



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 9.3.2015
COM(2015) 120 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Rámcová směrnice o vodě a směrnice o povodních: Opatření k dosažení „dobrého stavu“ vod EU a snížení povodňových rizik

{SWD(2015) 50 final}
{SWD(2015) 51 final}
{SWD(2015) 52 final}
{SWD(2015) 53 final}
{SWD(2015) 54 final}
{SWD(2015) 55 final}
{SWD(2015) 56 final}

1. Úvod

Za účelem provádění rámcové směrnice o vodě z roku 2000¹ je nutné, aby členské státy přijaly řadu nákladově efektivních opatření, a to transparentním způsobem umožňujícím zapojení. Členské státy musí shrnout tato opatření (zahrnutá v jejich programech opatření) ve svých plánech povodí, které jsou aktualizovány každých šest let. Komise zveřejnila v roce 2012 své posouzení plánů povodí, které byly v té době k dispozici².

Účinné hospodaření s vodou, jak vyžaduje rámcová směrnice o vodě, pomáhá členským státům připravit se na extrémní meteorologické jevy, které jsou v důsledku změny klimatu stále častější a způsobují obrovské škody³. Za účelem doplnění rámcové směrnice o vodě byla v roce 2007 přijata směrnice o povodních, která požaduje, aby členské státy posoudily a zmapovaly rizika a nebezpečí povodní a řídily je prostřednictvím vypracování plánů pro zvládání povodňových rizik⁴.

Provádění obou směrnic dosáhlo zásadního stádia. Toto sdělení předkládá hodnocení dosud dosaženého pokroku, přičemž je zohledněna skutečnost, že uvedené dvě směrnice jsou propojené a jejich provádění by mělo být koordinováno. Hodnocení je založeno na prvních zprávách o konkrétních opatřeních přijatých členskými státy za účelem provádění opatření, která jsou shrnuta v jejich plánech povodí. Vychází z posouzení plánů povodí ze strany Komise⁵, jež byly k dispozici v roce 2012, a splňuje požadavky čl. 18 odst. 4 rámcové směrnice o vodě, podle něž je Komise povinná zveřejnit v roce 2015 dílčí zprávu o provádění programů opatření členskými státy.

Posouzení programů opatření členských států ze strany Komise a předběžné vyhodnocení povodňových rizik jsou základem doporučení uvedených na konci tohoto dokumentu. Uvádějí se zde s ohledem na druhé plány povodí a první plány pro zvládání povodňových rizik, které mají členské státy přijmout do konce roku 2015 a které jsou v současné době předmětem veřejných konzultací.

K tomuto sdělení je připojeno sedm pracovních dokumentů útvarů Komise. Dvě z nich zahrnují podrobnější posouzení pokroku, kterého bylo dosud dosaženo při provádění rámcové směrnice o vodě a směrnice o povodních⁶. Zbývajících pět obsahuje posouzení plánů povodí Belgie, Řecka, Španělska, Portugalska a Chorvatska⁷, které v roce 2012 ještě nebyly přijaty.

¹ 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).

² Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>.

³ Při scénáři bez přizpůsobení (tedy za předpokladu zachování současné ochrany proti říčním záplavám až po úroveň dosud zaznamenané stoleté vody) se odhaduje, že škody v EU způsobené kombinovaným účinkem klimatických a sociálně-ekonomických změn vzrostou do 20. let 21. století z 6,9 miliardy EUR ročně na 20,4 miliardy EUR ročně, do 50. let 21. století na 45,9 miliard EUR ročně a do 80. let 21. století na 97,9 miliard EUR ročně. Viz Rojas et al. (2013) Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation, *Global Environmental Change* 23, 1737–1751 k dispozici na <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik, Úř. věst. L 288, 6.11.2007.

⁵ Viz http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm#third.

⁶ Zpráva o pokroku při provádění programů opatření podle rámcové směrnice o vodě, zpráva o pokroku při provádění směrnice o povodních.

⁷ Zprávy o provádění plánů povodí uvedených v rámcové směrnici o vodě.

2. VYUŽITÍ PŘÍLEŽITOSTÍ VODNÍ POLITIKY EU

Rámcová směrnice o vodě a ostatní směrnice týkající se vody⁸ přispěly ke zlepšení ochrany vod v EU. Obecně lze říci, že Evropané mohou bezpečně pít vodu z kohoutku a koupat se v tisícovkách přímořských oblastí, řek i jezer v celé EU. Znečištění z komunálních, průmyslových a zemědělských zdrojů je regulováno.

Kontrola efektivity politiky EU na ochranu sladké vody⁹ z roku 2012 potvrdila, že stávající rámec vodní politiky řeší problémy, kterým čelí evropské sladké vody. V důsledku toho, že po celá desetiletí docházelo k znečišťování a přetrvávalo neúčinné řízení, musíme však ještě vyvinout značné úsilí, než bude kvalita všech vod v EU dostatečná: v plánu na ochranu vodních zdrojů Evropy¹⁰, který Komise vypracovala v roce 2012, je uvedeno, že přibližně polovina povrchových vod v EU pravděpodobně v roce 2015 nedosáhne dobrého ekologického stavu. Navíc nedostatky při monitorování chemického stavu povrchových vod byly tak významné, že v roce 2012 byl status více než 40 % vodních útvarů neznámý a nebylo možné určit referenční stav. V případě podzemní vody vypadá situace lépe, avšak v některých povodích přetrvávají stále vážné problémy¹¹.

Jak je uvedeno v odpovědi na první evropskou občanskou iniciativu týkající se lidského práva na vodu¹², Komise posílí provádění svých právních předpisů týkajících se vody, přičemž bude vycházet ze závazků představených v 7. akčním programu pro životní prostředí a v plánu na ochranu vodních zdrojů. V plánu na ochranu vodních zdrojů je navržena široká škála prováděcích nástrojů, které byly začleněny do pracovního programu na období 2013–2015 pro společnou strategii provádění rámcové směrnice o vodě¹³. Komise dále od roku 2012 posiluje svůj dialog s členskými státy a uspořádala rozsáhlá dvoustranná setkání, aby s nimi projednala své hodnocení jejich plánů povodí a dohodla se na konkrétních opatřeních ke zlepšení provádění.

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/118/ES ze dne 12. prosince 2006 o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu, Úř. věst. L 372, 27.12.2006, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/105/ES ze dne 16. prosince 2008 o normách environmentální kvality v oblasti vodní politiky, Úř. věst. L 348, 24.12.2008, směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů, Úř. věst. L 375, 31.12.1991, směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod, Úř. věst. L 135, 30.5.1991, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění), Úř. věst. L 334, 17.12.2010, směrnice Rady 98/83/ES ze dne 3. listopadu 1998 o jakosti vody určené k lidské spotřebě, Úř. věst. L 330, 5.12.1998, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/7/ES ze dne 15. února 2006 o řízení jakosti vod ke koupání, Úř. věst. L 64, 4.3.2006, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/56/ES ze dne 17. června 2008, kterou se stanoví rámec pro činnosti Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí), Úř. věst. L 164, 25.6.2008, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES ze dne 21. října 2009, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů, Úř. věst. L 309, 24.11.2009.

⁹ SWD(2012) 393 final.

¹⁰ COM(2012) 673 final.

¹¹ Vzhledem k tomu, že situace v evropských povodích je velmi rozmanitá, průměr EU (očekává se, že v roce 2015 přibližně 90 % vodních útvarů dosáhne dobrého kvantitativního stavu podzemních vod a 77 % vodních útvarů dosáhne dobrého chemického stavu podzemních vod) zakrývá značné regionální problémy. Číslo je navíc třeba z důvodu velkých mezer a slabých stránek metod hodnocení stavu podzemních vod, které používají některé členské státy, interpretovat opatrně.

¹² COM(2014) 177 final.

¹³ Společná strategie provádění je otevřený proces založený na spolupráci, který zahrnuje Komisi, členské státy a zúčastněné strany. Byl zahájen v roce 2001 a jeho cílem je usnadnit provádění rámcové směrnice o vodě.

Společná strategie provádění a dvoustranné procesy pomohly členským státům vyjasnit požadavky rámcové směrnice o vodě, vytvořit nové prováděcí nástroje a navrhnout řešení založená na základě předchozích zkušeností. Pokud je členské státy úspěšně začlení do aktualizovaných plánů povodí pro rok 2015 a provedou je, neměla by být další opatření na prosazování potřebná¹⁴. Komise však bude nadále postihovat porušování předpisů v prioritních oblastech¹⁵, kde se výše uvedené prostředky ukáží při zlepšování provádění jako neúčinné.

Vodní politika EU také umožnila EU vytvořit dynamické vodohospodářské odvětví na světové špičkové úrovni, ve kterém působí 9000 aktivních malých a středních podniků¹⁶ a které poskytuje téměř 500 000 pracovních míst na plný úvazek¹⁷. Představuje tedy mnohem více než pouhou reakci na naléhavou potřebu v oblasti životního prostředí: je stavebním kamenem EU pro podnikání „zeleného a modrého růstu“ a lepší využívání zdrojů. Například technologie pro hospodárnější nakládání s vodou jsou jádrem ekologické inovace a Komise v roce 2012 zahájila evropské inovační partnerství v oblasti hospodaření s vodou¹⁸ s cílem usnadnit rozvoj inovativních řešení, která mají potenciál přispět k udržitelnému hospodářskému oživení a zároveň k přizpůsobení se změně klimatu.

3. POSOUZENÍ PROGRAMŮ OPATŘENÍ PODLE RÁMCOVÉ SMĚRNICE O VODĚ ZE STRANY KOMISE

Programy opatření sestávají z povinných základních opatření, včetně těch, která byla přijata podle řady směrnic, které předcházely rámcové směrnici o vodě a jiným specifickým směrnicím o vodě, např. kontroly odběrů vody, vypouštění, difúzního znečištění nebo fyzických změn vodních útvarů. Kromě toho se od členských států vyžaduje, aby v případě potřeby přijaly doplňující opatření v zájmu dosažení cílů v oblasti životního prostředí.

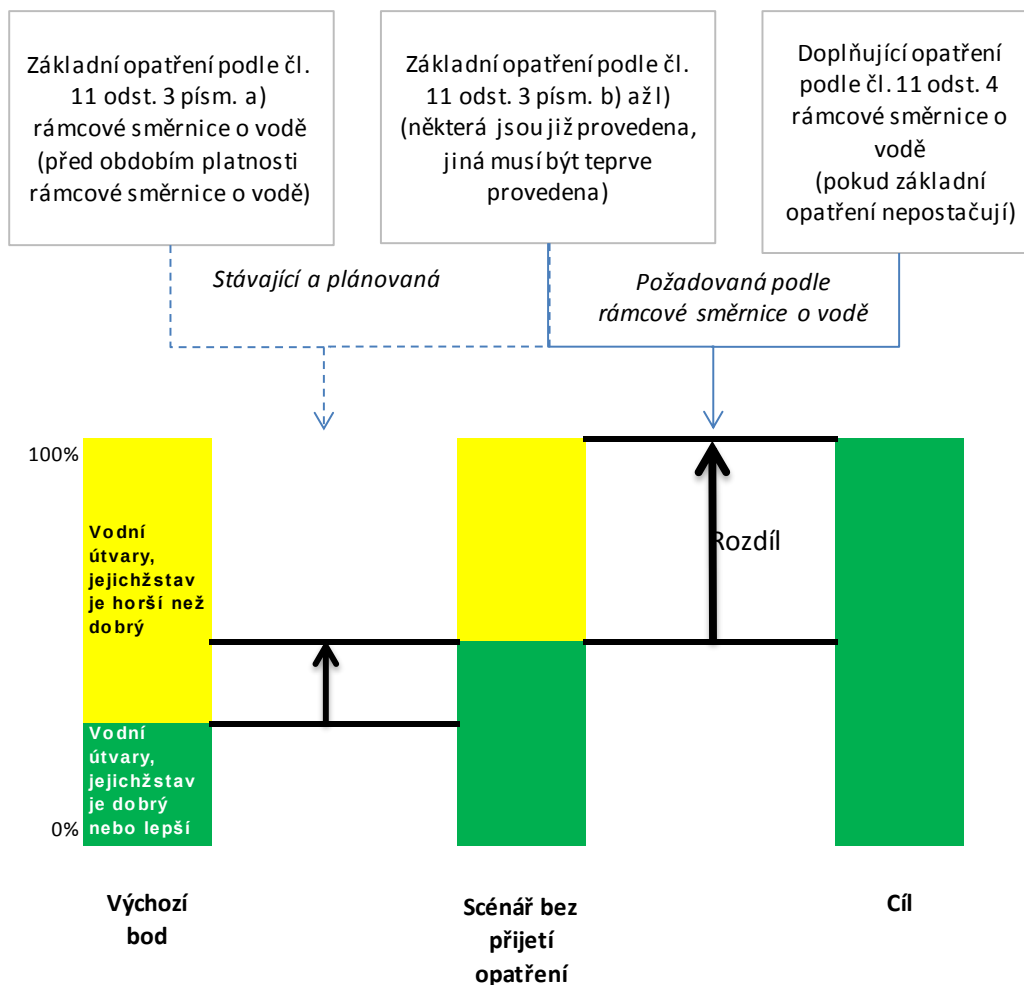
¹⁴ Příloha zprávy o pokroku při provádění programů opatření podle rámcové směrnice o vodě zahrnuje konkrétní doporučení pro opatření, jež mají být provedena členskými státy. Ta odrážejí posouzení Komise a výsledky dvoustranného postupu.

¹⁵ Patří sem dodržování lhůt pro přijímání plánů povodí, monitorování a hodnocení, difúzní zdroje znečištění ze zemědělství, infrastruktura, která není v souladu s rámcovou směrnicí o vodě atd., koordinované s prosazováním směrnice o dusičnanech a směrnice o čištění městských odpadních vod.

¹⁶ COM(2012) 216 final.

¹⁷ „Potential for stimulating sustainable growth in the water industry sector in the EU and the marine sector — input to the European Semester“, Water Industry Final REPORT, Acteon — dosud nezveřejněno.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/about_en.htm.



Obrázek č. 1. Zjednodušené schéma postupu pro určování a odstraňování nedostatků mezi situací při zachování statu quo a cílem dosáhnout do roku 2015 dobrého stavu vody.

Z posouzení provedeného Komisí vyplývá, že mnohé členské státy plánují svá opatření na základě toho, „co je již zavedené a/nebo co se již připravuje“ a „co je proveditelné“, aniž by vzaly v úvahu současný stav vodních útvarů a vlivy zjištěné v plánech povodí, které brání dosažení „dobrého stavu“. Místo navrhování nejvhodnějších a nákladově nejefektivnějších opatření k zajištění toho, že jejich vody dosáhnou „dobrého stavu“, čímž se odstraní přetrvávající rozdíly ve výsledcích, mnohé členské státy často pouze odhadovaly, do jaké míry stávající opatření přispějí k dosažení environmentálních cílů rámcové směrnice o vodě. Výsledkem je příliš široké uplatňování výjimek bez náležitého odůvodnění. Ve většině případů, kdy se uplatňují výjimky a kdy je dosažení „dobrého stavu“ odloženo, není jasné, zda jsou přijímána opatření k dosažení cíle, jak je požadováno v uvedené směrnici.

Cíle rámcové směrnice o vodě v oblasti životního prostředí jsou kvantifikované a jsou navázány na jasný časový harmonogram. Přístup přijatý mnoha členskými státy – „postupovat správným směrem“ založený (převážně) na scénáři bez opatření – zjevně není u většiny vodních útvarů dostačující pro dosažení cílů v oblasti životního prostředí.

3.1. Znečištění vod způsobené zemědělstvím, průmyslem a domácnostmi

Snížení znečištění za účelem splnění cílů rámcové směrnice o vodě vyžaduje, aby bylo nejdříve řádně provedeno několik dalších směrnic a nařízení. Patří sem směrnice o čištění městských odpadních vod, směrnice o dusičnanech, směrnice o udržitelném používání pesticidů a směrnice o průmyslových emisích, které hrají klíčovou úlohu při řešení znečištění z bodových a rozptýlených zdrojů, které by se tudíž měly brát v úvahu v rámci plánů povodí a programů opatření.

V **odvětví zemědělství** poslední zpráva týkající se směrnice o dusičnanech¹⁹ poukazuje na mírné zlepšení znečištění podzemních vod dusičnany a současně zdůrazňuje potřebu dalších kroků k omezení a zabránění znečištění. To potvrzuje analýza programů opatření, které poskytly členské státy. Navzdory skutečnosti, že 63 % oblastí povodí nahlásilo, že provádění směrnice o dusičnanech nestačí k řešení problému difúzního znečištění na úroveň potřebnou k zajištění cílů rámcové směrnice o vodě, nebyla přijata nezbytná opatření k řešení zbývajících nedostatků. Difúzní znečištění významně postihuje²⁰ 90 % oblastí povodí, 50 % útvarů povrchových vod a 33 % útvarů podzemních vod v celé EU. Hlavním zdrojem difúzního znečištění je odvětví zemědělství. Navzdory určitému pokroku ve vztahu ke klesající spotřebě minerálních hnojiv²¹ existuje stále velké množství nedostatků v základních opatřeních zavedených členskými státy za účelem řešení zemědělských vlivů, včetně nedostatku opatření na kontrolu emisí fosfátů a dusičnanů mimo zóny náchylné k poškození dusičnany stanovené ve směrnici o dusičnanech. Doplňující opatření, která byla oznámena v odvětví zemědělství, jsou z velké míry dobrovolná, včetně systémů poradenství a agroenvironmentálních opatření společné zemědělské politiky (SZP), jako je extenzifikace zemědělských podniků a ekologické zemědělství.

Pokud jde o **domácnosti**, provádění směrnice o čištění městských odpadních vod je náročné, zejména z důvodu finančních aspektů a aspektů plánování souvisejících s významnými investicemi do infrastruktury kanalizační soustavy a čistících zařízení. Provádění v EU-15²² pokračilo, přičemž několik členských států dosahuje téměř plného souladu s předpisy. Ve většině zemí EU-13 se však přechodná období sjednaná ve smlouvách o přistoupení blíží svému konci a většina zemí dosud zdaleka nedosahuje plného souladu s předpisy, a to i navzdory značnému úsilí, které bylo za posledních deset let vyvinuto. Hlavní výzvy pro EU-15 se týkají údržby a obnovy systému sběru a čištění odpadních vod, zatímco novější členské státy musí i nadále pokračovat ve svém úsilí o vybudování minimální požadované infrastruktury. Jeden z hlavních zdrojů znečištění v městských oblastech dále představuje kanalizace pro odtok nadměrných srážek²³, což bude v nadcházejících letech vyžadovat v EU významné investice. Za účelem zvýšení míry souladu s předpisy byly členské státy vyzvány, aby v roce 2014 předložily podrobné prováděcí programy, včetně plánování investic pro infrastrukturu. Komise tyto programy v současné době analyzuje.

Znečištění způsobené průmyslovými činnostmi může být u některých znečišťujících látek a vodních útvarů mimořádně významné. Směrnice o průmyslových emisích stanoví hlavní způsoby řešení tohoto problému, zejména požadavek, aby provozovatelé

¹⁹ COM/2013/0683 final.

²⁰ U vodních útvarů zasažených značnými vlivy existuje riziko, že se stávajícími opatření nedosáhnou „dobrého stavu“.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption.

²² Členské státy, které přistoupily k Unii před 1. květnem 2004. Státy EU-13 se připojily po tomto datu.

²³ Protékání srážkové vody, jakož i kombinované (odpadní voda + dešťová voda) protékání kanalizací.

průmyslových zařízení používali „nejlepší dostupné techniky“ za účelem zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku (tj. kvalita vody, ovzduší a půdy). Příslušné vnitrostátní orgány zajistí, aby mezní hodnoty emisí v povoleních průmyslových emisí byly v souladu s „nejlepšími dostupnými technikami“ a zohlední příslušné cíle v oblasti vodního hospodářství. Ačkoli je tento požadavek do určité míry dodržován, z programů opatření vyplývá, že ne systematicky a pokud ano, nejsou o tom podávány zprávy²⁴.

Většina členských států již začala pracovat na svých seznamech emisí **prioritních látek**, jak požaduje směrnice o normách kvality životního prostředí (SNEK). Při této práci a analýzách vlivů a dopadů usilují o určení zdrojů znečištění. Mezi členskými státy jsou značné rozdíly v podílu vodních útvarů, které byly označeny jako znečištěné bodovými a difúzními zdroji. Pokud jde o seznamy, většina členských států zatím neprovádí kvantifikaci difúzních emisí, které pocházejí z různých zdrojů. Existují také rozdíly v množství znečišťujících látek, které členské státy určily jako znečišťující látky představující na vnitrostátní úrovni problém²⁵. Z toho vyplývá, že většina opatření určených členskými státy ve vztahu k chemickému znečištění je příliš obecná a vede spíše k nekvantifikovaným výsledkům než k výsledkům zaměřeným na konkrétní látky nebo zdroje.

3.2. Používání příliš velkého množství vody: nadměrný odběr

Odběr vody přesahující schopnost obnovy v přírodě velmi zatěžuje povrchové a podzemní vody EU, zejména v důsledku zavlažování v zemích Středozeří a Černého moře, ale také v důsledku urbanizace a jiných ekonomických činností v různých částech EU. Nadměrný odběr vody významně ovlivňuje 10 % útvarů povrchových vod a 20 % útvarů podzemních vod. V rámcové směrnici o vodě se v případě již existujícího nadměrného odběru vody v povodích řek, kde probíhá intenzivní využívání vody, vyžaduje, aby členské státy zavedly opatření, která obnoví dlouhodobou udržitelnost odběru, jako je přezkum povolení nebo lepší prosazování předpisů. Z prvních programů opatření však vyplynulo, že tento problém je řešen nedostatečně, neboť v ovlivněných vodních útvarech jsou ve značném rozsahu používány výjimky, často bez náležitého odůvodnění.

Z prvních plánů povodí rovněž vyplynulo, že většina členských států neřešila otázku potřeby vody v přírodě, což je jejich povinnost, pokud mají být splněny cíle rámcové směrnice o vodě v oblasti životního prostředí. Často vycházely pouze z potřeby zachovat v letních obdobích pouze minimální toky, aniž by byly vzaly v úvahu různé faktory²⁶, které jsou rozhodující pro ekosystémy, aby prosperovaly a přinášely v plné míře své výhody. To znamená, že provedená opatření nezaručují u mnoha vodních útvarů ovlivněných značnými odběry nebo regulacemi odtoku (např. pro účely zavlažování, výroby vodní energie, zásobování pitnou vodou, plavby) dosažení „dobrého stavu“. Současně však členské státy aktivně podporují prohlubování obecného porozumění ekologickým tokům a tomu, jak je lépe zohlednit při provádění rámcové směrnice o vodě. Výsledkem jsou pokyny, které by členské státy měly začít provádět

²⁴ Opatření zaměřená na modernizaci nebo zlepšení čističek průmyslových odpadních vod představují hlavní typy opatření pouze v 29 oblastech povodí v osmi členských státech.

²⁵ Jedná se buď o specifické znečišťující látky povodí povrchových vod, nebo znečišťující látky podzemních vod, pro něž členské státy stanovily prahové hodnoty.

²⁶ Například vodní stav, frekvence, trvání, načasování a míra změn při záplavách.

v roce 2015²⁷. Společná strategie pro provádění rámcové směrnice o vodě také umožnila sdílet osvědčené postupy při využívání vodní bilance, včetně potřeb v oblasti životního prostředí za účelem zabezpečení udržitelného přidělování vody²⁸, a při používání technologie dálkového průzkumu pro podporu inspekcí a následné sledování nezákonných odběrů²⁹.

3.3. Změna toku a fyzického tvaru vodních útvarů

Změny toku a fyzického tvaru („hydromorfologie“) vodních útvarů jsou mezi hlavními faktory, které brání dosažení dobrého stavu vod, avšak první programy opatření obecně nenavrhují dostatečná opatření pro řešení této skutečnosti. Změny jsou nejčastěji způsobeny rozvojem šedé infrastruktury, jako jsou např. kanály na odvodňování půdy, přehrady za účelem zavlažování nebo výroby vodní energie, vzdouvadla na ulehčení plavby, protipovodňové valy nebo hráze, atd. Téměř všechny plány povodí obsahovaly opatření pro nápravu této situace, avšak tato opatření jsou často velmi obecná, chybí stanovení priorit a nejsou jasně navázána na stávající vlivy nebo očekávané účinky. Navíc některé členské státy nevypracovaly metody hodnocení stavu vod, které by zohledňovaly hydromorfologické změny, což omezuje jejich schopnost řešit tuto otázku efektivním způsobem.

4. VZTAH KE SMĚRNICI O POVODNÍCH

Obecně se uznává, že velké části Evropy budou v důsledku změny klimatu čelit nárůstu výskytu a četnosti povodní. V roce 2007 byl podle směrnice o povodních vytvořen celoevropský rámec pro podporu členských států při identifikaci, hodnocení a řešení povodňových rizik.

Jak tomu zpravidla je při řízení rizik, směrnice o povodních je prováděna v opakujících se cyklech. Na konci každého šestiletého cyklu budou vypracovány plány pro zvládání povodňových rizik. První soubor plánů má být dokončen do konce roku 2015 a měl by být koordinován s plány povodí³⁰ podle rámcové směrnice o vodě, aby bylo možné využít synergií mezi nástroji. Opatření pro přirozené zadržování vody³¹ jsou příkladem opatření, která mohou posílením a zachováním přirozené schopnosti zvodnělých vrstev, půd a ekosystémů zadržovat a uchovávat vodu přispět současně k dosažení cílů podle rámcové směrnice o vodě a směrnice o povodních. Opatření, jako je například opětovné propojení záplavové oblasti s řekou, opětovné meandrování toků a obnova mokřadů, mohou snížit či oddálit nejvyšší stupeň záplavy a současně zlepšit kvalitu a dostupnost vody, zachovat biotopy a zvýšit odolnost vůči změně klimatu.

Prvním krokem v procesu řízení rizik stanoveném ve směrnici o povodních byla příprava předběžného vyhodnocení povodňových rizik do konce roku 2011 a určení oblastí s potenciálně významnými povodňovými riziky, což členským státům umožnilo

²⁷ Viz pokyny v rámci společné strategie provádění o ekologickém průtoku při provádění rámcové směrnice o vodě na adrese: <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>.

²⁸ Pokyny v rámci společné strategie provádění o vodní bilance se očekávají na jaře roku 2015.

²⁹ Viz studie Applying Earth observation to support the detection of non-authorised water abstractions, k dispozici na <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

³⁰ Viz pracovní dokument v rámci společné prováděcí strategie „Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)“, který je k dispozici na <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

³¹ Viz dokument v rámci společné prováděcí strategie o opatřeních pro přirozené zadržování vody <https://circabc.europa.eu/w/browse/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3>.

zaměřit se na provádění v oblastech, kde je toto riziko značné. Předběžná vyhodnocení vycházela z velké části z dostupných informací o významných povodních v minulosti a předpovědi potenciálních významných povodní v budoucnosti.

Většina členských států vypracovala nová předběžná vyhodnocení povodňových rizik, avšak některé státy vycházely ze stávajících vyhodnocení nebo z kombinace nových a stávajících vyhodnocení. Zdaleka nejčastěji uváděným zdrojem záplav v EU jsou říční záplavy, následované záplavami způsobenými dešťovou a mořskou vodou. Nejčastěji hlášenými důsledky jsou důsledky pro hospodářství, následované důsledky pro lidské zdraví³². Kritéria pro stanovení významných povodní a metody pro kvantifikaci dopadů jsou různé a v některých případech nejsou dostatečně podrobné.

Pouze třetina členských států ve svých vyhodnoceních povodňových rizik výslovně zohlednila dlouhodobý vývoj (klimatické a sociálně-ekonomické změny). To je překvapivé, protože ztráty v důsledku povodní v Evropě v posledních desetiletích výrazně vzrůstají, především z důvodu sociálně-ekonomických faktorů, jako je zvyšování objemu majetku v záplavových oblastech a v důsledku měnícího se klimatu.

Druhým krokem v rámci procesu řízení rizik stanoveného ve směrnici o povodních bylo vytvoření map povodňového nebezpečí a map povodňových rizik pro oblasti určené jako oblasti s potenciálně významnými povodňovými riziky do konce roku 2013. Komise v současnosti posuzuje informace poskytnuté členskými státy³³.

I přes výše uvedené nedostatky členské státy nyní poprvé současně přijímají opatření na základě jednoho rámce, aby předcházely sociálním, hospodářským a environmentálním škodám způsobeným povodňovým rizikem nebo je snižovaly. Směrnice o povodních kromě toho působí jako silná motivace, aby se členské státy kromě ochrany zaměřily také na prevenci a zvyšování informovanosti³⁴. Mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik by nyní měly subjektům a orgánům odpovědným za rozhodování pomoci zaměřit se na opatření, jejichž cílem je snížení povodňového nebezpečí způsobem, který je účinný a udržitelný pro vodní hospodářství a společnost.

5. JAK POSTUPOVAT: INVESTIČNÍ PŘÍLEŽITOSTI A STANOVENÍ CEN VODY S CÍLEM SNÍŽIT NEEFEKTIVITU

Uznává se potřeba lepšího provádění a většího začlenění cílů vodní politiky do jiných oblastí politiky, včetně financování politik, jako je společná zemědělská politika a evropské strukturální a investiční fondy. Z výsledků finančního období 2007–2013 vyplývá, že členské státy nevyužily v plné míře možnosti financování ze strany EU na podporu cílů podle rámcové směrnice o vodě³⁵, i přes několik dobrých příkladů³⁶.

³² Zhruba 9 z 10 z více než 8 000 oblastí s potenciálně významnými povodňovými riziky, které členské státy oznámily, je ohroženo říčními záplavami, a většina států hlásí především potenciální negativní hospodářské důsledky.

³³ Do února 2015 neposkytly mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik 3 členské státy.

³⁴ Oblast řízení rizik je v rámci politiky soudržnosti na období 2014–2020 novou způsobilou oblastí, přičemž cílem je spolufinancovat projekty zabývající se předcházením rizikům spojeným s klimatem a přírodními katastrofám a jejich zvládáním.

³⁵ Viz zvláštní zpráva Účetního dvora č. 04/2014 „Začlenění cílů vodní politiky EU do SZP: částečný úspěch“, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_EN.pdf.

³⁶ Například neproduktivní investice bývalého článku 41 nařízení o rozvoji venkova (1698/2005) použité na zlepšení stavu břehů vodních toků (např. Flandry) a k obnovení mokřadů (např. Dánsko).

Například článek 38 dřívějšího nařízení o rozvoji venkova³⁷, na jehož základě by bylo možné financovat opatření vyplývající z rámcové směrnice o vodě, byl dosud téměř nevyužit³⁸. Finanční prostředky na výstavbu městských čistíček odpadních vod se v některých případech nečerpaly nebo jejich přidělení bylo odloženo, částečně kvůli absenci odpovídajícího plánování. Komise v roce 2014 požádala členské státy, aby předložily prováděcí programy, včetně podrobného investičního plánování podle článku 17 směrnice o čištění městských odpadních vod, a bude pozorně sledovat jejich provádění. Obecně lze říci, že programy opatření často nevyužívají příležitosti financování z EU pro přispění k cílům plánů povodí.

Programy opatření také potvrzují, že pobídky k účinnému využívání vody a transparentnímu stanovení cen vody se neuplatňují ve všech členských státech a ve všech odvětvích využívajících vodu, částečně z důvodu absence měření. Za účelem zavedení motivační tvorby cen by spotřeba vody měla být standardně účtována na základě skutečně spotřebovaného množství. To vyžaduje rozsáhlé měření, zejména v případě zemědělství v povodích, kde hlavní spotřeba vody připadá na zavlažování. Přestože některé členské státy dosáhly při přizpůsobování politik stanovování poplatků za vodu požadavkům rámcové směrnice o vodě značného pokroku, opatření k zajištění návratnosti nákladů na životní prostředí a na zdroje jsou omezená. Nedostatečná návratnosti nákladů, včetně nákladů na životní prostředí, zdroje a na infrastrukturu, pouze zvyšuje náklady, které musí v oblastech, které budou čelit dramatickému nedostatku vody a chybějící vodohospodářské infrastruktuře, nést budoucí generace.

Na podporu řádného stanovování cen vody byly v prováděcím nařízení o společných ustanoveních³⁹ stanoveny předběžné podmínky pro přístup k fondům politiky rozvoje venkova a politiky soudržnosti. V této souvislosti Komise provádí vyhodnocení politik členských států v oblasti stanovování cen vody a návratnosti nákladů a v případě zjištění nedostatků vyžaduje akční plány. Jak v jednom nedávném rozsudku uznal Soudní dvůr EU⁴⁰, návratnost nákladů, ať již na základě stanovování cen nebo jinými prostředky, se potenciálně týká široké škály vodohospodářských služeb, které mají dopad na vodu. Pokud se členský stát rozhodne, že nebude při určité činnosti využívající vodu usilovat o návratnost nákladů, musí jasně vysvětlit, jaká jiná opatření zavedl, aby bylo zajištěno dosažení cílů rámcové směrnice o vodě.

6. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Na základě následujících závěrů a doporučení má být pomocí programů opatření dosaženo:

³⁷ Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), Úř. věst. L 277, 21.10.2005.

³⁸ Pro programové období 2007–2013 byla opatření související s vodou podle článku 38 nařízení o rozvoji venkova 1698/2005 aktivována v roce 2010, kdy byly k dispozici programy opatření podle rámcové směrnice o vodě. Pokud jde o opatření podle článku 30 nařízení o rozvoji venkova 1305/2013, velká část programů rozvoje venkova pro období 2014–2020 není ještě schválena a ještě není jisté, zda do nich budou zahrnuta také opatření v oblasti vody.

³⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

⁴⁰ Rozsudek ze dne 11. září 2014, věc C-525/12, Komise v. Německo.

- sladění environmentálních a ekonomických cílů prostřednictvím opatření, která zabezpečí dostatečné množství vody pro přírodu, lidi a průmysl,
- zajištění dlouhodobé udržitelnosti a hospodářské životaschopnosti zemědělství a akvakultury EU,
- podpory výroby energie, udržitelné dopravy a rozvoje cestovního ruchu, což přispívá ke skutečně zelenému růstu hospodářství EU.

Potřeba pevného základu pro programy opatření

Členské státy musí zvýšit své úsilí, aby jejich programy opatření byly založeny na důkladném posouzení vlivů a dopadů na vodní ekosystém a na spolehlivém posouzení stavu vody. V opačném případě, pokud je základní posouzení vlivu chybné, budou celé plány povodí špatně podložené a existuje riziko, že členské státy nebudou provádět svoji práci tam, kde je nejpotřebnější, a nákladově efektivním způsobem.

Monitorování by mělo být zachováno a/nebo zlepšeno. Zejména by se mělo zlepšit monitorování stavu vody pro povrchové vody, zejména pokud jde o prioritní látky. Několik členských států by se mělo naléhavě zaměřit na zbývající nedostatky v metodách posuzování ekologického stavu vody. Obzvláště důležité je vypracování metod, které zachycují hydrologické a fyzické změny vodních útvarů, přičemž některé členské státy tak již učinily. Výsledné rozšíření znalostní základny by mělo zajistit, že opatření budou lépe zacílena na dosažení cílů rámcové směrnice o vodě.

Analýza nedostatků: co je třeba učinit k dosažení cílů?

Pro řádné sestavení programů opatření musí členské státy určit cenově nejefektivnější kombinaci opatření, která jsou zapotřebí pro odstranění nedostatků mezi stávajícím stavem vody a „dobrým stavem“ vody. Tato analýza nedostatků je potřebná pro porozumění tomu, co je třeba učinit pro dosažení cílů, jak dlouho to bude trvat a kdo bude nést náklady a v jaké výši. Kromě toho je řádné odůvodnění výjimek z důvodu technické neproveditelnosti nebo neúměrných nákladů možné pouze na základě této analýzy. Navíc, i když jsou výjimky opodstatněné, musí členské státy zajistit, aby se prostřednictvím opatření dosáhlo co největšího přiblížení se cílům.

Přizpůsobení využívání vody environmentálním cílům rámcové směrnice o vodě a prosazování změn

Stávající povolení, například pro odběr vody (včetně práv v oblasti vodohospodářství), vypouštění, výroby vodní energie, atd. by měla být přezkoumána a v případě potřeby aktualizována s cílem zajistit, že jsou v souladu s cíli rámcové směrnice o vodě. Některé členské státy to již činí a ostatní by měly jejich příklad následovat.

Po přezkumu povolení musí členské státy zajistit, že jsou dodržována. To může zahrnovat kontroly na základě rizika nedodržení předpisů a zajištění odpovídající kapacity k prosazování.

Boj proti znečištění

Členské státy musí posílit svá základní opatření v oblasti boje proti difúznímu znečištění, které je způsobeno zemědělskou činností. Navzdory skutečnosti, že k dosažení „dobrého stavu“ zbývá ještě dlouhá cesta a že opatření z doby před přijetím rámcové směrnice o vodě nejsou v řadě oblastí povodí dostatečná, se řada členských států spoléhá pouze na dobrovolná opatření. Dobrovolná opatření sice mohou účinně odstranit malou část přetrvávajících nedostatků, avšak významného zlepšení lze dosáhnout pouze prostřednictvím povinných základních opatření.

Členské státy by měly řešit zdroje znečištění prostřednictvím plného provádění opatření rámcové směrnice o vodě a právních předpisů souvisejících s vodohospodářstvím, zejména směrnice o dusičnanech, směrnice o průmyslových emisích a směrnice o čištění městských odpadních vod. To je mnohem lepší postup než odstraňování znečišťujících látek na výstupu, například pro účely zajištění vysoké kvality pitné vody a zamezení vysokým nákladům na čištění a ochranu životního prostředí. Členské státy se vyzývají, aby pokračovaly v rozšiřování ochranných pásem pro ochranu oblastí, jež jsou využívány k odběru pitné vody, a to zejména pokud jde o povrchové vody. Dále musí zajistit, že jejich opatření jsou zaměřena na zdroje a na chemické látky, které způsobují, že se vodním útvarům nedaří dosáhnout „dobrého stavu“.

Řešení kvantitativních aspektů, včetně souvislosti s kvalitou

Z posouzení programů opatření provedeného Komisí vyplývá, že je nutné lépe řešit propojení mezi kvalitou a množstvím při posuzování vlivů na vodní ekosystémy a zavést opatření zaměřená na odběry vody a regulace toku.

V důsledku změny klimatu jsou v řadě oblastí Evropy problémy s nedostatkem vody a suchem, a to alespoň sezónně. Kvantitativní problémy se týkají stále většího počtu oblastí povodí v EU a členské státy musí přijmout preventivní opatření, aby se zabránilo neudržitelným úrovním odběru vody. V případě, že úrovně odběru jsou již nadměrné, měly by členské státy přijmout příslušná opatření k obnovení udržitelných úrovní využívání vody. To je obzvláště důležité pro podzemní vody, a to zejména v případech, kdy jsou spojeny s důležitými ekosystémy závisujícími na vodě, často v chráněných oblastech, jako jsou mokřady. Veškeré výjimky musí být řádně odůvodněny v plánech povodí, a to na základě podmínek stanovených v rámcové směrnici o vodě.

Řešení toku a fyzických změn vodních útvarů

Navzdory skutečnosti, že jedna třetina vodních útvarů EU je značně ovlivněna regulací toku (hydrologický aspekt) a fyzickými změnami (morfologický aspekt), v řadě posouzení programů členských států nejsou uvedeny jednoznačné soubory opatření, která by tuto situaci řešila.

Členské státy by měly uplatňovat ekologický průtok v souladu s nedávno přijatými pokyny společné prováděcí strategie a provádět opatření, jež budou tyto toky chránit a/nebo je obnoví pro stávající i nová využití. To vyžaduje, aby členské státy vytvořily metody monitorování a hodnocení pro identifikování situací, kde hydrologické změny pravděpodobně brání dosažení dobrého ekologického stavu. Nejvýznamnější změny však již mohou být určeny a řešeny pomocí dostupných nástrojů a opatření a zmírnění dopadu odběrů a regulace toku by měly být prioritou v příštích programech opatření.

U řady vodních útvarů jsou fyzické změny spojeny se změnami toku, takže ekologický průtok nemusí být dostatečný a bude možná nutné spojit je s opatřeními pro obnovu, pokud má být dosaženo cílů rámcové směrnice o vodě.

Rozumné využívání ekonomických nástrojů a pobídek

Členské státy by měly upravit nevhodné stanovování cen zdrojů vody, mimo jiné zejména v odvětví zemědělství. To stále způsobuje velmi značné škody na životním prostředí a na hospodářství. Jedná se například o neefektivní využívání vzácných zdrojů vody nebo znečištění vyžadující značné čištění. To snižuje jejich dostupnost pro řadu hospodářských činností, čímž jsou narušeny budoucí možnosti růstu v několika regionech EU. Přiměřené stanovování cen, které je v souladu s rámcovou směrnicí o vodě, založené na měření a na návratnosti nákladů by vedlo k účinnému využívání vody, a tedy ke snížení zbytečné spotřeby, upřednostňování výběru plodin nebo zemědělských systémů, které snižují výrobní náklady a zlepšují hospodářskou bilanci zemědělských podniků, jakož i k získání finančních prostředků za účelem zajištění dlouhodobé udržitelnosti investic do infrastruktury a řešení problémů plynících z důvodu úniků⁴¹.

Četné výhody koordinovaného provádění

Aby programy opatření byly úspěšné, je zásadní spolupráce na různých úrovních, která by měla být založena na stávajících strukturách, jež se ukázaly jako účinné. To platí především pro oblasti povodí, kde by správní nebo státní hranice neměly být překážkou pro výběr nákladově nejefektivnějších opatření. Vztahuje se také na subjekty odpovědné za provádění různých environmentálních právních předpisů, neboť například programy opatření podle rámcové směrnice o vodě jsou zásadní pro splnění některých cílů směrnice o povodních, rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí nebo strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti a směrnice o stanovištích.

Harmonizované lhůty pro vypracování plánů řízení podle rámcové směrnice o vodě a směrnice o povodních jsou vynikající příležitostí pro společné využití dostupných informací o stavu a vlivech a k vytvoření programů opatření, které pomohou dosáhnout „dobrého stavu“ a současně sníží povodňové riziko. Tyto synergie musí být využity v co nejširším rozsahu.

Při výběru opatření k řízení rizik podle směrnice o povodních by členské státy měly zvážit širokou škálu dlouhodobých přínosů opatření pro přirozené zadržování vody. Ty by měly být rovněž zohledněny při posouzení lepších environmentálních možností, jak je vyžadováno v čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodě pro projekty, které fyzicky mění vodní útvary.

Provádění směrnice o povodních dosud vykazuje povzbudivé známky pokroku. Vzhledem k rámcovému přístupu směrnice bude konečný úspěch záviset na ambicích členských států a řádném provádění jejich plánů měřitelným způsobem⁴². Metody použité k určení možných významných povodní v budoucnosti a vyčíslení potenciálních budoucích dopadů by měly být zlepšeny. Protože představují důležité prvky zvládání

⁴¹ Viz dokument o osvědčených postupech v případě úniků <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

⁴² Vypracování pokynů pro zaznamenávání údajů o ztrátách v důsledku katastrof v členských státech EU je důležité pro měření úspěchu: <http://dr.jrc.ec.europa.eu/LossDataWorkshopOctober2014>.

povodňových rizik, měly by být více zohledněny klimatické a sociálně-ekonomické změny (například „rozlézáni“ měst a zastavění půdy).

Druhý cyklus plánů povodí rovněž umožní součinnost při vypracování prvního programu opatření podle rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí. Tato směrnice a rámcová směrnice o vodě se vzájemně doplňují a měly by být prováděny současně.

Využití investičních příležitostí

Členské státy by měly využít řady možností EU pro finanční podporu provádění programů opatření. Patří sem platby na zavedení zemědělských postupů příznivých pro klima a životní prostředí podle programů rozvoje venkova, financování z fondů politiky soudržnosti v rámci cílů souvisejících s vodou a přizpůsobením se změně klimatu, integrované projekty programu LIFE, podpora v rámci programu Horizont 2020 na inovace ve vodohospodářském odvětví, jakož i použití inovativních přírodních řešení pro společenské výzvy spojené s vodním hospodářstvím a zvládáním povodňových rizik. Komise podrobně zhodnotila dohody o partnerství, programy rozvoje venkova a operační programy navržené členskými státy za účelem maximalizace jejich příspěvku k dosažení cílů rámcové směrnice o vodě, a obecněji jejich přínosy pro životní prostředí, avšak za skutečné využití těchto prostředků odpovídají jednotlivé členské státy a regiony.

Obdobně by členské státy měly využívat inovace vyvinuté v rámci evropského inovačního partnerství v oblasti vody a v oblasti produktivity a udržitelnosti zemědělství a propojit je s výzvami provádění rámcové směrnice o vodě.

V neposlední řadě by členské státy mohly rovněž využít příležitosti investičního plánu EU navrženého Komisí⁴³, zejména na podporu rozvoje vodohospodářské infrastruktury.

⁴³ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.