyeliminowanie ryzyka erozji, przyniesienie korzyści społecznościom lokalnym i wniesienie wkładu w sieć Natura 2000.

57. Oprócz wymiany informacji (co stanowi jedno z działań współfinansowanych przez projekty transgraniczne), w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej (Interreg) sfinansowano różne inne inwestycje na rzecz zapobiegania powodziom, jak również na rzecz gotowości i reagowania na nie.

Pomimo faktu, że projekty współpracy jako takie mają ograniczony budżet po stronie UE, ich ogólny wpływ jest znacznie większy, ponieważ mogą pociągnąć za sobą większe inwestycje na szczeblu krajowym w sposób skoordynowany na poziomie międzynarodowym (transnarodowym).

60. W odniesieniu do funduszy ESI organy krajowe są odpowiedzialne za ustanawianie kryteriów wyboru operacji, ogłaszanie zaproszeń do składania wniosków, ocenę i wybór projektów do finansowania.

64. Na potrzeby danych topograficznych i danych dotyczących użytkowania gruntów w Rumunii wykorzystany zostanie projekt katastralny przewidziany w ramach regionalnego programu operacyjnego (265 mln EUR).

68. W okresie programowania 2014–2020 stosowanie analizy kosztów i korzyści jest wymagane w przypadku inwestycji finansowanych w ramach EFRR lub Funduszu Spójności, które są dużymi projektami w rozumieniu art. 100 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów⁵. Zostało to ustanowione w art. 101 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w którym określono informacje niezbędne do zatwierdzenia dużego projektu. Zgodnie z lit. e) w przypadku każdego dużego projektu wymagana jest analiza kosztów i korzyści, w tym analiza ekonomiczna i finansowa, oraz ocena ryzyka. Ponadto w załączniku II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. określono szczegółowe wymagania dotyczące informacji w zakresie analizy finansowej, analizy ekonomicznej, oceny ryzyka i analizy wrażliwości, które należy przedstawić w formularzu wniosku dla dużego projektu. Co więcej, w grudniu 2014 r. Komisja wydała przewodnik dotyczący analizy kosztów i korzyści na okres programowania 2014–2020 jako narzędzie ekonomicznej oceny polityki spójności na lata 2014–2020. Jest to aktualizacja poprzedniego przewodnika, który stosowano w okresie programowania 2007–2013.

⁴ Mocne strony, słabe strony, szanse i zagrożenia

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

70. Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i przeprowadzi dalszą ocenę tej kwestii zgodnie z komunikatem Komisji „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu” z dnia 19 stycznia 2017 r.

73. W Republice Czeskiej zieloną infrastrukturę wspiera się nie tylko jako środek przeciwpowodziowy. Wiele projektów jest wspieranych jako działalność związana z ochroną przyrody, która pośrednio przyczynia się do realizacji celów planu zarządzania ryzykiem powodziowym.

74. W odniesieniu do Bułgarii Komisja uważa, że cele krajowej strategii w zakresie różnorodności biologicznej do 2020 r. są zgodne ze strategią UE na rzecz zielonej infrastruktury. Bułgaria zamierza zintegrować swoją krajową sieć ekologiczną z unijną i globalną siecią ekologiczną oraz uruchomić transgraniczne obszary, strefy i korytarze chronione. Pierwsze transgraniczne tereny podmokłe chronione na mocy konwencji ramsarskiej wskazano w 2013 r., przy czym Bułgaria i Rumunia wspólnie zarządzają następującymi obszarami: Silver-İezerul Calarasi, kompleksem wysp Belene-Suhaia oraz wyspą Ibisza-Bistec. Bułgaria została włączona do inicjatywy europejskiego zielonego pasa.

75. Jeżeli chodzi o Rumunię, projekt katastralny, o którym wspomniano w odpowiedzi na pkt 64, ma być zrealizowany w bieżącym okresie programowania.

W odniesieniu do Bułgarii wdrożono szereg działań⁶, w tym ocenę stanu siedlisk nadbrzeżnych oraz wpływu zmian cieków wodnych na różnorodność biologiczną w dolnym biegu rzek. W ramach krajowego planu na rzecz najważniejszych terenów podmokłych w Bułgarii na lata 2013–2022 określono priorytety w zakresie ochrony, utrzymania i odtwarzania, a także środki horyzontalne na rzecz ochrony i zrównoważonego użytkowania terenów podmokłych⁷. Bułgaria nadal stoi jednak przed wieloma wyzwaniami związanymi z wdrażaniem zielonej infrastruktury.

76. Ramy prawne EFRROW zapewniają państwom członkowskim zestaw nieobowiązkowych instrumentów, z których można korzystać, aby promować zarządzanie ryzykiem w rolnictwie i leśnictwie.

Pomimo promowania przez Komisję zastosowań zielonej infrastruktury, opierająca się na ocenie potrzeb decyzja o przyjęciu środków przeciwpowodziowych – w tym zielonej infrastruktury – leży w gestii państw członkowskich.

Definicję zielonej infrastruktury należy jednak opracować na szczeblu państw członkowskich w ramach (nieobowiązkowej) strategii na rzecz zielonej infrastruktury, której większość państw członkowskich jeszcze nie opracowała.

Jak wspomniano w odpowiedzi na pkt 24, środki w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich mogą mieć pośredni wpływ na zapobieganie powodziom (operacje mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i amoniaku) i ograniczanie szkód powodowanych przez powodzie (np. utrzymywanie roślinności w glebie, aby zapobiec erozji).

77. Walka ze zmianą klimatu jest jednym z priorytetów polityki Komisji. Oprócz dyrektywy powodziowej Komisja ustanowiła kompleksowy pakiet przepisów i innych instrumentów służących

⁶ Działania te są związane z różnymi środkami ujętymi w krajowym planie ochrony różnorodności biologicznej na lata 2005–2010.

⁷ Plan obejmuje działania na rzecz połączenia siedlisk na terenach podmokłych w sposób przestrzenny i funkcjonalny, zgodnie z koncepcją zielonej infrastruktury. Prowadzone są liczne lokalne inicjatywy na rzecz odtwarzania, często obejmujące partnerstwa między NGO, lokalnymi zainteresowanymi stronami i instytucjami zarządzającymi obszarami chronionymi.

łagodzeniu zmiany klimatu (ograniczenie emisji gazów cieplarnianych) i przystosowaniu się do niej (do skutków zmiany klimatu), szczególnie w kontekście strategii na rzecz unii energetycznej.

87. Decyzje inwestycyjne i ustalanie priorytetów finansowania należą do kompetencji krajowych lub regionalnych zgodnie ze szczeblem planowania. Co więcej, przy wskazaniu inwestycji prywatnych jest to decyzja oparta na dostępności funduszy prywatnych.

90. Ramy prawne EFRROW zapewniają państwom członkowskim zestaw nieobowiązkowych instrumentów, z których można korzystać, aby promować zarządzanie ryzykiem w rolnictwie i leśnictwie.

Niedawna zmiana rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 (rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich) miała na celu rozwiązanie niektórych problemów, które utrudniały stosowanie przez państwa członkowskie instrumentów zarządzania ryzykiem. Państwa członkowskie mogą teraz przyznawać wsparcie m.in. na rzecz umów ubezpieczeniowych pokrywających straty produkcyjne przekraczające 20 % średniej rocznej produkcji. Umowy mogą też pokrywać straty wynikające z powodzi. Stosowanie tych instrumentów jest uzależnione od tego, czy państwa członkowskie wprowadzą je do odpowiednich programów rozwoju obszarów wiejskich.

WNIOSKI I ZALECENIA

Zalecenie 1 – poprawa rozliczalności

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W odniesieniu do drugiego planu zarządzania ryzykiem powodziowym w załączniku do dyrektywy powodziowej przewidziano „ocenę postępów na drodze do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 7 ust. 2”, a Komisja – w ramach oceny pierwszych planów zarządzania ryzykiem powodziowym państw członkowskich – sprawdza już, czy państwa członkowskie wyznaczyły wymierne i określone w czasie cele, i jej ustalenia zostaną udostępnione państwom członkowskim (i ostatecznie opinii publicznej) w celu rozpowszechnienia dobrych praktyk.

Każde państwo członkowskie powinno w tym celu ustalić metodę. Dyrektywa nie określa jednak, w jaki sposób państwa członkowskie powinny przeprowadzać ocenę postępów w osiąganiu celów, ani też nie ma wyraźnego popartego instrumentem prawnym wskaźnika, który mógłby posłużyć za punkt odniesienia, czy wskaźnika zastępczego służącego porównywaniu postępów.

Zgodnie z art. 16 dyrektywy powodziowej Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie regularne sprawozdania dotyczące wykonania tej dyrektywy. Pierwsze sprawozdanie zostanie opublikowane do grudnia 2018 r., a kolejne będą publikowane co sześć lat. Komisja uznaje zatem, że zalecenie zostanie w pełni zrealizowane do grudnia 2024 r.

103. Istnieją możliwości wsparcia przez UE powiązanych projektów, w tym projektów transgranicznych (zob. odpowiedź do pkt 57), jednak biorąc pod uwagę ograniczony budżet UE, ważną rolę odgrywają również państwa członkowskie. Jeżeli chodzi o finansowanie inwestycji transgranicznych, pomimo faktu, że projekty współpracy jako takie mają ograniczony budżet ze strony UE, ich ogólny wpływ jest znacznie większy, ponieważ mogą one pociągnąć za sobą większe inwestycje na szczeblu krajowym w sposób skoordynowany na poziomie międzynarodowym (transnarodowym). Działania odnoszące się do strategii makroregionalnych⁸,

⁸ „Strategia makroregionalna” oznacza zintegrowane ramy zatwierdzone przez Radę Europejską; strategia makroregionalna może otrzymywać wsparcie m.in. w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, aby sprostać wspólnym wyzwaniom, przed którymi stoi określony obszar geograficzny i które odnoszą się do państw członkowskich i państw trzecich położonych na tym samym obszarze geograficznym, korzystających tym samym ze wzmocnionej współpracy na rzecz

takich jak strategia UE na rzecz regionu Dunaju, przyczyniają się do kształtowania działań krajowych dzięki przyjmowaniu podejścia transgranicznego, np. w przypadku krajowych programów zwalczania klęsk żywiołowych w kilku krajach. Wdrożono lub opracowano kilka projektów makroregionalnych w dziedzinie gospodarki wodnej i ryzyka środowiskowego, w szczególności tych związanych z powodzią, które nasilają się przez zmianę klimatu.

Zalecenie 2 – poprawa identyfikacji zasobów finansowych w planach zarządzania ryzykiem powodziowym, w tym na potrzeby działań transgranicznych

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

W ramach oceny pierwszych planów zarządzania ryzykiem powodziowym państw członkowskich Komisja sprawdza już, czy państwa członkowskie 1) określiły źródła finansowania, 2) ustaliły harmonogram, oraz 3) dokonują przeglądu zakresu, w jakim ma miejsce współpraca transgraniczna (w tym w zakresie wspólnych działań). Komisja opublikuje swoje ustalenia do grudnia 2018 r. Sprawdzenie, czy źródła finansowania określone przez państwa członkowskie w planie zarządzania ryzykiem powodziowym są zgodne z dostępnym finansowaniem (które może mieć charakter współfinansowania przez UE), nie leży jednak w gestii Komisji, ponieważ oznaczałoby to posiadanie przez nią dostępu do przepisów budżetowych państw członkowskich i ich kontrolę, w szczególności na poziomie poszczególnych inwestycji.

Zgodnie z art. 16 dyrektywy powodziowej Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie regularne sprawozdania dotyczące wykonania tej dyrektywy. Pierwsze sprawozdanie zostanie opublikowane do grudnia 2018 r., a kolejne będą publikowane co sześć lat. Komisja uznaje zatem, że zalecenie zostanie zrealizowane do grudnia 2024 r.

104. Jest to kwestia krajowych kompetencji, planowania i wyborów.

Zalecenie 3 – udoskonalenie procedur nadawania priorytetów i uzyskiwanie dobrego stosunku wartości do ceny

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja zajmuje stanowisko jedynie w odniesieniu do pierwszej części zalecenia (współfinansowanie środków przeciwpowodziowych traktowanych priorytetowo zgodnie z przyszłymi planami zarządzania ryzykiem powodziowym), ponieważ uznano, że drugie zdanie (nadawanie priorytetów przez państwa członkowskie) jest skierowanym do państw członkowskich zaleceniem podjęcia dalszych działań.

Już obecnie w ramach oceny pierwszych planów zarządzania ryzykiem powodziowym państw członkowskich Komisja sprawdza, czy i w jaki sposób państwa członkowskie nadały priorytet działaniom, a swoje ustalenia opublikuje do grudnia 2018 r. Należy jednak zauważyć, że załącznik do dyrektywy wymaga jedynie „opisu zasad określania stopnia priorytetowości” oraz „zestawienia środków [...] i wskazania stopnia ich priorytetowości”, co oznacza, że w tekście prawnym nie nakłada się wymogu zatwierdzania lub odrzucania metody określania przez państwa członkowskie stopnia priorytetowości w oparciu o konkretne kryteria.

W odniesieniu do funduszy ESI przepisy prawne regulujące te fundusze nie przewidują takiej roli Komisji w ramach zarządzania dzielonego w odniesieniu do ustanawiania kryteriów wyboru operacji, ogłaszania zaproszeń do składania wniosków, oceny i wyboru projektów do finansowania.

Organizacja tego procesu należy do państw członkowskich. Nie uległo to zmianie we wniosku Komisji na lata 2021–2027.

Jako warunki wstępne dotyczące finansowania (zwane warunkami podstawowymi) w odniesieniu do wsparcia w ramach EFRR / Funduszu Spójności na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała jednak, aby inwestycje w zapobieganie ryzyku i zarządzanie ryzykiem były zgodne z krajowym lub regionalnym planem zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi. Jest to podejście podobne do podejścia przyjętego w latach 2014–2020, lecz wzmocnione i oferujące zintegrowane podejście do wszystkich zagrożeń.

W odniesieniu do analizy kosztów i korzyści Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich i popiera to zalecenie. W odniesieniu do lat 2021–2027 Komisja zaproponowała, żeby instytucje zarządzające programami polityki spójności musiały „zapewnić, że wybrane operacje stanowią najkorzystniejszą relację między kwotą wsparcia, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami”. Przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści może być skutecznym narzędziem realizacji wspomnianego wyżej wymogu.

Komisja będzie nadal promować i wspierać stosowanie ugruntowanej metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści.

Tiret pierwsze: Choć dyrektywa powodziowa stanowi, że „Plany zarządzania ryzykiem powodziowym uwzględniają odpowiednie aspekty, **takie jak** koszty i korzyści [...]” (art. 7 ust. 3, dodano pogrubienie), można argumentować, że koszty i korzyści są przywoływane jako przykład kategorii aspektów, które należy wziąć pod uwagę, oraz że uwzględnienie kosztów i korzyści nie jest równoznaczne z analizą kosztów i korzyści. Ponadto przypomina się, że w załączniku do dyrektywy określono, że analiza kosztów i korzyści, służąca ocenie środków mających ponadnarodowe skutki, ma być elementem wchodzącym w skład planu zarządzania ryzykiem powodziowym, **jeżeli jest to możliwe** [dodano pogrubienie].

Tiret drugie: Odpowiednie kryterium do stosowania przez państwa członkowskie wprowadzono już w dyrektywie powodziowej (art. 7 ust. 4): „W myśl zasady solidarności plany zarządzania ryzykiem powodziowym, ustanowione przez jedno państwo członkowskie, nie mogą obejmować środków, które poprzez swój zasięg i wpływ w znaczący sposób zwiększają ryzyko powodziowe w górę lub w dół biegu rzeki na terenie innych krajów w tym samym dorzeczu lub zlewni, chyba że środki te skoordynowano i zainteresowane państwa członkowskie znalazły wspólne rozwiązanie w ramach art. 8”.

Zalecenie 4 – osiągnięcie w państwach członkowskich zgodności z ramową dyrektywą wodną Komisja przyjmuje to zalecenie.

Już obecnie w ramach oceny pierwszych planów zarządzania ryzykiem powodziowym państw członkowskich Komisja sprawdza, czy państwa członkowskie wprowadziły przepisy i koordynują swoje działania w ramach dyrektywy powodziowej i ramowej dyrektywy wodnej oraz czy cele środowiskowe ramowej dyrektywy wodnej są przestrzegane, a swoje ustalenia opublikuje do grudnia 2018 r.

Ponadto Komisja nalega na prawidłowe stosowanie art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej w odniesieniu do nowych modyfikacji (w tym infrastruktury przeciwpowodziowej) jednolitych części wód. W styczniu 2018 r. na stronie internetowej Centrum zasobów dotyczących komunikacji i informacji dla organów administracji, przedsiębiorstw i obywateli (CIRCABC)⁹ opublikowano

⁹ https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF

wytyczne dotyczące wspólnej strategii wdrażania art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej, w szczególności w kwestii wsparcia dla państw członkowskich.

Komisja będzie również badać przypadki wykryte lub na które zwrócono jej uwagę i które zagrażają osiągnięciu celu ramowej dyrektywy wodnej, zgodnie z komunikatem Komisji z 2017 r. „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”.

Komisja uważa, że jest to ciągle działanie w ramach jej roli strażnika prawa Unii.

Zalecenie 5 – kontrola przeprowadzenia przez państwa członkowskie analizy wykonalności wdrażania środków ekologicznych, w odpowiednim przypadku w powiązaniu z szarą infrastrukturą

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Już obecnie w ramach oceny pierwszych planów zarządzania ryzykiem powodziowym państw członkowskich, zgodnie z art. 7 dyrektywy powodziowej, Komisja sprawdza, czy państwa członkowskie przyjęły środki na rzecz naturalnego potencjału retencyjnego (szczególny rodzaj zielonej infrastruktury, który może łagodzić skutki powodzi) oraz czy w planach zarządzania ryzykiem powodziowym ujęto ochronę przyrody. Komisja opublikuje swoje ustalenia do grudnia 2018 r.

W stosownych przypadkach Komisja zaleca już stosowanie zielonej infrastruktury w projektach współfinansowanych przez UE. W odniesieniu do funduszy ESI przepisy prawne regulujące te fundusze w ramach zarządzania dzielonego nie przewidują jednak takiej roli Komisji. W związku z tym Komisja nie jest w stanie sprawdzić za każdym razem, gdy wykorzystywane jest współfinansowanie UE, czy państwa członkowskie przeanalizowały wykonalność wdrożenia szczególnych środków ekologicznych.

Zalecenie 6 – lepsze włączenie skutków zmiany klimatu do zarządzania ryzykiem powodziowym

Komisja przyjmuje to zalecenie.

A. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja już teraz ocenia, w jaki sposób państwa członkowskie uwzględniły zmianę klimatu w swoich pierwszych planach zarządzania ryzykiem powodziowym, a swoje ustalenia opublikuje do grudnia 2018 r. Komisja będzie regularnie oceniać i składać sprawozdania na temat sposobu, w jaki państwa członkowskie uwzględniają skutki zmiany klimatu zgodnie z art. 14 ust. 4 i art. 16 dyrektywy powodziowej.

Docelowy termin wdrożenia: zgodnie z art. 16 dyrektywy powodziowej Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie regularne sprawozdania dotyczące wykonania tej dyrektywy. Pierwsze sprawozdanie zostanie opublikowane do grudnia 2018 r., a kolejne będą publikowane co sześć lat. Komisja uznaje zatem, że zalecenie zostanie w pełni zrealizowane do grudnia 2024 r.

Zalecenie 7 – zwiększanie świadomości publicznej na temat korzyści płynących z ubezpieczenia na wypadek powodzi i dążenie do zwiększenia zakresu ochrony

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Dyrektywa powodziowa nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku uwzględniania w ich planach zarządzania ryzykiem powodziowym ubezpieczenia jako środka i nie wszystkie państwa członkowskie udostępniają informacje dotyczące ubezpieczenia w ramach swoich sprawozdań. W związku z tym Komisja nie jest obecnie w stanie przedstawić sprawozdania dotyczącego starań na rzecz zwiększenia zakresu ochrony ubezpieczeniowej w całej UE. Niemniej jednak Komisja sprawdza już, czy i w jaki sposób państwa członkowskie podeszły do ubezpieczenia w swoich pierwszych planach zarządzania ryzykiem powodziowym.

Komisja popiera jednak pomysł zwiększania świadomości publicznej na temat możliwości ubezpieczenia na wypadek powodzi jako mechanizmu przenoszenia ryzyka. Zwiększenie zakresu ochrony ubezpieczeniowej w ramach szeroko zakrojonej strategii zarządzania ryzykiem powodziowym może być dobrym podejściem do przenoszenia ryzyka. Korzyści z ubezpieczenia zależą od kontekstu regulacyjnego w każdym państwie członkowskim oraz specyfiki ryzyka powodziowego w tych państwach członkowskich.

W strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu sformułowano działanie zgodne z zaleceniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Strategia UE nadal obowiązuje i uznaje ryzyko powodziowe za jedno z zagrożeń związanych ze zmianą klimatu.

Docelowy termin wdrożenia (dla przyjętej części zalecenia – zwiększania świadomości publicznej na temat ubezpieczeń): Komisja zamierza opublikować swoją ocenę planów zarządzania ryzykiem powodziowym do grudnia 2018 r.

Zalecenie 8 – ocena zgodności planów zarządzania ryzykiem powodziowym z zasadami planowania przestrzennego

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Lit. a) dotyczy zagospodarowania przestrzennego, a zasady regulujące to zagospodarowanie należą do kompetencji krajowych.

Zalecenie określone w lit. b) wdrożono już w możliwym zakresie, mając na uwadze, że art. 7 dyrektywy powodziowej odnosi się do planowania przestrzennego i (zrównoważonego) zagospodarowania terenu z użyciem wyrażen „takie jak” i „może obejmować”, co można interpretować również jako wskazanie, nie tylko jako wymóg. Komisja opublikowała na swojej stronie internetowej zbiór wytycznych państw członkowskich dotyczących wyznaczania obszarów zagrożonych powodzią oraz odpowiednich przepisów ustawowych i wykonawczych w zakresie planowania przestrzennego w odniesieniu do zagrożenia powodziowego¹⁰ i sprawdza już, czy państwa członkowskie uwzględniły zagospodarowanie przestrzenne w swoich pierwszych planach zarządzania ryzykiem powodziowym, a swoje ustalenia opublikuje do grudnia 2018 r.

¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/pdf/guides_flood_prone_areas_land_use.pdf

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	6.9.2017
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	11.7.2018
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	19.9.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	23.10.2018

PDF

ISBN 978-92-847-1006-5

doi:10.2865/721580

QJ-AB-18-024-PL-N

HTML

ISBN 978-92-847-1005-8

doi:10.2865/802498

QJ-AB-18-024-PL-Q

Powodzie mogą doprowadzić do obrażeń ciała, a nawet do utraty życia, skutkują też znacznymi kosztami ekonomicznymi oraz szkodami w środowisku i dziedzictwie kulturowym. W Europie coraz częściej występują poważne powodzie. W ostatnich latach liczba powodzi gwałtownych o średnim lub dużym stopniu nasilenia wzrosła ponaddwukrotnie w stosunku do końca lat osiemdziesiątych. Zmiana klimatu stanowi czynnik obciążający, powodujący zmiany w strukturze opadów i typach pogody, podnoszenie się poziomu mórz, a w konsekwencji częstsze i poważniejsze powodzie. W odpowiedzi na zwiększającą się częstotliwość występowania powodzi UE przyjęła w 2007 r. dyrektywę powodziową. Trybunał stwierdził, że dyrektywa powodziowa wywarła ogólnie pozytywne skutki, lecz we wdrażaniu działań przeciwpowodziowych zaobserwowano uchybienia związane z przydziałem środków finansowych. Państwa członkowskie rozpoczęły wdrażanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym, lecz niezbędne są usprawnienia w tym zakresie. Nadal aktualne pozostają istotne wyzwania na przyszłość związane z pełniejszym uwzględnieniem zmiany klimatu, ubezpieczeń na wypadek powodzi i planowania przestrzennego w zarządzaniu ryzykiem powodziowym.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.