

Włączanie samorządu lokalnego w zarządzanie ryzykiem powodziowym

Dokumentacja warsztatu
19. maja 2010,
Dyrekcja Krajowa w Dreźnie



Warsztat przeprowadzono w ramach akcji pilotażowej w projekcie LABEL. Projekt LABEL jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach projektu INTERREG CENTRAL EUROPE.

Partner wiodący projektu LABEL:

STAATSMINISTERIUM
DES INNERN



Freistaat
SACHSEN

Andreas Kühl

Referat 45 – Europejskie Planowanie Przestrzenne, Planowanie Specjalistyczne

Tel.: 0049 (0)351-564 3454

Mail: fachplanung-eu@smi-sachsen.de

Koordinacja i opieka merytoryczna nad projektem:



INFRASTRUKTUR & UMWELT
Professor Böhm und Partner

Dr Peter Heiland, Uwe Seibel, Stefanie Greis

Tel.: 0049 (0)6151-8130 0

Mail: label@iu-info.de

www.label-eu.eu



Redakcja

INFRASTRUKTUR & UMWELT, Professor Böhm und Partner

Zdjęcia

Andreas Kühl, Saksońskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Spis treści

1	Powitanie i wprowadzenie	2
2	Samorządowe planowanie i zapobieganie ryzyku: dotychczasowe badania i ich wyniki	2
2.1	Centralne znaczenie planowania samorządowego dla ochrony przeciwpowodziowej	2
2.2	Plany zagospodarowania przestrzennego na terenach zalewowych	3
2.3	Projekt LABEL i projekt pilotażowy „Włączanie samorządu lokalnego w zarządzanie ryzykiem powodziowym”	3
3	Rodzaje zagrożeń dla samorządowych planów zagospodarowania przestrzennego: stan aktualny, deficyty, konieczność działań w przyszłości	4
4	Programy pomocowe rozwoju regionalnego: jaką rolę odgrywają aspekty ochrony przeciwpowodziowej?	7
5	Wyniki prac grup roboczych	7
6	Wniosek, zakończenie	12

Załącznik

- A1 Program warsztatu
- A2 Prezentacje (do ściągnięcia: www.label-eu.eu)
- A3 Lista uczestników

1 Powitanie i wprowadzenie



Przewodniczący Dyrekcji Krajowej, dr Henry Hasenpflug, powitał uczestników warsztatu, a w szczególności czeskich gości z projektu LABEL. Przedstawił on aktualną sytuację, tłumacząc, dlaczego poza techniczną również zapobiegawcza ochrona przeciwpowodziowa stanowi pilne zadanie, znajdujące się przede wszystkim w rękach samorządów lokalnych. Dyrekcja krajowa jako władza średniego szczebla może w znacznym stopniu pomóc w pracach, tak że możliwe będzie stosowne uwzględnienie wszelkich aspektów ochrony przeciwpowodziowej, przede wszystkim w zakresie planowania przestrzennego.

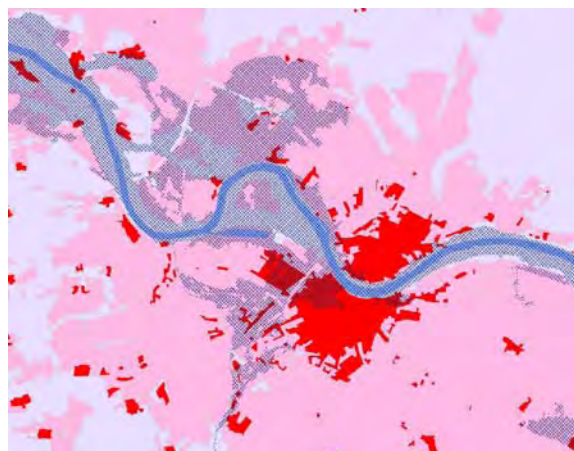


Również dr Fritz Schnabel, kierownik referatu Europejskiego Planowania Przestrzennego, Planowania specjalistycznego w Saksońskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, powitał uczestników warsztatu. Saksońskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zajmuje się od wielu lat międzynarodowym zarządzaniem powodzią. Do tej pory udało się wykonać wiele prac podstawowych. Aktualnie na pierwszy plan wysuwa się wymiana doświadczeń samorządów lokalnych, taka jak na obecnym warsztacie.

2 Samorządowe planowanie i zapobieganie ryzyku: dotychczasowe badania i ich wyniki

2.1 Centralne znaczenie planowania samorządowego dla ochrony przeciwpowodziowej

Peter Seifert z Regionalnego Stowarzyszenia Planistycznego Oberes Elbtal / Osterzgebirge w przystępny sposób przedstawił związek pomiędzy nasilonym osadnictwem na terenach zalewowych i rosnącymi szkodami powodziowymi. Związek pomiędzy zabudowaną powierzchnią i szkodami powodziowymi jest oczywisty: rysunek pokazuje część Drezna: tereny zabudowane ok. roku 1800 i w roku 2006 oraz obszar dotknięty powodzią HQ100 (2004).



- Zabudowa ok. roku 1800
- Zabudowa w roku 2006
- Obszar zalewowy HQ 100 (2004)

Rysunek terenów zabudowanych Drezna i obszaru zalewowego (HQ100); (Peter Seifert, 2010)

Przyczyną rosnących szkód powodziowych jest osadnictwo niedostosowane do obszarów ryzyka. Dlatego rozwiązanie problemu powodzi nie jest możliwe jedynie dzięki budowie obiektów ochronnych – konieczne jest dostosowane do zagrożenia sterowanie budownictwem. Klucz do sukcesu w tej dziedzinie posiadają samorządy lokalne.

2.2 Plany zagospodarowania przestrzennego na terenach zalewowych



Birgit Weber, kierowniczka wydziału Infrastruktura i Transport, Planowanie Przestrzenne, Budownictwo i Mieszkalnictwo Krajowej Dyrekcji w Dreźnie przedstawiła przeprowadzone przez jej urząd badanie budownictwa na terenach zalewowych. Dzięki niemu ma powstać przegląd budownictwa na terenach zalewowych. Kolejnym celem jest ochrona samorządów lokalnych przed wypłacaniem odszkodowań – gminy są zobowiązane do uchylania lub zmiany planów zagospodarowania przestrzennego na terenach zalewowych (obowiązek dostosowania). Zaniechanie tego obowiązku może pociągnąć za sobą roszczenia na podstawie odpowiedzialności władzy publicznej. W pierwszym rzędzie zidentyfikowano i sklasyfikowano wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego w zagrożonych powodzią gminach saksońskich. Poszczególne plany muszą zostać poddane szczegółowej analizie.

W ocenie, które z nich należy dostosować w pierwszym rzędzie, wprowadzono kategoryzację według następujących kryteriów: „położenie na terenie zalewowym”, „stopień realizacji”, „intensywność zagrożeń wg mapy” i in. Zakwalifikowane plany podzielono na cztery kategorie:

- Kategoria I: konieczność niezwłocznego działania
- Kategoria II: istnieje konieczność działania
- Kategoria III: konieczność kontroli
- Kategoria IV: brak konieczności kontroli

W obszarze podległym dyrekcji w Dreźnie zidentyfikowano 155 planów zagospodarowania przestrzennego, dotyczących nowo określonych terenów zalewowych, 34 z nich należy do kategorii I i II. Aktualnie, przy współudziale poszkodowanych gmin i odpowiednich władz odpowiedzialnych za zarządzanie hydrologiczne, trwa sprawdzanie poszczególnych przypadków możliwości dostosowania planów zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione badanie stanowi ponadto podstawę działań akcji pilotażowej LABEL i zostało wplecione w przygotowanie rozmów samorządów, a co za tym idzie, również w warsztat.

2.3 Projekt LABEL i projekt pilotażowy „Włączanie samorządu lokalnego w zarządzanie ryzykiem powodziowym”

Dr Peter Heiland z INFRASTRUKTUR & UMWELT, Prof. Böhm und Partner przedstawił tło, cele i zadania projektu LABEL i akcji pilotażowej „Włączanie samorządu lokalnego w zarządzanie ryzykiem powodziowym”.

Już od 2003 roku w ramach projektu ELLA międzynarodowe partnerstwo działające wzdłuż Łaby zajmuje się zapobieganiem powodziom: podstawy prawne planowania przestrzennego i ochrony przeciwpowodziowej oraz pola działania planistów zostały zestawione, a zalecenia dla gospodarki wodnej, planowania przestrzennego i podniesienia świadomości problemu zostały opracowane (por. również www.ella-intereg.org).

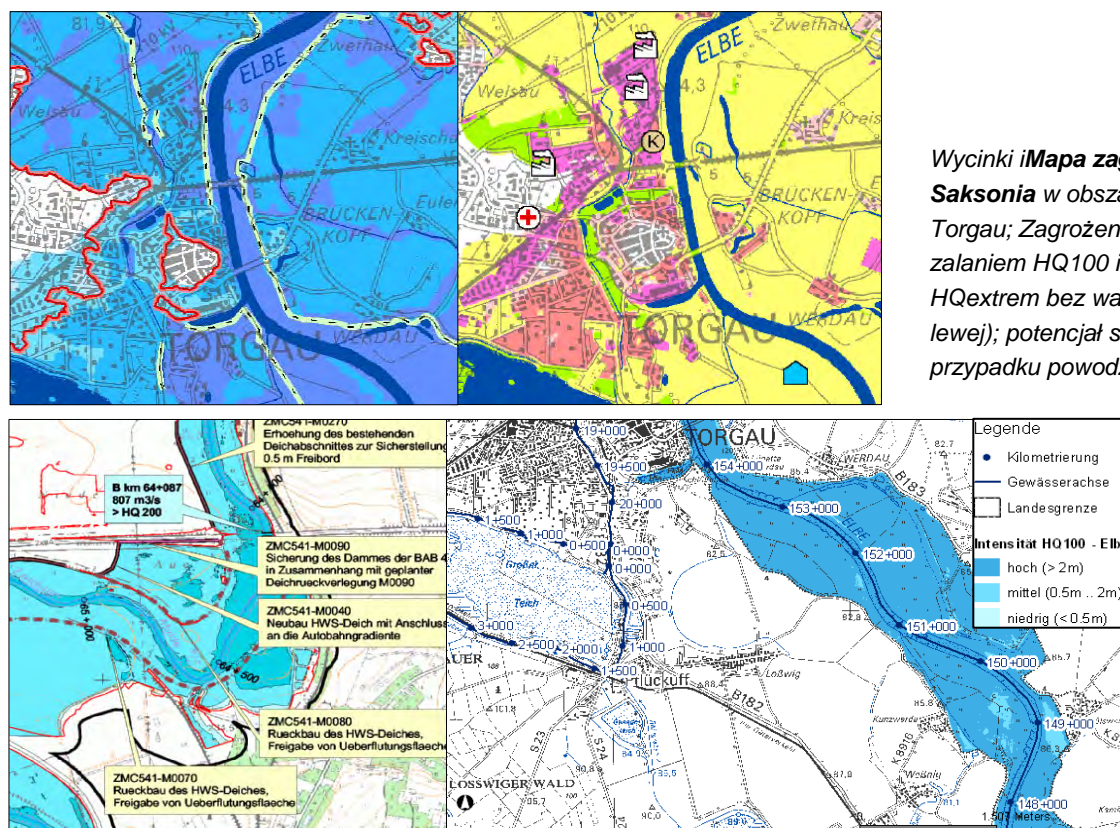
Kolejny projekt, LABEL, koncentruje się na dostosowaniu do istniejącego zagrożenia powodziowego. 20 partnerów z Niemiec (z Saksonii, Saksonii Anhalt, Turyngii i z poziomu federalnego), Czech, Austrii i Węgier współpracuje przy stworzeniu międzynarodowej strategii dostosowania do istniejącego zagrożenia powodziowego i zrównoważonego rozwoju obszaru Łaby. Jednocześnie w regionach mają zostać przeprowadzone specyficzne działania i akcje pilotażowe, stanowiące wzór.

Akcja pilotażowa 8, Włączanie samorządu lokalnego w zarządzanie ryzykiem powodziowym ma na celu zidentyfikowanie konfliktów wykorzystania terenu, znalezienie opcji dostosowawczych, a tym samym obniżenie zagrożenia powodziowego nad rzeką w wyniku wywarcia wpływu na praktykę planistyczną samorządów. W pierwszym rzędzie oceniono planowanie w samorządach i zidentyfikowano konieczność działań odnośnie poszczególnych planów zagospodarowania przestrzennego. Następnie z wybranymi samorządami przedyskutowano istniejące problemy lokalne i ich możliwe rozwiązania. Wnioski tych rozmów zestawiono w formie tez wynikowych, podczas warsztatu mają one zostać omówione, sprawdzone i uzupełnione (por. punkt 5).

3 Rodzaje zagrożeń dla samorządowych planów zagospodarowania przestrzennego: stan aktualny, deficyty, konieczność działań w przyszłości

Matthias Grafe z Saksońskiego Urzędu ds. Środowiska, Rolnictwa i Geologii (LfULG) zaoferował przegląd istniejących map dotyczących powodzi. Przedstawił mapy wskazujące na zagrożenia, koncepcje ochrony przeciwpowodziowej z mapami działań, mapy intensywności HQ100, mapy zagrożeń i komunalne mapy dotyczące ochrony przeciwpowodziowej. Zostały one zebrane w znajdującej się poniżej tabeli i zaprezentowane wraz z wycinkami.

Uczestnikom wytłumaczono również podstawy prawne obowiązujące na określonych terenach zalewowych oraz przepisy regulujące ochronę.



Koncepcja ochrony przeciwpowodziowej; wycinek mapy działań Zwickauer Mulde (po lewej) i mapa intensywności HQ100 (po prawej); Źródło: LfULG

	Treści	Skala	Adresaci	Zastosowanie
Mapa wskazująca na zagrożenia	<ul style="list-style-type: none"> • Zagrożenie zalaniem w przypadku powodzi stulecia i powodzi o ekstremalnym nasileniu bez wałów • Potencjał szkód w przypadku powodzi o ekstremalnym nasileniu 	Mapa przeglądowa (1:100 000)	Władze odpowiedzialne za ochronę przed katastrofami, planowanie przestrzenne	Podstawa rozpoznania konfliktu interesów i akcentów ochrony przeciwpowodziowej, podstawa oznaczeń planowania przestrzennego
Koncepcje ochrony przeciwpowodziowej	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza minionych powodzi • Przedstawienie aktualnego poziomu ochrony • Oznaczenie działań na określonym poziomie ochrony 	Raport & mapy wszystkich zagadnień istotnych z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej (1:10 000)	Podmioty odpowiedzialne za ochronę przeciwpowodziową, władze wydające pozwolenia, poszkodowani	Wg Saksońskiej Ustawy o Gospodarce Wodnej § 99 b; Zintegrowana podstawa planowania ochrony przeciwpowodziowej
Mapa intensywności HQ100	Mapa przedstawia powierzchnię zalaną w przypadku powodzi HQ 100 nad ciekami I. klasy i Łabą, intensywność przedstawiono podając głębokość wody.	Skala: 1:10.000	Podmioty odpowiedzialne za ochronę przeciwpowodziową, władze wydające pozwolenia, poszkodowani	Podstawa planowania przestrzennego, projektowanie działań ochronnych, operacyjna ochrona przeciwpowodziowa
Określone tereny zalewowe	Dla cieków I klasy interwał powtarzalności wynosi zwykle HQ100, dla cieków II klasy – różnie	Skala: 1:25 000; dokładniejsza skala nie jest korzystniejsza	Władze wydające pozwolenia, poszkodowani, planowanie przestrzenne / planowanie wykorzystania terenów	Oznaczenie obszarów zalewowych, które należy zachować jako retencyjne z użyciem restrykcji
Mapa zagrożeń	<ul style="list-style-type: none"> • Zagrożenie powodziowe w przypadku interwałów 20 lub 25, 50, 100, 200 lub 300 lat • Szczegółowy opis procesów zagrożenia 	Dokładna skala (1: 5 000)	Samorząd, straż pożarna, powiaty, ludność, zakłady, władze, media	Podstawa planowania przestrzennego, projektowanie działań ochronnych, operacyjna ochrona przeciwpowodziowa
Gminna mapa informacyjna	Oparta o mapy zagrożeń i informacje z koncepcji	Dokładna skala (1: 5	Gminy, straż pożarna	Gminne mapy informacyjne jako pomoc

	ochrony przeciwpowodziowej oraz dane mapy wskazującej na zagrożenia; brak nowego modelowania hydraulicznego	000)		w przypadku działań operacyjnych i planistycznych, brak mocy prawnej
Gminna mapa stref zagrożenia	<ul style="list-style-type: none"> • Oparta o mapy zagrożenia i dane z mapy wskazującej na zagrożenia • Pomoc w planowaniu zabudowy • Podział na poszczególne strefy zagrożenia • Opracowanie zaleceń komunalnych 	Dokładna skala (1: 5 000)	Gminy, planowanie budowlane	Pomoc w gminnym planowaniu zabudowy

4 Programy pomocowe rozwoju regionalnego: jaką rolę odgrywają aspekty ochrony przeciwpowodziowej?



Michael Holzweißig z Regionalnego Stowarzyszenia Planistycznego Oberes Elbtal / Osterzgebirge przystępnie przedstawił zależność pomiędzy programami wsparcia rozwoju wsi i ochroną przeciwpowodziową.

Dyrektywa dot. zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich w Saksonii otwiera możliwość uzyskania wsparcia m. in. na przekształcenie, ponowne wykorzystanie lub zachowanie zasobów budowlanych na wsi na cele prywatne. Jest to szczególnie atrakcyjne dla młodych rodzin, ponieważ wysokość wsparcia wynosi do 45% na obszarach ILE i 50% na obszarach LEADER. Dyrektywa wskazuje jednak, że działania nie mogą stać w sprzeczności z celami zagospodarowania przestrzennego, ochrony przeciwpowodziowej i NATURY 2000 (2.5.3). Ponadto należy uwzględnić ustalone zapisy regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące ochrony przeciwpowodziowej. Jednak działania w przypadku przekształcenia i ponownego wykorzystania nie mają zwykle wpływu na zmianę zagospodarowania terenu, a zapisów celowych na temat ochrony przeciwpowodziowej na zamieszkanym obszarze brakuje. W wielu przypadkach miejsca objęte działaniem znajdują się na obszarach zagrożonych powodzią. Nawet jeśli z punktu widzenia planowania przestrzennego ze względu na wymienione wcześniej powody interwencja nie jest możliwa, nasuwa się pytanie, czy należy zwiększać potencjał szkód, udzielając wsparcia ze środków publicznych.

Wyjściem mogą być np. wskazówki i konsultacje dot. budowy zgodnej z zagrożeniem powodziowym. Ponadto wymieniono inne możliwości, np. określenie w planie regionalnym zaostrożonych celów lub zapisanie dodatkowych postanowień w dyrektywie ILE (dot. zintegrowanego rozwoju wsi). Również regiony mogą dokonać samoograniczenia na własną odpowiedzialność.

5 Wyniki prac grup roboczych

Uczestnicy podzielili się na dwie grupy: jedna skoncentrowała się na kwestiach hydrologicznych, informacjach i mapach, a druga na instrumentach planowania przestrzennego i budowlanego, szczególnie na planowaniu budowlanym i budownictwie na terenach nie objętych planem. W obu grupach pod dyskusję poddano hipotezy robocze, stanowiące wnioski z dotychczasowych analiz.

Po godzinie grupy zamieniły się, tak że uczestnicy mieli możliwość intensywnej wymiany wyników dyskusji z drugą grupą przez kolejne 30 minut.

Poniżej przedstawiono krótkie streszczenie wyników prac grup roboczych. Dotyczą one też wynikających z rozmów z saksońskimi gminami. Pokazują, że dyskusje uwidoczniły częściowo nowe lub dodatkowe aspekty, ale też potwierdziły cały szereg tez roboczych.



❖ Informacja o zagrożeniach, mapy zagrożeń

Teza 1.1. Mapy zagrożeń i koncepcje ochrony przeciwpowodziowej są znane planistom w samorządach.

W tej kwestii nie udało się osiągnąć jednogłośnie, ponieważ praca w gminach przebiega w bardzo różny sposób w zależności od konkretnego przypadku. Istnieje jednak tendencja do pracy głównie z mapami przedstawiającymi wyznaczone prawnie obszary zalewowe, podczas gdy pozostałe mapy nie odgrywają znaczącej roli w planowaniu budowlanym.

- Samorządy podchodzą do informacji o zagrożeniach w bardzo różny sposób, jednak mapy wskazujące na zagrożenia są używane rzadko, zwykle samorządy ograniczają się do wykorzystania jedynie map o mocy prawnej.
- Mapa zagrożeń HQ100 jest stosowana jedynie wtedy, gdy brak informacji o prawnie oznaczonych obszarach zalewowych.
- W Saksonii jest zbyt wiele różnych map.
- W większych gminach lub powiatach grodzkich korzystanie z map jest mniej problematyczne. Tutaj dostępna jest wiedza, jak odpowiednio z nich korzystać.



Teza 1.2. Pojęcia i różne działania na mapie zagrożeń powodziowych na terenach zalewowych i określenie obszarów poczynione przez planistów regionalnych nie zawsze są dokładnie znane.

Dyskusje pokazują, że faktycznie pojęcia i fachowe informacje sprawiają często problem podczas pracy, szczególnie jeśli chodzi o wartości statystyczne towarzyszące ustaleniom.

- Nie wszyscy znają wielkość statystyczną HQ; poza tym nie można jej używać podczas komunikacji z mieszkańcami, ponieważ jedynie stan wody jest dla nich zrozumiałą wielkością.
- Zaznaczone na wszystkich mapach odniesienie do poziomu wód jest często nieznane.
- Podwyższenie stanu wiedzy w samorządach na temat stosowanych określeń i ich znaczenia oraz stosowania byłyby wskazane.



Teza 1.3. Większość samorządów jest zadowolonych z istniejących informacji na temat zagrożeń. W pojedynczych przypadkach kwestionuje się pewność informacji w mapach zagrożeń. W takich sytuacjach stawiane są pytania o ich stosowanie.

Generalnie teza mówiąca o zadowoleniu została obalona. Przedstawiono m. in. kilka żądań i wskazano na konieczność ulepszeń:

- Ochrona przed zagrożeniem wymaga map przedstawiających również bardzo częste zdarzenia (HQ2 lub HQ5),
- Komunikacja pomiędzy samorządem a instytucją specjalistyczną na temat stosowania map przedstawiających intensywność (np. głębokość wody) wymaga pogłębienia i intensyfikacji.
- Brak powiązania z podstawami prawnymi lub sytuacja prawna jest nieznana, częściowo brakuje wiedzy na temat gospodarki wodnej i zagospodarowania przestrzeni.

- Aktualizacja map nie bezpośrednio po realizacji działania powoduje, że istnieją wątpliwości co do terenów zalewowych przedstawionych na istniejących mapach. Zalecana jest lepsza komunikacja z instytucjami lub urzędami specjalistycznymi na temat konieczności aktualizacji.
- Samorządy nie koncentrują się na wartości HQ – pomocne jest odniesienie do głębokości / stanu wody (por. teza 1.2).
- Do stworzenia map zagrożeń lub koncepcji brak podstaw z dziedziny gospodarki wodnej i hydrologicznych dla cieków klasy II.
- Pomocne mogłyby być mapy stref zagrożeń – podobne do „aktywnej strefy” w Czechach.
- Problemy finansowe nadal stanowią dla samorządów barierę w zarządzaniu ryzykiem powodzi (personel, koszty utrzymania stanowiska).
- Istotne jest włączenie sytuacji regionalnej do planowania gospodarki wodnej. Pozwoli to na lepsze zrozumienie i zwiększy akceptację.
- Należy dążyć do natężenia i częstszej komunikacji pomiędzy poszczególnymi poziomami samorządu na temat zarządzania ryzykiem powodzi. Pomocna byłaby lepsza współpraca specjalistów z powiatów i gmin.

❖ Realizacja planów regionalnych i krajowych w planowaniu budownictwa

Teza 2.1. Obszary (planów regionalnych) zarezerwowane na ochronę przeciwpowodziową są w samorządach zwykle nieznane. Niektóre samorządy nie są świadome, że leżą one częściowo na terenach zarezerwowanych na ochronę przeciwpowodziową.

Dyskusje pokazują, że ta teza zasadniczo jest prawdziwa. Jednak wskazuje się na fakt, że niektóre samorządy z ciekami II klasy wcale nie należą do najważniejszych obszarów, a obostrzenia ich nie dotyczą. Powstaje żądanie, by cieki II klasy i inne rodzaje powodzi, np. wody zboczowe powstające po silnych opadach itp., bardziej uwzględnić w planowaniu zarządzania ryzykiem powodziowym, ponieważ często stanowią one znaczne ryzyko. Mogłoby to zostać sprawdzone w ramach planowania zarządzania ryzykiem powodzi.

Ponadto stwierdzono:

- Jasne zalecenia „z góry” są dla samorządów często nie tylko przeszkodą, ale i pomocą.
- Istnieją dyskusje, czy nawet przy świadomości na temat konkretnych obszarów znaczących / zarezerwowanych, planowanie można by w jakiś sposób ulepszyć; pojawiły się głosy, że prowadzi to jedynie do „decyzji albo albo”, a skala jest zbyt mało konkretna, by służyć optymalizacji. Natomiast planowanie regionalne postrzega obszary zarezerwowane jako realizację planu obowiązkowej optymalizacji w ramach planowania i oceny.
- Propozycja: zróżnicowanie obszarów znaczących i zarezerwowanych mogłoby okazać się pomocne – zróżnicowanie przeznaczenia z możliwościami optymalizacji.
- Jednak pomocność tego pomysłu dla samorządów jest poddawana gorącej dyskusji. Pewien reprezentant samorządu stawia pod znakiem zapytania zróżnicowanie obszarów znaczących / zarezerwowanych, ponieważ koncepcje ochrony przeciwpowodziowej dostarczają wystarczających informacji.



- Liczni uczestnicy widzą jednak w mapach planowania regionalnego zaletę, ponieważ powiązanie w plan regionalny wielu decyzji mających wpływ na omawiane zagadnienia stanowi pomoc w planowaniu.

Teza 2.2. Często nie jest jasne, jakie obszary zostały przedstawione w planie regionalnym (w stosunku do obszarów zalewowych i koncepcji ochrony przeciwpowodziowej oraz mapy zagrożeń powodziowych).

Tezę przedyskutowano krótko jako uzupełnienie punktu 2.1, ponieważ najważniejsze argumenty zostały wypowiedziane już przy tamtej okazji. Oczywiście aby pracować z tymi ustaleniami planowania, niezbędny jest wysoki stopień transparentności pojęć, scenariuszy i skutków.

Teza 2.3. Samorządy i instytucje wydające pozwolenia częściowo nie dostrzegają znaczenia instrumentu przy ocenie, jakim jest obszar zarezerwowany.

Ta kwestia nie jest dobrze znana grupie roboczej.

Oceniający skłaniają się ku wnioskowi, że obszar zarezerwowany faktycznie nie gra w ocenie ważnej lub wręcz żadnej roli. Konieczne jest nieustanne podkreślanie i żądanie, by konkurencyjny plan dla obszaru zarezerwowanego wymagał przynajmniej wyraźnie sprawdzanej alternatywy, tak by mógł wejść do fazy oceny jako dostatecznie sprawdzony. Na obszarach zarezerwowanych podczas planowania muszą być badane nie podwyższające ryzyka alternatywne możliwości.

W takiej sytuacji plan regionalny spełniałby założone działanie (informacja, znaczenie oceny).

Teza 2.4. W planowaniu budowlanym bierze się pod uwagę HQ100. Strefy większych zagrożeń (HQextrem lub obszary zarezerwowane w planie regionalnym) praktycznie nie odgrywają żadnej roli.



Dyskusja tej tezy ściśle wiązała się z poprzednią. Dzieje się tak zwykle ze względu na fakt, że do HQ100 skutki są jasno uregulowane (zakaz); przy HQ>100 (obszary zagrożone rzadkimi powodziami lub powodziami o ekstremalnym nasileniu) skutki są dla planistów często niejasne. Z punktem tym związana jest również dyskusja nad obszarami zarezerwowanymi lub zróżnicowaniem obszarów znaczących (por. wyżej).

Teza 2.5. Plany B dla obszarów zagrożonych częściowo wiążą się z nakładami na ochronę (np. położenie budynków na wzniesieniach) i są już powszechne.



Praktycy nie zgadzają się. Wprawdzie taki punkt jest częściowo dyskutowany podczas tworzenia planu, jednak absolutnie nie jest on jeszcze oczywistym rozwiązaniem. Stanowi raczej metodę „eksperymentalną” stosowaną w pojedynczych przypadkach. Częściowo rozwiązania, o których wspominają publikacje, nie dają się przełożyć na konkretne sytuacje lub prowadzą do efektów niepożądanych z punktu widzenia ładu przestrzennego.

Stąd powszechna opinia, że tezę należałoby uzupełnić o negację.

Teza 2.6. Wycofanie istniejących planów B ze względu na wiedzę o zagrożeniu powodziowym jest przyjmowane bardzo krytycznie; na obszarach rozwijających się brak gotowości do rezygnacji z nich.

To stwierdzenie zostało zasadniczo potwierdzone. Samorządy „często nie mogą sobie pozwolić” na wycofanie planu, ponieważ musiałyby liczyć się z wysokimi roszczeniami odszkodowawczymi. Koszt roszczeń odszkodowawczych za cofnięcie zgody na budowę jest dla samorządu nierzadko wyższy niż potencjalne szkody powodziowe. Ten fakt wiąże się najczęściej z przyczynami fiskalnymi, czasami jednak również planistycznymi.

Istnieją dyskusje, czy z punktu widzenia prawa to faktycznie nieuniknione, by pojawienie się nowego faktu, powodującego zmianę sensu planu zagospodarowania przestrzennego, samorząd za każdym razem był pociągany do odpowiedzialności prawnej. Prawnicy potwierdzają to jednoznacznie. Inaczej kształtuje się jednak przypadek szkody powstałej w wyniku zastosowania się do planu w § 42 ff Ustawy budowlanej.

Powstaje pytanie, czy w przypadku uchYLENIA planu zagospodarowania przestrzennego ze względu na wiedzę o zagrożeniu powodziowym samorządy nie powinny korzystać z odszkodowań z ubezpieczeń od odpowiedzialności karnej. To pytanie pozostaje otwarte.

❖ Postępowanie według § 34 Ustawy budowlanej

Teza 3.1. Najczęściej ochrona przeciwpowodziowa jest indywidualnie opracowywana i zatwierdzana (oraz diskutowana z nadzorem fachowym) w poszczególnych przypadkach; nie da się zauważyć generalnej systematyki planowania w samorządach na obszarach zagrożonych.

Ta teza jest w dyskusji potwierdzana. Dzieje się tak z następujących względów:

- Skutki poszczególnych przedsięwzięć są często niewystarczająco znaczące, a tym samym niemożliwe do udowodnienia.
- Dany przypadek nie jest często znaczący – mimo że suma działań jest negatywna (co jednak nie wpływa na ocenę).
- W konkretnym przypadku nie ma możliwości wystawienia specjalistycznych potwierdzeń przez władze odpowiedzialne za zarządzanie hydrologiczne (gdyby były możliwe, dotyczyłyby ograniczenia przestrzeni retencyjnej lub niedozwolonego wzrostu potencjału szkód, a co za tym idzie możliwe byłoby zabronienie budowy).
- Oceny władz odpowiedzialnych za zarządzanie hydrologiczne są z reguły pozytywne, por. wyżej.
- Sytuacja prawna / Ochrona przeciwpowodziowa nie jest regulowana § 34, a w przypadku budowy w miejscu nieobjętym planem zagospodarowania przestrzennego nie jest on skuteczny (§ 34 nie uwzględnia ochrony przeciwpowodziowej).
- Wnioski o pozwolenie na budowę często nie pozwalają dostrzec potencjału szkód (istnieje opinia, że również to powinno być obowiązkiem inwestora).

Zgody na budowę w obszarze przepływu są jednak często odrzucane na podstawie § 34;

Teza 3.2. Nacisk na rozwój na obszarach wiejskich jest jednak z reguły niewielki; właśnie dlatego zakaz rozwoju na obszarach zagrożonych jest tak trudny do egzekucji przy dużym popycie.

W tej kwestii nie udało się wypracować opinii.

Teza 3.3. Zagadnienia przestrzenne, ekonomiczne i społeczne są ze względu na lokalne potrzeby najczęściej ważniejsze niż ocena istotnej ochrony przed szkodami powodziowymi

Teza ta została potwierdzona; dyskusja – por. 3.1.

Teza 3.4. Pozwolenia na obszarach zagrożonych częściowo wiążą się z nakładami na ochronę (np. położenie budynków na wzniesieniach) i są już powszechne.

W tej kwestii nie udało się wypracować opinii.

6 Wniosek, zakończenie

Na zakończenie warsztatu zaangażowani w akcję pilotażową Peter Seifert (Regionalne Stowarzyszenie Planistyczne Oberes Elbtal / Osterzgebirge) i Matthias Grafe (Saksoński Urząd ds. Środowiska, Rolnictwa i Geologii) wyciągnęli wnioski dla planowania regionalnego i gospodarki wodnej.

Z punktu widzenia planowania przestrzennego stwierdzono, że temat ochrony przeciwpowodziowej porusza wiele osób, a rozpoczętą dyskusję należy kontynuować. Potwierdzono zasadność zróżnicowania obszarów znaczących i zarezerwowanych dla ochrony przeciwpowodziowej w planie regionalnym i rozłączenia decyzji i statystycznej częstotliwości zdarzeń (HQ 100), co stanowi podstawę do dalszych prac RPV. Przedstawiona podczas dyskusji opinia, że zaostrome zalecenia mogą ułatwić pracę samorządów, potwierdza zasadność planowania regionalnego. Nowym polem działania Regionalnego Stowarzyszenia Planistycznego, które porusza wiele samorządów, są kwestie wód zbiegowych, cieków II klasy i rosnącego zagrożenia nasilenia wykorzystania gospodarczego terenów rolniczych; zajmie się ono sprawdzeniem, czy zagadnienia te mają znaczenie dla planowania regionalnego.

Z punktu widzenia gospodarki wodnej należy stwierdzić, że istniejące informacje są znane i w większości przypadków wykorzystywane. Jednak by zlikwidować niejasności i niepewność, należy polepszyć komunikację z osobami wykorzystującymi je. Konieczność ulepszeń i uzupełnień dotyczy również map.

Na zakończenie dr Heidemarie Russig, kierowniczka biura regionalnego Stowarzyszenia Planistycznego Oberes Elbtal / Osterzgebirge podziękowała zaangażowanym, organizatorom i uczestnikom za miły przebieg i produktywność warsztatu.



Załącznik 1: Program warsztatu

Program 19.5.2010

10:00 Powitanie i wprowadzenie

Dr. Henry Hasenpflug, Przewodniczący Dyrekcji Krajowej w Dreźnie

Dr. Fritz Schnabel, Saksońskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

10:15 Samorządowe planowanie i zapobieganie ryzyku: dotychczasowe badania i ich wyniki

Peter Seifert, RPV OE / OE

Birgit Weber, Dyrekcja Krajowa w Dreźnie

Dr. Peter Heiland, INFRASTRUKTUR & UMWELT, Prof. Böhm und Partner

11:00 Komentarze, wyjaśnienia, uzupełnienia różnych podmiotów

Rodzaje zagrożeń dla samorządowych planów zagospodarowania przestrzennego:

Stan aktualny, deficyty, konieczność działań w przyszłości

Matthias Grafe, Saksoński Urząd ds. Środowiska, Rolnictwa i Geologii

Programy pomocowe rozwoju regionalnego: jaką rolę odgrywają aspekty ochrony przeciwpowodziowej?

Michael Holzweißig, RPV OE / OE

Problemy i perspektywy planowania samorządowego na obszarach zagrożonych

Głosy z samorządów

Pytania, dyskusja

12:15 Wprowadzenie do pracy w grupach

12:30 Obiad

13:30 Wyniki grup roboczych

GR 1: Informacja o zagrożeniach, mapy zagrożeń: jakie żądania mają wobec siebie gospodarka wodna i samorząd?

GR 2: Zarządzanie ryzykiem w planowaniu budownictwa i w budownictwie na terenach objętych planem zagospodarowania przestrzennego: czy możemy zahamować wzrost zagrożenia? Czy plany trzeba zmienić? Czy mamy oczekiwania wobec planów regionalnych?

15:15 Przedstawienie i dyskusja wyników

Raport grup roboczych (informacje)

Streszczenie i perspektywy (wybór):

- Co konkretnie mamy zrobić?
- Czy posiadane instrumenty są wystarczające?
- Czy istnieją deficyty w kooperacji / komunikacji?
- Na jakie pytania nie znajdziemy odpowiedzi?
- Kto musi się bardziej zaangażować w proces?

16:00 Zakończenie, pożegnanie

Prowadzenie warsztatu:

Dr. Peter Heiland, INFRASTRUKTUR & UMWELT, Prof. Böhm und Partner (projekt LABEL)

Załącznik 2: Prezentacje

Prezentacje warsztatowe można znaleźć na stronie LABEL

<http://www.label-eu.eu/de/projekt/pilotprojekte/pilot-action-8.html>

.

Dostępne są następujące prezentacje:

- Centralne znaczenie planowania samorządowego dla ochrony przeciwpowodziowej
Peter Seifert, Regionalne Stowarzyszenie Planistyczne Oberes Elbtal / Osterzgebirge
- Budownictwo na terenach zalewowych
Birgit Weber, Dyrekcja Krajowa w Dreźnie
- Projekt LABEL i projekt pilotażowy „Włączanie samorządu lokalnego w zarządzanie ryzykiem powodziowym“
Dr. Peter Heiland, INFRASTRUKTUR & UMWELT, Prof. Böhm und Partner
- Rodzaje zagrożeń dla samorządowych planów zagospodarowania przestrzennego: stan aktualny, deficyty, konieczność działań w przyszłości
Matthias Grafe, Saksoński Urząd ds. Środowiska, Rolnictwa i Geologii
- Programy pomocowe rozwoju regionalnego: jaką rolę odgrywają aspekty ochrony przeciwpowodziowej?
Michael Holzweißig, Regionalne Stowarzyszenie Planistyczne Oberes Elbtal / Osterzgebirge