

Zvláštní zpráva

Směrnice o povodních: při vyhodnocování rizik bylo dosaženo pokroku, zatímco plánování a provádění vyžadují zlepšení

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

AUDITNÍ TÝM

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá člen EÚD Nikolaos Milionis. Audit vedl člen EÚD Phil Wynn Owen a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Gareth Roberts a tajemník kabinetu Olivier Prigent, vyšší manažer Robert Markus, vedoucí úkolu Bertrand Tanguy a auditoři Marco Bridgford, Katharina Bryanová, Ingrid Ciabattiová, Laure Gatterová, Victoria Gilsonová, Jan Kubát, Liia Laanesová a Radostina Simeonovová. Jazykovou podporu zajišťovala Hannah Critophová a sekretářské práce Annette Zimmermanová.



Zleva doprava: Ingrid Ciabattiová, Phil Wynn Owen, Victoria Gilsonová, Laure Gatterová, Bertrand Tanguy, Annette Zimmermanová, Hannah Critophová, Olivier Prigent, Katharina Bryanová, Gareth Roberts, Liia Laanesová.

OBSAH

	Body
Glosář	
Shrnutí	I–VIII
Úvod	1–24
Proč je otázka povodní důležitá	1–3
Význam změny klimatu	4–13
Co dělá EU?	14–24
Rozsah a koncepce auditu	25–31
Připomínky	32–99
Směrnice o povodních měla celkově pozitivní účinky...	32–45
Směrnice zlepšila spolupráci mezi Komisí a členskými státy	33–37
Směrnice o povodních přinesla pokrok při vyhodnocování povodňových rizik	38–40
Směrnice o povodních navazuje na předchozí činnost, včetně stávající dlouhodobé spolupráce mezi členskými státy	41–43
Členské státy provedly opatření ke zvýšení informovanosti občanů o povodních	44–45
... přidělování finančních prostředků však vykazovalo nedostatky	46–60
Cíle v plánech pro zvládnání povodňových rizik obecně nejsou kvantifikované ani časově ohraničené	47–49
Byly určeny a zajištěny nedostačující finanční prostředky na plánovaná opatření související s povodněmi a financování přeshraničních investic bylo omezené	50–57
Postupy pro stanovení pořadí projektů by měly být úžeji provázány s prioritami v plánech pro zvládnání povodňových rizik	58–60
Členské státy sice zahájily provádění svých plánů pro zvládnání povodňových rizik, jsou však zapotřebí zlepšení	61–76
Data: klíčové vstupní informace pro zvládnání povodňových rizik	63–66

Ačkoli většina navštívených členských států použila při navrhování projektů analýzu nákladů a přínosů a modely, je zapotřebí zlepšení	67–68
Koordinované provádění směrnice o povodních a rámcové směrnice o vodě obvykle vedlo k synergii	69–70
Projekty zelené infrastruktury mohou přinášet řadu výhod, ale jejich realizace může být složitá	71–76
Některé závažné problémy přetrvávají do budoucna	77–99
Nedostatek aktuálních znalostí o pravděpodobném dopadu změny klimatu na výskyt povodní	80–85
Členské státy obecně využívaly historické údaje, s čímž je spojeno nebezpečí, že nebudou zohledněna zvýšená klimatická rizika	86–88
V případě, že členské státy zvolily soukromé pojištění proti záplavám, bylo jen málo rozšířené	89–94
Byla zavedena pravidla týkající se využívání území a územního plánování, jejichž cílem bylo zmírnit riziko povodní, ale členské státy musí přijmout další opatření	95–99
Závěry a doporučení	100–115

Příloha I – Různé druhy projektů týkajících se záplav

Příloha II – Příklady map nebezpečí a rizik

Odpovědi Komise

GLOSÁŘ

Dešťová povodeň: Povodeň způsobená silným deštěm, který zaplaví přeplněné přírodní či městské odvodňovací systémy. Nadbytečná voda nemůže být absorbována a zaplaví ulice nebo začne odtékat po svazích.

Oblast s potenciálně významným rizikem povodně: Oblasti, v nichž bylo zjištěno potenciálně významné riziko záplav způsobených řekami, deštěm, podzemními vodami, mořem nebo přírodními či uměle vytvořenými jezery.

Oblasti povodí: Hlavní jednotky pro správu povodí. Většina oblastí povodí vymezených ve směrnici o povodních se shoduje s oblastmi podle rámcové směrnice o vodě.

Plán pro zvládnutí povodňových rizik: Dokument, který stanoví vhodné cíle a opatření zaměřené na prevenci, ochranu a připravenost v souvislosti s povodněmi. Plán vypracují členské státy a koordinují pak naplánované činnosti na úrovni povodí.

Pobřežní záplavy: Zaplavení nízko položených pobřežních oblastí vodou z moře, ústí řek nebo pobřežních jezer v důsledku jevů, jako je extrémně vysoká hladina při přílivu a cyklonální příliv, nebo působením vln.

Povodeň: Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC) definuje povodeň jako situaci, kdy hladina toku nebo jiné vodní plochy přesáhne obvyklou úroveň břehů, nebo jako nahromadění vody na území, které obvykle zaplavené není.

Povodí: Část území, ze kterého veškerý povrchový odtok odtéká sítí potoků, řek a jezer do moře v jediném vyústění, ústí nebo deltě toku.

Povodňové nebezpečí: Pravděpodobnost výskytu potenciálně ničivé povodně v určitém období.

Přivalová povodeň: Přivalové povodně jsou druhem dešťových povodní. Přivalová povodeň je povodeň, při níž může voda stoupnout a zase klesnout velmi rychle téměř nebo zcela bez varování, obvykle v důsledku silných dešťů na relativně malém území.

Rámcová směrnice o vodě: Směrnice Evropského parlamentu a Rady [2000/60/ES](#) ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 1).

Říční záplavy: Záplavy, k nimž dojde v případě, že je překročena kapacita přírodního či uměle vytvořeného odvodňovacího systému, jako jsou řeka, tok nebo odvodňovací kanál.

Zelená infrastruktura: Naplánovaná síť přírodních či polopřírodních míst ve městě nebo na venkově, vytvořených za účelem řešení klimatických problémů při současné podpoře nebo obnově přírodních a ekologických procesů. V kontextu této zprávy je příkladem zelené infrastruktury obnova záplavového území s cílem zabránit záplavám v ohrožených oblastech.

Zvládání povodňových rizik: Postupy spočívající ve zjišťování, analýze a zmírňování povodňových rizik předem se zaměřením na tyto aspekty:

- **Prevence:** předcházení škodám způsobeným povodněmi například prostřednictvím zákazu výstavby v záplavových oblastech.
- **Ochrana:** přijímání opatření zaměřených na snížení pravděpodobnosti výskytu povodní nebo zmírnění dopadů záplav na konkrétním místě, například obnova záplavových území a mokřadů.
- **Připravenost:** informování veřejnosti o tom, co dělat v případě záplav.

SHRNUTÍ

- I. Záplavy mohou vést ke zraněním i ztrátám na životech, značným hospodářským nákladům a škodám na životním prostředí a kulturním dědictví. Vážné záplavy se v Evropě vyskytují stále častěji. V posledních letech byl zaznamenán více než dvojnásobný počet přívalových povodní středního až velkého rozsahu než na konci osmdesátých let. Přitěžujícím faktorem je změna klimatu, která vede ke změnám charakteru srážek a počasí, zvyšování hladiny moří, a tudíž k častějším a rozsáhlejší povodním. Některé jevy, jako například pobřežní eroze, bouře na moři, vysoký příliv a větry, které příliv tlačí dále do vnitrozemí, zvyšují riziko záplav v pobřežních oblastech.
- II. V reakci na rostoucí četnost záplav přijala EU v roce 2007 směrnici o povodních. V tomto rámci jsme chtěli zjistit, zda jsou prevence, ochrana a připravenost podle směrnice o povodních založeny na důkladné analýze a zda použitý přístup může být účinný.
- III. Zjistili jsme, že směrnice o povodních měla celkově pozitivní účinky, ale že na provádění opatření týkajících se povodní mají negativní dopad nedostatky v přidělování finančních prostředků. Všechny členské státy zahájily provádění plánů pro zvládnání povodňových rizik, je však zapotřebí zlepšení. Zjistili jsme, že přetrvávají zásadní výzvy pro budoucnost spočívající v mnohem lepším zapracování změny klimatu, pojištění proti záplavám a územního plánování do zvládnání povodňových rizik.
- IV. Shledali jsme, že směrnice o povodních zlepšila spolupráci mezi Komisí a členskými státy, a to zejména díky úloze Komise spočívající v kontrole a sledování a díky zvláštní pracovní skupině zřízené jako fórum pro spolupráci a sdílení znalostí a osvědčených postupů. Členské státy, které jsme navštívili, uznávají pozitivní úlohu, kterou směrnice o povodních hraje při standardizaci vyhodnocování a zvládnání povodňových rizik. Směrnice také vychází ze stávající práce, zejména z dlouhodobé spolupráce mezi členskými státy, a ukládá členským státům povinnost přijímat opatření ke zvýšení povědomí určitých skupin obyvatelstva o povodních.
- V. Zdroje financování byly v plánech pro zvládnání povodňových rizik určeny a zajištěny jen částečně a financování přeshraničních investic bylo omezené. Kromě toho obecně vykazovaly

nedostatky postupy pro stanovení pořadí při rozdělování těchto omezených zdrojů a finanční prostředky nebyly přidělovány v souladu se stanovenými prioritami.

VI. Pokud jde o provádění projektů týkajících se povodní, většina členských států použila analýzu nákladů a přínosů, aby dosáhla optimálního zhodnocení prostředků, v jejím využívání jsme však objevili určité nedostatky. Důraz byl kladen na to, aby projekty dodržovaly ustanovení rámcové směrnice o vodě, avšak některé členské státy v tomto ohledu musí vynaložit větší úsilí. Projekty zelené infrastruktury jsou nákladově efektivním prostředkem ke snížení rizika povodní, ale plány dvou třetin navštívených členských států se na zelenou infrastrukturu nezaměřovaly.

VII. Pokud jde o budoucí výzvy, zjistili jsme, že navštívené členské státy nedokázaly zohlednit dopad změny klimatu na rozsah, četnost a místo povodní. Členské státy obecně použily historické údaje, s čímž je spojeno riziko, že nebudou zohledněny povětrnostní podmínky v budoucnu nebo potenciální změny četnosti a závažnosti povodní. Pokud jde o nestrukturální opatření týkající se povodní, zjistili jsme, že pokud členské státy zvolily soukromé pojištění proti záplavám, krytí zůstalo omezené. Byla zavedena pravidla týkající se využívání území a územního plánování, jejichž cílem bylo zmírnit riziko povodní, ale členské státy je musí ještě zlepšovat.

VIII. Na základě těchto zjištění Komisi doporučujeme, aby:

- kontrolovala, zda členské státy zvyšují odpovědnost prostřednictvím kvantifikovatelných a časově ohraničených cílů opatření týkajících se povodní v rámci plánů pro zvládání povodňových rizik;
- posuzovala a informovala o tom, zda členské státy určují zdroje financování, které by pokryly potřeby vyplývající z plánů pro zvládání povodňových rizik, a stanovila vhodnou lhůtu a vyzvala členské státy k tomu, aby společně zvážily potenciální přeshraniční investice do protipovodňových opatření v mezinárodních povodích;
- spolufinancovala protipovodňová opatření jen v případě, že jsou projekty upřednostňovány na základě objektivních a relevantních kritérií, jako je kvalitní analýza nákladů a přínosů, a případně kritéria přeshraničního dopadu projektů;
- vymáhala soulad nové protipovodňové infrastruktury navržené členskými státy v plánech řízení povodňových rizik s rámcovou směrnicí o vodě a kontrolovala, zda

- v případech, kdy členské státy žádají o spolufinancování EU, analyzovaly proveditelnost významných doplňkových ekologických opatření;
- kontrolovala, zda plány pro zvládání povodňových rizik zahrnují opatření ke zlepšení znalostí o dopadu změny klimatu na povodně a jeho modelování. Aby v rámci přezkumu dokumentů požadovaných pro druhý cyklus zkontrolovala, zda členské státy do prevence, ochrany a připravenosti v souvislosti s povodňovými riziky lépe začleňují dopady změny klimatu, a zkontrolovala, zda členské státy naplánovaly taková opatření, aby se zvýšilo povědomí veřejnosti o přínosech pojištění proti riziku povodní a rozšířilo se jeho krytí, například prostřednictvím spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem v oblasti pojištění proti povodním;
 - kontrolovala, zda členské státy využily své plány pro zvládání povodňových rizik k tomu, aby posoudily, do jaké míry jsou jejich pravidla pro plánování využití území v souladu se směrnicí o povodních, a poskytla členským státům osvědčené postupy a poradenství.

ÚVOD

Proč je otázka povodní důležitá

1. Záplavy mohou vést ke zraněním, ztrátám na životech, značným hospodářským nákladům, škodám na životním prostředí a kulturním dědictví a přesídlování lidí. Během necelých dvou týdnů v květnu a červnu 2016 například při povodních zahynulo nejméně 18 lidí a v devíti členských státech tyto povodně způsobily ztráty ve výši více než 3,7 miliardy EUR¹. V květnu a červnu 2013 při podobných událostech zahynulo nejméně 26 lidí a v sedmi členských státech způsobily povodně ztráty ve výši více než 13 miliard EUR².

2. Hospodářské náklady spojené s hydrologickými jevy v celé EU činily v období 1980–2017 přibližně 166 miliard EUR. To představuje asi třetinu ztrát způsobených klimatickými událostmi³. Ve scénáři bez opatření⁴ se předpokládá, že škody, které v celé EU způsobily záplavy způsobené kombinací změny klimatu a hospodářských změn, se do dvacátých let tohoto století zvýší ze 7 miliard EUR ročně v kontrolním období 1981–2010 na 20 miliard EUR ročně, do padesátých let 20. století na 46 miliard EUR ročně a do osmdesátých let 20. století na 98 miliard ročně⁵.

¹ Belgie, Německo, Francie, Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Rumunsko a Spojené království.

² Česká republika, Německo, Španělsko, Francie, Maďarsko, Rakousko a Slovensko. Zdroj: [EM-DAT: Databáze mimořádných událostí \(https://www.emdat.be\)](https://www.emdat.be), Katolická univerzita v Lovani – CRED, D. Guha-Sapir, Belgie, a články z deníků [Dutch News](#) a [The Telegraph](#).

³ Záznamy o škodách z databáze [NatCatSERVICE](#) společnosti Munich Re. Hydrologické jevy zahrnují povodně a pohyby půdy. Události související se změnou klimatu zahrnují bouře, studené vlny, vlny veder, sucha, lesní požáry.

⁴ Za předpokladu, že stávající protipovodňová ochrana u řek zůstane stejná, dokud pravděpodobnost výskytu povodní v daném roce nepřekročí 1 %.

⁵ COM(2015) 120 final z 9. 3. 2015 [Rámcová směrnice o vodě a směrnice o povodních: opatření k dosažení „dobrého stavu“ vod EU a snížení povodňových rizik](#), s. 2, Rojas a kol., [Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation](#) (Změna klimatu a říční povodně v Evropské unii: sociálně-ekonomické dopady a náklady a přínosy spojené s přizpůsobením), *Global Environmental Change*, sv. 23, č. 6, prosinec 2013, s. 1737–1751.

3. Záplavy se v Evropě od roku 1985 vyskytují stále častěji. V posledních letech byl zaznamenán více než dvojnásobný počet přívalových povodní středního až velkého rozsahu⁶ než na konci osmdesátých let 20. století⁷.

Význam změny klimatu

4. Klima se mění a EU čelí silnějším deštům, prudším bouřím a stoupání hladiny moří. Podle Evropské agentury pro životní prostředí (EEA)⁸ se následky říčních, dešťových i pobřežních povodní v Evropě celkově zhorší v důsledku vyšší místní a regionální intenzity a četnosti povodní.

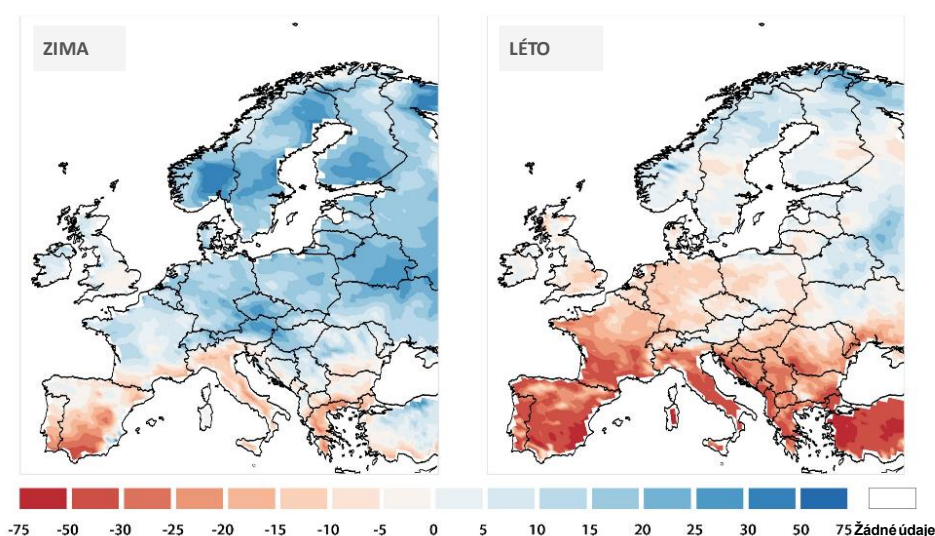
5. Pozorovaný vývoj klimatu a jeho předpokládaný budoucí vývoj nasvědčují významným regionálním rozdílům ve srážkách v Evropě. V severní Evropě se předpokládá zvýšení ročního úhrnu srážek. Úhrn srážek v zimním období by se do posledních 20 let tohoto století v některých částech Evropy mohl zvýšit o více než 25 % (viz **obrázek 1**).

⁶ **Rozsah** povodně je souhrn trvání, závažnosti a dotčeného území.

⁷ Záznamy *Dartmouth Flood Observatory* za období 1985–2009 aktualizované do roku 2016 ve zprávě [Extreme weather events in Europe](#) (Mimořádné povětrnostní jevy v Evropě), Expertní rada evropských akademií, březen 2018.

⁸ Zpráva EEA č. 1/2016, [Flood risks and environmental vulnerability](#) (Rizika povodní a zranitelnost životního prostředí), s. 38–41.

Obrázek 1 – Změna sezónních srážek (%) v období 2071–2100 ve srovnání s obdobím 1961–1990 (scénář celosvětového nárůstu teploty o 2 °C)



Zdroj: [Climate Impacts in Europe](#) (Klimatické dopady na Evropu), projekt JRC PESETA II, 2014. Údaje Dosio a Paruolo 2011 a Dosio a kol. 2012.

6. Pokud říční systém nedisponuje dostatečnou odvodňovací kapacitou, aby dokázal pojmout objem vody ze srážek, dochází k říčním povodním. V případě velkých řek, jako je Dunaj, Rýn nebo Labe, může k povodním dojít se značným zpožděním po deštích a mohou trvat i celé měsíce⁹.

7. Na pobřeží Středozemního moře v EU by však úhrn ročních srážek do posledních 20 let tohoto století mohl klesnout o více než 50 %¹⁰. Delší a častější období bez deště by mohla poškodit krajinný pokryv, vyvolat erozi a zvýšit odtok při bouřkách¹¹.

⁹ SEC(2006) 66 z 18. 1. 2006, pracovní dokument útvarů Komise – příloha návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o vyhodnocování povodní a protipovodňových opatřeních – [Posouzení dopadů](#) – COM(2006) 15 final, s. 8.

¹⁰ [Climate Impacts in Europe](#) (Klimatické dopady v Evropě), projekt JRC PESETA II, 2014. Údaje Dosio a Paruolo 2011 a Dosio a kol. 2012.

¹¹ Trenberth, K., [Changes in precipitation with climate change](#) (Změny srážek v souvislosti se změnou klimatu), 2011.

8. Srážky v celé Evropě pravděpodobně budou intenzivnější¹². Vysoce lokalizované a velmi intenzivní srážky mohou mít za následek přívalové povodně. Ty mohou vést ke ztrátám na životech a rozsáhlým škodám¹², zejména ve městech bez odpovídajícího odvodňování. Přívalové povodně jsou stále častější, a to zejména ve Středomoří a na horách¹³. Přívalové povodně je obtížnější předpovědět, jelikož je způsobuje specifická meteorologická dynamika související s místními podmínkami, jako je topografie, větry a vzdálenost od moře. Je zapotřebí zvláštního výzkumu, aby se předpovídání takových událostí zlepšilo (viz **rámeček 1**).

Rámeček 1 – Meteorologický výzkum přívalových povodní: program HyMeX

Do programu HyMeX jsou zapojeni vědci z deseti zemí a jejich cílem je zlepšit naše znalosti o koloběhu vody kolem Střezozemního moře v souvislosti se změnou klimatu. Výzkumní pracovníci shromažďují data ze satelitů, letadel vybavených laserem, meteorologických balónů a radarů a vytvářejí modely umožňující lépe předpovídat mimořádné povětrnostní jevy, zejména přívalové povodně, a lépe se jim přizpůsobit.

9. Několik jevů, jako pobřežní eroze, bouře na moři, vysoký příliv a větry, které příliv tlačí dále do vnitrozemí, zvyšují riziko záplav v pobřežních oblastech EU. Stoupání hladiny moří způsobené změnou klimatu toto riziko zhoršuje (viz **rámeček 2**).

¹² Mezvládní panel pro změnu klimatu (IPCC), [Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaption: special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change](#) (Zvládání rizika mimořádných jevů a katastrof v zájmu podpory přizpůsobení se změně klimatu: zvláštní zpráva Mezvládního panelu pro změnu klimatu), Cambridge University Press, New York, 2012.

¹³ Marchi, L., Borga, M., Preciso, E., Gaume, E., 2010, [Characterisation of selected extreme flash floods in Europe and implications for flood risk management](#) (Charakterizace vybraných extrémních přívalových povodní v Evropě a důsledky pro zvládání povodňových rizik), *Journal of Hydrology*, 2010, sv. 394, s. 118–133.

Rámeček 2 – Hladina moří a změna klimatu

Hladina moří stoupá v důsledku změny klimatu¹⁴ kvůli:

- teplotní roztažnosti vody,
- tání horských ledovců,
- tání ledu v Grónsku a v Antarktidě.

Světová hladina moří se tak od roku 1993 průměrně zvyšuje o 2,6 až 3,4 mm za rok. Zvyšování hladiny moří se během uplynulých 25 let zrychlovalo a tato tendence bude pravděpodobně pokračovat¹⁵.

Satelity ukazují, že se rychlost tání antarktického ledového příkrovu za posledních pět let ztrojnásobila, a ledový příkrov nyní mizí rychleji, než kdy bylo dříve zaznamenáno¹⁶.

10. Hladina moří nebude stoupat v celé EU rovnoměrně, ale podle scénáře Mezivládního panelu pro změnu klimatu (IPCC), který počítá se zvýšením globální teploty o 1,8 °C¹⁷, bude většina pobřeží do konce tohoto století čelit zvýšení hladiny o více než 30 cm ve srovnání s obdobím 1986–2005 (viz **obrázek 2**). Podle scénáře počítajícího s vysokými emisemi (zvýšení teploty o 3,7 °C do konce století ve srovnání s obdobím 1986–2005¹⁸) by se hladina mohla zvýšit o 45 až 82 cm.

¹⁴ Levermann, A., Clark, P.U., Marzeion, B., Milne, G.A., Pollard, D., Radic, V., Robinson, A., [The multimillennial sea-level commitment of global warming](#) (Tendence hladiny moře v souvislosti s globálním oteplováním v měřítku několika tisíciletí), Postupimský institut pro výzkum vlivu změny klimatu, 2013.

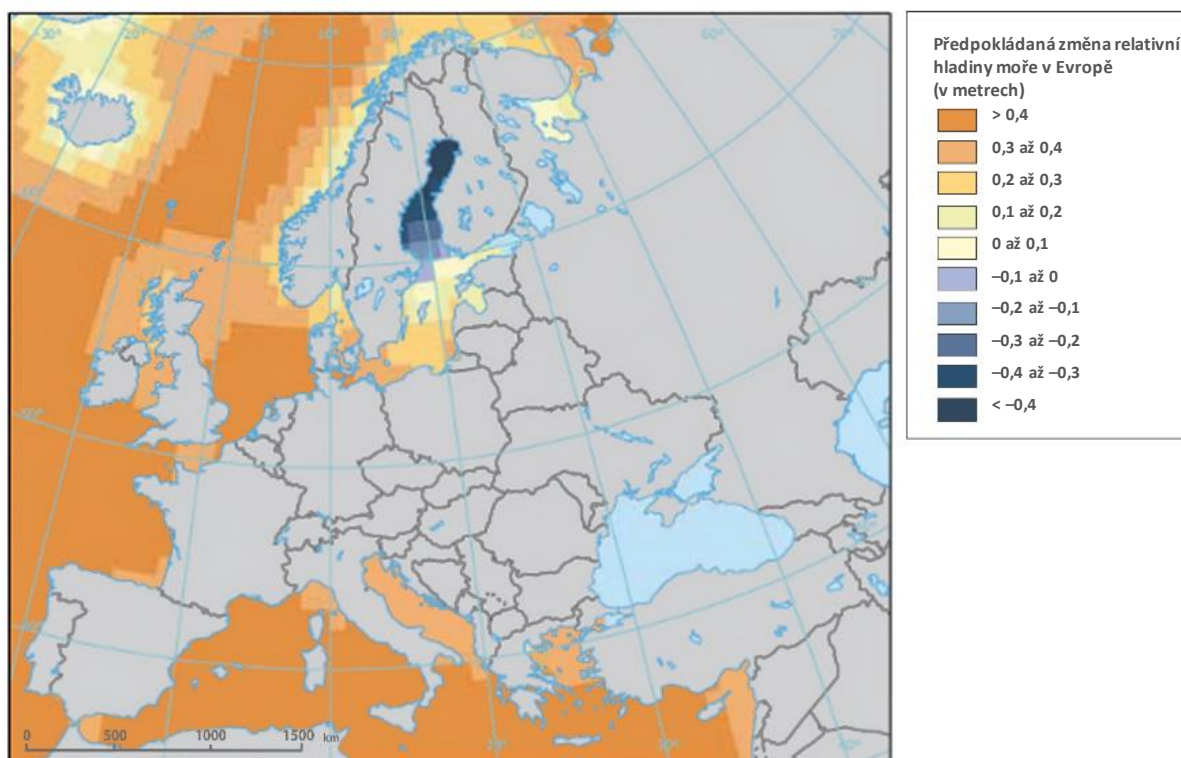
¹⁵ Nerem, R. S., Beckley, B. D., Fasullo, J. T., Hamlington, B. D., Masters, D., Mitchum, G. T., [Climate-change-driven accelerated sea-level rise detected in the altimeter era](#) (Zrychlený vzestup hladiny moří v důsledku změny klimatu zaznamenaný v éře výškoměrů), *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 12. 2. 2018, s. 4.

¹⁶ [Mass balance of the Antarctic Ice Sheet from 1992 to 2007](#) (Hmotnostní bilance antarktického ledového příkrovu v období 1992–2007), *Nature*, červen 2018.

¹⁷ Zvýšení teploty do konce století ve srovnání s obdobím 1986–2005. To představuje nárůst o 2,4 °C ve srovnání s předprůmyslovým obdobím (1850–1900).

¹⁸ To představuje nárůst o 4,3 °C ve srovnání s předprůmyslovým obdobím (1850–1900).

Obrázek 2 – Předpokládaná změna relativní hladiny moří v EU v období 2081–2100 ve srovnání s obdobím 1986–2005 (scénář celosvětového nárůstu teploty o 1,8 °C – RCP 4,5¹⁹)



Poznámka: pro Černé moře nejsou k dispozici žádné odhady.

Zdroj: Zpráva EEA č. 1/2017, [Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#) (Změna klimatu, dopady a zranitelnost v Evropě 2016: zpráva založená na ukazatelích), převzato od IPCC, 2013 (obrázek TS.23 (b)).

11. Předpokládá se, že očekávané zvýšení hladiny moří a změny četnosti a intenzity cyklonálních přílivů způsobí v pobřežních oblastech v celé Evropě značné škody²⁰. V těchto hustě osídlených oblastech se nachází významný objem majetku. Tato kombinace

¹⁹ Reprezentativní směry vývoje koncentrací (*representative concentration pathways* – RCP) jsou trajektorie koncentrace skleníkových plynů, které používá IPCC. Odhaduje se, že do období 2081–2100 povede RCP 4,5 ke zvýšení teploty vzduchu na povrchu ve srovnání s obdobím 1986–2005 v pravděpodobném rozsahu 1,1 až 2,6 °C (střední hodnota 1,8 °C). To znamená, že ve srovnání s obdobím 1850–1900 (předprůmyslové období) bude pravděpodobný rozsah činit 1,7 až 3,2 °C (střední hodnota 2,4 °C).

²⁰ Zpráva EEA č. 1/2017, [Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#) (Změna klimatu, dopady a zranitelnost v Evropě 2016: Zpráva založená na ukazatelích), s. 122.

klimatických rizik a rozsáhle využívaných oblastí zvyšuje rozsah potenciálních ztrát a zvyšuje složitost při modelování rizika a cenové nejistoty²¹.

12. Všechny výše uvedené skutečnosti budou dále zhoršeny četnějšími, intenzivnějšími a trvalými klimatickými jevy všeho druhu²². Tání ledovců pravděpodobně oslabí hlavní mořské proudy, včetně Golfského proudu, a vzdušné proudy, včetně tryskového proudění, mezi Amerikou a Evropou²³. Tyto změny by mohly ovlivnit charakter počasí v Evropě, například prodloužit období bouří, dešťů nebo sucha.

13. V **tabulce 1** níže jsou shrnuty jevy popsané v **bodech 5–12** a jejich dopad na různé druhy povodní.

Tabulka 1 – Přehled jevů souvisejících se změnou klimatu a jejich dopadů na povodně

Jev související se změnou klimatu	Dopad na závažnost...		
	Říčních povodní	Dešťových povodní	Pobřežních povodní
Větší úhrn srážek v některých částech Evropy, intenzivnější deště	↑	↑	
Menší úhrn srážek na jiných místech, ale větší odtok a intenzivnější deště	↓	↑	
Zvýšení hladiny moře	↑ (ústí řek)		↑
Častější, intenzivnější a trvalejší extrémní jevy všeho druhu	↑	↑	↑

²¹ Moody's Investors Service, [Climate change risks outweigh opportunities for property and casualty \(re\)insurers](#) (Rizika změny klimatu převažují nad příležitostmi pro zajišťovatele/pojistitele poskytující pojištění majetku a úrazové pojištění), *Sector In-Depth*, březen 2018.

²² Behrens, A., Georgiev, A., Carraro, M., [Future Impacts of Climate Change across Europe](#) (Budoucí dopady změny klimatu na Evropu), 2010.

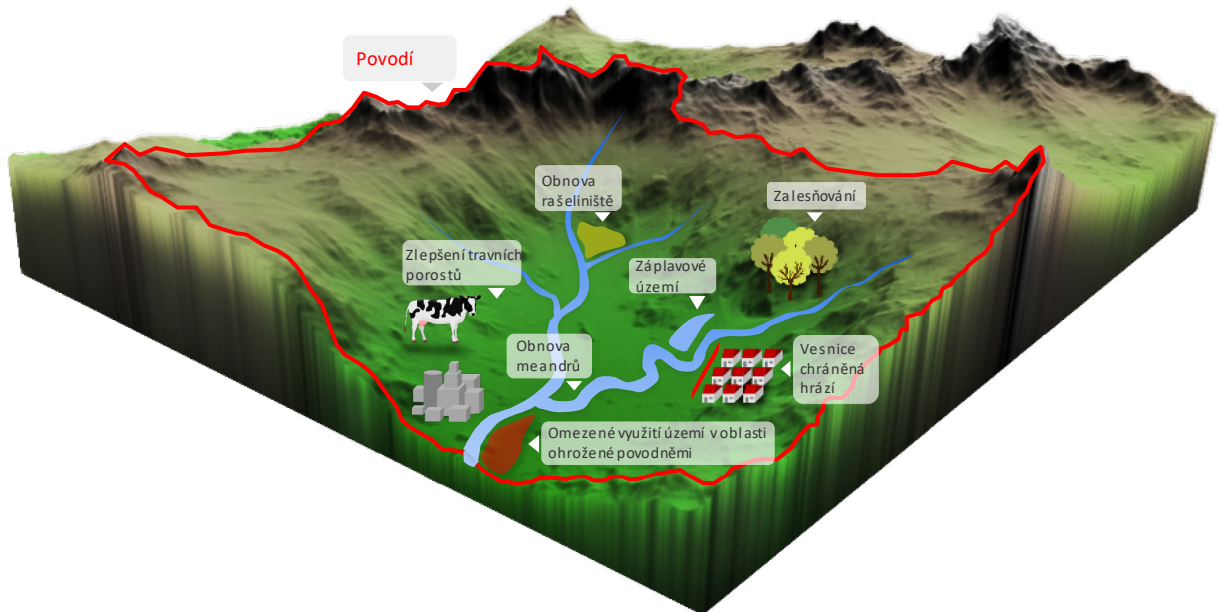
²³ Konrad, H. a kol., [Net retreat of Antarctic glacier grounding lines](#) (Čistý ústup linie ukotvení antarktického ledovce), *Nature Geoscience* 11, 258–262, duben 2018, Tilling, R.L., a kol., [Estimating Arctic sea ice thickness and volume using CryoSat-2 radar altimeter data](#) (Odhad tloušťky a objemu ledu v Severním ledovém oceánu za využití dat z radarového výškoměru CryoSat-2), *Advances In Space Research*, sv. 62, 2018.

Co dělá EU?

Jaká řešení v oblasti prevence, ochrany a připravenosti v souvislosti s povodněmi existují?

14. V reakci na závažné povodně ve střední Evropě a jižní Francii v roce 2002 EU v roce 2007 přijala směrnici o povodních²⁴, jejímž cílem je koordinovat prevenci, ochranu a připravenost v souvislosti s povodněmi v rámci jednotlivých členských států a mezi nimi, a to na úrovni povodí. Povodně se nejlépe řeší na úrovni povodí a řada opatření omezuje odtok, zpomaluje tok řek, umožňuje rozlítí povodní na přírodní a zemědělské plochy, chrání ohrožený majetek (viz opatření na úrovni povodí na **obrázku 3**) a nezhoršuje povodně dále po proudu toku, v což je souladu s požadavky směrnice o povodních (viz přístup, který má zabránit záplavám po proudu, na **obrázku 4**).

Obrázek 3 – Příklad koordinovaného zvládnání povodní na úrovni povodí



Zdroj: EÚD.

²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady [2007/60/ES](#) ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládnání povodňových rizik (Úř. věst. L 288, 6.11.2007, s. 27).

15. K řešení problémů záplav na úrovni povodí lze využít kombinace zelené a šedé infrastruktury, jak je popsáno níže a také znázorněno na **obrázcích 3 a 4**:

- Tradiční řešení protipovodňové ochrany zahrnují přehrady, hráze, kanály, ochranu proti cyklonálním přílivům a bariéry obecně²⁵. Často jsou vyrobeny z betonu a nazývají se **šedá infrastruktura**.
- Dopad povodní mohou zmírnit stanovená záplavová území, mokřady nebo opětovné meandrování toků. Tato řešení se nazývají **zelená infrastruktura**. Podle článku 7 směrnice o povodních by v plánech pro zvládání povodňových rizik měly být zohledněny oblasti s potenciálem zadržet povodně, například přirozená záplavová území.

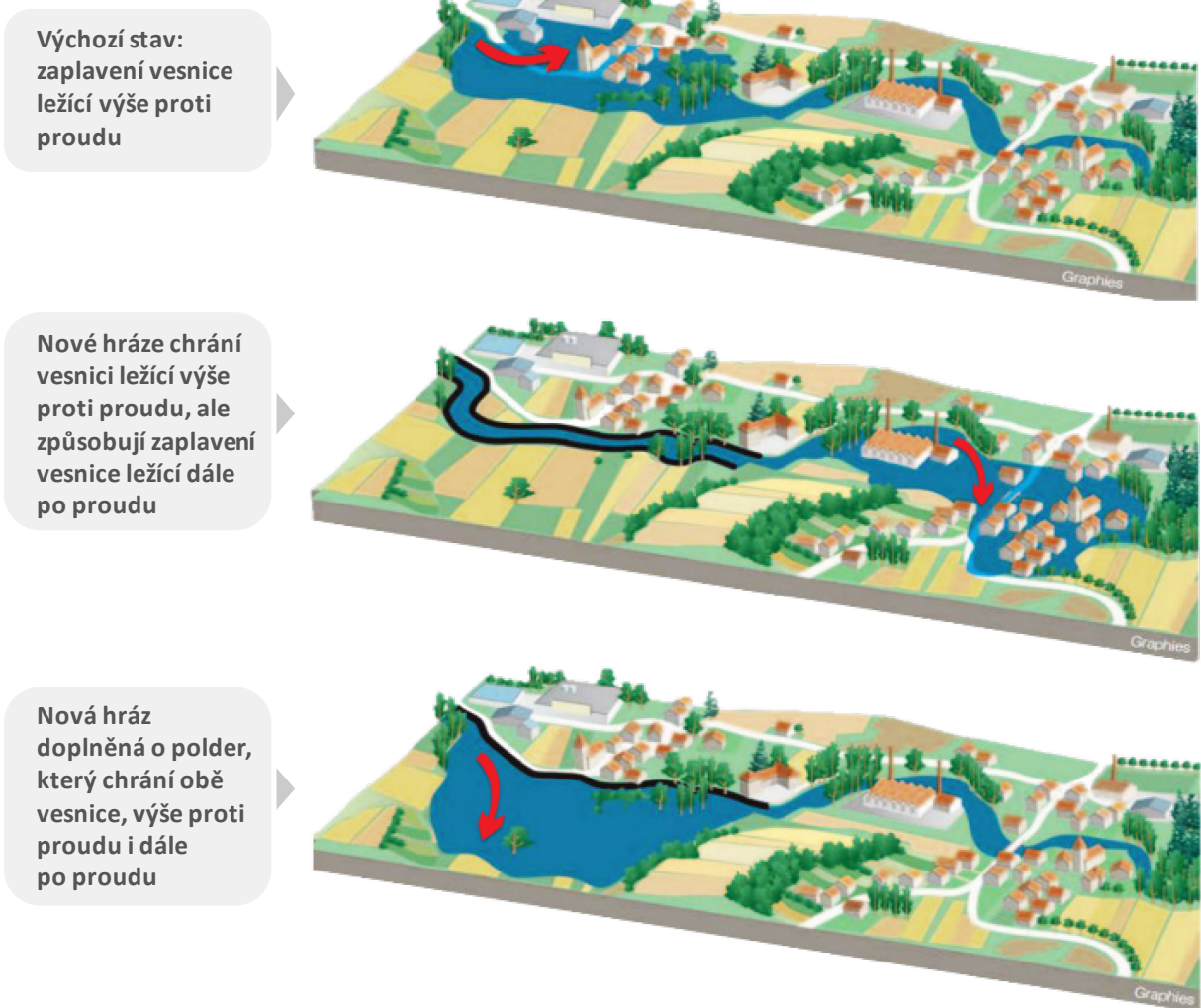
16. Kromě šedé a zelené infrastruktury (viz **příloha I**) mohou ohrožení lidí a majetku povodněmi omezit také jiná řešení. Patří k nim plánování využití území²⁶, činnosti zaměřené na zvyšování informovanosti²⁷ a pojištění. Tato řešení nazýváme **nestrukturální opatření**.

²⁵ Zpráva EEA č. 14/2017, [Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#) (Zelená infrastruktura a zvládání povodní – podpora nákladově efektivního snižování rizika povodní prostřednictvím zelené infrastruktury).

²⁶ Článek 7 směrnice o povodních požaduje, aby plány pro zvládání povodňových rizik tyto aspekty zohledňovaly, je-li to vhodné.

²⁷ Článek 10 směrnice o povodních požaduje, aby členské státy veřejnosti zpřístupnily klíčové dokumenty uvedené v **rámečku 3** a podpořily aktivní zapojení zúčastněných subjektů do přípravy, přezkumu a aktualizace plánů pro zvládání povodňových rizik.

Obrázek 4 – Znárodnění přístupu zaměřeného na prevenci záplav dále po proudu



Zdroj: Agence française pour la biodiversité – Graphies.

Úloha Evropské komise a členských států

17. V rámci Komise hraje Generální ředitelství pro životní prostředí úlohu spočívající v koordinaci a kontrole provádění a uplatňování směrnice o povodních. Je rovněž oprávněno zahájit řízení o nesplnění povinnosti v případech, kdy ji členské státy nedodrží.

Do provádění protipovodňových opatření zasahují také jiná generální ředitelství Komise, především Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova a Generální ředitelství pro

regionální a městskou politiku, a to prostřednictvím svých povinností v rámci sdíleného řízení evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondů²⁸) (viz **bod 21**).

18. Komise hodlá dokončit svoje hodnocení právních předpisů týkajících se vody v roce 2019, aby mohla řídit budoucí vývoj vodní politiky EU, včetně zvládnání povodňových rizik.

19. Členské státy nesou odpovědnost za samotné uplatňování směrnice o povodních při zvládnání povodňových rizik. Za tímto účelem členské státy určily orgány odpovědné za oblasti povodí. Směrnice členským státům ukládá povinnost posuzovat riziko povodně u všech území, která obvykle nejsou vodou zaplavena, zaznamenávat rozsah minulých a pravděpodobných budoucích povodní, mapovat ohrožený majetek a osoby a přijímat opatření ke zmírnění rizika povodní (viz **rámeček 3**).

Rámeček 3 – Směrnice o povodních členským státům ukládá povinnost vypracovat:

- 1) **Předběžné vyhodnocení povodňových rizik**, které mělo být dokončeno do prosince 2011 a mělo by obsahovat popis významných povodní, k nimž v minulosti došlo, a podobných událostí, k nimž by v budoucnu mohlo dojít;
- 2) **Mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik**²⁹, které měly být dokončeny do prosince 2013 a znázorňovat, kde by určitá povodeň mohla mít nepříznivé účinky;
- 3) **Plány pro zvládnání povodňových rizik**, které měly být dokončeny do prosince 2015 a vztahovat se na období 2016–2021 a v nichž měla být vymezena opatření zaměřená na prevenci, ochranu a přípravu v souvislosti s povodněmi.

20. Směrnice členským státům rovněž ukládá povinnost koordinovat jejich postupy v souvislosti se zvládnáním povodňových rizik v povodích přesahujících hranice států a vyhnout se opatřením, která by mohla zvýšit riziko povodně v sousedních zemích. První

²⁸ Jedná se o pět hlavních fondů EU, k nimž patří Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Fond soudržnosti a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV), jež společně podporují hospodářský rozvoj v celé EU.

²⁹ Zprávy hodnotící mapy týkající se povodní v jednotlivých členských státech EU jsou dostupné na [internetových stránkách Komise](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm), GŘ ENV (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

cyklus provádění plánů pro zvládání povodňových rizik podle směrnice se vztahuje na období 2016–2021, druhý cyklus na období 2022–2027.

21. Pro programy ESI fondů se sdíleným řízením členské státy připravují programové dokumenty, které Komise následně posuzuje a schvaluje. Členské státy navrhují, provádějí a sledují opatření programů. Z těchto programů mohou být rovněž spolufinancována opatření související s povodněmi obsažená v plánech pro zvládání povodňových rizik.

Dostupné finanční prostředky v EU

22. Výdaje související se zvládáním povodňových rizik jsou financovány z rozpočtů členských států i z rozpočtu EU. Údaje o výdajích souvisejících s povodněmi se systematicky neshromažďují a nevykazují v členských státech ani v Evropské komisi.

23. V návaznosti na průzkum³⁰ týkající se výdajů členských států souvisejících s povodněmi Komise odhadla, že 17 členských států, které měly dostupné informace, vydalo během čtyř let do roku 2015 z národních a unijních zdrojů celkem v průměru **2,5 miliardy EUR** za rok³¹.

24. Částky vyčleněné na povodně z EFRR, Fondu soudržnosti a EZFRV nelze kvantifikovat. Výdaje z EFRR a Fondu soudržnosti za období 2014–2020 na přizpůsobování se změně klimatu a předcházení rizikům souvisejícím se změnou klimatu – k nimž patří povodně, jakož i eroze, požáry, bouře a sucho – a jejich řízení činily přibližně **6,3 miliardy EUR**³²,

³⁰ Společná strategie pro provádění rámcové směrnice o vodě a směrnice o povodních, [Flood Risk Management in the EU and the Floods Directive's 1st Cycle of Implementation \(2009-15\) - A questionnaire based report](#) (Zvládání povodňových rizik a první cyklus provádění směrnice o povodních (2009–2015) – zpráva založená na dotazníku), s. 217.

³¹ Na základě informací, které poskytly Belgie, Česká republika, Dánsko, Německo, Irsko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lotyšsko, Malta, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Spojené království, Komise vypočítala, že do snížení rizika povodní bylo během čtyř let investováno přibližně 10 miliard EUR. Výpočet vycházel z odpovědí na otázku z dotazníku č. 5.14, s. 146.

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

tj. průměrně asi 0,9 miliardy EUR ročně. Povodní se týká jen neznámá část této částky. Spolehlivé odhady částek z EZFRV týkajících se povodní nejsou k dispozici.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

25. Chtěli jsme zjistit, zda jsou prevence, ochrana a připravenost podle směrnice o povodních založeny na řádném rámci a zda použitý přístup mohl být účinný.

26. Přesněji jsme zkoumali, zda směrnice o povodních, jejímž cílem bylo vytvořit rámec pro činnosti související s povodněmi, měla celkově kladné účinky, zda členské státy řádně řídily použité finanční zdroje a náležitě prováděly své plány pro zvládnutí povodňových rizik a zda náležitě zvažily některé ze zásadních výzev budoucnosti.

27. Na základě strategických dokumentů EU, právních předpisů, pokynů Komise, studií a jiných publikací, jednání s orgány členských států³³, jakož i pilotní mise, kterou jsme provedli v Nizozemsku v září 2017, jsme stanovili kritéria auditu. Dále jsme přezkoumali stávající odbornou literaturu a jednali s odborníky na oblasti změn klimatu a pojištění proti záplavám.

28. V období od října do prosince 2017 jsme vykonali audity ve vybraných povodích v těchto osmi členských státech: Slovinsku, Itálii, Španělsku, Portugalsku, Rumunsku, Bulharsku, Rakousku a České republice³⁴. V těchto povodích³⁵ jsme také přímo na místě

³³ V Lucembursku a ve Francii.

³⁴ Navštívili jsme tato povodí:

- ve Slovinsku povodí Dunaje a úmoří severní části Jaderského moře (dva navštívené projekty),
- v Itálii povodí ve Východních Alpách (tři navštívené projekty),
- ve Španělsku povodí řek Miño a Sil a pobřeží Galicie (tři navštívené projekty),
- v Portugalsku povodí řek Minho a Lima (tři navštívené projekty),
- v Rumunsku povodí Arges-Vedea a Dobrogea Litoral (čtyři navštívené projekty),
- v Bulharsku povodí Dunaje a úmoří Černého moře (čtyři navštívené projekty),
- v Rakousku povodí Dunaje (pět navštívených projektů),
- v České republice povodí řeky Dunaje (čtyři navštívené projekty).

³⁵ Včetně povodí řek v Nizozemsku, kde jsme vykonali naši pilotní kontrolní návštěvu (tři navštívené projekty).

zkontrolovali 31 spolufinancovaných projektů týkajících se povodní³⁶, abychom posoudili jejich soulad se směrnicí o povodních a plány pro zvládání povodňových rizik.

29. Zabývali jsme se také tím, zda Komise³⁷ zajistila náležité provádění směrnice o povodních a opatření týkajících se povodní přijatých v jiných oblastech politiky.

30. Vzhledem k tomu, že výdaje podle plánů pro zvládání povodňových rizik v období 2016–2021 jsou stále ještě v rané fázi, je tato zpráva zaměřena na plánované výdaje zahrnuté do těchto plánů a programů ESI fondů. Zpráva tudíž nehodnotí celkovou účinnost opatření plánovaných pro první cyklus směrnice o povodních.

31. Z rozsahu naší práce jsme vyloučili nouzová opatření a opatření zaměřená na obnovu, neboť jsme tuto oblast již zkontrolovali³⁸ a v každém případě nespadá do působnosti směrnice o povodních.

PŘIPOMÍNKY

Směrnice o povodních měla celkově pozitivní účinky...

32. V této části se posuzuje, zda směrnice o povodních úspěšně vytvořila rámec vycházející z vývoje v členských státech a zahrnující všechny příslušné zúčastněné subjekty, který urychlil vyhodnocování a zvládání povodňových rizik.

³⁶ Projekty jsme vybrali ze seznamů sestavených členskými státy. Naším cílem bylo navštívit nedávné projekty zaměřené na provádění různých opatření reagujících na různé druhy povodní.

³⁷ Dotazovali jsme se úředníků z těchto generálních ředitelství Komise (GŘ): GŘ ENV, GŘ CLIMA, GŘ REGIO, GŘ AGRI, GŘ ECHO a GŘ FISMA.

³⁸ Viz například zvláštní zpráva č. 3/2008 [Fond solidarity Evropské unie: jak rychle, efektivně a pružně funguje?](http://eca.europa.eu) (<http://eca.europa.eu>).

Směrnice zlepšila spolupráci mezi Komisí a členskými státy

33. Komise přezkoumala předběžná vyhodnocení povodňových rizik a mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik, které jí členské státy zaslaly³⁹. Přezkum plánů pro zvládnutí povodňových rizik stále probíhá. Tato činnost by měla sloužit jako podklad pro zprávu Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice o povodních při zohlednění změny klimatu, kterou má předložit do prosince 2018.

34. Komise zkontrolovala⁴⁰, jak členské státy směrnici o povodních provedly ve vnitrostátním právu. Do července 2018 Komise ukončila všechna řízení o nesplnění povinnosti týkající se provádění; dva případy však zůstaly otevřené, protože Řecko a Španělsko plány pro zvládnutí povodňových rizik předložily se zpožděním.

35. Provádění směrnice o povodních musí být sladěno s rámcovou směrnicí o vodě. Komise tuto koordinaci zajišťuje převážně prostřednictvím společné strategie provádění na podporu těchto dvou směrnic a zvláště prostřednictvím pracovní skupiny pro povodně nazvané pracovní skupina F, v níž členské státy sdílejí své zkušenosti.

36. Zjistili jsme, že pracovní skupina F je úspěšné fórum, jehož prostřednictvím Komise a členské státy spolupracují⁴¹.

37. Směrnice o povodních vyžaduje, aby odpovědnost za vyhodnocování rizik a plánování nesly členské státy. Celkově jsme zjistili, že odpovědné orgány v členských státech zajistily jasné rozdělení úloh a odpovědnosti mezi různými subjekty zapojenými na vnitrostátní, regionální a místní úrovni.

³⁹ Zprávy na základě přezkumu Komise jsou dostupné [online](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm) (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

⁴⁰ Tyto kontroly, které Komise provedla, se nazývají kontrola provedení a kontrola souladu.

⁴¹ Na tomto fóru si například Komise a členské státy vyměňovaly informace o osvědčených postupech, vývoji příslušné politiky, výzkumu a projektů a o nových postupech, jak zlepšit zvládnutí povodňových rizik v EU.

Směrnice o povodních přinesla pokrok při vyhodnocování povodňových rizik

38. Jedním z klíčových výstupů směrnice o povodních je standardizovaná definice povodňových rizik. Povodňové riziko je pravděpodobnost výskytu povodně ve spojení s jeho dopadem na lidi, životní prostředí, kulturní dědictví a ekonomiku. Všechny navštívené členské státy použily pro zjištění povodňového rizika tento postup.

39. Všechny členské státy, které jsme navštívili, dodržely ve svých postupech vyhodnocování a řízení pětistupňový postup (viz **obrázek 5**) stanovený ve směrnici o povodních.

Obrázek 5 – Pětistupňový postup vyhodnocování a řízení rizik, který požaduje směrnice o povodních



Zdroj: EÚD.

40. Mapy povodňového nebezpečí znázorňují rozsah povodní v případě scénářů s různou pravděpodobností. Všechny navštívené členské státy použily tři scénáře s různou pravděpodobností, které vyžaduje směrnice o povodních: nízká pravděpodobnost, střední pravděpodobnost a vysoká pravděpodobnost. Směrnice o povodních také požaduje, aby mapy povodňového nebezpečí u každého scénáře znázorňovaly kromě rozsahu povodně také hloubku vody (viz jeden příklad v **příloze II**) a případně rychlost proudu. Tato kritéria mají zásadní význam pro posuzování potenciálních škod způsobených povodněmi na majetku a lidských životech, a to zejména v případě přívalových povodní. Členské státy vypracovaly mapy za využití komplexních modelů, které byly zpřesněny měřeními v terénu (viz také **body 63–67**).

Směrnice o povodních navazuje na předchozí činnost, včetně stávající dlouhodobé spolupráce mezi členskými státy

41. Aby se zabránilo zdvojení činností, směrnice o povodních členským státům umožňuje využít stávající dokumenty týkající se vyhodnocování rizik a plánování. Itálie a Portugalsko tak například využily stávající dokumenty, místo aby provedly nové předběžné vyhodnocení povodňových rizik, čímž byla zajištěna kontinuita postupů.

42. Směrnice o povodních odpovědným orgánům ukládá povinnost zohlednit v každé fázi procesu vyhodnocování rizik a plánování přeshraniční aspekty (viz **rámeček 4**).

Rámeček 4 – Přeshraniční spolupráce: trvalé zaměření směrnice o povodních

Předběžné vyhodnocení povodňových rizik: v případě mezinárodních oblastí povodí si členské státy vyměňují příslušné informace.

Oblast s potenciálně významným rizikem povodně: členské státy vymezí veškeré oblasti s potenciálně významným rizikem povodně v mezinárodních oblastech povodí.

Mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik: členské státy si před přípravou map povodňového nebezpečí a map povodňových rizik vymění informace o veškerých přeshraničních oblastech s potenciálně významným rizikem povodně.

Plány pro zvládnutí povodňových rizik: tyto plány nesmí zahrnovat opatření, která by značně zvyšovala povodňové riziko v jiných zemích ležících proti proudu nebo po proudu.

Zdroj: EÚD na základě směrnice o povodních.

43. Přeshraniční činnost související s povodněmi vychází ze stávající dlouhodobé spolupráce mezi členskými státy a převážně zahrnovala výměnu informací na dvoustranných setkáních, sdělování hydrologických předpovědí a harmonizaci technických norem.

Navštívené členské státy dosud nevypracovaly mezinárodní plány pro zvládnutí povodňových rizik na úrovni mezinárodních oblastí povodí podle doporučení ve směrnici o povodních⁴².

⁴² V tomto ohledu byl zaznamenán nejnovější vývoj například mezi Rakouskem a Slovinskem, kde je cílem projektu DAMWARM (*Drava And Mura WAter and Risk Management* (Vodohospodářství a řízení rizik na řekách Dráva a Mura)) vytvořit společný nadnárodní systém

Členské státy provedly opatření ke zvýšení informovanosti občanů o povodních

44. Veřejné informace a konzultace zlepšují informovanost občanů o riziku povodní. Směrnice o povodních členským státům ukládá povinnost zveřejnit předběžné vyhodnocení povodňových rizik, mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik a plán pro zvládnání povodňových rizik. Zjistili jsme, že všechny členské státy tento požadavek splnily a zveřejnily tyto dokumenty online.

45. Nizozemsko a Portugalsko navíc analyzovaly úroveň informovanosti o riziku povodní, což je osvědčený postup. Zjistily však, že úroveň informovanosti zůstala nízká.

... přidělování finančních prostředků však vykazovalo nedostatky

46. V této části přezkoumáme postupy, které členské státy používají při přidělování finančních prostředků na zvládnání povodňových rizik.

Cíle v plánech pro zvládnání povodňových rizik obecně nejsou kvantifikované ani časově ohraničené

47. Zásady řádného finančního řízení vyžadují, aby cíle politik byly jasně formulované, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově ohraničené. Článek 7 směrnice o povodních členským státům ukládá povinnost stanovit vhodné cíle v oblasti zvládnání povodňových rizik a zahrnout opatření k jejich dosažení do jejich plánů pro zvládnání povodňových rizik.

48. V Rakousku byly cíle časově ohraničené a orgány používaly sedm kategorií pro sledování pokroku při provádění opatření. V Nizozemsku jsme našli kvantifikované cíle v programu „Prostor pro řeku“ (viz **bod 67**).

49. V sedmi zbývajících navštívených členských státech však byly cíle v plánech pro zvládnání povodňových rizik většinou příliš obecné. Plán pro Východní Alpy v Itálii například cíle směrnice o povodních nepřizpůsobil danému povodí a ponechal jejich obecné znění:

pro prognózy průtoku. Tento projekt také vychází z poučení ze stoleté povodně, k níž došlo v listopadu 2012 a která způsobila škody v celkové výši asi 373 milionů EUR na celém území Slovinska.

omezit negativní dopad povodní na i) lidské zdraví ii) životní prostředí iii) kulturní dědictví a iv) hospodářskou činnost. Tento plán nestanovil kvantifikovatelné a časově ohraničené cíle. V roce 2015 Komise při posuzování návrhů plánů pro zvládání povodňových rizik došla k podobnému závěru.

Byly určeny a zajištěny nedostačující finanční prostředky na plánovaná opatření související s povodněmi a financování přeshraničních investic bylo omezené

50. Plány pro zvládání povodňových rizik by měly určit zdroje financování pro opatření související s povodněmi a orgány členských států by měly zajistit nezbytné finanční prostředky. Posoudili jsme, do jaké míry plány pro zvládání povodňových rizik určily vnitrostátní a unijní zdroje skutečně dostupné pro opatření související s povodněmi, včetně přeshraničních investic.

Zdroje financování byly určeny a zajištěny jen částečně

51. V plánech pro zvládání povodňových rizik šesti z devíti navštívených členských států nebyly jasně určeny zdroje ani objem finančních prostředků potřebných pro jejich financování (viz **rámeček 5**). Komise ve svém posouzení, zmíněném v **bodě 49**, uvedla, že jen menší část přezkoumaných návrhů plánů poskytovala jasné informace ohledně dostupného rozpočtu.

Rámeček 5 – Nedostatky v určování potřebných částek a odpovídajících zdrojů financování v plánech pro zvládání povodňových rizik

Rakousko: v národním plánu pro zvládání povodňových rizik se uvádí zdroj financování, nikoli však náklady, přibližně u 30 % opatření.

Česká republika: v národním plánu pro zvládání povodňových rizik jsou stanoveny jen náklady na preventivní opatření, nikoli však zdroje financování.

Itálie: v kontrolovaném regionálním plánu pro zvládání povodňových rizik nebyly určeny dostupné zdroje financování.

Portugalsko: plán pro zvládání povodňových rizik pevninského Portugalska nezahrnuje možné zdroje financování u 25 % opatření.

Rumunsko: dva kontrolované regionální plány pro zvládnání povodňových rizik nezahrnují zdroje financování přibližně u 35 % opatření.

Španělsko: u 15 opatření chyběly buď požadované částky, nebo jasné určení rozpočtových zdrojů.

52. Plány pro zvládnání povodňových rizik nejsou programy financování. Částka uvedená v plánu nemusí být nutně dostupná. Orgány odpovědné za povodí spravující plány obecně nemají žádné vlastní prostředky na financování. Plány financuje více orgánů, které přijímají rozhodnutí podle svých vlastních postupů. Tato situace zvyšuje nejistotu financování opatření týkajících se povodní. V oblasti povodí ve Východních Alpách v Itálii jsme například odhadli rozdíl mezi plánovanými výdaji a dostupnými finančními prostředky na více než 1,1 miliardy EUR, tj. 80 %.

53. Zaznamenali jsme však snahu zajistit finanční prostředky pro opatření týkající se povodní. Nizozemský fond Delta vyčlenil na investice související s povodněmi přibližně 7 miliard EUR do roku 2030 a vymezil své finanční potřeby až do roku 2050. Slovinsko jasně určilo zdroje financování pro přibližně 75 % z 540 milionů EUR potřebných na období 2017–2021.

Finanční prostředky EU pomohly financovat některé plány pro zvládnání povodňových rizik

54. Ve čtyřech navštívených členských státech se na financování významně podílely finanční prostředky EU (viz **rámeček 6**).

Rámeček 6 – Financování EU: důležitý zdroj finančních prostředků pro plány pro zvládnání povodňových rizik

Česká republika v rozsáhlé míře využívá finanční prostředky EU k financování investic na ochranu před povodněmi. Operační program Životní prostředí na období 2014–2020, spolufinancovaný z Fondu soudržnosti, pokrývá ekvivalent přibližně 35 % odhadovaných nákladů ve výši 545 milionů EUR.

V **Portugalsku** byly fondy EU, především Fond soudržnosti⁴³, označeny jako možný zdroj financování přibližně 96 % opatření umístěných v oblastech s potenciálně významným rizikem povodně, a tudíž způsobilých k spolufinancování ze strany EU.

Rumunský operační program pro rozsáhlou infrastrukturu výslovně odkazuje na regionální plány pro zvládnutí povodňových rizik a přiděluje na opatření proti povodním a pobřežní erozi 364 milionů EUR spolufinancovaných z Fondu soudržnosti.

Ve **Slovinsku** operační program spolufinancovaný z EFRR a Fondu soudržnosti odpovídá 25 % roční potřeby finančních prostředků.

55. Ve Španělsku neměly dva orgány odpovědné za povodí stejný přístup k finančním prostředkům EU: protipovodňová opatření v jednom povodí nebyla způsobilá ke spolufinancování z EFRR a zároveň nebylo zajištěno financování z vnitrostátních prostředků⁴⁴. To vedlo u dvou projektů, které jsme navštívili, k nedostatečnému rozpočtu. V druhém povodí bylo oproti tomu z operačního programu EFRR financováno 15 % plánu pro zvládnutí povodňových rizik.

56. Rumunsko vyčlenilo 44 % rozpočtu na specifický cíl v rámci prioritní osy „Podpora přizpůsobování se změně klimatu, prevence a řízení rizik“ v operačním programu pro rozsáhlou infrastrukturu (viz **rámeček 6**) na projekt ochrany pobřeží, jehož cílem je obnovit 13 km pláží u Černého moře. Tento projekt bude přínosem pro místní realitní trh a cestovní ruch. To znamená, že by zbývající finanční prostředky EU ve výši 239 milionů EUR v rámci tohoto operačního programu mohly pokrýt náklady asi na dvě třetiny určených projektů s vysokou prioritou zaměřených na prevenci povodní a ochranu před nimi.

Výdaje na přeshraniční investice související s povodněmi byly omezené

57. Přeshraniční projekty spočívaly převážně ve výměně informací (viz **body 20, 42 a 43**). Financování určené na infrastrukturu související s povodněmi s možným mezinárodním

⁴³ Na Azorách je podpora pro tento druh opatření k dispozici z regionálního operačního programu v rámci EFRR.

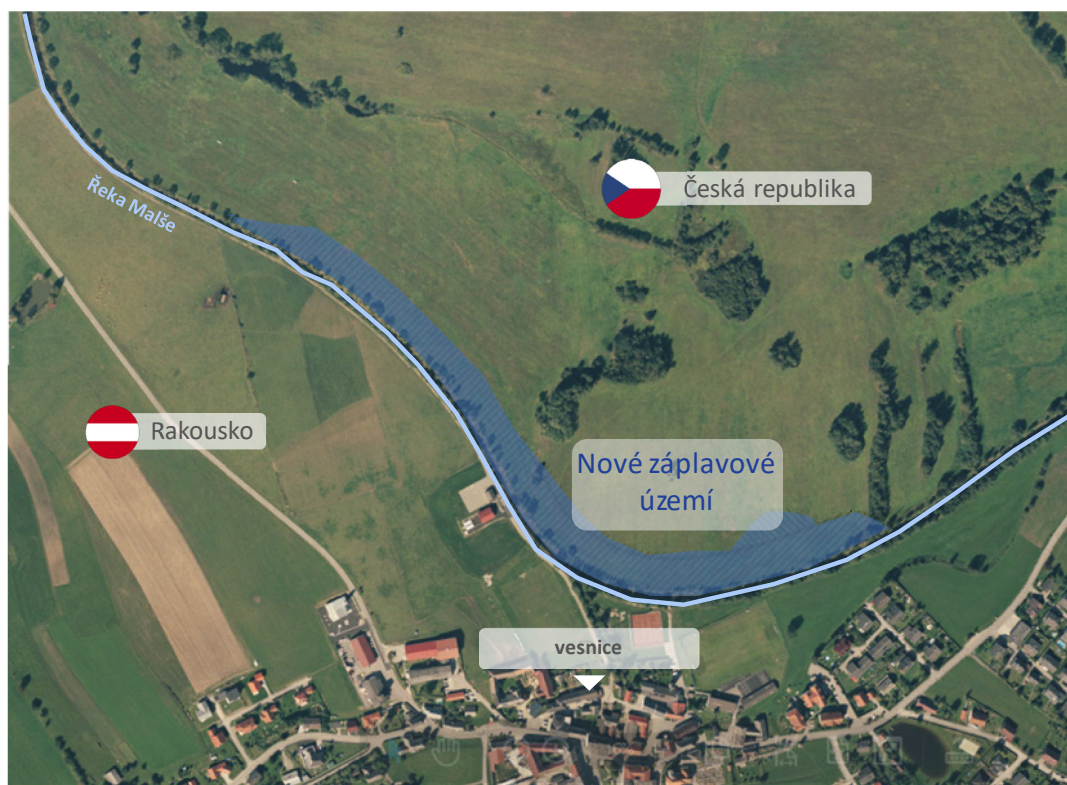
⁴⁴ Rozpočet příslušného ministerstva na investice v oblasti vody byl v období 2009–2017 snížen zhruba o 60 %.

dopadem bylo omezené. Objevili jsme však také pozitivní příklady a jeden z nich je uveden v **rámečku 7**.

Rámeček 7 – Přeshraniční investice, u nichž finanční prostředky EU přinesly přidanou hodnotu

Cílem jednoho projektu bylo ochránit rakouskou vesnici na hranici s Českou republikou před říčními záplavami (viz **obrázek** níže). Projekt zahrnoval rozšíření stanoveného záplavového území na zemědělskou půdu na české straně hranice. Rakousko pro takové záplavové území nemělo dostatek prostoru. Rakousko tuto operaci zaplatilo s podporou v podobě spolufinancování v rámci programu Interreg ve výši 75 %⁴⁵. Rakousko by tento projekt bez finančních prostředků EU neuskutečnilo.

Přeshraniční investice mezi Rakouskem a Českou republikou



Zdroj: EÚD, převzato z návrhu projektu zasláného rakouskými orgány.

⁴⁵ Rámec pro společná opatření politiky soudržnosti a výměny mezi vnitrostátními, regionálními a místními zúčastněnými subjekty z různých členských států.

Postupy pro stanovení pořadí projektů by měly být úžeji provázány s prioritami v plánech pro zvládnání povodňových rizik

58. Směrnice o povodních vyžaduje, aby opatření v plánech pro zvládnání povodňových rizik byla upřednostňována v souladu s cíli. Zkoumali jsme, zda členské státy pro určení pořadí a výběr projektů takové postupy používaly.

59. Našli jsme případy určování pořadí na základě objektivních kritérií (viz **rámeček 8**).

Rámeček 8 – Případy určování pořadí na základě objektivních kritérií

Nizozemsko určuje pořadí projektů pomocí matice odrážející závažnost potenciálních škod a pravděpodobnost selhání infrastruktury.

V jednom španělském plánu byly oblasti s potenciálně významným rizikem povodně roztříděny na základě rizik, a nikoli jen samotných nebezpečí, což znamená, že byla zohledněna i zranitelnost ohrožených oblastí.

60. Plány pro zvládnání povodňových rizik, které jsme posuzovali, zahrnovaly postupy pro stanovení pořadí. V sedmi z devíti navštívených členských států však tyto postupy vykazovaly nedostatky. V České republice, Portugalsku, Rumunsku a Slovinsku byla pro určení pořadí například nejdůležitější připravenost projektu k realizaci, a nikoli jeho potenciální účinnost. V Rumunsku byl projekt, který v souladu se schválenou metodikou nebyl zařazen mezi prioritní projekty, přesto navržen na financování v rámci operačního programu, protože byla dokončena studie proveditelnosti.

Členské státy sice zahájily provádění svých plánů pro zvládnání povodňových rizik, jsou však zapotřebí zlepšení

61. Směrnice o povodních stanoví, že v plánech pro zvládnání povodňových rizik musí být zohledněny náklady a přínosy projektů. V této části se posuzuje míra, do jaké členské státy tyto aspekty zvažily při provádění svých plánů pro zvládnání povodňových rizik pomocí technologií, kvalitních dat, analýzy nákladů a přínosů a modelů.

62. Dále se zde posuzuje, do jaké míry členské státy koordinovaly provádění směrnice o povodních s prováděním rámcové směrnice o vodě a patřičně zvažily využití zelené infrastruktury k řešení rizika povodní⁴⁶.

Data: klíčové vstupní informace pro zvládnání povodňových rizik

63. Zvládnání povodňových rizik vyžaduje kvalitní data o počasí a srážkách, topografii a krajinném pokryvu, režimech řek a hydrologických režimech a lidské činnosti. Zjistili jsme, že se údaje týkající se nebezpečí a rizik shromažďují z různých zdrojů, jako jsou databáze krajinného pokryvu Corine⁴⁷, sčítání lidu, topografické údaje a informace z obchodních rejstříků a meteorologické a hydrologické údaje. Ukázalo se, že předpovědi povodní a systémy včasného varování (viz také **bod 43**) hrají při zvyšování připravenosti obecně zásadní úlohu.

64. V Rumunsku jsme objevili nedostatky v údajích týkajících se topografie a využití území, které jsou klíčové pro modelování odtoku a z toho vyplývajícího průtoku řek. Dále jsme zjistili, že Rumunsko nedávno zahájilo iniciativy zaměřené na zlepšení kvality dat.

65. Zjistili jsme, že všechny navštívené členské státy byly přesvědčeny, že investovat do technologií a údajů k vytváření modelů přispívajících k zvládnání povodňových rizik je přínosné. Španělsko, Portugalsko a Slovinsko například investovaly do instalace a modernizace srážkoměrných a vodoměrných stanic (viz **rámeček 9**). Tyto stanice mohou poskytovat lepší informace pro meteorologické a hydrologické předpovědi, a to zejména krátkodobých jevů, jako jsou přívalové povodně (viz **bod 8** a **rámeček 1**).

⁴⁶ Rámcová směrnice o vodě vyžaduje, aby všechny vodní útvary dosáhly dobrého „ekologického stavu“. Betonové kanály jsou například povoleny jen za určitých podmínek a jen za předpokladu, že byly podniknuty všechny možné kroky ke zmírnění negativního dopadu na rostliny a zvířata.

⁴⁷ [Program](#) v působnosti EEA sestávající z databáze krajinných pokryvů rozřazených do 44 tříd a znázorněných v podobě kartografického produktu s měřítkem 1: 100 000.

Rámeček 9 – Navštívená opatření související s hydrologií a meteorologií

Na **obrázku** je příklad navštívené vodoměrné stanice v Rumunsku, která sbírá údaje o stavu hladiny Dunaje.

Ve Španělsku jsme navštívili centrum protipovodňové ochrany řídicí 186 stanic rozmístěných v celém povodí řeky. Centrum zpracovává údaje pomocí hydrologických a meteorologických modelů, aby bylo možné sledovat riziko povodní v reálném čase a předvídat srážky s 72hodinovým předstihem.

Ve Slovinsku jsme navštívili monitorovací centrum postavené jako součást projektu zaměřeného na poskytování spolehlivých a přesných informací o počasí a průtoku. Tento projekt dále zahrnoval:

- nový radar a 90 nových automatizovaných meteorologických stanic v celé zemi,
- dva nové oceánografické přístroje pro námořní monitorovací sítě měřící výšku a směr vln, mořské proudy a teplotu moře u hladiny,
- systém pro hydrologické předpovědi na základě modelů.

**Vodoměrná stanice
na Dunaji, Rumunsko**



Zdroj: EÚD.

66. Data shromážděná z monitorovacích stanic mohou být doplněna informacemi z jiných zdrojů. V oblasti povodí navštívené v Itálii například inovační pilotní projekt „WeSenseIT“ umožňuje občanům sdílet informace na sociálních médiích nebo v aplikacích pro chytré telefony. Tyto údaje se přidávají k údajům shromážděným prostřednictvím monitorovacích stanic. Cílem této obousměrné komunikace mezi občany a orgány je zlepšit schopnost reagovat. Plán pro zvládnutí povodňových rizik obsahuje opatření k rozšíření tohoto projektu na celé povodí.

Ačkoli většina navštívených členských států použila při navrhování projektů analýzu nákladů a přínosů a modely, je zapotřebí zlepšení

67. Ve všech navštívených členských státech orgány při mapování povodňových rizik použily modelování a přístup založený na poznacích (viz **bod 40**). Modelování také pomohlo při navrhování projektů týkajících se povodní. Hydraulické modely například orgánům pomohly zjistit, jaká opatření je potřeba přijmout (viz například **rámeček 10**).

Rámeček 10 – Cíl nizozemského programu „Prostor pro řeku“ snížit hladinu vody

„Prostor pro řeku“ je infrastrukturní program dokončený v roce 2015 za 2,3 miliardy EUR. Jeho cílem bylo řídit maximální průtok v místě, kde Rýn vtéká do Nizozemska, aby se snížila hladina vody po proudu. Pomocí modelu, který vypracoval výzkumný ústav, byly určeny různé hladiny vody, kterých mělo být dosaženo u přítoků, aby byly stanoveny cíle pro individuální projekty.

68. S výjimkou Itálie a Portugalska všechny navštívené členské státy použily při navrhování nebo výběru projektů analýzu nákladů a přínosů. Tyto analýzy však byly poznamenány různými nedostatky. Ve Španělsku se například analýza nákladů a přínosů stále vyvíjela a nebyla používána systematicky a odpovídajícím způsobem.

Koordinované provádění směrnice o povodních a rámcové směrnice o vodě obvykle vedlo k synergii

69. Plány pro zvládání povodňových rizik v Itálii, Slovinsku a jednom španělském povodí byly také zaměřeny na splnění požadavků rámcové směrnice o vodě. V italských a slovinských plánech pro zvládání povodňových rizik byla vymezena opatření, která jsou v souladu s cíli těchto dvou směrnic, a ta, která jsou s nimi v potenciálním rozporu. V Itálii bylo přibližně 25 % opatření označeno jako opatření v souladu a jen 1 % jich bylo v potenciálním rozporu s rámcovou směrnicí o vodě.

70. Posuzovali jsme však projekty v Bulharsku a Rumunsku, u nichž protipovodňová opatření v souladu s rámcovou směrnicí o vodě nebyla. Bulharské orgány nepovažovaly zelenou infrastrukturu (viz **bod 71–76**) za alternativní způsob zadržování vody dále proti

proudu u žádného z navštívených projektů⁴⁸ (viz **rámeček 11**). V Rumunsku orgány plánovaly využít beton a kámen ke zpevnění šestikilometrového úseku břehu řeky, aniž by zvážily řešení, která nabízí zelená infrastruktura.

Rámeček 11 – Projekty týkající se povodní v Bulharsku, které ohrožují soulad s rámcovou směrnicí o vodě

U tří navštívených říčních projektů nebylo provedeno žádné posouzení dopadů na životní prostředí.

V případě jednoho projektu byl téměř osmikilometrový úsek koryta řeky vybetonován. Tato změna koryta ovlivnila „dobrý stav“ řeky, který rámcová směrnice o vodě vyžaduje. Proti proudu od nedalekého města jsme objevili pole, které mohlo být považováno za přírodní opatření pro zadržování vody.



Řeka v přirozeném stavu



Řeka po realizaci projektu
Zdroj: EÚD.

Projekty zelené infrastruktury mohou přinášet řadu výhod, ale jejich realizace může být složitá

71. V nedávno vypracované zprávě EEA⁴⁹ se uvádí, že zelená infrastruktura je nákladově efektivní způsob snížení rizika povodní. Komise podnikla kroky, zejména prostřednictvím

⁴⁸ Navštívený projekt zaměřený na ochranu pobřeží v tomto posouzení není zahrnut.

⁴⁹ Zpráva EEA č. 14/2017, [Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#) (Zelená infrastruktura a zvládání povodní – podpora nákladově efektivního snižování rizika povodní prostřednictvím zelené infrastruktury). Viz také zpráva EEA č. 1/2016 [Flood risks and environmental vulnerability - Exploring the synergies between floodplain restoration, water policies and thematic policies](#) (Rizika povodní a zranitelnost životního prostředí – zkoumání synergií mezi obnovou záplavových území, vodními politikami a tematickými politikami).

pracovní skupiny F, zaměřené na podporu ekologických řešení, a to převážně v podobě pokynů⁵⁰. Přezkoumali jsme, do jaké míry se plány pro zvládnání povodňových rizik zaměřovaly na zelenou infrastrukturu coby nástroj pro zvládnání povodní, a jak byla zelená infrastruktura vybudována.

Jen málo plánů se zaměřuje na zelenou infrastrukturu...

72. Na zelenou infrastrukturu se zaměřovaly plány pro zvládnání povodňových rizik v Portugalsku a ve Španělsku. V jednom plánu ve Španělsku například do zelené infrastruktury spadala všechna ochranná opatření. U jednoho projektu v jiném španělském povodí, které jsme navštívili, jsme viděli kombinaci šedých a zelených metod (viz **rámeček 12**).

⁵⁰ Viz například strategický dokument EU, který připravila pracovní skupina pro společnou strategii provádění nazvaný *Natural Water Retention Measures* (Opatření pro přirozené zadržování vody), technická zpráva – 2014 – 082, Evropská komise, *A guide to support the selection, design and implementation of Natural Water Retention Measures in Europe - Capturing the multiple benefits of nature-based solutions* (Pokyny jako pomůcka při výběru, navrhování a provádění opatření pro přirozené zadržování vody v Evropě – využití četných výhod řešení vycházejících z přírody), 2015. Existuje také specializovaná internetová stránka (<http://nwrm.eu>).

Rámeček 12 – Kombinace šedých a zelených metod ve Španělsku

Fáze I projektu, který jsme navštívili, byla zahájena v období 2007–2013, kdy byla řeka usměrněna za využití tradiční obdélníkové kanalizace z betonu.

Ve fázi II tohoto projektu (2014–2020) orgány koryto rozšířily za využití metod bioinženýrství. Byla zachována hydraulická kapacita a úsek byl přiblížen přirozené morfologii řeky, čímž se omezila potřeba čištění kanálu a voda mohla snáze odtékat na plochy pro přirozené zadržování vody. Projekt v souladu s rámcovou směrnicí o vodě pomáhá obnovit pobřežní vegetaci. Zahrnuje úsek řeky, který je snadno přístupný pro obyvatele, a tak mohou pozorovat přínosy tohoto řešení.



Zdroj: EÚD.

73. Zelená infrastruktura však netvořila významnou část plánů pro zvládnání povodňových rizik, které jsme přezkoumali v šesti zbývajících členských státech. V České republice tvořila zelená infrastruktura jen 15 % ochranných opatření. V Itálii zahrnovaly zelenou infrastrukturu méně než 2 % 469 příslušných opatření.

... a překážky brání jejich realizaci

74. Minimálně ve třech členských státech některé zúčastněné subjekty zelenou infrastrukturu nepodpořily. Cílem slovinského plánu bylo prosazovat zelenou infrastrukturu, přestože občané a místní rozhodovací orgány upřednostňovali šedou infrastrukturu, jelikož ji považovali za účinnější ochranu proti povodním. Na podobnou nedůvěru jsme narazili také v Bulharsku, kde dosud nebyla vybudována žádná zelená infrastruktura, přestože je zahrnuta v národním seznamu opatření.

75. Narazili jsme také na praktické překážky bránící zavádění zelené infrastruktury. Rumunské orgány například tvrdily, že závažnou překážku zavádění zelené infrastruktury představuje neexistence katastru nemovitostí, který hraje klíčovou úlohu při zjišťování

vlastníků půdy. V Bulharsku orgány nemají metodiku pro určení potenciálně vhodných pozemků, na nichž by zelená infrastruktura mohla být vybudována. Italské a španělské orgány malý podíl zelené infrastruktury vysvětlily složitostí správních a právních postupů nebo nedostatkem dostupného území.

76. Ekologická opatření proti záplavám mohl potenciálně financovat také EZFRV⁵¹. Shledali jsme však, že omezená úloha, kterou v současné době EZFRV hraje, je další překážkou pro zelenou infrastrukturu (viz **bod 24**). Plány pro zvládání povodňových rizik, které jsme přezkoumali v Bulharsku, Itálii, Portugalsku, Slovinsku a Rumunsku, například spolufinancování protipovodňových opatření z EZFRV nezahrnovaly. Evropská komise v roce 2016 rovněž dospěla k závěru, že⁵² většina programů regionálního rozvoje nevyužívá příležitosti a nepodporuje opatření pro přirozené zadržování vody, jež mohou fungovat jako účinná nápravná opatření.

Některé závažné problémy přetrvávají do budoucna

77. Jedním z klíčových důvodů pro zavedení směrnice o povodních bylo zohlednění vyvíjejícího se rizika záplav v důsledku změny klimatu. Ve směrnici o povodních je skutečně uvedeno, že kvůli změně klimatu jsou závažné povodně častější.

78. Při předběžném vyhodnocení povodňových rizik v prvním cyklu musel být dopad změny klimatu posouzen na základě dostupných nebo snadno odvoditelných informací⁵³.

⁵¹ EZFRV ve skutečnosti nejvíce přispívá k cíli podporovat přizpůsobení se změně klimatu, prevenci a řízení rizik, jak jsou vymezeny v rámci ESI fondů, neboť poskytuje zhruba 76 % rozpočtových prostředků přidělených na tento cíl: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/5>.

⁵² WRC, *European level report: Key descriptive statistics on the consideration of water issues in the Rural Development Programmes 2014–2020* (Zpráva na úrovni Evropy: klíčové popisné statistické údaje o zohlednění otázek souvisejících s vodou v programech rozvoje venkova na období 2014–2020), 2016. V této zprávě bylo posouzeno, jakým způsobem programy rozvoje venkova na období 2014–2020 zohlednily otázky související s vodou.

⁵³ Čl. 4 odst. 2 směrnice o povodních stanoví: „Předběžné vyhodnocení povodňových rizik, založené na dostupných nebo snadno odvoditelných informacích, jako jsou záznamy a studie o dlouhodobém vývoji, především o dopadu změny klimatu na výskyt povodní, se provede za účelem vyhodnocení možných rizik.“

Ve druhém cyklu, který bude zahájen v roce 2022, se v přezkumech těchto vyhodnocení a plánů pro zvládnání povodňových rizik, prováděných členskými státy, „zohlední pravděpodobný účinek změny klimatu na výskyt povodní“⁵⁴.

79. Směrnice o povodních rovněž doporučuje případné využití nestrukturálních opatření (viz **bod 16**). Posuzovali jsme také, do jaké míry orgány k zvládnání povodní využily opatření jako pojištění proti záplavám nebo plánování využití území.

Nedostatek aktuálních znalostí o pravděpodobném dopadu změny klimatu na výskyt povodní

80. Navštívené členské státy nedokázaly zohlednit dopad změny klimatu na rozsah, četnost a místo povodní. Některé vývojové tendence, jako například větší počet přívalových povodní, uznaly, ale dosud je nezohlednily v povodňových modelech.

Nedostatek znalostí o dopadu změny klimatu na dešťové povodně a režim srážek

81. Bulharsko, Rumunsko a Slovinsko nemají dostatečné informace o dopadu změny klimatu na srážkové režimy a související povodně a v této souvislosti pro účely druhého cyklu směrnice o povodních, který bude zahájen v roce 2022, plánují vypracovat studie. České orgány předpovídaly více srážek na jaře a na podzim a méně srážek v létě a v zimě. Český národní hydrometeorologický ústav neměl v úmyslu zvýšit v modelech pravděpodobnost povodní v důsledku změny klimatu.

82. EEA uvedla, že v jižní Evropě na Pyrenejském poloostrově se mezi lety 1960 a 2015 roční úhrn srážek snížil⁵⁵. Ve stejné zprávě dále varuje před nárůstem škod způsobených kratšími a lokalizovanějšími přívalovými povodněmi. Italské, portugalské ani španělské orgány však dopad změny klimatu na pravděpodobnost dešťových a říčních povodní nekvantifikovaly.

⁵⁴ Viz čl. 14 odst. 4 směrnice o povodních.

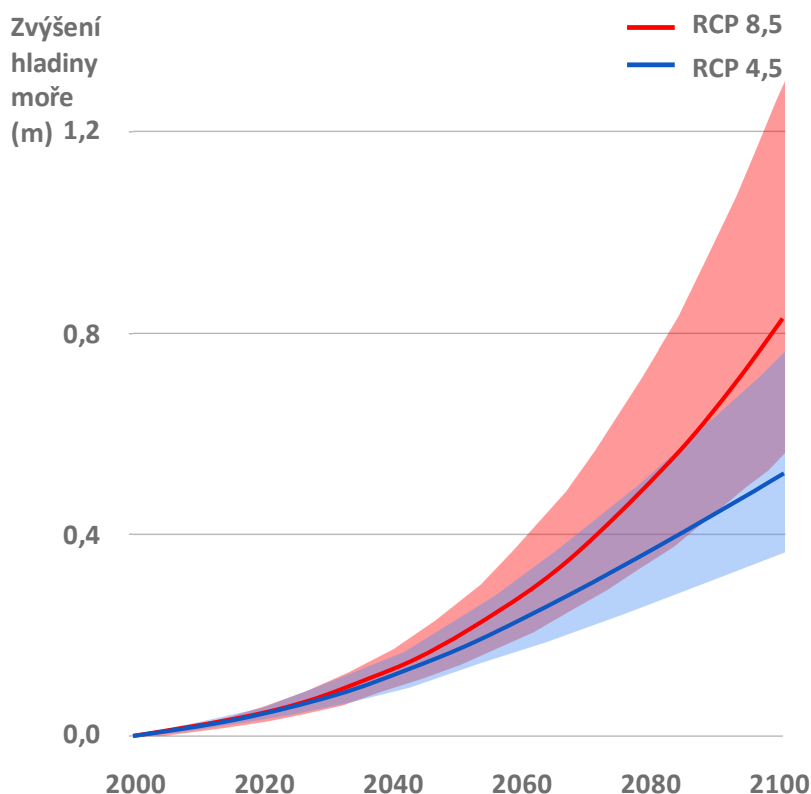
⁵⁵ Zpráva EEA č. 1/2017, [Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#) (Změna klimatu, dopady a zranitelnost v Evropě 2016: Zpráva založená na ukazatelích), s. 82.

Nebylo plně zohledněno zvyšování hladiny moře

83. Zvyšování hladiny moře způsobené změnou klimatu zvyšuje riziko pobřežních záplav (viz **body 9, 10 a 13**). V prvním cyklu provádění směrnice o povodních navštívené členské státy s mořským pobřežím (Bulharsko, Španělsko, Itálie, Nizozemsko, Rumunsko a Slovinsko) obecně vymezily konkrétní oblasti s potenciálně významným rizikem povodně na pobřeží, ovšem s výjimkou Portugalska.

84. Klíčovým závěrem semináře pracovní skupiny F na téma změny klimatu v březnu 2017 bylo, že většina členských států změnu klimatu zohledňovala jen při určování oblastí s potenciálně významným rizikem povodně na pobřeží, nikoli ve vnitrozemí. Kromě toho jsme zjistili, že většinou není jasné, jak byl do použité metodiky zahrnut budoucí vývoj výšky hladiny moře. Výjimkou je Bulharsko, které stanovilo rozsahy zvýšení hladiny moře způsobeného změnou klimatu a přitom ve dvou scénářích zohlednilo tři stupně pravděpodobnosti.

85. Pro členské státy s důležitými městy, obyvatelstvem a infrastrukturou v pobřežních regionech bude stále důležitější, aby si byly vědomy pravděpodobného celosvětového i místního vzestupu hladiny moře. Pravděpodobné riziko zvýšení hladiny moře bylo kvantifikováno až do roku 2050; ohledně možného vývoje změny v období 2050–2100 (viz **obrázek 6**), kdy se změna může dále urychlit, panuje větší nejistota.

Obrázek 6 – Předpokládané zvyšování hladiny moří ve 21. století

Reprezentativní směry vývoje koncentrací (*representative concentration pathways* – RCP) jsou trajektorie koncentrace skleníkových plynů, které používá IPCC. Odhaduje se, že do období 2081–2100 povede RCP 8,5 ke zvýšení teploty vzduchu na povrchu ve srovnání s obdobím 1850–1900 (předprůmyslovým obdobím) v pravděpodobném rozsahu 3,2 až 5,4 °C (střední hodnota 4,3 °C). Odhaduje se, že RCP 4,5 povede ke zvýšení teploty v pravděpodobném rozsahu 1,7 až 3,2 °C (střední hodnota 2,4 °C).

Zdroj: EÚD, upraveno podle Mengel, Levermann a kol. PNAS, 2016.

Členské státy obecně využívaly historické údaje, s čímž je spojeno nebezpečí, že nebudou zohledněna zvýšená klimatická rizika

86. Směrnice o povodních nevyžaduje, aby byl při mapování zohledněn dopad změny klimatu na záplavy. Při mapování povodňových rizik všechny navštívené členské státy uplatnily scénáře povodní založené na třech stupních pravděpodobnosti stanovené ve směrnici o povodních (viz **bod 40**). Tato pravděpodobnost záplav je vyjádřena jako „pravděpodobný interval opakování“ nebo jako procento označující pravděpodobnost výskytu povodně v daném roce. Tato společná klasifikace byla založena na historických statistických řadách, které zohledňují pouze historické hydrologické a meteorologické vzorce. Neodrážejí však budoucí povětrnostní podmínky ani potenciální změny četnosti nebo

závažnosti povodní v důsledku změny klimatu. Aby tyto budoucí podmínky mohly být zohledněny, jsou zapotřebí odpovídající schopnosti připravovat předpovědi (viz **body 80–82**).

87. Obdobně jsme zjistili, že investiční rozhodnutí často vycházela z posouzení rizik založených na úrovni ochrany vyjádřené například jako „1 za 100 let“. To by investiční rozhodnutí mohlo zkreslit kvůli nedostatečným vědomostem o měnících se rizikových profilech v důsledku rychle se měnícího klimatu (viz **body 4–13**).

88. Následky přívalových povodní způsobených obdobími intenzivnějších dešťů (viz **body 4, 8 a 82**) a dopad vzestupu hladiny moře (viz **rámeček 13**) mohou být podceněny, kvůli čemuž hrozí, že investice budou zaplaveny nebo se stanou nedostačujícími dříve, než se předpokládalo, a tudíž se z nich stanou nevyužitá aktiva.

Rámeček 13 – Postupy vycházející z historického měření bez úpravy zohledňující vzestup hladiny moře

Měřicí stanice v Benátkách a Terstu v severní Itálii vykazaly zvýšení hladiny moře na základě dat sesbíraných za posledních 140 let. V Terstu bylo zaznamenáno průměrné zvýšení o 1,2 mm/rok a také zvyšující se rychlost vzestupu v posledních 20 letech. Informace ohledně vzestupu hladiny moře v budoucnu však v metodice, kterou orgány použily ke stanovení povodňových scénářů, nebyly zohledněny.

V Rumunsku se hladina Černého moře od roku 1860 zvyšuje: + 33 cm za 145 let ve městě Sulina, tj. průměrně o 2,3 mm/rok, a o 13 cm za 70 let v Konstanci, tj. průměrně o 1,9 mm za rok. Obdobně se zvýšil maximální průtok Dunaje: o +12 % za 165 let. Při navrhování projektů zaměřených na protipovodňovou ochranu nebyl zohledněn dopad změny klimatu na vzestup hladiny moře.

V případě, že členské státy zvolily soukromé pojištění proti záplavám, bylo jen málo rozšířené

89. Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu doporučuje jako klíčové opatření „podporovat pojištění a další finanční produkty pro investice a obchodní rozhodnutí odolné vůči změně klimatu“⁵⁶. Pojistné přizpůsobené riziku povodní může přispět ke zvýšení

⁵⁶ COM(2013) 216 final z 16. 4. 2013 [Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu](#)”, s. 9.

povědomí soukromých osob o riziku záplav a odradit je od osidlování záplavových oblastí. Pojistné plnění, na které vzniká nárok v souvislosti s povodněmi, také může podpořit hospodářské oživení po katastrofě. Podle údajů z odvětví pojišťovnictví⁵⁷ bylo v Evropě v období 1980–2017 kryto pojištěním přibližně 25 % škod způsobených záplavami.

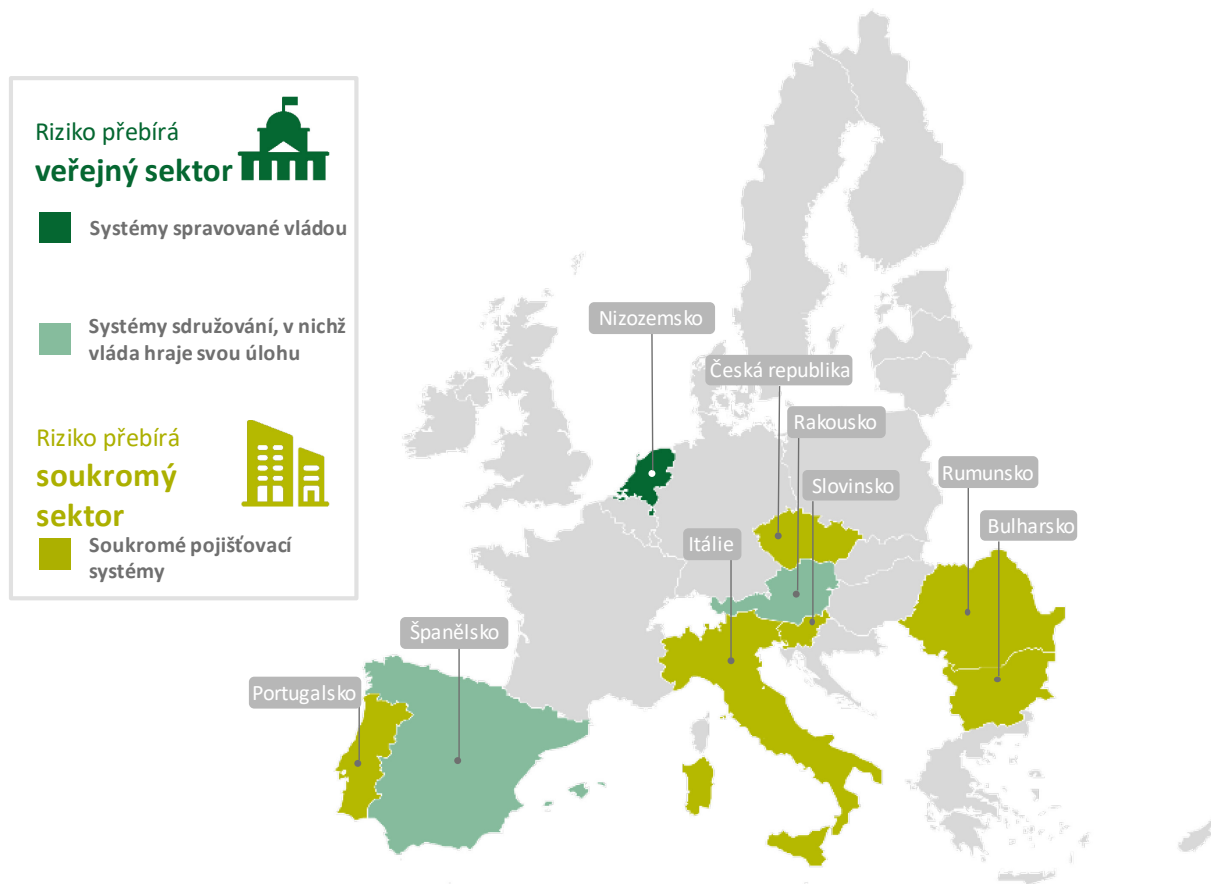
90. Komise při sledování provádění této strategie v členských státech zjistila, že pojišťovací nástroje dosud nebyly řádně začleněny do národních rozhodovacích procesů pro přizpůsobení se změně klimatu ani do obecnějších strategií řízení klimatických rizik. Při vytváření strategie EU bylo cílem Komise rozšířit využívání pojištění proti přírodním katastrofám. Pokud pojištění zůstane málo rozšířené, pojistné proti povodním zůstane vysoké, což pak dále sníží poptávku po pojištění⁵⁸.

91. Zjistili jsme, že pojištění pro případ povodní je málo rozšířené. Přestože existují různé modely pojištění (viz **obrázek 7**), nejvíce využívaným modelem v členských státech bylo poskytování nepovinného soukromého pojištění proti záplavám. Tento model se používá v Bulharsku, České republice, Itálii, Portugalsku a Slovinsku. Rumunský systém je také soukromý a pojištění proti záplavám je u bydlení údajně povinné. V Bulharsku, Itálii a Rumunsku byl počet lidí pojištěných proti povodním nízký (viz **rámeček 14**).

⁵⁷ NatCatService (<https://natcatservice.munichre.com>).

⁵⁸ OECD, *Flood Management of Flood Risk* (Zvládání povodňových rizik), 2016, s. 58.

Obrázek 7 – Spektrum systémů pojištění proti záplavám ve zkoumaných členských státech



Zdroj: EÚD.

Rámeček 14 – Rozšíření pojištění proti záplavám

Česká republika: v roce 2016 bylo proti přírodním katastrofám, bez omezení na povodně, pojištěno 54 % domácností.

Bulharsko: pojistnou smlouvu pro případ povodní má přibližně 10 % domácností a budov a 27 % zemědělských podniků.

Itálie: pojistnou smlouvu pro případ povodní má přibližně 1 % domů.

Rumunsko: starostové by měli ukládat pokuty ve výši až 110 EUR lidem, kteří se proti povodním nepojistí. Přesto je proti povodním pojištěn jen jeden z pěti domů.

92. OECD rovněž dospěla k závěru, že by kvůli nízké míře pokrytí pojištěním mohly být vlády pod větším tlakem, aby nahrazovaly škody způsobené povodněmi, což by zpomalilo rozšiřování pojištění⁵⁸. Názorný příklad této situace jsme objevili v Rakousku, kde z nedávno

vypracované studie⁵⁹ vyplývá, že by systém veřejných vyrovnávacích plateb *Katastrophenfonds* mohl odradit odvětví pojišťovnictví od převzetí větší úlohy při náhradě škod způsobených mimořádnými povětrnostními jevy.

93. V Nizozemsku je nutná veřejná intervence kvůli velmi vysoké míře rizika⁶⁰ v souvislosti s potenciálními závažnými pobřežními záplavami a prolomením hrází. Veřejný systém ochrany a prevence ve skutečnosti funguje jako kolektivní či veřejný systém pojištění proti povodním nebo prolomení hrází.

94. Ve Španělsku řídí systém pro krytí mimořádných rizik, včetně povodní, veřejnoprávní subjekt ve spolupráci se soukromým sektorem. Objevili jsme určité silné stránky týkající se způsobu financování a rozsahu krytí aktiv v rámci tohoto systému (viz **rámeček 15**).

Rámeček 15 – Krytí mimořádných rizik ve Španělsku

Ve Španělsku soukromé společnosti vybírají příplatek za mimořádná rizika zahrnutá v pojistných smlouvách a předávají jej každý měsíc veřejnoprávnímu subjektu *Cconsorcio de compensación Seguros* (CCS) a malou částku si ponechávají jako provizi.

V případě vzniku škod způsobených v důsledku právně vymezeného mimořádného rizika, například povodní, CCS pojistníka odškodní. Veřejnoprávní subjekt sám o sobě žádné pojistné smlouvy neuzavírá. Toto volitelné krytí mimořádného rizika musí být připojeno k pojistným smlouvám vztahujícím se na daná aktiva.

Evropská komise⁵⁹ odhadla, že proti záplavám je na španělském pojistném trhu pojištěno více než 75 % domácností a podniků. CCS je také hlavním zdrojem údajů pro španělské orgány veřejné moci při vyhodnocování škod způsobených povodněmi, a to zejména když vyvíjejí metodiku analýzy nákladů a přínosů.

⁵⁹ Evropská komise, závěrečná zpráva [Insurance of weather and climate related disaster risk: Inventory and analysis of mechanisms to support damage prevention in the EU](#) (Pojištění rizika katastrofy spojené s počasím a klimatem: seznam a analýza mechanismů na podporu předcházení škodám v EU), 2017, s. 109.

⁶⁰ Přibližně 60 % území tvoří záplavové oblasti, v nichž žije zhruba 9 milionů lidí a kde se vytváří asi 70 % HDP.

Byla zavedena pravidla týkající se využívání území a územního plánování, jejichž cílem bylo zmírnit riziko povodní, ale členské státy musí přijmout další opatření

95. Směrnice o povodních rovněž uvádí využívání území a územní plánování jako aspekty, které je v plánech pro zvládání povodňových rizik třeba zohlednit. Tyto činnosti jsou důležité, protože omezují ohrožení lidí a majetku v oblastech vystavených riziku povodní (viz **bod 16**) a snižují odtok z oblastí ležících dále proti proudu.

96. Zjistili jsme, že všechny navštívené členské státy zavedly pravidla pro plánování využití území, která omezují nebo zakazují určité činnosti v záplavových oblastech. Rakousko, Slovinsko a Španělsko do zvládání povodňových rizik jasně začlenily svou politiku územního plánování (viz **rámeček 16**).

Rámeček 16 – Případy jasného začlenění územního plánování do zvládání povodňových rizik

V Rakousku znázorňují plány nebezpečných zón oblasti, jimž hrozí riziko povodní, horských potoků, lavin a eroze. Územní a rozvojové plány obcí obsahují informace o nebezpečných zónách, které představují základ pro další plánování.

Španělské orgány uvedly přijetí vyhlášky o územním plánování jako jeden z hlavních úspěchů směrnice o povodních. Na většinu způsobů využití území u hlavního odlehčovacího kanálu, kde je středně vysoká pravděpodobnost výskytu povodně, se vztahují přísná omezení.

97. V pěti navštívených členských státech však definice záplavových oblastí často nebyly jasné nebo někdy neexistovala přímá souvislost s mapami povodňového nebezpečí, které byly vypracovány v souvislosti se směrnicí o povodních. Například Rumunsko sice zavedlo omezení pro „zaplavitelná území“, tento pojem však nebyl jasně definován a příslušný zákon jej s mapováním povodní nedává so souvislosti. Předpisy neuvádí ani druh a četnost povodní, ani hloubku vody.

98. Plány pro zvládání povodňových rizik v Bulharsku, České republice, Portugalsku a Rumunsku zahrnovaly opatření, která dosud nebyla provedena a jejichž cílem bylo aktualizovat předpisy týkající se plánování nebo lépe začlenit plánování využití území do zvládání povodňových rizik, a tudíž byly uznány nedostatky ve stávajících předpisech.

V Portugalsku je cílem národního preventivního opatření stanovit povodňové oblasti podle

povodňových scénářů. Záměrem tohoto opatření je stanovit podmínky pro výstavbu v oblastech se středně vysokou pravděpodobností výskytu povodně a zakázat ji v oblastech, kde je pravděpodobnost výskytu povodně vysoká.

99. Všechny navštívené členské státy mají právní prostředky, pomocí nichž mohou přesouvat majetek, například prostřednictvím vyvlastnění (viz **obrázek 8**). Orgány v navštívených členských státech však uvedly, že tyto pravomoci se zřídka uplatňují nebo se využívají jen v krajním případě. Tak tomu bylo všude zejména proto, že bylo z právního hlediska složité a nákladné podmínky pro přesun majetku a osob splnit.

Obrázek 8 – Příklad vyvlastnění na jihu Španělska

Předchozí stav



Stav po projektu



□ Oblasti, kde byly odstraněny stavby

Zdroj: EÚD, na základě údajů španělského ministerstva zemědělství, rybolovu, potravinářství a životního prostředí.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

100. Shledali jsme, že směrnice o povodních měla celkově pozitivní účinky (viz **body 32–45**), zejména pokud jde o spolupráci mezi Komisí a členskými státy (viz **body 33–37**) a vyhodnocování povodňových rizik (viz **body 38–40**). Objevili jsme nedostatky, ale také některé osvědčené postupy v oblasti přidělování finančních prostředků (viz **body 50–57**), určování pořadí opatření souvisejících s povodněmi (viz **body 58–60**) a provádění plánů pro zvládání povodňových rizik (viz **body 61–76**). V budoucnosti je třeba do zvládání povodňových rizik mnohem pevněji začlenit změny klimatu, systémy pojištění proti záplavám a územní plánování (viz **body 77–99**).

101. Směrnice o povodních zlepšila spolupráci mezi Komisí a členskými státy a přinesla pokrok při vyhodnocování povodňových rizik. Směrnice o povodních navazuje na předchozí činnost, včetně stávající dlouhodobé spolupráce mezi členskými státy. Přeshraniční spolupráce však zahrnovala převážně výměnu informací a nerozšířila se na mezinárodní společné plánování ve vztahu ke společným povodím řek (viz **body 32–45**).

102. Cíle v plánech pro zvládnání povodňových rizik obecně nebyly kvantifikované ani časově ohraničené. V sedmi navštívených členských státech jsme zjistili, že cíle stanovené v plánech pro zvládnání povodňových rizik byly příliš obecné. To bránilo vyhodnocení výsledků a stanovení rámce odpovědnosti pro zapojené subjekty (viz **body 47–49**).

Doporučení 1 – Zlepšit vyvozování odpovědnosti

Komise by jako orgán dohledu podle směrnice o povodních měla při přezkumu plánů pro zvládnání povodňových rizik v druhém cyklu a v cyklech navazujících zkontrolovat, zda členské státy v souladu se směrnicí o povodních stanovily pro opatření související s povodněmi kvantifikovatelné a časově ohraničené cíle, a umožnily tak posuzování pokroku dosaženého při jejich plnění. Veškeré případy osvědčených postupů při stanovení cílů by měla sdílet se všemi členskými státy.

Cílové datum provedení: březen 2022.

103. Zjistili jsme, že vnitrostátní a unijní zdroje financování byly určeny a zajištěny jen částečně a že financování přeshraničních investic bylo omezené. Plány pro zvládnání povodňových rizik nejsou programy financování, takže částka uvedená v plánu nemusí být nutně dostupná. Tato situace zvyšuje nejistotu financování opatření týkajících se povodní (viz **body 50–56**). Financování přeshraničních investic bylo omezené (viz **bod 57**).

Doporučení 2 – Zlepšit určování zdrojů financování v plánech pro zvládání povodňových rizik, včetně financování přeshraničních opatření

Pro druhý cyklus směrnice o povodních by **Komise** coby orgán dohledu podle této směrnice měla posuzovat a informovat o tom, zda členské státy:

- a) určily zdroje financování k pokrytí investičních potřeb vyplývajících z plánů pro zvládání povodňových rizik a stanovily harmonogram jejich provádění v souladu s dostupnými finančními prostředky;
- b) u protipovodňových opatření v mezinárodních povodích zvážily přeshraniční investice.

Cílové datum provedení: březen 2022.

104. Postupy určování pořadí při přidělování finančních prostředků na protipovodňová opatření by měly být úžeji provázány s prioritami v plánech pro zvládání povodňových rizik. V sedmi navštívených členských státech tyto postupy vykazovaly nedostatky. Ve čtyřech členských státech byla pro určení pořadí například nejdůležitější připravenost projektu k realizaci, a nikoli jeho potenciální účinnost (viz **body 58–60**).

105. Zvládání povodňových rizik vyžaduje kvalitní data o počasí, topografii, hydrologii a lidské činnosti. Zjistili jsme, že navštívené členské státy si jsou vědomy přínosů investování do technologií a údajů k vytváření modelů přispívajících k zvládání povodňových rizik. Ve všech členských státech jsme dále zjistili, že modelování napomáhalo provádění projektů souvisejících s povodněmi (viz **body 63–67**).

106. Většina navštívených členských států při navrhování nebo výběru projektů použila analýzu nákladů a přínosů. Setkali jsme se s případy, kdy byly zjištěny nedostatky (viz **bod 68**).

Doporučení 3 – Zlepšit postupy určování pořadí a optimálně zhodnotit prostředky

Pokud jsou požadovány finanční prostředky EU, **Komise** by coby orgán dohledu podle směrnice o povodních a v rámci režimu sdíleného řízení měla financovat pouze protipovodňová opatření upřednostněná v souladu s budoucími plány pro zvládnání povodňových rizik. Toto stanovení priorit členskými státy by mělo být založeno na objektivních a relevantních kritériích, k nimž patří:

- kvalitní analýza nákladů a přínosů, aby se investice co nejvíce zhodnotily,
- případně kritérium zohledňující přeshraniční dopad projektů.

Cílové datum provedení: březen 2022.

107. Koordinované provádění směrnice o povodních a rámcové směrnice o vodě obecně vedlo k synergii. Některé plány pro zvládnání povodňových rizik vykazovaly známky snahy splnit požadavky rámcové směrnice o vodě. V Bulharsku a v Rumunsku jsme však navštívili projekty, které požadavky rámcové směrnice o vodě nesplňovaly (viz **body 69 a 70**).

Doporučení 4 – Dosáhnout toho, aby členské státy dodržovaly rámcovou směrnici o vodě

Komise coby orgán dohledu podle směrnice o povodních a rámcové směrnice o vodě by měla vymáhat soulad nové protipovodňové infrastruktury navržené členskými státy v plánech řízení povodňových rizik s rámcovou směrnicí o vodě.

Cílové datum provedení: leden 2019.

108. Projekty zelené infrastruktury přinášejí řadu výhod. Nabízejí nákladově efektivní prostředky ke snížení rizika povodní a Komise podnikla kroky na podporu ekologických řešení (viz **bod 71**). Lze je také účinně využívat v kombinaci s šedou infrastrukturou (viz **bod 72** a **rámeček 12**) jako doplňková opatření.

109. Někdy však může být složité ekologická řešení realizovat. V šesti navštívených členských státech se plány pro zvládnání povodňových rizik na zelenou infrastrukturu nezaměřovaly. Kromě nedostatečné podpory ze strany zúčastněných subjektů v některých případech jsme se setkali s praktickými překážkami bránícími vytvoření zelené infrastruktury,

například s chybějící odpovídající metodikou, neexistencí katastru nemovitostí nebo nedostupností pozemků (viz **body 72–76**).

Doporučení 5 – Kontrolovat, zda členské státy analyzovaly proveditelnost ekologických opatření, případně v kombinaci s šedou infrastrukturou

Komise coby orgán dohledu podle směrnice o povodních a rámcové směrnice o vodě by měla kontrolovat, zda v případech, kdy se žádá o spolufinancování EU, členské státy analyzovaly proveditelnost významných ekologických opatření, ať už samostatně, nebo v kombinaci s řešeními šedé infrastruktury.

Cílové datum provedení: leden 2019.

110. Navštívené členské státy nedokázaly zohlednit dopad změny klimatu na rozsah, četnost a místo povodní. Pochopily některé vývojové tendence, jako například přívalové povodně, ale dosud je nezohlednily v povodňových modelech (viz **body 81 a 82**).

111. Stoupání hladiny moře způsobené změnou klimatu zvyšuje riziko pobřežních záplav. Většina členských států změnu klimatu zohlednila jen při určování oblastí s potenciálně významným rizikem povodně na pobřeží. Zjistili jsme však, že většinou není jasné, jak byl do použité metodiky zapracován budoucí vývoj výšky hladiny moře. Pro většinu členských států, zejména pro ty s významnými městy, počtem obyvatel a infrastrukturou v pobřežních regionech, bude stále důležitější, aby si uvědomovaly pravděpodobný vzestup hladiny moře a připravily se na něj (viz **body 83–85**).

112. Členské státy obecně využívaly historické údaje, s čímž je spojeno nebezpečí, že nebudou zohledněna narůstající a měnící se rizika způsobená změnou klimatu. Při mapování je pravděpodobnost záplav vyjádřena jako „pravděpodobný interval opakování“ nebo jako procento označující pravděpodobnost výskytu povodně v daném roce. Tato čísla podložená historickými údaji neodrážejí povětrnostní podmínky v budoucnu ani potenciální změny četnosti a závažnosti povodní. Stejným způsobem byla často ovlivněna také investiční rozhodnutí. Následky přívalových povodní a dopad vzestupu hladiny moří mohou být podceněny, s čímž je spojeno riziko, že investice se dříve ukážou jako nedostatečné a stanou se z nich nevyužitá aktiva (viz **body 86–88**).

Doporučení 6 – Lépe začlenit následky změny klimatu do zvládání povodňových rizik

A – **Komise** coby orgán dohledu podle směrnice o povodních by měla kontrolovat, zda plány pro zvládání povodňových rizik zahrnují opatření ke zlepšení znalostí o dopadu změny klimatu na povodně a jeho modelování.

Cílové datum provedení: červenec 2019.

B – Při přezkumu dokumentů požadovaných pro druhý cyklus směrnice o povodních by **Komise** jako orgán dohledu podle této směrnice měla kontrolovat, zda členské státy:

- a) odhadují a modelují dopad změny klimatu na povodně prostřednictvím studií a výzkumu;
- b) vyvíjejí vhodné nástroje pro lepší analýzu a předpovědi:
 - dešťových povodní, včetně přívalových povodní,
 - pobřežních záplav v důsledku zvyšující se hladiny moří,
- c) v případě, že dopad změny klimatu není kvantifikovatelný, plánují flexibilní opatření pro případné přizpůsobení úrovně ochrany.

Cílové datum provedení: březen 2019 (předběžné vyhodnocení povodňových rizik) a březen 2022 (plány pro zvládání povodňových rizik).

113. V souvislosti se zvyšujícím se rizikem souvisejícím se změnou klimatu (viz **body 4–13**) je důležitým nástrojem zvládání povodňových rizik pojištění (viz **bod 16**). Přestože existují různé modely pojištění, nejvíce využívaným modelem v navštívených členských státech bylo poskytování nepovinného soukromého pojištění proti záplavám. V případě, že členské státy zvolily soukromé pojištění proti záplavám, bylo jen málo rozšířené, což znamená, že přetrvávalo selhání trhu. Zjistili jsme, že díky spolupráci veřejného a soukromého sektoru v oblasti pojištění proti záplavám se zvýšil rozsah pojištění majetku (viz **body 89–94**).

Doporučení 7 – Zvyšovat povědomí veřejnosti o přínosech pojištění proti záplavám a usilovat o jeho větší rozšíření

Komise by ve svém přezkumu plánů pro zvládání povodňových rizik pro druhý cyklus měla zkontrolovat, zda členské státy naplánovaly opatření zaměřená na:

- a) zvyšování povědomí veřejnosti o přínosech pojištění proti riziku povodní;
- b) větší rozšíření pojištění, například prostřednictvím spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem v oblasti pojištění proti záplavám.

Cílové datum provedení: březen 2022.

114. Byla zavedena pravidla týkající se využívání území a územního plánování, ale členské státy musí přijmout další opatření. Všechny navštívené členské státy zavedly pravidla pro plánování využití území, která omezují nebo zakazují určité činnosti v záplavových oblastech. Našli jsme případy, kdy členské státy do zvládání povodňových rizik jasně začlenily svou politiku územního plánování (viz **body 95 a 96**).

115. Některá pravidla týkající se využívání území a územního plánování však nebyla dostatečně konkrétní a úplná, aby řádně zohledňovala riziko povodně. Některé plány pro zvládání povodňových rizik obsahovaly opatření, jejichž cílem je aktualizovat předpisy upravující územní plánování nebo lépe začlenit plánování využití území do zvládání povodňových rizik, a tudíž byly uznány nedostatky ve stávajících předpisech, ale tato opatření nebyla dosud provedena. I když byly zavedeny právní prostředky umožňující přesun majetku, například vyvlastnění, tyto pravomoci byly zřídka prosazovány nebo byly využity jen v krajním případě (viz **body 97–99**).

Doporučení 8 – Posoudit soulad plánů pro zvládnání povodňových rizik s pravidly upravujícími plánování využití území

Komise coby orgán dohledu podle směrnice o povodních by měla:

- a) kontrolovat, zda členské státy využily své plány pro zvládnání povodňových rizik k posouzení míry, do jaké jsou jejich předpisy pro plánování využití území vhodně koncipovány a účinně prosazovány v oblastech ohrožených záplavami;
- b) poskytovat členským státům osvědčené postupy a poradenství.

Cílové datum provedení: březen 2020.

Tuto zvláštní zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Nikolaos MILIONIS, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 19. září 2018.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

PŘÍLOHA I**RŮZNÉ DRUHY PROJEKTŮ TÝKAJÍCÍCH SE ZÁPLAV**

Záplavové území také využívané jako pastvina zemědělského podniku s ekologickým chovem skotu pro mléko (Nizozemsko)



Hráz řeky s odnímatelnými zdmi umožňující kontrolované zaplavení jednoho břehu řeky, aby byl ochráněn protější, hustě osídlený břeh (Slovinsko)



Suchá nádrž využívaná k dočasnému zadržování vody, aby se snížilo riziko zaplavení měst ležících dále po proudu. 110 hektarů nádrže se také využívá k zemědělské činnosti (Itálie)



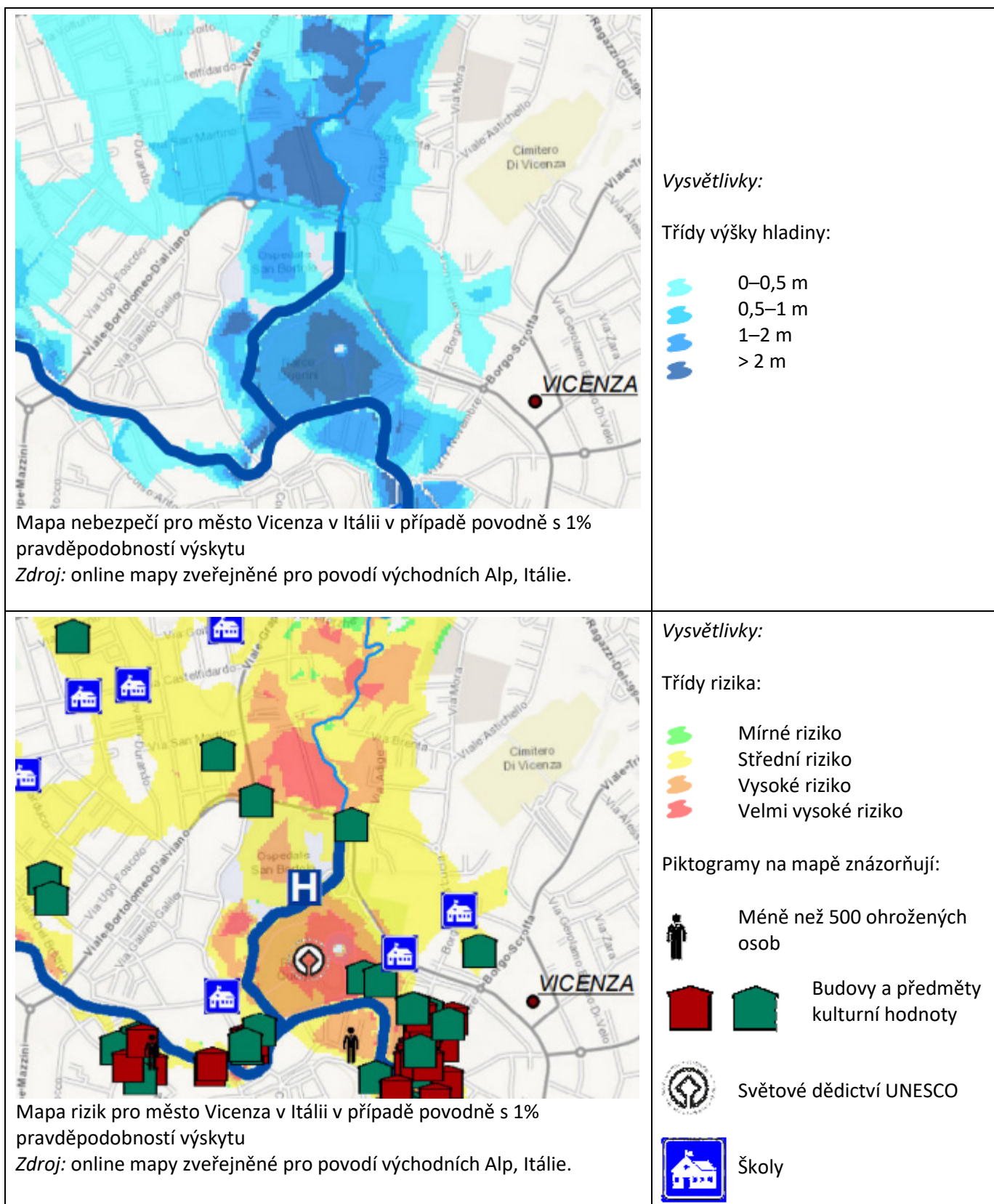
Val na pobřeží jako ochrana proti zaplavení obytné oblasti. Výšku valu lze v budoucnu zvýšit, pokud povodňové nebezpečí vzroste (Bulharsko)



Vyvýšená, 200 metrů dlouhá zeď na soutoku dvou řek, kde se v minulosti docházelo k povodním (Španělsko)

Meteorologické monitorovací sítě sbírají údaje, které se využívají k modelování a vyhodnocování rizik, čímž přispívají k tvorbě politik založených na poznatcích (Portugalsko)



PŘÍKLADY MAP NEBEZPEČÍ A RIZIK

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „SMĚRNICE O POVODNÍCH: PŘI VYHODNOCOVÁNÍ RIZIK BYL DOSAŽEN POKROK, ZATÍMCO PLÁNOVÁNÍ A PROVÁDĚNÍ VYŽADUJÍ ZLEPŠENÍ“

SHRNUTÍ

V. Za určení a zajištění zdrojů financování jsou odpovědné členské státy. Existují možnosti podpory souvisejících projektů z prostředků EU, včetně přeshraničních projektů (Evropská územní spolupráce (iniciativa Interreg) financovala různé investice do prevence povodní, jakož i do připravenosti a reakce na ně), ale vzhledem k omezenému rozpočtu EU mají důležitou úlohu také členské státy. Činnosti související s makroregionálními strategiemi¹, jako např. strategií EU pro Podunají, pomáhají formovat vnitrostátní činnosti uplatňováním nadnárodního přístupu, např. v případě vnitrostátních programů proti přírodním katastrofám v některých zemích.

VI. Komise pro období 2021–2027 navrhla, že řídicí orgány odpovědné za programy politiky soudržnosti musí zajistit, „aby vybrané operace vytvářely nejlepší vztah mezi výší podpory, vykonávanými činnostmi a dosažením cílů“. Účinným nástrojem při plnění tohoto požadavku může být provádění analýzy nákladů a přínosů.

Komise bude i nadále podporovat použití stanovené metodiky pro analýzu nákladů a přínosů.

V programovém období 2014–2020 je analýza nákladů a přínosů vyžadována pro investice financované z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) nebo z Fondu soudržnosti, které jsou velkými projekty ve smyslu článku 100 nařízení o společných ustanoveních². Komise kromě toho v prosinci 2014 vydala pokyny pro provádění analýzy nákladů a přínosů pro programové období 2014–2020 jako nástroj pro ekonomické hodnocení politiky soudržnosti v období 2014–2020.

Směrnice o povodních (článek 7) zmiňuje územní plánování, využití území, zadržování vody v přirozených záplavových územích a kontrolované zaplavení určitých oblastí, což jsou všechno důležité prvky na podporu zelené infrastruktury oproti řešením šedé infrastruktury, avšak právní ustanovení, kterými se řídí evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy), směrnice o povodních ani rámcová směrnice o vodě nestanoví povinnost použití zelené infrastruktury.

VIII.

První odrážka: Komise odkazuje na svou odpověď na doporučení 1.

Druhá odrážka: Komise odkazuje na svou odpověď na doporučení 2.

Třetí odrážka: Komise odkazuje na svou odpověď na doporučení 3.

Čtvrtá odrážka: Komise odkazuje na svou odpověď na doporučení 4 a 5.

Pátá odrážka: Komise odkazuje na svou odpověď na doporučení 6 a 7.

Šestá odrážka: Komise odkazuje na svou odpověď na doporučení 8.

ÚVOD

¹ „Makroregionální strategie“ je integrovaný rámec schválený Evropskou radou, který může být podporován mj. evropskými strukturálními a investičními fondy a který se má zabývat společnými výzvami vymezené zeměpisné oblasti, jež se týkají členských států a třetích zemí, které leží v téže zeměpisné oblasti, a tak těží z posílené spolupráce přispívající k dosažení hospodářské, sociální a územní soudržnosti; viz http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013.

17. Určitou úlohu, pokud jde o příspěvek EU k předcházení negativním účinkům povodní nebo jejich zmírnění, může sehrát také iniciativa rescEU vedená Generálním ředitelstvím pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci (GŘ ECHO)³.

21. Aby se zajistilo účinné a efektivní využívání ESI fondů, vypracovaly členské státy na počátku tohoto programového období dohodu o partnerství, která stanoví jejich strategii, priority a opatření pro provádění fondů, včetně doplňkovosti a soudržnosti s ostatními podpůrnými nástroji EU a vnitrostátními/regionálními nástroji.

22. Údaje o prostředcích z Evropském fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti se vykazují za všechna rizika společně.

24. S cílem zkvalitnit shromažďované informace navrhla Komise pro příští víceletý finanční rámec 2021–2027 podrobnější rozdělení, včetně údajů o prostředcích z EFRR a Fondu soudržnosti přidělených na „*opatření pro přizpůsobování se změně klimatu, předcházení rizikům a řízení rizik souvisejících s oblastí klimatu: povodně (včetně zvyšování povědomí, civilní ochrany a systémů a infrastruktur řízení katastrof)*“ a ukazatele výsledku „*počet obyvatel, kteří mají prospěch z protipovodňových opatření*“.

Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) podporuje řízení rizik v zemědělství a lesnictví, což může zahrnovat předcházení povodním, obnovu zemědělského a lesního potenciálu zničeného povodněmi a využití nástrojů řízení rizik (např. pojištění a vzájemných fondů). Celkové veřejné výdaje: přibližně 4,8 miliardy EUR, z toho doposud vynaloženo 0,7 miliardy EUR. Další opatření v rámci programu rozvoje venkova by mohla mít nepřímý účinek při předcházení povodním a snižování škody způsobené povodněmi.

PŘIPOMÍNKY

Rámeček 6 – Programy financování EU: důležitý zdroj finančních prostředků pro plány pro zvládání povodňových rizik

Komise připomíná, že programy ESI fondů a plány pro zvládání povodňových rizik pokrývají různá časová období.

Třetí odstavec: obecně řečeno, prioritní osa 5 rumunského operačního programu pro rozsáhlou infrastrukturu na období 2014–2020 přiděluje na přizpůsobení se změně klimatu, předcházení rizikům a řízení rizik, včetně projektů zvládání povodňových rizik, částku 479 milionů EUR.

55. Španělská partnerská dohoda o využívání ESI fondů odkazuje na to, že pokud jde o předcházení rizikům a řízení rizik, mají primární pravomoc autonomní oblasti. Jestliže analýza SWOT⁴ určila jako konkrétní slabé stránky předcházení rizikům a řízení rizik, bylo to pak zahrnuto jako priorita pro financování v rámci příslušných operačních programů. V současné době předcházení rizikům a řízení rizik, včetně protipovodňových opatření, řeší čtyři španělské regionální operační programy. Jsou to operační programy Galicie, Baskicka, Andalusie a Kanárské ostrovy.

³ Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Výboru regionů „Lepší zvládání katastrof v EU: rescEU. Solidarita a odpovědnost“ (23.11.2017, COM(2017) 773 final) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0773&qid=1538485866296&from=CS>) a návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění rozhodnutí č. 1313/2013/EU o mechanismu civilní ochrany Unie (COM(2017) 772 final // 2017/0309 (COD)) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0772&qid=1538497519987&from=CS>). Viz tato stránka: https://ec.europa.eu/echo/news/resceu_en

⁴ Analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats).

56. Rumunsko hodlá použít 35 % celkové kvóty na prioritní osu „Podpora přizpůsobení se změně klimatu, předcházení rizikům a řízení rizik“ (viz odpověď Komise k rámečku 6) pro projekt obnovy pobřeží postiženého erozí, který se zabývá rizikem eroze, přináší prospěch místním společenstvím a přispívá k programu Natura 2000.

57. Kromě výměny informací (což je jedna z činností spolufinancovaných v rámci přeshraničních projektů) Evropská územní spolupráce (iniciativa Interreg) financovala různé další investice do protipovodňové prevence, jakož i do připravenosti a reakce na povodně.

Ačkoli projekty spolupráce jako takové mají ze strany EU omezený rozpočet, jejich celkové dopady jsou mnohem větší, jelikož mohou vyvolat větší investice na vnitrostátní úrovni, a to mezinárodně (nadmárodně) koordinovaným způsobem.

60. Pokud jde o ESI fondy, za stanovení kritérií pro výběr operací, vyhlášení výzev k podávání návrhů, hodnocení a výběr projektů pro financování jsou odpovědné vnitrostátní orgány.

64. Pro údaje týkající se topografie a využití území v Rumunsku bude přínosem projekt Katastr, který je plánován v rámci regionálního operačního programu (ve výši 265 milionů EUR).

68. Používání analýzy nákladů a přínosů je v programovém období 2014–2020 vyžadováno pro investice financované z EFRR nebo Fondu soudržnosti, které jsou velkými projekty ve smyslu článku 100 nařízení o společných ustanoveních⁵. Je to stanoveno v článku 101 uvedené směrnice, který stanoví informace nezbytné ke schvalování velkých projektů. Podle písmene e) je pro každý velký projekt vyžadována analýza nákladů a přínosů, včetně hospodářské a finanční analýzy a posouzení rizik. Příloha II prováděcího nařízení Komise (EU) 2015/207 ze dne 20. ledna 2015 dále stanoví podrobnosti požadavků na informace týkající se finanční analýzy, hospodářské analýzy, posouzení rizik a analýzy citlivosti, které je třeba předložit v žádosti týkající se velkého projektu. Komise kromě toho v prosinci 2014 vydala pokyny pro provádění analýzy nákladů a přínosů pro programové období 2014–2020 jako nástroj pro ekonomické hodnocení politiky soudržnosti v období 2014–2020. Jedná se o aktualizaci předchozích pokynů, které byly použity pro programové období 2007–2013.

70. Komise bere zjištění Evropského účetního dvora na vědomí a dále posoudí tuto záležitost v souladu se sdělením Komise „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“ ze dne 19. ledna 2017.

73. V České republice je zelená infrastruktura podporována nejen jako protipovodňové opatření. Mnoho projektů je podporováno jako činnost na ochranu přírody, přičemž nepřímo přispívají k cílům plánů pro zvládnutí povodňových rizik.

74. Co se týče Bulharska, je Komise toho názoru, že cíle národní strategie pro biologickou rozmanitost na období do roku 2020 jsou v souladu se strategií EU pro zelenou infrastrukturu. Cílem Bulharska je začlenit svou ekologickou soustavu do ekologické sítě EU a celosvětové ekologické sítě a vytvořit přeshraniční chráněné oblasti, zóny a koridory. V roce 2013 byly vyhlášeny první přeshraniční chráněné mokřady v rámci Ramsarské úmluvy, na jejichž řízení se společně podílejí Bulharsko a Rumunsko: Silver–Jezerul Călărași, ostrovní komplex Belene–Suhaiia a ostrov Ibiša–Bistrets. Bulharsko je součástí iniciativy Evropského zeleného pásu.

75. Pokud jde o Rumunsko, ve stávajícím programovém období má být realizován projekt Katastr zmíněný v odpovědi k bodu 64.

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013.

Pokud jde o Bulharsko, byla prováděna řada činností⁶, včetně posouzení podmínek pobřežních stanovišť a dopadu úprav vodních toků na biologickou rozmanitost na dolních úsecích řek. Národní plán pro nejdůležitější mokřady v Bulharsku na období 2013–2022 stanoví priority ochrany, zachování a obnovy a také horizontální opatření na ochranu mokřadů a jejich udržitelné využití⁷. Bulharsko však přesto čelí mnoha problémům při provádění zelené infrastruktury.

76. Právní rámec EZFRV poskytuje členským státům soubor nepovinných nástrojů, které je možné použít na podporu řízení rizik v oblasti zemědělství a lesnictví.

I když Komise podporuje zelenou infrastrukturu, je na členských státech, aby se na základě posouzení svých potřeb rozhodly pro přijetí protipovodňových opatření zahrnujících zelenou infrastrukturu.

Definice zelené infrastruktury by však měla být na úrovni členských států formulována v rámci (nepovinné) strategie pro zelenou infrastrukturu, kterou většina členských států dosud nevypracovala.

Jak bylo uvedeno v odpovědi k bodu 24, další opatření v rámci programu rozvoje venkova by mohla mít nepřímý účinek při předcházení povodním (operace zaměřené na snižování emisí skleníkových plynů a amoniaku) a snižování škody způsobené povodněmi (např. udržení vegetace v půdě k zabránění erozím).

77. Boj proti změně klimatu je jednou z politických priorit Komise. Kromě směrnice o povodních Komise zavedla, zejména v souvislosti se strategií energetické unie, komplexní balíček legislativních a dalších nástrojů pro zmírnění změny klimatu (snížení emisí skleníkových plynů) a přizpůsobení se (dopadům změny klimatu).

87. Investiční rozhodnutí a stanovení priorit pro financování je ve vnitrostátní nebo regionální pravomoci, podle úrovně plánování. A dále, hovoříme-li o soukromých investicích, je to rozhodnutí založené na dostupnosti soukromých finančních prostředků.

90. Právní rámec EZFRV poskytuje členským státům soubor nepovinných nástrojů, které je možné použít na podporu řízení rizik v oblasti zemědělství a lesnictví.

Cílem nedávné změny nařízení (EU) č. 1305/2013 (nařízení o rozvoji venkova) bylo řešit některé problémy, které ztěžovaly používání nástrojů řízení rizik členskými státy. Členské státy mohou nyní poskytovat podporu mimo jiné na pojistné smlouvy kryjící ztráty produkce přesahující 20 % průměrné roční výroby. Tyto smlouvy mohou rovněž krýt ztráty vzniklé v důsledku povodní. Využití těchto nástrojů je podmíněno tím, že je členské státy začlení do svých příslušných programů rozvoje venkova.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Doporučení 1 – Zlepšit odpovědnost

Komise toto doporučení přijímá.

Příloha směrnice o povodních stanoví pro druhý cyklus plánů pro zvládání povodňových rizik „... *zhodnocení pokroku na cestě k dosažení cílů uvedených v čl. 7 odst. 2; ...*“ a Komise v rámci svého

⁶ Tyto činnosti souvisejí s různými opatřeními národního plánu pro zachování biologické rozmanitosti na období 2005–2010.

⁷ Plán obsahuje opatření zaměřená na územní a funkční propojení mokřadních stanovišť v souladu s koncepcí zelené infrastruktury. Provádí se řada místních iniciativ v oblasti obnovy, které často zahrnují partnerství mezi nevládními organizacemi, místními zúčastněnými stranami a řídicími orgány chráněných oblastí

hodnocení prvního cyklu plánů členských států pro zvládnání povodňových rizik již kontroluje, zda členské státy stanovily kvantifikovatelné a časově ohraničené cíle, a zjištění budou sdílena s členskými státy (a posléze i s veřejností), aby mohly být šířeny osvědčené postupy.

Každý členský stát by totiž měl za tímto účelem stanovit metodiku. Směrnice však nepředepisuje, jak musí být zhodnocení pokroku na cestě k dosažení cílů ze strany členských států provedeno, ani neexistuje žádný explicitní ukazatel uložený prostřednictvím právního nástroje, který by sloužil jako výchozí hodnota nebo jako zástupný ukazatel pro porovnávání pokroku.

V souladu s článkem 16 směrnice o povodních musí Komise pravidelně předkládat Evropskému parlamentu a Radě zprávy o provádění této směrnice. První z těchto zpráv bude zveřejněna nejpozději v prosinci 2018 a následně každých šest let. Komise se tudíž domnívá, že doporučení bude v plném rozsahu provedeno do prosince 2024.

103. Existují možnosti podpory EU pro související projekty, včetně přeshraničních projektů (viz odpověď k bodu 57), ale vzhledem k omezenému rozpočtu EU mají důležitou úlohu také členské státy. Pokud jde o financování přeshraničních investic, ačkoli projekty spolupráce jako takové mají ze strany EU omezený rozpočet, jejich celkové dopady jsou mnohem větší, jelikož mohou vyvolat větší investice na vnitrostátní úrovni, a to mezinárodně (nadmárodně) koordinovaným způsobem. Činnosti související s makroregionálními strategiemi⁸, jako např. strategií EU pro Podunají, pomáhají formovat vnitrostátní činnosti uplatňováním nadnárodního přístupu, např. v případě vnitrostátních programů proti přírodním katastrofám v některých zemích. Některé makroregionální projekty se realizovaly nebo byly navrženy v oblasti hospodaření s vodními zdroji a v oblasti rizik pro životní prostředí, zejména rizik spojených s povodněmi, které ještě zvyšuje změna klimatu.

Doporučení 2 – Zlepšit určování zdrojů financování v plánech pro zvládnání povodňových rizik, včetně financování přeshraničních opatření

Komise toto doporučení částečně přijímá.

Komise v rámci svého hodnocení prvního cyklu plánů členských států pro zvládnání povodňových rizik již kontroluje, zda členské státy 1) určily zdroje financování, 2) stanovily časový harmonogram a 3) přezkoumávají, v jaké míře se uskutečňuje přeshraniční spolupráce (včetně spolupráce při společných opatřeních). Svá zjištění Komise zveřejní nejpozději v prosinci 2018. Kontrolovat, zda zdroje financování určené členskými státy v plánech pro zvládnání povodňových rizik jsou v souladu s dostupným financováním (které může nebo nemusí být formou spolufinancování z prostředků EU) však nespadá do působnosti Komise, neboť by to předpokládalo mít přístup k rozpočtovým ustanovením členských států a tato ustanovení kontrolovat, tím spíše na úrovni jednotlivých investic.

V souladu s článkem 16 směrnice o povodních musí Komise pravidelně předkládat Evropskému parlamentu a Radě zprávy o provádění této směrnice. První z těchto zpráv bude zveřejněna nejpozději v prosinci 2018 a následně každých šest let. Komise se tudíž domnívá, že doporučení bude provedeno do prosince 2024.

104. Toto je otázka pravomocí jednotlivých států, jejich plánování a rozhodnutí.

Doporučení 3 – Zlepšit postupy určování pořadí a dosáhnout efektivnosti nákladů

⁸ „Makroregionální strategie“ je integrovaný rámec schválený Evropskou radou, který může být podporován mj. evropskými strukturálními a investičními fondy a který se má zabývat společnými výzvami vymezené zeměpisné oblasti, jež se týkají členských států a třetích zemí, které leží v téže zeměpisné oblasti, a tak těží z posílené spolupráce přispívající k dosažení hospodářské, sociální a územní soudržnosti; viz http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise zaujímá stanovisko pouze k první části doporučení (spolufinancovat protipovodňová opatření upřednostněná v souladu s budoucími plány pro zvládání povodňových rizik), jelikož se má za to, že druhá věta (stanovení priorit členskými státy) je doporučení, kterým by se měly řídit členské státy.

Komise již nyní při hodnocení prvního cyklu plánů členských států pro zvládání povodňových rizik kontroluje, zda a jak určily pořadí opatření, a svá zjištění zveřejní nejpozději v prosinci 2018. Je však třeba konstatovat, že příloha směrnice požaduje pouze „*popis stanovení priorit*“ a „*souhrn opatření a jejich řazení podle priorit*“, což znamená, že právní text nestanoví požadavek na schválení či neschválení metodik členských států pro stanovení priorit na základě konkrétních kritérií.

Pokud jde o ESI fondy, právní ustanovení, jimiž se tyto fondy řídí, nestanoví takovou úlohu Komise v rámci sdíleného řízení ve vztahu ke stanovování kritérií pro výběr operací, vyhlášení výzev k podávání návrhů, hodnocení a výběru projektů pro financování. Je úlohou členských států organizovat tento proces. V návrhu Komise pro období 2021–2027 se toto nemění.

Jako nezbytné podmínky (tzv. základní podmínky) pro podporu z EFRR / Fondu soudržnosti však Komise pro období 2021–2027 navrhla, aby investice do předcházení rizikům a řízení rizik byly v souladu s vnitrostátním nebo regionálním plánem řízení rizik katastrof. To je obdobný přístup jako v období 2014–2020, ale je posílený a umožňuje nahlížet na všechna rizika integrovaným způsobem.

Pokud jde o analýzu nákladů a přínosů, Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členskými státem, a podporuje ho. Komise pro období 2021–2027 navrhla, že řídicí orgány odpovědné za programy politiky soudržnosti musí zajistit, „*aby vybrané operace vytvářely nejlepší vztah mezi výší podpory, vykonávanými činnostmi a dosažením cílů*“. Účinným nástrojem při plnění výše uvedeného požadavku může být provádění analýzy nákladů a přínosů.

Komise bude i nadále podporovat použití stanovené metodiky pro analýzu nákladů a přínosů.

První odrážka: Ve směrnici o povodních se uvádí, že „*Plány pro zvládání povodňových rizik zohledňují důležitá hlediska, jako jsou náklady a přínosy...*“ [čl. 7 odst. 3, zvýraznění vloženo], avšak lze argumentovat tím, že náklady a přínosy jsou uvedeny jako příklad aspektů, které je třeba brát v úvahu – a že zohlednění nákladů a přínosů není totéž jako analýza nákladů a přínosů. Dále se připomíná, že v příloze směrnice se uvádí, že jednou ze složek plánu pro zvládání povodňových rizik má být analýza nákladů a přínosů za účelem posouzení opatření s nadnárodním účinkem, **je-li k dispozici** [zdůraznění vloženo].

Druhá odrážka: Příslušné kritérium, které mají členské státy používat, již existuje ve směrnici o povodních (čl. 7 odst. 4): „*V zájmu solidarity nesmějí plány pro zvládání povodňových rizik zavedené v jednom členském státě zahrnovat opatření, která svým rozsahem a dopadem významně zvyšují povodňová rizika po proudu nebo proti proudu vodních toků v jiných zemích nacházejících se ve stejném povodí nebo dílčím povodí, pokud tato opatření nebyla koordinována a dotyčné členské státy se nedohodly na řešení v souladu s článkem 8.*“

Doporučení 4 – Dosáhnout toho, aby členské státy dodržovaly rámcovou směrnici o vodě

Komise toto doporučení přijímá.

Komise již nyní při hodnocení prvního cyklu plánů členských států pro zvládání povodňových rizik kontroluje, zda členské státy mají zavedena příslušná ustanovení a koordinují svá opatření podle směrnice o povodních a rámcové směrnice o vodě a zda je brán ohled na cíle rámcové směrnice o vodě v oblasti životního prostředí – a svá zjištění zveřejní nejpozději v prosinci 2018.

Komise dále trvá na správném uplatňování čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodě ve vztahu k novým změnám vodních útvarů (včetně protipovodňové infrastruktury). Pokud jde o podporu poskytovanou členskými státy, byly zejména na internetových stránkách Střediska komunikačních a informačních zdrojů pro správní orgány, podniky a občany (CIRCABC)⁹ v lednu 2018 zveřejněny pokyny pro společnou prováděcí strategii týkající se provádění čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodě.

Komise také prošetří případy, jež budou odhaleny nebo na něž bude upozorněna, které ohrožují dosažení cíle rámcové směrnice o vodě, a to v souladu se sdělením Komise „*Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování*“ z roku 2017.

Komise má za to, že toto je její trvalá činnost při plnění její úlohy strážce práva EU.

Doporučení 5 – Kontrolovat, zda členské státy analyzovaly proveditelnost ekologických opatření, případně i v kombinaci s šedou infrastrukturou

Komise toto doporučení částečně přijímá.

Komise již nyní v souladu s článkem 7 směrnice o povodních při hodnocení prvního cyklu plánů členských států pro zvládání povodňových rizik kontroluje, zda členské státy uplatňovaly opatření pro přirozené zadržování vody (jeden konkrétní druh zelené infrastruktury, který může zmírnit povodně) a zda je v plánech pro zvládání povodňových rizik téma ochrana přírody. Svá zjištění Komise zveřejní nejpozději v prosinci 2018.

Komise již doporučuje používat tam, kde je to vhodné, zelenou infrastrukturu v projektech spolufinancovaných EU. V případě ESI fondů však právní ustanovení, jimiž se fondy řídí, takovou úlohu Komise v rámci sdíleného řízení nestanoví. Komise tudíž není s to pokaždé, když se použije spolufinancování EU, kontrolovat, zda členské státy analyzovaly proveditelnost významných ekologických opatření.

Doporučení 6 – Plně začlenit následky změny klimatu do zvládání povodňových rizik

Komise toto doporučení přijímá.

A. Komise celkově již posuzuje, jak členské státy v prvním cyklu svých plánů pro zvládání povodňových rizik zohlednily změnu klimatu – a svá zjištění zveřejní nejpozději v prosinci 2018. Komise bude pravidelně vyhodnocovat, jak členské státy začleňují dopady změny klimatu v souladu s čl. 14 odst. 4 a článkem 16 směrnice o povodních, a bude o tom podávat zprávy.

Cílové datum provedení: V souladu s článkem 16 směrnice o povodních musí Komise pravidelně předkládat Evropskému parlamentu a Radě zprávy o provádění této směrnice. První z těchto zpráv bude zveřejněna nejpozději v prosinci 2018 a následně každých šest let. Komise se tudíž domnívá, že doporučení bude v plném rozsahu provedeno do prosince 2024.

Doporučení 7 – Zvyšovat povědomí veřejnosti o přínosech pojištění proti záplavám a usilovat o rozšíření jeho krytí

Komise toto doporučení částečně přijímá.

Směrnice o povodních nestanoví členskými státy povinnost zahrnout pojištění mezi opatření ve svých plánech pro zvládání povodňových rizik a ne všechny členské státy prostřednictvím svých zpráv zpřístupňují informace o pojištění. Komise proto v současné době není s to informovat o úsilí

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

zaměřeném na rozšíření pojistného krytí v celé EU. Komise nicméně již kontroluje, zda a jak se členské státy v prvním cyklu svých plánů pro zvládání povodňových rizik zabývaly pojištěním.

Komise však podporuje myšlenku zvyšování povědomí veřejnosti o možnosti pojištění proti záplavám jako mechanismu pro přenesení rizik. Rozšíření pojistného krytí v rámci širší strategie zvládání povodňových rizik může být vhodným přístupem pro přenesení rizik. Přínosy pojištění závisí na právním kontextu v každém členském státě a na specifických charakteristikách rizika povodní v těchto členských státech.

Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu zformulovala opatření, které je v souladu s doporučením Evropského účetního dvora. Tato strategie EU je stále v platnosti a uznává riziko povodní jako jedno z rizik spojených se změnou klimatu.

Cílové datum provedení (pokud jde o tu část doporučení, která se přijímá – zvyšování povědomí veřejnosti o pojištění): Komise hodlá zveřejnit své hodnocení plánů pro zvládání povodňových rizik nejpozději v prosinci 2018.

Doporučení 8 – Posoudit soulad plánů pro zvládání povodňových rizik s pravidly týkajícími se plánování využití území

Komise toto doporučení nepřijímá.

Písmeno a) se týká plánování využití území, a pravidla, jimiž se plánování využití území řídí, jsou v pravomoci členských států.

Písmeno b) se v mezích možností již provádí s ohledem na to, že článek 7 směrnice o povodních odkazuje na územní plánování a (udržitelné) využití území, přičemž jsou použity výrazy „*například*“ a „*mohou zahrnovat*“, což lze v obou případech vykládat jako indikaci, a nikoli jako požadavek. Komise na svých internetových stránkách zveřejnila soubor pokynů členských států pro určování oblastí náchylných k povodním a příslušných právních a správních předpisů pro plánování využití území v souvislosti s rizikem povodní¹⁰ – a již kontroluje, zda členské státy v prvním cyklu svých plánů pro zvládání povodňových rizik zvažily využití území, a svá zjištění Komise zveřejní nejpozději v prosinci 2018.

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

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	6.9.2017
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	11.7.2018
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	19.9.2018
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	23.10.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0983-0

doi:10.2865/24088

QJ-AB-18-024-CS-N

HTML

ISBN 978-92-847-1000-3

doi:10.2865/92171

QJ-AB-18-024-CS-Q

Záplavy mohou vést ke zraněním i ztrátám na životech, značným hospodářským nákladům a škodám na životním prostředí a kulturním dědictví. Vážné záplavy se v Evropě vyskytují stále častěji. V posledních letech byl zaznamenán více než dvojnásobný počet přívalových povodní středního až velkého rozsahu než na konci osmdesátých let. Přitěžujícím faktorem je změna klimatu, která vede ke změnám charakteru srážek a počasí, zvyšování hladiny moří, a tudíž k častějším a rozsáhlejšími povodním.

V reakci na rostoucí četnost záplav přijala EU v roce 2007 směrnici o povodních. Zjistili jsme, že směrnice o povodních měla celkově pozitivní účinky, ale že na provádění preventivních opatření mají negativní dopad nedostatky v přidělování finančních prostředků. Členské státy zahájily provádění plánů pro zvládnutí povodňových rizik, je však zapotřebí zlepšení. Přetrvávají zásadní výzvy pro budoucnost, které se týkají potřeby mnohem lépe do zvládnutí povodňových rizik začlenit změnu klimatu, pojištění proti záplavám a územní plánování.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.