

Rola Unii Europejskiej w ograniczeniu skutków powodzi z perspektywy faz zarządzania kryzysowego

Rafał Jękot, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: rjekot@student.uw.edu.pl

<https://orcid.org/0009-0000-5192-5300>

Streszczenie

Celem niniejszego eseju jest analiza najważniejszych aktów prawnych oraz mechanizmów działania Unii Europejskiej w zakresie ograniczenia skutków powodzi, stanowiących poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa mieszkańców Europy i będących źródłem potencjalnych sytuacji kryzysowych. W tekście omówiono działania UE w obszarze legislacyjnym oraz instytucjonalnym, wpisujące się w cykl zarządzania kryzysowego, obejmujący fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Na podstawie przeprowadzonej analizy można zauważyć, że podejście Unii Europejskiej do kwestii bezpieczeństwa powinno łączyć rozwój współpracy cywilnej z dostosowaniem do nowych zagrożeń, zapewniając tym samym kompleksowe rozwiązania.

Słowa kluczowe: powódź, ochrona przeciwpowodziowa, zarządzanie kryzysowe, Unia Europejska, sytuacja kryzysowa

The role of the European Union in reducing the effects of floods from the perspective of the crisis management phases

Abstract

The aim of this essay is to analyse the most important legal acts and action mechanisms introduced by the European Union in the field of reducing the effects of floods, which pose a serious threat to the safety of the inhabitants of Europe, and which are a source of potential crisis situations. The text discusses the EU's actions in the legislative and institutional areas, which are part of the crisis management cycle consisting of prevention, preparation, response, and recovery phases. Based on the conducted analysis, it can be noted that the European Union's approach to security should provide comprehensive solutions, combining the development of civil cooperation with adaptation to new threats.

Keywords: flood, flood management, crisis management, European Union, crisis situation

Powódzie to jedno z głównych zagrożeń naturalnych w Polsce i Europie. Jak wskazuje polski strategiczny dokument planistyczny *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, powódzie stanowią zdarzenie o wysokiej wartości ryzyka spowodowania sytuacji kryzysowej. Jako *ryzyko* określa się wypadkową prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia i potencjalnych skutków jakie mogłoby spowodować (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2022: s.7). Dane Europejskiej Agencji Środowiska demonstrują, że w ostatnich latach systematycznie wzrastają straty wywołane ekstremalnymi zdarzeniami pogodowymi w państwach Unii Europejskiej – osiągając w 2021 roku wartość niemal 60 miliardów euro, z czego dużą część stanowią konsekwencje zdarzeń powodziowych (European Environment Agency 2023). Podkreśla się, że w związku ze zmianami klimatu, tereny objęte ryzykiem występowania tego rodzaju zjawisk oraz ich skala będą wzrastać – obecnie tylko na obszarze zagrożonym powodziami rzecznyymi żyją niemal 53 miliony Europejczyków (European Environment Agency 2024). Mając na uwadze powyższe dane, podkreślające potencjał wywołania sytuacji kryzysowej przez powódzie, zasadnym jest podejście do ograniczania ich efektów z perspektywy procesu zarządzania kryzysowego obejmującego kolejno fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy, w których to wspólnotowe mechanizmy pełnią różną, aczkolwiek istotną rolę.

Działania w fazie zapobiegania

W zakresie kwestii związanych z ograniczeniem efektów powodzi należy wskazać przede wszystkim na podstawy prawne stworzone przez instytucje unijne, które pełnią szczególną rolę w zakresie zadań realizowanych w fazie zapobiegania. Unia Europejska rozpoczęła działanie w tym zakresie ponad dwie dekady temu, wprowadzając Dyrektywę 2000/60/WE – tzw. Ramową Dyrektywę Wodną (RDW) tworzącą podwaliny pod obecny system legislacyjny ochrony przeciwpowodziowej w państwach wspólnoty (Dyrektywa 2000/60/WE). Dyrektywy są aktami prawa wtórnego UE, które mają charakter wiążący co do celu, pozostawiając jednocześnie wolność wyboru formy i środków. Jak wskazuje A. Zawidzka-Łojek, stosuje się je w obszarach, w których państwa członkowskie posiadają zróżnicowane uregulowania prawne wymagające harmonizacji celem osiągnięcia pożądanego przez wspólnotę efektu (Zawidzka-Łojek 2012: s. 31). Takim obszarem jest niewątpliwie ochrona przeciwpowodziowa. Wspomniana RDW ma na celu określenie ram prawnych dla ochrony wód, co pośrednio przyczynia się również do zmniejszenia skutków powodzi. Choć głównym zadaniem dyrektywy nie jest ochrona przeciwpowodziowa, to konieczność wdrożenia na jej podstawie zintegrowanego zarządzania całego dorzecza i oparcie gospodarowania wodami na granicach hydrologicznych, spowodowało zmianę podejścia do walki z powodzią na bardziej efektywne. Należy bowiem wskazać, że specyfiką zagrożeń naturalnych – w tym powodzi – jest fakt przenikania obszaru ich oddziaływania przez granice państw i w konsekwencji konieczność współpracy transgranicznej. Brak zintegrowanego podejścia

do ochrony przeciwpowodziowej znacznie obniża skuteczność prowadzonych działań, czego przykładem może być chociażby budowa wałów przeciwpowodziowych w górnym biegu rzeki. Prowadzi to do braku możliwości naturalnej retencji na tym obszarze, szybszego spływu wód i w konsekwencji zwiększenia jej ilości w dolnym biegu, skutkując powodziami.

Kolejny krok w zakresie ograniczania efektów powodzi stanowiło wdrożenie Dyrektywy 2007/60/WE określanej mianem Dyrektywy Powodziowej. Rozwijając i kontynuując założenia RDW, Dyrektywa Powodziowa podkreśliła konieczność holistycznego podejścia do zarządzania ryzykiem powodziowym, zaznaczając jednocześnie, że każde państwo członkowskie winno dostosować jego cele do swojej specyfiki (Dyrektywa 2007/60/WE). Dyrektywa Powodziowa to kompleksowy akt obejmujący kwestie organizacji procesu zarządzania ryzykiem powodziowym w państwach członkowskich UE, a także zachęcający do współpracy w tym zakresie z partnerami spoza wspólnoty. Podstawowym elementem zarządzania ryzykiem powodziowym na mocy dyrektywy jest przygotowanie tożsamyh dokumentów planistycznych na obszarze całej Unii. Wskazuje się cztery etapy procesu planowania: Wstępną Ocenę Ryzyka Powodziowego (WORP), przygotowanie Map Zagrożenia Powodzią (MZP) i Map Ryzyka Powodziowego (MRP) oraz Plany Zarządzania Ryzykiem Powodziowym (PZRP). Przeglądu i aktualizacji tych dokumentów dokonuje się w interwałach sześcioletnich, a za ich przygotowanie na obszarze Polski odpowiada Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, którego powstanie w 2018 roku – jako zcentralizowanego podmiotu gospodarowania wodami – również wynikało z konieczności implementowania założeń dyrektyw unijnych.

Spośród wspomnianych dokumentów planistycznych najbardziej kompleksowy akt stanowią PZRP, które w oparciu o poczynione w ramach WORP, MZP i MRP analizy wskazują konkretne środki służące ograniczeniu negatywnych skutków powodzi na danym obszarze. Konsekwencją implementacji dyrektyw jest również zmiana podejścia do ochrony przeciwpowodziowej, opierającej się dotychczas głównie na środkach technicznych (tj. budowach hydrotechnicznych), do przyznania pierwszeństwa środkom nietechnicznym – uwzględniającym korzyści wynikające z naturalnej retencji obszarów zalewowych cieków wodnych, a także renaturyzacji koryt rzecznych i ich otoczenia. Dużą wagę przykładą się w tym kontekście do właściwego gospodarowania przestrzennego – przede wszystkim do ograniczenia rozwoju zabudowy na obszarach zalewowych.

Działania w fazach przygotowania, reagowania i odbudowy

Oprócz rozwiązań legislacyjnych, Unia Europejska prowadzi również bardziej bezpośrednio działania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Istotnym mechanizmem wspólnotowym w fazie przygotowania jest działalność Europejskiego Systemu Informowania o Powodziach (ang. *European Flood Awareness System*, EFAS) będącego od 2012 roku częścią usług zarządzania kryzysowego programu *Copernicus* (ang. *Copernicus Emergency Management Service*, CEMS). EFAS umożliwia monitorowanie i alarmowanie

o zbliżających się zjawiskach powodziowych na podstawie obserwacji atmosfery za pośrednictwem satelitów umieszczonych w przestrzeni kosmicznej w ramach programu *Copernicus* realizowanego przez Komisję Europejską we współpracy z Europejską Agencją Kosmiczną.

W zakresie realizacji zadań w trakcie faz reagowania i odbudowy należy wskazać na art. 222 TFUE, czyli tzw. klauzulę solidarności. Stanowi ona o współpracy Unii i państw członkowskich w obliczu klęsk żywiołowych, a także mobilizacji przez UE wszystkich dostępnych środków w celu udzielenia pomocy państwu członkowskiemu. Istotnym problemem przez lata był niewielki zakres środków szybkiego reagowania, którymi dysponowała Unia. Ze względu na konieczność gromadzenia zasobów spośród państw członkowskich, proces reagowania wydłużał się. W związku z powyższym, w ramach działającego od 2001 roku Mechanizmu Ochrony Ludności UE powstała w pełni finansowana ze środków wspólnotowych rezerwa *RescUE*, obejmująca zapas sprzętu możliwy do natychmiastowego użycia w obliczu wystąpienia sytuacji kryzysowej (Komisja Europejska W/W). Za koordynację wsparcia w ramach Mechanizmu odpowiada Centrum Reagowania Kryzysowego Komisji Europejskiej (ang. *Emergency Response Coordination Centre*, ERCC). Centrum stanowi również całodobowy punkt kontaktowy dla państw członkowskich, miejsce agregacji informacji, monitoringu zagrożeń i alarmowania (Górski i in. 2019: s. 21). Trafiają tu między innymi ostrzeżenia z Europejskiego Systemu Informowania o Powodziach, z których następnie mogą korzystać państwa członkowskie.

Ważnym instrumentem finansowym uruchamianym przez UE w fazie odbudowy jest Fundusz Solidarności. Powstał on w 2002 roku w celu udzielenia pomocy państwom dotkniętym katastrofalną powodzią w Europie Środkowo-Wschodniej. Fundusz umożliwia przekazanie środków na oczyszczenie terenu, odbudowę infrastruktury, zapewnienie zakwaterowania i opiekę medyczną dla państw członkowskich i kandydujących do UE (Parlament Europejski 2024).

Konkluzje

Podsumowując rozważania na temat aktywności Unii Europejskiej w zakresie ograniczania efektów powodzi, należy podkreślić, że pomimo zmieniającej się sytuacji na świecie, czego dowodem jest zwiększenie się zagrożeń militarnych i następujący obecnie zwrot ku tradycyjnemu ujmowaniu bezpieczeństwa, nie można pomijać dotychczasowej troski o bezpieczeństwo rozumiane z perspektywy człowieka. Zgodnie z teoriami *human security*, których dynamiczny rozwój miał miejsce od połowy lat 90. XX wieku, to jednostka ludzka stanowi podstawowy podmiot wymagający zapewnienia bezpieczeństwa (Marczuk 2014: s. 49). Konsekwencją takiego podejścia jest szerokie postrzeganie zagrożeń i zwrócenie uwagi na te występujące w czasie pokoju – w tym klęski żywiołowe. Taką też rolę pełni Unia Europejska, która w swoich działaniach skupiała się w ostatnich latach na rozwoju współpracy cywilnej. W obecnym, coraz bardziej zmilitaryzowanym świecie należy podkreślić wartość takiego podejścia i wy-

kazać troskę o to by nie zostało ono zdewaluowane. Jednocześnie trzeba zaznaczyć konieczność uwzględniania zmieniającej się rzeczywistości. W związku z powyższym, niezbędne jest rozbudowane i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa oraz doskonalenie mechanizmów odpowiadających zagrożeniom zarówno cywilnym, jak i wojskowym na poziomie unijnym.

Rafał Jękot – magister, doktorant Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie. Absolwent bezpieczeństwa wewnętrznego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: zarządzanie kryzysowe oraz komunikacja w sytuacjach kryzysowych. Najnowsze publikacje: Rafał Jękot (2023), *Błędy popełnione przez władze państwowe w zakresie prowadzenia komunikacji ze społeczeństwem w obliczu sytuacji kryzysowej i ich skutki na przykładzie pierwszego półrocza trwania epidemii COVID-19 w Polsce*, w: K. Wojtanowicz, M. Duda, J. Bursová (red.), *Interwencja kryzysowa – implikacje badawcze i praktyczne*, Kraków; Rafał Jękot (2023), *Komunikacja kryzysowa jako specyficzny rodzaj komunikowania społecznego*, w: B. Sordyl-Lipnicka, K. Wojtanowicz (red.), *Wymiary reintegracji w obszarze wsparcia jednostki, rodziny i środowiska*, Kraków.

Rafał Jękot – M.A., PhD student at the Doctoral School of Social Sciences at the University of Warsaw in security science. He graduated from the University of Warsaw, Faculty of Political Science and International Studies with a degree in Internal Security. Research interests: crisis management, communication in crisis situations. Recent publications: Rafał Jękot (2023), *Błędy popełnione przez władze państwowe w zakresie prowadzenia komunikacji ze społeczeństwem w obliczu sytuacji kryzysowej i ich skutki na przykładzie pierwszego półrocza trwania epidemii COVID-19 w Polsce*, in: K. Wojtanowicz, M. Duda, J. Bursová (eds), *Interwencja kryzysowa – implikacje badawcze i praktyczne*, Kraków; Rafał Jękot (2023), *Komunikacja kryzysowa jako specyficzny rodzaj komunikowania społecznego*, in: B. Sordyl-Lipnicka, K. Wojtanowicz (eds), *Wymiary reintegracji w obszarze wsparcia jednostki, rodziny i środowiska*, Kraków.

➔ Bibliografia:

- 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.
- DYREKTYWA 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 288 z 06.11.2007.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2023), *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related> (06.10.2023).
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY(2024), *Climate health risks posed by floods, droughts and water quality call for urgent action*, <https://www.eea.europa.eu/en/newsroom/news/climate-health-risks-posed-by-floods> (15.05.2024).
- GÓRSKI Paweł, KOŁODZIEJCZYK Rafał, MOLENDOWSKA Magdalena, OSTROWSKA Martyna (2019), *System zarządzania kryzysowego w Polsce w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, Toruń.

- KOMISJA EUROPEJSKA (WWW), *RescUE: European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_pl (29.06.2024).
- MARCZUK Karina Paulina (2014), *Pojęcie i zakresy human security*, w: S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, Warszawa.
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2024), *Fundusz Solidarności*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/97/fundusz-solidarnosci> (30.04.2024).
- RZĄDOWE CENTRUM BEZPIECZEŃSTWA (2022), *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego. Aktualizacja 2021/2022*, <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego> (04.03.2022).
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana, Dz.U. C 202 z 07.06.2016.
- ZAWIDZKA-ŁOJEK Anna (2012), *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, wydanie 3, t. IV, Warszawa.