

Приложение №3: Национални приоритети и цели за управление на риска от наводнения

Приоритет 1: Опазване на човешкото здраве

Цел 1.1. Минимизиране броя на засегнатите и пострадали хора при наводнения

Действието ще има най-голям ефект в най-гъсто населените места, там където има струпване на хора. Основна част от населението и ресурсите са разположени в големи урбанизирани зони, затова защитните съоръжения трябва да бъдат насочени именно към тях.

В населените места наводненията невинаги са следствие от преливането на реките. Често причината са интензивни дъждове, съчетани с некачествена или с недостатъчен капацитет канализация. Затова мерките за отводняване на градските територии са част от настоящото действие.

От друга страна, по-добър резултат ще дадат действията в равнинните райони в сравнение с планинските, предвид по-бавното покачване на нивото и повечето време за реакция. Това трябва да се има предвид при действията (групиране на мерките) за съответния РЗПРН.

Хората, които са направили своя избор да живеят в близост до водата, трябва да са наясно и за риска, който поемат и трябва да предприемат собствени действия за самозащита.

Спасяването на човешкия живот е основна задача на държавата и обществото и поради тази причина то е поставено като основно.

Цел 1.2. Осигуряване бързо отвеждане на водите при интензивни валежи и наводнения от урбанизираните територии.

Наводненията са често срещани природни бедствия, които могат да нанесат огромни щети, тъй като засягат в повечето случаи и урбанизирани територии.

След продължителен обилен дъжд в дадена урбанизирана територия падналите водни маси не могат да се поемат от дъждоприемните оттоци. Съществуващите отводнителни и охранителни канали в отделните части на територията и наличните сухи дерета са предназначени за приемане на по-умерени количества повърхностни води и трудно поемат интензивните валежи.

Много често пълноводните потоци от интензивни дъждове се насочват по улиците, препълват канализацията и водата излиза над нивото на бордюрите.

В такива случаи е възможно наводняване на отделни райони от територията. При такива обстоятелства се наводняват приземните етажи, вода нахлува в мазета, сутерени и др. помещения, явяващи се под нивото на уличните платна.

Често пъти буйните водни потоци разрушават пътните и тротоарни платна, повдигат и изнасят асфалтовите и тротоарни настилки, извличат земни маси и с кал, тиня, инертни

материали, строителни и битови отпадъци допълнително запушват канализационната мрежа. Затлачват се кюнетата на деретата и каналите и се заприщват водостоците, при което се затруднява отвеждането на водата и тя излиза извън коритата и наводнява ниските територии на урбанизираната територия.

В такива случаи е възможно наводняване на някои от автомобилните и пешеходни подлези, което води до блокиране на транспорта. Водните потоци изнасят земни маси и др. инертни материали по пътищата, което затруднява или напълно възпрепятства движението и блокира трафика от превозни средства.

Цел 1.3. Възстановяване на нормалните условия за живот

Това са обектите за обществено питейно-битово водоснабдяване, кладенци и помпени станции, електро подстанции, газови компресорни станции, АГРС и др. Водоснабдяването е от първостепенно значение, следвано от електрозахранването на населените места. Действията ще са в най-висока степен ефективни в урбанизираните територии.

Цел 1.4. Минимизиране броя на засегнатите обекти от социалната инфраструктура

Сградите на болници, общински администрации, полицейски и пожарни управления, училища, детски градини и други, са жизнено важни в бедствени ситуации. Колкото е по-голямо населеното място, толкова е по-голяма тяхната значимост. Особено внимание трябва да се обърне на тези сгради, които са единствени за дадено населено място или за голям район.

Въпреки че в случая целта е запазването на живота и здравето на хората, действието ще рефлектира и върху функционирането на администрацията, предприятията в сферата на услугите и икономическия сектор.

Приоритет 2: По-висока степен на защита на критичната инфраструктура и бизнеса

Цел 2.1. Подобряване на защитата на обекти от техническата инфраструктура

Критичната инфраструктура е сравнително ново понятие, но в настоящите действия се имат предвид някои от елементите като: основни връзки с пътната и ж.п. инфраструктура, мостове, летища, пристанища и др. Особено внимание трябва да се насочи към потенциално опасните язовири над населените места.

Спирането, неизправното функциониране или разрушаването на тези елементи би имало сериозно негативно въздействие върху здравето и безопасността на населението, околната среда, националното стопанство или върху ефективното функциониране на държавното управление.

Действията ще са ефективни в урбанизираните в най-висока степен територии. Въпреки че в случая целта е запазването на живота и здравето на хората, действието ще рефлектира и върху стопанската дейност, която е в пряка зависимост от доброто функциониране на критичната инфраструктура.

Цел 2.2. Подобряване на защитата на значими стопански и културно-исторически обекти

Това действие се отнася за две подкатегории: стопански обекти и културно-исторически обекти. В първата подкатегория се включват заводските ТЕЦ, помпени станции, газо-компресорни и газо-разпределителни станции, електроподстанции, индустриални ж.п. гари, пристанища и др.

Особено важните за функциониране на индустрията обекти, отделни съоръжения и инсталации, трябва да бъдат обект на специално внимание не само в заливните зони, но и в тези, разположени в близост до тях.

По правило тези обекти са в равнинни територии, т.е. където наводненията са по-предсказуеми, има повече време за предупреждение, но тяхната продължителност е по-голяма.

Защитата на този вид обекти има и допълнителен ефект, тъй като в много случаи те запазват енергийно населените места. Също така с тяхната защита се предотвратява възможността за последващо замърсяване на околната среда с непредвидими последици.

Във втората подкатегория участват културно-историческите обекти. За паметниците от ЮНЕСКО и такива с национално значение, трябва да се предвидят действия за защита, тъй като тези обекти на културно-историческото наследство могат да бъдат безвъзвратно унищожени в случай на наводнения.

Поради разнообразието на тези обекти, не могат да се посочат локални особености. Действията трябва да са насочени към тяхната защита, вкл. и за намаляване продължителността на заливане (на експозицията) с цел минимизиране на щетите.

Приоритет 3: Повишаване защитата на околната среда**Цел 3.1. Подобряване на защитата на канализационните системи**

Градските канализационни системи - колектори и тръбопроводи, ПСОВ, КПС и заустващи колектори, подлежат на защита като значителен източник на замърсяване, вкл. и риск за човешкото здраве при спиране на работа и смесване на непречистените отпадъчни води с речните води. Наводненията имат сериозни последици за околната среда и човешкото здраве поради уязвимостта на малките източници за питейна вода и отходната канализация. Нарушенията във водопроводните и канализационните системи по време на бедствие, води до големи здравни и финансови рискове.

В някои от случаите на наводнения причините са в недобре работещата канализация. Затова преразглеждането на оразмеряването, реконструкцията и разширението на обхвата на канализационните мрежи са от важно значение за населените места.

Трябва да бъдат взети предпазни мерки за предотвратяване на вредите по тези инфраструктури и да бъдат планирани алтернативни решения, които да гарантират водоснабдяването и функционирането на канализацията при авария.

По правило, ПСОВ и КПС се намират в ниските места, а заустващите колектори контактуват с водни обекти, т.е. тези елементи на канализационната система са изключително уязвими.

Цел 3.2. Подобряване на защитата на индустриалните обекти (основно IPPC и SEVESO обекти)

IPPC и SEVESO предприятията, нефтозаводи и хранилища на петролни продукти, големи съоръжения, строежи и дейности с опасни вещества в РЗПРН трябва да бъдат не само обект на разрешителен режим, а към тях трябва да се поставят завишени изисквания и да се провежда засилен контрол. Този вид предприятия са значими и опасни източници на замърсяване в случай на наводнения с непредвидими последствия за околната среда и хората.

Като правило, тези предприятия се намират в равнините и са разположени в близост до големи водни обекти, т.е. там, където рискът за наводнения е голям. Предвид голямата вреда и щети, които могат да последват, са необходими навременни и адекватни действия за защита.

Цел 3.3. Минимизиране на засегнатите зони за защита на водите, защитени територии и защитени зони

От първостепенна важност за хората и индустрията е водоизточниците, техните СОЗ и други зони (водите за къпане и чувствителните зони) за защита на водите да бъдат запазени като такива.

Тези зони са потенциално най-застрашени от наводнения, като такива с директна връзка с водите. Действията трябва да са насочени преди всичко към предотвратяване на пренос на замърсяване.

Зоните по ЗЗТ, влажните зони, включени в Натура 2000 и др. от този вид са най-чувствителни към въздействие (замърсяване и унищожаване в случай на наводнения), поради което трябва да бъдат извършени действия за тяхното опазване за бъдещите поколения.

Влажните зони и други ЗТ, съществуването на които зависи от водите, по правило са разположени във или контактуват с водни обекти. Като такива, те са потенциално застрашени в случай на наводнения и за тяхната защита трябва да има съответни действия.

Цел 3.4. Подобряване на водозадържащата способност на земеделски, горски и крайречни територии.

Европейската тенденция е: Повече място за реката – повече сигурност за хората. Всеки ретензионен обем и площ (било тя земеделска) задържа определени водни количества за определено време. Наличието на такива обеми и територии позволява бавно и умерено покачване на водното ниво, предотвратявайки високи вълни и допринася за самопочистването на водите. Планове за управление на риска от наводнения могат също така да включват насърчаване на практики на устойчиво земеползване,

подобряване на задържането на води, както и контролирано наводняване на определени райони в случай на наводнение. ПУРН вземат предвид съответните аспекти, като разходи и ползи, обхват и път на разпространение на наводненията и районите, които имат потенциал да задържат наводняващи води, като естествените заливни равнини и земеделски територии. Необходимо е да се улови поройното водно течение в териториите с висока надморска височина и да се забави преминаването му надолу, което е в полза на разположените в по-ниските части населени места. Основният замисъл е, че дърветата, подлесът и мъртвата дървесина увеличават хидравличната "неравност" на наводнявания район, забавяйки преминаването на поройните потоци. Крайният ефект е да се забави и намали максималното ниво на поройното наводняващо течение

Поради тази причина трябва да се обръща все повече внимание на т.нар. екосистемни услуги на горите. За да се онагледят значимостта на екофункциите на гората, те могат да се сравнят с ролята на дунапренова гъба, която поема водата, когато тя идва в повече и я отпуска бавно и полека, запазвайки територията около себе си и осигурявайки ни питейна вода. Също така се възпрепятства и образуването на така наречената „висока вълна“. От особено значение е да се увеличи площта на защитните гори, които предпазват големи територии особено при поройни водосбори. В този смисъл интегрираното управление на горите и водите е жизнено необходимо.

Крайречните гори са сред най-богатите на биоразнообразие естествени местообитания за редица видове. Освен дом на стотици видове растения и животни, те са изключително важни за предпазването от наводнения и свлачища, като в същото време естествено пречистват водата в реката. Също така при поройни дъждове, високите води могат да се разливат в крайречните гори и така да забавят своята разрушителна скорост.

Благодарение на крайречните гори част от водата отново се връща в реките. Те задържат придошлите води на реките и не им позволяват да излязат от речните корита, и по този начин да предизвикат наводнение.

По своя облик и изключително богат животински и растителен свят заливните гори в България напомнят на екваториалните джунгли. В миналото заливните гори са били широко разпространени в България. Днес те са запазени частично само по дунавските острови, реките Камчия, Ропотамо, Тунджа и островите на река Марица. По реките Искър, Вит, Осъм, Янтра и Струма те са напълно унищожени.

Приоритет 4: Подобряване на подготвеността и реакциите на населението

Цел 4.1. Повишаване на подготвеността на населението за наводнения

Хората трябва да са подготвени да реагират правилно в случай на наводнения. Същевременно те трябва и да свикнат с предизвикателствата на природата и да предприемат действия за своята самозащита. Изменената ситуация изисква нов подход и за целта трябва да се предвидят съответни действия.

Хората трябва да осъзнаят и да приемат риска, а тези които са избрали да живеят при повишен риск - да действат за своята защита и да носят последствията.

От съществено значение е осъзнаването от обществото на факта, че наводненията са част от природата. Трябва да сме наясно със съществуването на този риск, което означава той да бъде признат, да имаме представа за него и да бъде правилно отчитан при предприемането на каквито и да било действия. Ако няма правилна представа за опасността, то и решенията, които ще се вземат няма да бъдат ефективни. Това познание може да бъде придобито с помощта на информираност и обучения.

Цел 4.2. Подобряване на реакциите на населението при наводнения

Изследванията показват, че опасността от наводнения се увеличава, като едни от основните причини са изменението на климата, интензивното социално-икономическо развитие, урбанизацията. Нанесените щети от наводнения през последните години са показател, че обществото не е достатъчно подготвено да се противопостави на този нарастващ риск.

Познаването на опасността, вкл. всичките ѝ важни параметри, като тип на наводненията, вероятност, интензивност (размери, скорост на вълната) и разпространение на въздействието, е необходимо условие, което трябва да бъде предадено убедително на населението и институциите.

За намаляване на вредното въздействие на наводненията са необходими взаимни действия на засегнатата общественост и властите. Навременните предупреждения и прогнози са важен елемент за адекватното поведение на гражданите при бедствие. За осигуряването на съвместни действия между общественост и власти е необходимо създаването на платформа за информиране и участие на обществеността при вземането на решения.

Обществеността трябва да бъде информирана от компетентните органи, че наводненията са естествен компонент на речния хидроложки режим. Необходимо е да се повиши съзнанието за необходимостта от ограничения на дейности от икономически характер в рисковите зони. Поради тази причина информацията за ограниченията относно строителството в такива зони трябва да е леснодостъпна. Информацията за оценката на риска трябва да бъде поднесена в разбираем вид.

Обществеността трябва да бъде насърчавана да предприема индивидуални мерки за защита и да бъде информирана как да действа при бедствена ситуация. Това изисква прогнозната и друга информация да бъдат леснодостъпни (вкл. чрез медийно разпространение на информацията).

Всички предвидени мерки за превенция и защита от наводнения трябва да бъдат събрани в подробен план за действие. Тези планове трябва да са няколкогодишни. Участието на обществеността е от голямо значение за успешното прилагане на тези планове.

Необходимо е властите да осигурят достъпно информиране относно превенцията и защитата от наводнения. Информацията трябва да бъде разпространявана активно и навременно, а не само при поискване.

Приоритет 5: Подобряване на административния капацитет за УРН

Цел 5.1. Създаване на съвременна нормативната уредба за устройствено планиране на териториите и УРН

Предвид променената ситуация и предизвикателствата на природата, трябва да бъдат преразгледани и променени законовите и подзаконовите документи за устройствено планиране, строителство, превантивната и оперативната защита и други дейности, имащи отношение към наводненията.

Намаляването на риска от наводнения следва да се основава на интегриран подход на всички нива на управление в съответствие с вече съществуващите законодателни актове в различните сектори. Затова, както и за постигане на устойчивост (resilience) на обществото на наводнения, е необходим основен преглед на действащите нормативни документи, подобряване на механизмите за намаляване на риска от наводнения, промени в съществуващи или приемането на нови нормативни актове в областта на планирането и действията за намаляване на последиците от наводнения.

Наложително е да се извърши преглед и да се направят промени в съответните сектори за намаляване на риска от наводнения чрез ясно дефиниране на структурата и взаимовръзките на органите за управление в условията на бедствия.

На първо място, трябва да се преразгледат нормите за устройствено планиране с рисковете от заливане райони и строителните норми в тази връзка.

Колкото и добри нови документи да бъдат изготвени, от ключово значение е тяхното прилагане по места като е необходимо да има конкретни действия в тази посока.

В Националната програма за развитие на България 2020 (приета с Решение на МС № 1057/20.12.2012 г., в сила до края на 2020 г.) има приоритети за Усъвършенстване и интегриране на националната система за планиране и управление на регионалното развитие и системата за пространствено планиране и за Създаване на условия за опазване и подобряване на околната среда в регионите, адаптиране към настъпващите климатични промени и постигане на устойчиво и ефективно използване на природните ресурси. Те са подкрепени от мерки, насочени към подобряване и усъвършенстване на законодателната рамка в областта на регионалното и устройственото планиране.

Подприоритет на Националната програма за развитие на България 2020 е Постигане на устойчиво развитие на районите и общините в страната за подобряване на техническата инфраструктура във водния сектор, предотвратяване на негативните последици от изменението на климата, опазване, поддържане и възстановяване на биологичното равновесие. Целите на подприоритета ще бъдат постигнати като се насочат дейностите към подобряване на качеството на водоснабдителните услуги, изграждане и модернизиране на канализационната система на населени места. Специално внимание

се отделя на превенцията на риска от наводнения, бедствия и аварии на територията на регионите и създаване на национална система за ранно предупреждение и оповестяване на регионално и местно ниво с цел своевременно информиране и повишаване ефективността на защита на населението при бедствия и аварии.

Цел 5.2. Осигуряване на оперативна информация за УРН

Намаляването на риска от наводнения и насърчаване културата на устойчивост се извършва не само чрез информиране за опасностите, физическия, социалния и икономическия риск, но и чрез ефективното използване на системите за мониторинг, и на тази база изготвянето на прогнози, ранното предупреждение и оповестяване.

Важна стъпка за това е осигуряване на поддръжка в оперативен режим на системите и особено на НИМХ - БАН за прогноза, мониторинг и ранни предупреждения за опасни явления от хидрометеорологичен произход, както и подобряване на процеса за събиране, обработка и обмен на данни за намаляване на риска от наводнения.

Привличането на научния потенциал при прогнозиране и за предотвратяване или намаляване на последствията от бедствия и подготовката на населението ще доведе до подобряване на диалога и сътрудничеството между научните общности и специалистите, работещи в сферата на оценката, управлението и намаляването на риска от бедствия.

Планира се да се изгради Национален център за управление на водите и предупреждение при наводнения и засушаване. Центърът ще предоставя информация в реално време за състоянието на повърхностните води в цялата страна – метеорологичните прогнози на НИМХ, информация от системата за мониторинг на водното ниво на хидрометрични станции на реките и водното ниво на язовирите.

Централизираното събиране, обработване и анализ на информацията ще позволи взимане на ефективни решения за управление и правилно разпределение на задачите между всички участващи в управлението и експлоатацията държавни структури – МОСВ, БД, НИМХ, Предприятие „Язовири и каскади“, ЦДУ, „Напоителни системи“ ЕАД, Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на река Дунав“.

Цел 5.3. Повишаване на квалификацията на персонала, ангажиран с УРН

Институционален капацитет. Като се имат предвид измененията на климата и големите щети, които предизвикват наводненията, трябва да има адекватни действия за повишаване на институционалния капацитет на компетентните институции, за техническо обезпечаване и за финансово осигуряване на дейностите - на първо място за превенция.

Необходимо е повишаване на институционален капацитет за определяне и прилагане на действията по намаляване на риска от наводнения във всички критични сектори. Намаляването на риска от наводнения изисква солидна институционална база, която следва да бъде засилена чрез изграждане на капацитет, добро управление, насърчаване на подходящи политики, улесняване на информационния поток и приемане на ефективни механизми за координация.

Доказано от практиката е, че най-ефективни са действията на ниво речен басейн или подбасейн. На този принцип трябва да се действа за мониторинга на водите, за изграждане на системи за ранно предупреждение, за укрепване на компетентните администрации и т.н. Необходимо е да се осъзнае важността и спецификата на местното самоуправление, децентрализирането на отговорностите и ресурсите за намаляване на риска от наводнения до съответните компетентни органи на басейново и местно ниво.

Техническо обезпечаване. Поради краткото време за реакция (особено при поройни наводнения), ранното предупреждение трябва да се основава на информация в реално време от мрежата от автоматични уреди за измерване на дъжд, комбинирана с количествени данни за валежите от радари. Системата за предупреждение за наводнения трябва да е децентрализирана и в състояние да подава предупреждения на местно ниво, които биха се забавили, ако първо трябва да бъдат обработени на централно ниво.

Разпространението на информация е специфична дейност, която изисква значителен опит при местни условия. Информиранието трябва да става в съответствие с отработените национални подходи, използвайки ефективни информационни технологии.

Научно-приложни разработки. Системите за прогнози и ранно предупреждение са предпоставка за успешно намаляване на щетите от наводнения. Ефективността им зависи от нивото на подготовка и коректно разчитане на данните. Отговорните институции трябва да предоставят навременно и надеждно предупреждение и прогнози.

Специална подготовка за спешни спасителни мерки и мерки за сигурност трябва да бъде планирана и изпълнявана на всички нива, вкл. и обществеността, чрез поддържането на поток от базисна информация и редовни учебни и тренировъчни действия.

Традиционните и новаторските технологии трябва да съществуват в хармония по ефективен начин и да бъдат използвани за взаимна проверка и сравняване на данните.

Цел 5.4. Минимизиране на риска от наводнения по водното течение за целия речен басейн

Принципът на солидарността е основен – действията за защита в една част на басейна не трябва да влошават условията в друга.

Опитът сочи, че мерки срещу наводненията, предприети на локално ниво могат да имат отрицателен ефект надолу и нагоре по течението. Важно е да се отчита влиянието върху целия речен басейн. При трансграничните реки е необходимо международно сътрудничество. Такова сътрудничество вече съществува за няколко речни басейна в Европа.

Разработването на програма за действие при наводнения за целия речен басейн и на подобни подбасейнови планове за действие трябва да се основава на интегриран

подход като се вземат предвид основно изискванията на Рамковата Директива за водите и 11-те свързани с нея Директиви, както и плановете за управление на речните басейни и програмите от мерки към тях отново в синхрон с Рамковата директива за водите.

Транснационалните усилия трябва да се подобрят, за да се възстановят естествено заливаемите при наводнения зони в реките, за да се активира капацитетът на естествените влажни зони и заливните равнини да задържат вода, като по този начин облекчават въздействията от наводненията и ограничават негативните последици като замърсяване.

Реките и морето не признават национални граници. Опитът е показал, че местните мерки за защита от наводнения може да имат отрицателни последици както надолу по течението, така и директно срещу течението. Следователно, тези ефекти трябва да бъдат оценени. Когато тези ефекти пресичат националните граници, трансграничното съгласуване е задължително. Поради това е важно да се вземе предвид цялата засегната от въздействието площ.

В допълнение към програмата за действие, обхващаща един водосбор, в конкретните плановете за действие при наводнения за подбасейните и притоците, ще бъде необходимо да се отразяват изискванията за целия басейн. Програмата покриваща целия басейн, както и плановете за подбасейните, трябва да следват тези основни принципи и подходи и да се допълват взаимно едни други.

Има голяма необходимост от укрепване на сътрудничеството, разбиране и приемане на подходите, споделяне на опит, обмен на информация, за да сме подготвени за решаване на общ проблем на различни нива в рамките на национален басейн и сред международните речни басейни. Ето защо, натрупаният опит на ниво подбасейни и притоци следва да се обменя редовно.

Необходимо е насърчаването на мерки за защита от наводнения за целия водосбор на речния басейн, надхвърляйки регионални и национални граници. Това може да се постигне чрез съвместни действия на отговорните институции по регионално планиране, транспорт, развитие на населените зони, речен контрол, хидрология и метеорология.

Цел 5.5. Осигуряване адекватно реагиране на публичните институции при наводнения

Това означава проактивна дейност на всички нива на управление и координация между отговорните институции. Подчертава се и важноста на координацията и взаимодействието и в международен план. Акцентира се и върху подготовката на специалистите за действие при наводнения. При възникване на наводнение е необходима бърза и адекватна реакция за справяне с последиците. На базата на конкретни примери на бедствени ситуации действията на различните държавни институции трябва да са ясно разписани и спазвани. Изрична е ролята на обучението за действия при наводнения.

Необходима е добра координация между всички структури, участващи в спасяването и преодоляването на последиците от наводнения. Всички участващи структури стриктно следва да изпълняват разпореденията на по-висшестоящите органи при действие при

кризи. Необходимо е спасителните екипи да бъдат добре екипирани и обучени. Следва да се създаде единна комуникационна система за УРН.

Трябва да бъдат подготвени качествени национални и местни аварийни планове за наводненията. Отговорните власти трябва да имат капацитет да реагират на бедствията в съответствие с тези аварийни планове.