

Workshop 2009 společenství LAWA se státními a zemskými zástupci

„Implementace Povodňové směrnice ES“

– Povodňová směrnice ES / vodní zákon SRN (novela) –

Společné pozice **k vypracování plánů pro zvládání povodňových rizik**

verze 1.0

1. Podnět a cíle.....	1
2. Podklad stanoviska.....	2
3. Zákonné a společné odborné zásady	2
4. Společné pozice státních a zemských zástupců	4
5. Výhled / další kroky.....	10

1. Podnět a cíle

Implementační proces Povodňové směrnice ES postupuje vpřed. Německé spolkové země připravují konkrétní zpracování plánů pro zvládání povodňových rizik. Pilotní projekty probíhají nebo jsou již ukončeny. K dispozici jsou tudíž jak implementační koncepce, tak i zkušenosti z pilotních projektů, ale i otevřené otázky. Přitom německé spolkové země a stát odsouhlasují svůj postup souběžně s implementací v rámci Pracovního společenství německých spolkových zemí pro vodu (LAWA). Metody jsou diskutovány, zkušenosti vyměňovány a na základě toho odvozovány společné přístupy. Transpozice Povodňové směrnice ES do legislativy byla provedena novelou vodního zákona SRN ze dne 31. 7. 2009.

V letech 2008 a 2009 se na úrovni EU konaly ke specifickým tematickým problematikám další workshopy, které byly zorganizovány working group Floods a jejichž výsledky jsou nyní k dispozici. Spolkovému ministerstvu životního prostředí a spolkovým zemím se proto zdá být pro další proces jak na národní, tak i na evropské úrovni účelné zdokumentovat společné přístupy německého implementačního procesu v předkládaném stanovisku.

Společné pozice slouží jako podklad příslušné zprávy pro working group Floods v lednu 2010 v Maastrichtu. Dále budou pozice využity zodpovědným výborem společenství LAWA k vyjasnění dosud otevřených bodů v rámci posledních prací na příslušném praktickém doporučení společenství LAWA.

2. Podklad stanoviska

Centrálním podkladem stanoviska je na jedné straně práce výboru Povodňová ochrana a hydrologie v rámci společenství LAWA na praktických doporučeních k plánům pro zvládání povodňových rizik. Na druhé straně byl ve spolupráci mezi Spolkovým ministerstvem životního prostředí a společenstvím LAWA uskutečněn „Workshop společenství LAWA se státními a zemskými zástupci k odvození koncepčních zásad pro vypracování plánů pro zvládání povodňových rizik“ ve dnech 25. 11. – 26. 11. 2009 v Berlíně. Účastníci prodiskutovali společné pozice a vyjasnili dosud otevřené body.

Podstatným cílem workshopu bylo v otevřené diskusi nejdříve

- projednávat společný národní postup / potřebu harmonizace na národní úrovni při zpracování plánů pro zvládání povodňových rizik,
- zjišťovat specifika regionů / spolkových zemí a *nevyhnutelné rozdíly*, resp. specifika spolkových zemí a diskutovat možné kompromisy ve prospěch společného stanoviska a
- projednávat otevřené otázky ve vztahu k potřebě odsouhlasení a konformitě se směrnici

a sestavovat příslušné informace.

Podkladem workshopu a z něho odvozených pozic byly kromě aktuálních implementačních zkušeností a pomůcek spolkových zemí především také různé stávající dokumenty společenství LAWA, jako jsou:

- „Metodické pokyny budoucí ochrany před povodněmi“,
- „Nástroje a praktická doporučení k implementaci metodických pokynů budoucí ochrany před povodněmi“ a
- „Praktické doporučení k vypracování akčních plánů ochrany před povodněmi“.

Postup na workshopu byl nejdříve zaměřen na prezentaci jak stavu aktivit na úrovni EU (working group Floods; drafting group Reporting), tak i dosavadního stavu praktických doporučení společenství LAWA, která byla již k dispozici jako návrh, a to v rámci úvodního bloku a jako výchozí bod pro odbornou diskusi. V návaznosti na to byly prezentovány vybrané národní příklady navrhování plánů pro zvládání povodňových rizik z Německa, Nizozemí a Rakouska. Jádrem zpracování společných pozic bylo pak ustavení pracovních skupin ze zástupců spolkových zemí, kteří pak na základě praktických příkladů a pracovních otázek vypracovali společné pozice.

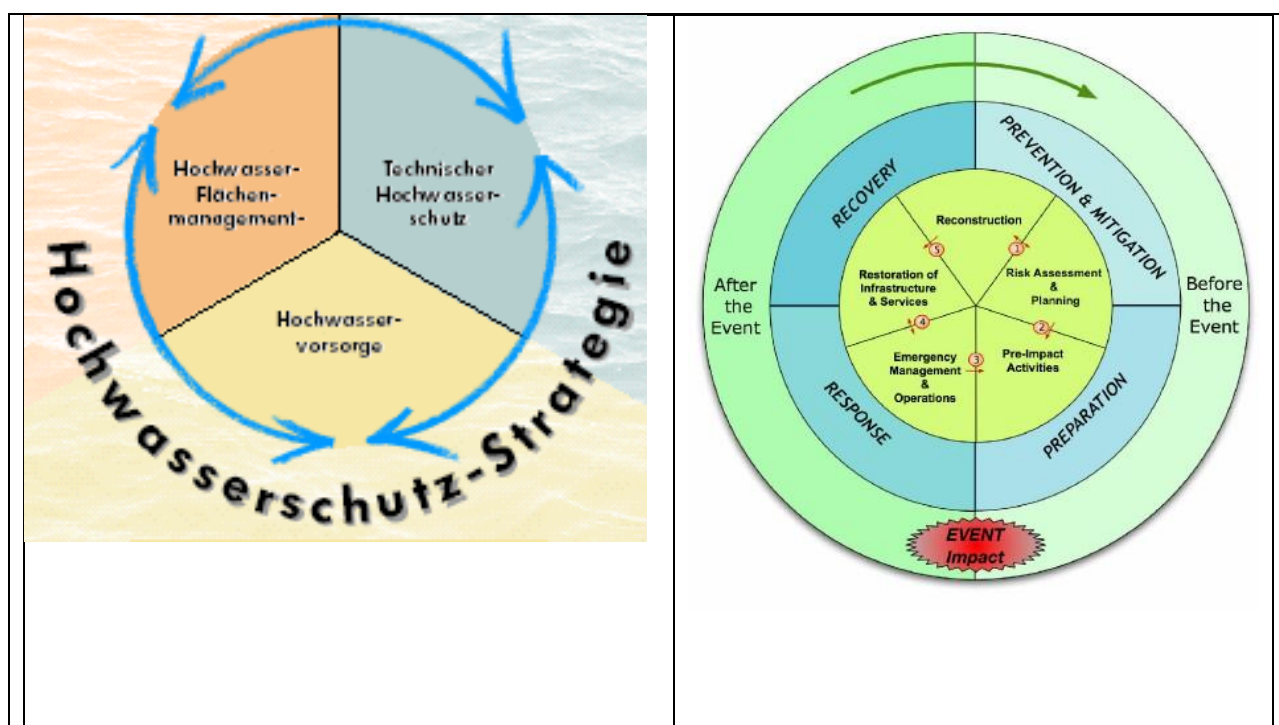
3. Zákonné a společné odborné zásady

V Německu vycházejí ochrana před povodněmi a povodňová prevence z dlouhodobých zkušeností. Přesto znamená přístup Povodňové směrnice ES s orientací na rizika rozšíření dosavadního pohledu. Pojem **"riziko"** označuje **kombinaci pravděpodobnosti výskytu povodně a potenciálních škod**¹. Proto zahrnuje pojem "zvládání povodňových rizik" více aspektů než dosud využívané pojmy **ochrana před povodněmi** nebo **povodňová preven-**

¹ Podle Povodňové směrnice ES – **Směrnice 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik**, čl. 2 a vodního zákona SRN (novela) § 73, odst. 1

ce². Pojem **zvládání povodňových rizik** zahrnuje – jako dosud – opatření ke snížení pravděpodobnosti výskytu povodně, zdůrazňuje ale navíc především také zmírnění potenciálních škod. Kromě toho je pojem **zvládání povodňových rizik** založen na cyklickém pojetí (viz obr. 2, vpravo):

zamezení povodně → povodňová prevence → ochrana před povodněmi → aktivity v případě konkrétní události (krizové řízení) → analýza události a následná péče → zamezení povodně ...



Hochwasserflächenmanagement – protipovodňová opatření v ploše povodí

Technischer Hochwasserschutz – technická ochrana před povodněmi

Hochwasservorsorge – povodňová prevence

Obrázek 2: Porovnání mezi ochranou před povodněmi a zvládáním povodňových rizik³

Tento postup umožňuje řešení na základě stěžejných oblastí a priorit a dále úpravu opatření s ohledem na zamezení, prevenci a ochranu tak, že bude možné **kontinuálně zlepšovat úroveň zvládání povodní**. Analýzou po povodni lze dosáhnout kvalitativního zlepšení při zvládání povodní. V pojmu zvládání povodňových rizik jsou zobrazeny všechny dosavadní ochranné strategie ke zvládání povodňových situací, jako jsou technická ochrana před povodněmi, protipovodňová opatření v ploše povodí (např. prevence na území povodí a přirozená retence vody), a povodňová prevence (stavební prevence, preventivní opatření obcí a dotčených občanů, preventivní chování a riziková prevence, např. pojištění).

² Viz např. „Nástroje a praktická doporučení k implementaci metodických pokynů budoucí ochrany před povodněmi“, LAWA 2003

³ Viz. projekt EU "Flood site" http://www.floodsite.net/html/cd_task17-19/flood_management_practice.html

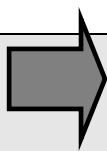
Příprava plánů pro zvládání povodňových rizik se řídí mezioborovým přístupem, je zapotřebí zajistit aktivní zapojení všech příslušných pracovišť. Plány jsou vypracovány na úrovni povodí pro oblasti s povodňovými riziky. V této souvislosti může být účelná diferenciací mezi různými úrovněmi plánování (např. povodí vodního toku, dílčí povodí, zájmové území). Tyto různé úrovně se často jmenují také úroveň A, B a C, přičemž úroveň A je nadřazenou úrovní označující celé povodí vodního toku.

4. Společné pozice státních a zemských zástupců

a) Závěry z předběžného vyhodnocení rizik, mapy nebezpečí a rizik

Podle Povodňové směrnice ES (příloha) mají plány pro zvládání povodňových rizik dokumentovat závěry z předběžného vyhodnocení a z map nebezpečí a rizik. Podle názoru spolkových zemí mají být závěry zobrazeny v mapě oblastí s potenciálními významnými riziky a dodatečně popsány formou textu. V této souvislosti budou zpravidla identifikována hlavní rizika, pro která budou stručně a obecně srozumitelně charakterizována daná problematika jako výchozí situace pro další vypracování plánů pro zvládání povodňových rizik.

V rámci popisu závěrů lze dodatečně aplikovat zobrazení tříd rizik pro potenciálně významné oblasti.


		<u>Společné pozice: Závěry</u>
A-1	Plány pro zvládání povodňových rizik dokumentují závěry z předběžného vyhodnocení rizik, z map povodňového nebezpečí a map povodňových rizik formou map oblastí s potenciálními významnými riziky a verbálního popisu.	
A-2	V závěrech budou identifikována a popsána hlavní rizika s cílem jasně prezentovat problematiku daného území.	

b) Stanovení příslušných cílů

Povodňová směrnice ES a vodní zákon SRN (novela) požadují, aby byly v plánech pro zvládání povodňových rizik stanoveny cíle zvládání povodňových rizik. Vodní zákon SRN (novela) požaduje vytyčení cílů pro chráněné statky⁴:

- lidské zdraví,
- životní prostředí,
- kulturní dědictví a
- hospodářská činnost a podstatné majetkové hodnoty.

Jako nadregionální platné příslušné cíle chtějí spolkové země stanovit cíle zaměřené na regiony a povodí, které přispívají ke zmírnění rizik, resp. následků v různých termínech cyklu zvládání povodňových rizik.

		<u>Společné pozice: Příslušné cíle</u>
B-1	V Německu jsou plány pro zvládání povodňových rizik zaměřeny na zmírnění nepříznivých účinků povodní na chráněné statky lidské zdraví, životní prostředí, kulturní dědictví, hospodářská činnost a podstatné majetkové hodnoty ⁵ .	
B-2	V této souvislosti je třeba zohledňovat různé, ale i extrémní povodně (v dostatečně chráněných pobřežních oblastech vždy extrémní události).	
B-3	Plány pro zvládání povodňových rizik stanoví příslušné cíle pro chráněné statky lidské zdraví, životní prostředí, kulturní dědictví, hospodářská činnost a podstatné majetkové hodnoty. V Německu byly dohodnuty následující cíle:	
	<ul style="list-style-type: none">• zamezení nových rizik (před povodní) v oblasti s povodňovými riziky• redukce stávajících rizik (před povodní) v oblasti s povodňovými riziky• redukce nepříznivých účinků během povodně• redukce nepříznivých účinků po povodni	
B-4	Cíle jsou takové, aby byly ve vztahu ke výsledku transparentní a prověřitelné a vycházely ze zákonných cílů.	
B-6	Zpravidla jsou cíle vytyčeny ve vztahu k povodí pro oblasti s riziky ve spolupráci s těmi, kteří zodpovídají za oblast zvládání povodňových rizik, a projednávány a odsouhlaseny s relevantními aktéry.	

⁴ Pojem "chráněný statek" je používán ve vodním zákoně SRN (novela) § 75 odst. 2 věta 2 iV a § 73 odst. 1 věta 2 pro lidské zdraví, životní prostředí a kulturní dědictví, hospodářskou činnost a podstatné majetkové hodnoty. Předkládaný podklad diskuse a dokumenty workshopu vycházejí z tohoto pojetí pojmu.

⁵ Viz vodní zákon SRN (novela) § 75 (2)

c) Porovnání současného stavu s cílem / rámcové podmínky

Bází vypracování opatření je zjištění a hodnocení stavu ve smyslu porovnání současného stavu s cílem s ohledem na rizikovou situaci, resp. na dosavadní zvládání povodní. Porovnání současného stavu s cílem nebo hodnocení stavu lze také označit jako zjišťování potřebných aktivit. V této souvislosti nelze načrtnout jednotný postup zpracování, protože v závislosti na provádění předcházejících kroků lze uplatňovat různá řešení. Zásadní náplní porovnání současného stavu s cílem však jsou:

- cíle pro chráněné statky,
- analýza stavu v povodích vodních toků,
- hodnocení povodňových rizik a
- mapy povodňového nebezpečí / mapy povodňových rizik.

Vodní zákon SRN (novela) požaduje od roku 2021 prověřování plánů pro zvládání povodňových rizik s přihlédnutím ke změně klimatu a podle okolností aktualizaci.



Společné pozice: Porovnání současného stavu s cílem

- C-1 Jako jeden pracovní krok se předpokládá sestavení potřebných aktivit formou porovnání cílů s hodnocením stavu. Ne vždy se jedná o separátní krok, může také být součástí vyhodnocování povodňových rizik.
- C-2 V rámci předběžného vyhodnocení rizik a jeho aktualizace budou zohledněny známé vlivy změny klimatu na vznik povodní. Budou zahrnuty do prověřování plánů pro zvládání povodňových rizik.

d) Opatření / plánování opatření

Podle ustanovení ve vodním zákoně (novela) je třeba zařadit do plánů pro zvládání povodňových rizik opatření, která umožňují dosažení cílů pro chráněné statky. Plány pro zvládání povodňových rizik a tím také opatření zohledňují všechny aspekty cyklického zvládání povodňových rizik, přičemž se soustřeďují na oblasti prevence, ochrana a připravenost, včetně povodňových předpovědí a systému včasného varování. Ve vodním zákoně SRN (novela) jsou naformulovány požadavky na opatření a jejich účinek:

- a) Nesmějí zahrnovat opatření, která vedou v povodí nebo v dílčím povodí k výraznému zvýšení povodňových rizik. Výjimky je třeba koordinovat na přeshraniční úrovni a řešit ve vzájemné shodě.
- b) Návrh opatření zohledňuje kromě cílů zvládání povodňových rizik environmentální cíle čl. 4 RSV (např. zákaz zhoršování stavu).
- c) Návrh opatření se provádí integrujícím způsobem a zohledňuje hospodaření s půdou a s vodními zdroji, územní plánování, využití území a ochranu přírody, lodní dopravu a přístavní infrastrukturu (Povodňová směrnice ES, čl. 7; vodní zákon SRN (novela) § 75).
- d) Součástí plánování opatření může rovněž být udržitelné využívání území, zlepšení schopnosti půdy zadržovat vodu a kontrolované zaplavení určitých oblastí.



Společné pozice: Plánování opatření

- D-1 V plánech pro zvládání povodňových rizik jsou na základě příslušných cílů a analýzy současného stavu a cíle odvozena opatření, kterými je zmírněno riziko pro chráněné statky lidské zdraví, životní prostředí, kulturní dědictví a hospodářská činnost, jakož i podstatné majetkové hodnoty.
- D-2 Za tímto účelem je (v rámci praktických doporučení společenství LAWA) sestaven národní katalog opatření. Katalog slouží jako seznam k výběru opatření pro plány pro zvládání povodňových rizik na úrovni povodí a dílčích povodí. Na doplňujících opatřeních se lze dohodnout na regionální a místní úrovni.
- D-3 Katalog opatření je členěn na základě oblastí aktivit podle praktických doporučení společenství LAWA na:
- technickou ochranu před povodněmi
 - stavební prevenci
 - rizikovou prevenci
 - protihavarijní opatření a civilní ochranu
 - preventivní chování
 - informativní prevenci.
- D-4 Opatřením jsou přiřazeny priority. Kritérii prioritizace jsou např.
- účinnost s ohledem na dosažení cíle
 - realizovatelnost
 - hospodárnost (dokud hodnotitelné)
 - synergické účinky s dalšími cíli (např. jiné směrnice).
- D-5 Priorizace v rámci plánování opatření se provádí v plánu pro zvládání povodňových rizik na úrovni povodí a dílčích povodí.
- D-6 Nezbytné jsou údaje o účinnosti opatření ve vztahu k příslušným cílům. V této souvislosti je třeba dohodnout se na úrovni povodí, resp. na národní úrovni na metodice a kritériích. K tomu ještě nedošlo.

e) Dokumentace / předávání zpráv / koordinace s RSV

Na základě Povodňové směrnice ES a vodního zákona SRN (novela) je třeba v plánech pro zvládání povodňových rizik zdokumentovat:

- mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik,
- závěry vyhodnocení povodňových rizik a výsledky analýzy nedostatků,
- příslušné cíle,
- opatření k dosažení cílů a jejich prioritizaci,
- kooperaci ve společných povodích, např. s ohledem na používanou metodiku analýzy nákladů a přínosu, jakož i na posuzování opatření s nadnárodními účinky,

- informace o provádění plánu pro zvládání povodňových rizik, např. monitorování, opatření pro informování veřejnosti a konzultace s ní, dokumentace stanovených zodpovědností a koordinace s RSV.

Pro předávání zpráv navrhuje Evropská komise v současnosti ve spolupráci se členskými státy "reporting sheets" pro vypracovávání plánů pro zvládání povodňových rizik. Pro zprávu Komisi EU v rámci Povodňové směrnice ES bude využívána platforma WISE.



Společné pozice: Dokumentace / předávání zpráv

E-1 Dokumentace plánu pro zvládání povodňových rizik se skládá z těchto prvků:

- předběžné vyhodnocení povodňových rizik
- popis povodňového nebezpečí a povodňových rizik
- popis stanovených příslušných cílů
- souhrn opatření a stanovení jejich priorit, jakož i dohoda o způsobu kontroly dosažených cílů
- zapojení zainteresovaných stran a informování veřejnosti

E-2 *K zajištění dokumentace a předávání zpráv z hlediska struktur dat, jejich formátů a přenosu dat je zapotřebí, aby Komise poskytla členským státům požadavky na reporting co nejdříve.*

f) Přeshraniční odsouhlasení

Povodňová směrnice ES a vodní zákon SRN (novela) předepisují koordinaci plánů pro zvládání povodňových rizik, resp. opatření ve společných povodích s cílem vypracovat společný plán pro zvládání povodňových rizik. Dále uskutečněná opatření nesmějí mít žádný záporný vliv na povodňová rizika v dalších zemích nebo státech.



Společné pozice: Přeshraniční odsouhlasení

F-1 Přeshraniční plány pro zvládání povodňových rizik je třeba vypracovat na úrovni povodí transparentním způsobem nebo je nezbytné je koordinovat. Příslušná pracoviště (zejména komise pro ochranu povodí) jsou jmenována.

g) Zapojení zainteresovaných stran a aktérů do vypracování plánů pro zvládání povodňových rizik a informování veřejnosti

Ve vodním zákoně SRN (novela) je upraveno, že je třeba zveřejnit vyhodnocení povodňových rizik, mapy povodňového nebezpečí a plány pro zvládání povodňových rizik. Zkušenosti ukazují, že zejména zveřejňování map povodňového nebezpečí by se mělo uskutečnit v doprovodném procesu. Navíc plány pro zvládání povodňových rizik vyžadují aktivní zapojení zainteresovaných stran při vypracovávání, prověřování a aktualizaci těchto plánů. Kromě

toho podléhají plány pro zvládání povodňových rizik posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (SEA).



Společné pozice: Zapojení zainteresovaných stran / veřejnost

- G-1 Zainteresovanými stranami jsou
- orgány státní správy, které jsou relevantní pro vypracování a provádění plánů pro zvládání povodňových rizik
 - obce
 - uznané, zainteresované svazy (např. zemědělství a lesnictví, ekologické svazy, organizace ochrany kulturních objektů, směrodatní zástupci hospodářství a obchodu) a
 - další zainteresované skupiny stanovené na základě jednotlivého případu.
- G-2 Zainteresované strany jsou vhodnou formou zapojeny do
- vytyčení příslušných cílů a
 - vypracování plánu opatření a jejich prioritizace.
- G-3 Dle možnosti jsou k zapojení zainteresovaných stran využívána informační a diskusní fóra. Pokud to není možné, zajišťuje se vhodné informování zainteresovaných stran a možnost k vyjadřování stanoviska k navrhovaným cílům a k plánování opatření v připomínkovém řízení.
- G-4 Stávající struktury kooperace a zapojení veřejnosti budou využívány, pokud je to považováno za účelné.
- G-5 Veřejnost bude informována o předběžném vyhodnocení a o mapách povodňového nebezpečí a povodňových rizik. Další informování široké veřejnosti nejsou závazná. Jsou zvláště důležité tam, kde veřejnost může směrodatnou měrou přispět k dosažení cílů. Příslušná opatření k informování veřejnosti jsou v rámci plánů pro zvládání povodňových rizik zařazena do plánování opatření a realizace.

5. Výhled / další kroky

S ohledem na úroveň EU

Začátkem roku 2010 bude předkládané stanovisko prezentováno v rámci working group Floods na workshopu této skupiny ve dnech 26. 1. – 28. 1. 2010 v Maastrichtu (NL), aby byla vyjasněna pozice Německa k implementaci Povodňové směrnice. Dále bychom chtěli dát podnět k diskusi se státy EU o dosud otevřených bodech v souvislosti s pojetím směrnice.

Dokument převážně obsahuje dohody o pojetí implementace. Kromě toho ale rovněž zahrnuje požadavky na informování a podporu vůči příslušným pracovištím EU.

S ohledem na úroveň v Německu

Kromě zde zdokumentovaného stavu vychází stanovisko z různých otázek, které si ještě vyžadují interní řešení v Německu. Zde se obracíme na příslušná pracoviště na národní úrovni a na společenství LAWA.

Po vyjasnění otevřených otázek bude zajištěno, aby byly obsahy společného stanoviska zohledněny v dalších pracích výboru Povodňová ochrana a hydrologie společenství LAWA a v rámci dalšího vývoje praktického doporučení společenství LAWA.