

# EURÓPSKE PRÁVNE DOKUMENTY O OCHRANE PRED POVODŇAMI A ICH IMPLEMENTÁCIA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

## 1. Úvod

Európske štáty prijímali a po povodniach s vážnymi následkami zvyčajne prijímajú rôzne celoštátne platné programy na zvýšenie úrovne ochrany pred povodňami, ktoré sa obvykle snažia zosúladiť aj so susedmi v povodiach. Priority vyplývajúce z naliehavosti ochrany pred povodňami a úroveň kooperácie medzi štátmi sú v rôznych oblastiach Európy rozličné a navyše, intenzita záujmu vlád povodňami postihnutých štátov o realizáciu systematických opatrení vytýčených v prijatých programoch takmer všade klesá v závislosti od času, ktorý uplynul od ostatných veľkých povodní.

Ako sa naprieč Európou líši charakter povodní a miera povodňového nebezpečenstva, tak sa odlišuje aj prístup vlád jednotlivých štátov k povodniam. Štáty ležiace v povodiach riek Dunaj, Labe, Meuse (Maas), Moselle, Odra, Rýn a Šelda založili medzivládne orgány – medzinárodné komisie na ochranu riek a ich povodí, ktoré sa usilujú o vytvorenie primeraného priestoru na komplexný a vzájomne koordinovaný prístup k širšie koncipovanému vodohospodárskemu manažmentu povodia medzinárodného toku. Tieto komisie sa spočiatku orientovali predovšetkým na otázky ochrany kvality vôd a životného prostredia v medzinárodných povodiach. Medzinárodným komisiám na ochranu povodí na tomto poli aktivít vytvorila široký legislatívny priestor Rámcová smernica o vode [1], ktorá je základným právnym dokumentom politiky Európskej únie v oblasti týkajúcej sa vôd. Rámcová smernica o vode je zameraná na vytváranie podmienok pre trvalo udržateľné využívanie zdrojov vody prostredníctvom ich integrovaného manažmentu v celých povodiach a kladie dôraz na zachovanie hydroekologických potrieb krajiny. Otázky ochrany pred povodňami nepatria medzi jej ciele.

Po extrémnych povodniach v poslednej dekáde 20. a v prvých rokoch 21. storočia, ktoré mali aj s početnými stratami ľudských životov mimoriadne vážne následky pre celú spoločnosť a na základe príkladu Medzinárodnej komisie na ochranu Rýna účastnícke štáty všetkých dohovorov o ochrane medzinárodných povodí riek navzájom nezávisle rozšírili mandáty komisií na ochranu povodí aj na oblasť vzájomnej koordinácie systémov a opatrení v oblasti ochrany pred povodňami. Po povodniach v lete roku 2002 viaceré členské štáty Európskej únie nasmerovali pozornosť Rady Európskej únie (ďalej aj Rada) na problematiku prevencie a ochrany pred povodňami. V októbri 2004 Rada súhlasila s ich návrhom, aby členské štáty koordinované Európskou Komisiou (ďalej aj Komisia) pripravili európsky akčný protipovodňový program, ktorý sa po náležitých legislatívnych procesoch stane spoločným, pre všetky štáty Európskeho spoločenstva (ďalej aj Spoločenstvo) záväzným právnym nástrojom, vydaným na základe zhody stanovísk Európskeho parlamentu a Rady [2].

## 2. Akčný program trvalo udržateľnej ochrany pred povodňami v povodí Dunaja

Po veľkej dunajskej povodni v auguste 2002 vytvorili na 5. pravidelnej konferencii ministri účastníckych štátov Dohovoru o ochrane Dunaja [3], ktorí riadia rezorty spravujúce vodné hospodárstvo, pre Medzinárodnú komisiu na ochranu Dunaja (ICPDR – IKSD) mandát na vypracovanie programu trvalo udržateľnej ochrany pred povodňami v celom povodí rieky. Na základe tohto mandátu ustanovila ICPDR v prvých mesiacoch roku 2003 expertnú skupinu na ochranu pred povodňami (Flood Protection Expert Group; ďalej aj FP EG ICPDR), v ktorej sú zastúpené všetky relevantné štáty ležiace v povodí Dunaja, pracujú v nej aj experti Európskej komisie a výskumného centra Európskej únie JRC v Ispre (Taliansko). Cieľom FP EG ICPDR v prvom období činnosti bolo vypracovať komplexný program, ktorý sa bude dať realizovať v každom podunajskom štáte. Na to bola potrebná bezvýhradná zhoda účastníckych štátov o všetkých častiach dokumentu. Prijatý Akčný program trvalo udržateľnej ochrany pred povodňami v povodí Dunaja [4] je v určitých bodoch aj výsledkom istých racionálnych kompromisov, lebo v povodí Dunaja sú štáty s veľmi rozdielnymi ekonomickými a technickými možnosťami, legislatívnymi pravidlami, sociálnou situáciou občanov a aj reálnou vodohospodárskou praxou [5]. Z tohto aspektu je vypracovanie spoločného protipovodňového akčného programu v relatívne krátkom čase úspechom všetkých signatárskych štátov Dohovoru o ochrane Dunaja [3], Európskej komisie a Sekretariátu ICPDR najmä preto, že

dokument prijatý na konferencii ministrov v decembri 2004 vo Viedni tvorí realizovateľné východisko na zvýšenie úrovne ochrany pred povodňami v celom povodí Dunaja.

Akčný program trvalo udržateľnej ochrany pred povodňami v povodí Dunaja je v porovnaní s akčnými plánmi prijatými v povodiach Labe [6], Rýna [7] a v ďalších medzinárodných povodiach európskych riek koncipovaný mierne všeobecnejšie. V nehomogénnom prostredí s významne odlišnými spoločenskými podmienkami bolo základným cieľom vytvoriť vhodný rámec na ďalšie koordinované akcie, vychádzajúce z princípov solidarity, spoločnej zodpovednosti a vzájomne zosúladených koncepcií ochrany pred nebezpečenstvom povodní. Z toho dôvodu nemohol dunajský akčný program ICPDR obsahovať až tak technicky podrobne špecifikované ciele, aké sú napríklad vytýčené v akčných plánoch protipovodňovej ochrany v povodiach Rýna [7] alebo Labe [6].

Akčný protipovodňový program ICPDR odporúča signatárskym štátom Dohovoru o ochrane Dunaja tieto princípy riešenia ochrany pred povodňami:

- Implementovať progresívnu filozofiu v otázkach protipovodňovej ochrany, čo znamená preorientovať sa z pasívnej ochrany pred povodňami na komplexný manažment povodňových rizík v prirodzených povodiach.
- V povodiach vodných tokov uplatňovať zásady vyplývajúce z princípov obsiahnutých v Rámcovej smernici o vode [1].
- Pri ohrození povodňami zosúladiť aktivity na všetkých riadiacich úrovniach, počínajúc koordinovanými činnosťami vlád, čo predovšetkým znamená zosúladenie stratégií územného plánovania a využívania krajiny s manažmentom povodňových rizík.
- Redukovať územia ohrozené povodňami zväčšením priestorov na prirodzenú retenciu vo vhodných oblastiach čiastkových povodí Dunaja a využívať vhodne štruktúrovanú hydrotechnickú protipovodňovú ochranu (líniové alebo lokálne ochranné hrádze, vodohospodárske nádrže, úpravy tokov, poldre).
- Akceptovať princípy humánnej solidarity na všetkých úrovniach (od jednotlivcov, susedov a obcí, cez regióny, štáty, Európsku úniu až po celú Európu).

V akčnom programe trvalo udržateľnej ochrany pred povodňami v povodí Dunaja [4] sú pre celé povodie Dunaja vytýčené štyri hlavné ciele, ktoré FP EG ICPDR postupne rozpracováva na ďalších pravidelných zasadaniach:

1. Zdokonalenie predpovedných systémov a prostriedkov včasného varovania, účelové prepojenie národných a regionálnych prognostických systémov.
2. Príprava a koordinácia prác pri tvorbe akčných plánov čiastkových povodí Dunaja.
3. Výmena odborných poznatkov a skúseností na rôznych úrovniach.
4. Odporúčania na spoločný postup pri určovaní rozsahu území ohrozovaných povodňami, pri hodnotení rizika výskytu záplav a ich možných dôsledkov.

Na úrovni čiastkových povodí Dunaja sú v akčnom programe stanovené hlavné ciele [4]:

1. Redukcia pravdepodobnosti vzniku škodlivých účinkov povodní v každom čiastkovom povodí realizáciou dlhodobou účinných protipovodňových opatrení, predovšetkým zvyšovaním prirodzenej retencie krajiny a racionálnymi štruktúrnymi (ďalej aj technickými) opatreniami.
2. Zdokonalenie predpovedných systémov ohrozenia povodňami a včasného varovania na regionálnej a na lokálnej úrovni.
3. Zvýšenie akčných možností: zlepšenie technického vybavenia a úrovne pripravenosti organizácií zodpovedných za protipovodňovú a civilnú ochranu (akcieschopnosť pri povodňových zabezpečovacích a záchranných prácach).
4. Zostavenie kvalitných máp oblastí ohrozených záplavami (mapy inundačných území so všetkými potrebnými údajmi o možnom rozsahu záplav, o potenciálnom ohrození obyvateľstva a o škodách na majetku, ktoré by mohli nastať).
5. Harmonizácia návrhových kritérií a bezpečnostných pravidiel na hraničných úsekoch tokov.
6. Prevencia a zníženie možností znečistenia vody počas povodí.

Akčný program ochrany pred povodňami ICPDR obsahuje odporúčania a všeobecné prehľady metodických postupov potrebných na zostavovanie akčných plánov ochrany pred povodňami v čiastkových povodiach Dunaja. Rozhodnutia o štruktúre a o implementácii akčných plánov čiastkových povodí aj naďalej plne zostávajú v právomoci orgánov zodpovedných za ochranu pred povodňami v jednotlivých podunajských štátoch. Všetky postupové kroky pri implementácii protipovodňového akčného programu sa môžu realizovať výlučne v súlade s ich platnou legislatívou, s bilaterálnymi a multilaterálnymi medzištátnymi zmluvami a dohodami. Na rozdiel od výkonných orgánov Európskeho spoločenstva nemôže ICPDR vyžadovať recepciu a implementáciu prijatých

dohôd a programov priamo do systému národného práva štátov a tiež nemôže bezprostredne kontrolovať postup plnenia národných akčných programov účastníckych krajín, lebo základným predpokladom na jej činnosť je *dobrá vôľa* signatárov Dohovoru o ochrane Dunaja [3].

V januári 2006, viac ako rok po prijatí Akčného programu trvalo udržateľnej ochrany pred povodňami v povodí Dunaja na pôde ICPDR [4], začali v Európskom spoločenstve rokovania o cieľoch a o obsahu *protipovodňovej* smernice. FP EG ICPDR zareagovala na očakávanú iniciatívu Komisie už na 9. zasadaní v marci 2006 a následne na 10. zasadaní v septembri 2006 analyzovala rozdiely medzi protipovodňovým akčným programom ICPDR a návrhom smernice Spoločenstva. Na základe analytickej správy a výsledkov podrobnej diskusie predložil FP EG návrh scenára postupu zosúladenia Akčného programu trvalo udržateľnej ochrany pred povodňami v povodí Dunaja s návrhom *protipovodňovej* smernice Európskej únie na pravidelnom zasadaní ICPDR, ktoré sa uskutočnilo vo Viedni v decembri 2006 [8]. Nakoľko väčšina signatárskych štátov Dohovoru o ochrane Dunaja v ostatnom období signalizuje problémy s plnením termínov stanovených v *protipovodňovom akčnom programe* ICPDR, s veľkou pravdepodobnosťou môžeme očakávať prijatie návrhu FP EG ICPDR na akceptáciu *mäkkších* implementačných termínov obsiahnutých v návrhu pripravovanej smernice Spoločenstva.

### 3. Príprava Smernice Európskeho parlamentu a Rady o hodnotení a manažmente povodňových rizík

V Európe počas obdobia 1998 + 2002 tvorili povodne 43 % všetkých katastrof [9]. V tom čase sa vyskytlo približne sto významných povodní, ktoré si vyžiadali asi 700 ľudských životov, evakuáciu takmer pol milióna obyvateľov a viac ako 25 miliárd € poistených ekonomických škôd. V súčasnosti sa zreteľne prejavujú dva základné trendy naznačujúce, že v budúcnosti sa bude zväčšovať nielen nebezpečenstvo povodní, ale aj rozsah spôsobených škôd:

1. Frekvencia a veľkosť povodní sa pravdepodobne budú stupňovať v dôsledku prirodzenej variability a predpokladaných účinkov zmeny klímy, pričom sa očakáva častejší výskyt zrážok vyššej intenzity a niektoré scenáre pripúšťajú aj možnosť určitého stúpnutia hladiny mora [10].
2. Zvyšuje sa zraniteľnosť spoločnosti rastom počtu ľudí a rozširovaním ich ekonomických aktivít v potenciálne ohrozených oblastiach v bezprostrednej blízkosti brehov riek a morí.

V júli roku 2004 uverejnila Európska komisia správu o manažmente povodňového rizika, prevencii, ochrane a zmierňovaní škôd [11]. Komisia v predložennom dokumente podrobne analyzovala súčasný stav a konštatovala, že zosúladená a koordinovaná činnosť na úrovni Spoločenstva by mohla byť výrazným prínosom a zvýšila by celkovú úroveň protipovodňovej ochrany. V prvej etape vychádzali práce Komisie na príprave európskeho akčného programu ochrany pred povodňami z externých štúdií, ktoré odovzdali konzultantské organizácie Európskeho spoločenstva v júni 2005 [12] a z informácií a podkladových materiálov doručených Európskej komisii z členských a z kandidátskych štátov a z krajín združených v EFTA. Zástupcovia členských štátov Spoločenstva na pracovných stretnutiach, ktoré sa uskutočnili 21. januára, 11. apríla a 16. septembra 2005 ďalej rozvinuli práce na príprave dokumentu o manažmente povodňového nebezpečenstva, ktorý v celom rozsahu rešpektuje Rámcovú smernicu o vode [1] a ďalej rozširuje oblasť jej pôsobnosti. Na základe výsledkov týchto stretnutí boli prípravné práce završené konzultáciami za aktívnej účasti verejnosti cez internet, ktoré intenzívne prebiehali v období od 20. júla do 14. septembra 2005. Komisii sa počas rozsiahlej prípravnej etapy podarilo identifikovať a potvrdiť formuláciu základného cieľa legislatívnej normy a dosiahnuť všeobecný konsenzus v otázke hlavných bodov obsahu.

Európska komisia pri príprave legislatívy na oblasť hodnotenia a manažmentu povodňových rizík dôkladne preskúmala tri základné možnosti:

1. žiadna činnosť;
2. doplnenie existujúcej legislatívy;
3. podrobný normatívny právny dokument.

V prípade žiadnej akcie by sa aj naďalej zachovával súčasný, v jednotlivých členských štátoch Spoločenstva značne rozdielny prístup k posudzovaniu a manažmentu povodňového nebezpečenstva. To znamená, že by členské štáty nemuseli vypracovávať žiadne komplexné plány a v Spoločenstve by sa nere realizovali vzájomne koordinované a do logického systému integrované strategické protipovodňové programy. Jednotlivé lokálne a regionálne orgány a členské štáty Európskej únie by sa zaoberali problematikou ochrany pred povodňami samostatne na vlastných územiach, pričom by aktivity podľa vlastného uváženia koordinovali, alebo aj nekoordinovali so susedmi v povodí.

Zlepšenia na území jedného štátu by mohli spôsobovať aj zvýšenie úrovne ohrozenia v častiach povodia ležiacich na územiach jeho susedov. Komplexne pôsobiace účinné ochranné protipovodňové systémy sa však nedajú *jednoducho poskladať* z navzájom nezosúladených lokálnych alebo regionálnych jednotiek.

Doplnenie existujúcej legislatívy nie je optimálna cesta, lebo jediným možným prvkom existujúcej legislatívy Európskej únie, ktorý by mohol obsahovať aj manažment povodňového nebezpečenstva, je Rámcová smernica o vode [1]. Táto smernica je určená na dosiahnutie dobrého environmentálneho stavu európskych vôd, ale bez veľkých zásahov sa do jej štruktúry nedajú účinne vložiť ciele manažmentu povodňových rizík. Ak budú navzájom úzko koordinované otázky implementácie Rámcovej smernice o vode a navrhovanej smernice o hodnotení a manažmente povodňových rizík, nebude potrebné dopĺňať existujúcu európsku legislatívu o ďalšie právne normy.

Diskusia v prípravnom období dokázala, že optimálny postup je prijatie nového, právne záväzného dokumentu. Z jednotlivých druhov právnych noriem tvoriacich sekundárne právo Európskeho spoločenstva sa ako optimálny nástroj javí smernica. Smernice tvoria osobitne dôležitý a mimoriadne rozsiahly právny inštitút komunitárneho práva, ktorý nepoznajú právne poriadky jednotlivých štátov Spoločenstva. Smernica sa stáva záväznou až jej recepciou a implementáciou do právneho poriadku členského štátu, ale pokiaľ štát nezabezpečí prijatie potrebnej právnej úpravy v lehote stanovenej v smernici, vystavuje sa sankciám zo strany orgánov Európskej únie a aj možným žalobám fyzických a právnických osôb, ktorým spôsobí škodu nezosúladenie právnej úpravy štátu s úpravou komunitárneho práva. Otázkou bola aj miera podrobnosti smernice. Povodne sa striedavo vyskytujú všade v Európe. Rozdielne sú podmienky na ich vznik a aj ich samotný priebeh, preto účinná ochrana vyžaduje špecifické postupy podľa konkrétnych podmienok. Podrobný právny nástroj, ktorý by nariaďoval jednotný prístup v celom Spoločenstve, by vhodne neodrážal rozmanitosť prírodných podmienok a ani systémov organizácie ochrany pred povodňami. Preto spoločná pozícia Rady ustanovuje, že:

- a) neposkytuje flexibilitu v oblastiach recepcie a implementácie, vo všetkých štátoch Európskej únie bude záväzná ako celok, rovnako v medzinárodných a aj vo výlučne národných povodiach;
- b) jej zavedenie bude znamenať definovanie úrovni ochrany pred povodňami, potrebných opatrení a termínov na ich realizáciu, pričom podrobnosti budú v právomoci jednotlivých členských štátov;
- c) smernica bude vytvárať nevyhnutný regulačný rámec na vytvorenie systémov koordinácie a plánovania na úrovni celých prírodných povodí vodných tokov, pričom rozhodnutia o kľúčových detailoch (úroveň ochrany, druhy opatrení a termíny realizácie) v celom rozsahu ponecháva na členské štáty a na ich vzájomné dohody v rámci jednotlivých medzinárodných povodí.

Pri schvaľovaní návrhu smernice v Rade bola aplikovaná metóda schvaľovania hlasovaním kvalifikovanou väčšinou na základe zmluvy z Nice a Európsky parlament (ďalej aj Parlament) vykonáva spolurozhodovaciu úlohu. Komisia rozoslala prvý návrh smernice členským a kandidátskym štátom Spoločenstva 18. januára 2006 [13]. Rokovania o návrhu prebiehali na pôde Pracovnej skupiny pre životné prostredie (ďalej aj PS ŽP) Rady Európskej únie, v ktorej sú zastúpené všetky členské a kandidátske štáty Spoločenstva, Komisia a osobitné postavenie mala Rakúska republika, ktorá v prvom polroku 2006 vykonávala funkciu Predsedníctva Rady Európskej únie (ďalej aj Predsedníctvo). Pracovné stretnutia PS ŽP vzdialene pripomínali trilaterálne rokovania: na jednej strane bolo Predsedníctvo, na druhej strane Komisia a treťou stranou bolo 25 členských a 2 kandidátske štáty Európskej únie, pričom každý z nich obhajoval svoje vlastné záujmy na poli ochrany pred povodňami. Členské a kandidátske štáty Spoločenstva okrem priamych vyjadrení formulovaných na rokovaní PS ŽP predkladali aj písomné komentáre, stanoviská a návrhy na úpravy jednotlivých častí textu smernice, ktorých rozsah postupne od januára do konca júna presiahol niekoľko stoviek strán textu. PS ŽP podrobne preberala návrh smernice na 12 zasadaniach a Predsedníctvo pôvodný návrh textu smernice predložený Komisiou 18. januára 2006 postupne, na základe pokroku v rokovaniach upravovalo 10-krát.

V marci 2006 predložilo Predsedníctvo návrh smernice Európskemu parlamentu na prvé čítanie, kde mal nad návrhom Komisie gesciu Výbor pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín. Rokovania v PS ŽP však pokračovali ďalej a prebiehali súčasne s procesom prvého čítania návrhu smernice v Parlamente. Prvé čítanie návrhu smernice bolo zaradené do programu júnovej schôdze Parlamentu, na ktorej poslanci po rozprave konanej v pondelok 12. a počast utorka 13. júna 2006 prijali legislatívne uznesenie. V uznesení Európsky parlament [14]:

1. schvaľuje zmenený a doplnený návrh Komisie;

2. vyzýva Komisiu, aby mu vec znovu predložila, ak má v úmysle podstatne zmeniť svoj návrh alebo ho nahradit' iným textom;
3. poveruje svojho predsedu, aby túto pozíciu postúpil Rade a Komisii.

Európsky parlament prijal 13. júna 2006 v uznesení 75 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov [14]. Rada a Komisia mali odôvodnené výhrady voči viacerým návrhom Európskeho parlamentu, ktorých prijatie by v niektorých bodoch zmenilo členskými a kandidátskymi štátmi dohodnutý koncepčný rámec smernice. Na tomto základe Rada ministrov pre životné prostredie na zasadaní 27. júna 2006 v Luxemburgu dosiahla politickú dohodu a jednomyseľne prijala spoločnú pozíciu, ktorá akceptuje výsledky rokovaní na pôde PS ŽP [15]. Komisia síce predložila k schválenému textu vlastné vyhlásenie k otázke zahrnutia účinkov klimatickej zmeny do smernice a ku korelačným tabuľkám, ale tým nechcela zablokovať politickú dohodu dosiahnutú v Rade. Text spoločnej pozície Rady bol v období od začiatku júla do polovice októbra 2006 preskúmaný a upravený jazykovými právnikmi a v čase písania tohto príspevku je pripravený na postúpenie Európskemu parlamentu do druhého čítania [16].

Druhé čítanie v Európskom parlamente môže trvať tri mesiace, pričom sa dá táto lehota predĺžiť o jeden mesiac. Počas druhého čítania sa vo výboroch Parlamentu neprerokováva pôvodný návrh Komisie, ale spoločná pozícia Rady. V druhom čítaní Parlament vytvorí svoju pozíciu na základe zmien odporúčaných parlamentnými výbormi, ako aj zmien predložených do pléna Parlamentu politickými skupinami alebo najmenej 37 poslancami. Pri schvaľovaní je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých zvolených poslancov. Pokiaľ Parlament v dobe stanovenej na druhé čítanie nerozhodne, nekoná, alebo z dôvodu nedosiahnutia absolútnej väčšiny nie je schopný rozhodovať, predseda Parlamentu vyhlási prijatie návrhu predloženého v spoločnej pozícii Rady. Pokiaľ Európsky parlament nesúhlasí so spoločnou pozíciou Rady, na rozdiel od prvého čítania, v druhom čítaní už môže zamietnuť návrh Rady. Európsky parlament môže prijať aj pozmeňujúce návrhy k spoločnej pozícii Rady a takto dokument vrátiť Rade na ďalšie prerokovanie a Komisii na vyjadrenie k Parlamentom navrhovaným zmenám. Ak sa Rada a Parlament nedokážu na návrhu smernice dohodnúť, postúpia ho zmierovaciemu výboru, ktorý sa skladá z rovnakého počtu zástupcov Rady a Parlamentu. Na zasadaniach tohto výboru sa zúčastňujú aj zástupcovia Európskej komisie a zapájajú sa do rokovania. Keď zmierovací výbor dosiahne dohodu, dohodnutý text sa zašle parlamentu a Rade na tretie čítanie, aby ho nakoniec mohli prijať ako právny akt.

#### 4. Obsah návrhu Smernice Európskeho parlamentu a Rady o hodnotení a manažmente povodňových rizík

Úlohou smernice o hodnotení a manažmente povodňových rizík je v Európskom spoločenstve ustanoviť efektívny právny rámec na hodnotenie a manažment povodňových rizík s cieľom znížiť nepriaznivé dôsledky povodní na ľudské zdravie, životné prostredie, kultúrne dedičstvo a hospodársku činnosť. Zložité rokovania na pôde PS ŽP, mnohokrát protichodné stanoviská, návrhy a komentáre predkladané členskými a kandidátskymi štátmi Spoločenstva spočiatku nenasvedčovali, že sa Rade, dokonca jednomyseľne, podarí dohodnúť na spoločnej pozícii, ktorá je na rozdiel od mnohých iných smerníc Európskeho parlamentu a Rady stručná a jednoznačne interpretovateľná. Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o hodnotení a manažmente povodňových rizík je rozdelený na úvodné ustanovenia (22 bodov), osem kapitol a jednu prílohu [16]. Pre prax ochrany pred povodňami sú dôležité jednotlivé činnosti, ktorých zabezpečenie sa v prípade prijatia spoločnej pozície Rady Európskym parlamentom stane permanentnou povinnosťou každého členského štátu Spoločenstva.

Návrh smernice predpokladá, že celý cyklus práce bude rozdelený na tri etapy:

##### 1. Predbežné hodnotenie povodňového rizika:

Smernica uloží členským štátom povinnosť vykonať predbežné hodnotenie povodňového rizika pre každé správne územie povodia určené na základe Rámcovej smernice o vode [1]. V odôvodnených prípadoch sa budú dať jednotlivé povodia pridelit' aj k iným správnym jednotkám ako sú jednotky určené podľa Rámcovej smernice o vode. Predbežné hodnotenie povodňového rizika bude zásadne vychádzať z ľahko dostupných informácií a musí obsahovať predovšetkým mapy správneho územia povodia, na ktorých budú zobrazené hranice povodí, čiastkových povodí s uvedením topografie a využitia územia. Predbežné hodnotenie povodňového rizika vždy musí obsahovať opis významných povodní v minulosti, pri ktorých stále existuje pravdepodobnosť, že sa vyskytnú aj v budúcnosti, vrátane ich rozsahu a trás postupu a posúdenie nepriaznivých účinkov, ktoré

spôsobili. Členské štáty na základe týchto informácií určia pre každé správne územie povodia oblasti, kde existujú potenciálne významné povodňové riziká, alebo možno odôvodnene predpokladať, že ich výskyt je pravdepodobný. Podľa návrhu smernice sa budú ďalšie činnosti týkať iba týchto území.

Predbežné hodnotenie povodňového rizika vo všetkých správnych územiach povodí na celom území každého členského štátu Európskej únie bude musieť byť dokončené najneskôr do 22. decembra 2012. Tieto hodnotenia sa prehodnotia a v prípade potreby aktualizujú do 22. decembra 2018 a potom pravidelne v cykle šesť rokov.

## 2. Mapy povodňového ohrozenia a mapy povodňového rizika:

Návrh smernice ustanovuje, že mapy povodňového ohrozenia budú zobrazovať geografické oblasti, ktoré by mohli byť zaplavené pri výskyte povodní podľa týchto scenárov:

- a) povodne s nízkou pravdepodobnosťou opakovania alebo scenáre výnimočných udalostí;
- b) povodne so strednou pravdepodobnosťou opakovania (pravdepodobná doba opakovania  $\geq$  100 rokov);
- c) prípadne povodne s vysokou pravdepodobnosťou opakovania.

Pre každý z uvedených scenárov sa na mapách povodňového ohrozenia zobrazí rozsah povodne (záplavová čiara), hĺbky vody alebo prípadne hladina vody a ak to bude vhodné, aj rýchlosť prúdenia toku alebo príslušný prietok vody.

Mapy povodňového rizika budú zobrazovať potenciálne nepriaznivé následky spojené s povodňami podľa scenárov zobrazených na mapách povodňového ohrozenia. Riziko bude vyjadrené údajmi o orientačnom počte potenciálne postihnutých obyvateľov, druhoch hospodárskych činností v potenciálne postihnutej oblasti, zariadeniach ktoré by mohli v prípade zaplavenia spôsobiť havarijné znečistenie vody, o potenciálne postihnutých chránených oblastiach a iné informácie, ktoré považujú členské štáty za užitočné.

Mapy povodňového ohrozenia a mapy povodňového rizika budú musieť byť dokončené najneskôr do 22. decembra 2013. Mapy sa prehodnotia a v prípade potreby aktualizujú do 22. decembra 2019 a potom pravidelne v cykle šesť rokov.

## 3. Plány manažmentu povodňového rizika:

Plány manažmentu povodňového rizika sa budú vypracovávať pre oblasti, kde existujú potenciálne významné povodňové riziká, alebo v ktorých je v budúcnosti pravdepodobný ich výskyt. Návrh smernice zásadne vyžaduje koordináciu plánov minimálne na úrovni správneho územia povodia. V prípade medzinárodného správneho územia povodia členské štáty zabezpečia koordináciu s cieľom vypracovať jeden medzinárodný plán manažmentu povodňového rizika, alebo súbor plánov manažmentu povodňového rizika koordinovaných na úrovni medzinárodného správneho územia povodia.

Štáty stanovujú vhodné ciele manažmentu povodňových rizík pre povodňami ohrozené oblasti, pričom sa zamerajú na zníženie potenciálnych nepriaznivých následkov záplav na ľudské zdravie, životné prostredie, kultúrne dedičstvo a hospodársku činnosť a na zníženie pravdepodobnosti výskytu záplav. Plány manažmentu povodňového rizika sa budú zaoberať všetkými aspektmi manažmentu povodňového rizika so zameraním na prevenciu, ochranu, pripravenosť, vrátane predpovedí povodní a systémov včasného varovania a budú prihliadať na prírodné vlastnosti jednotlivých povodí alebo čiastkových povodí. Plány manažmentu povodňového rizika zohľadnia všetky významné aspekty, ako sú náklady a prínosy, rozsah a trasy postupu povodní, oblasti s retenčným potenciálom, environmentálne ciele stanovené v Rámcovej smernici o vode [1], pôdne a vodné hospodárstvo, územné plány, využívanie územia, ochranu prírody, plavebnú a prístavnú infraštruktúru.

Plány manažmentu povodňového rizika budú musieť byť dokončené najneskôr do 22. decembra 2015. Ďalej sa prehodnotia a v prípade potreby aktualizujú do 22. decembra 2021 a potom pravidelne v cykle šesť rokov.

## 5. Poznámky k otázkam implementácie smernice Európskeho parlamentu a Rady v Slovenskej republike

Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o hodnotení a manažmente povodňových rizík [16] obsahuje ustanovenie, na základe ktorého by mala smernica nadobudnúť účinnosť dvadsiatym dňom po jej uverejnení v Úradnom vestníku Európskej únie. Keďže text spoločnej pozície prijatý Radou už prešiel jazykovo-právnymi úpravami vo všetkých jazykoch Spoločenstva, po schválení Parlamentom nebude príprava na uverejnenie v úradnom vestníku časovo príliš náročná.

Návrh smernice zahŕňa celý rad opatrení, ktoré umožnia Komisii podrobne sledovať postup jej recepcie a implementácie v každom členskom štáte Spoločenstva. Prvým krokom bude povinnosť všetkých členských štátov Európskej únie uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou najneskôr do dvoch rokov odo dňa nadobudnutia jej účinnosti, o čom budú musieť Komisiu bezodkladne informovať. Ďalej budú mať štáty povinnosť Komisii oznámiť znenie hlavných ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré prijímajú v oblasti pôsobnosti smernice. Kontrolná úloha Komisie ani zďaleka neskončí prijatím legislatívnych noriem potrebných na zosúladienie právnych poriadkov členských štátov so smernicou. V návrhu smernice má Komisia vytvorené široké pole na sledovanie postupu vyhotovovania predbežného hodnotenia povodňových rizík, máp povodňového ohrozenia, máp povodňového rizika a plánov manažmentu povodňových rizík. Pritom nepôjde len o plnenie stanovených termínov, ale aj o odborný obsah týchto dokumentov. Na plnenie kontrolnej úlohy môže Komisia prijať potrebné technické formáty pre spracovanie a prenos údajov, vrátane štatistických a kartografických údajov.

V prípade neplnenia alebo nedostatočného plnenia povinností pri plnení úloh vyplývajúcich zo smernice začne Európska komisia voči členskému štátu priestupkové konanie. Priestupkové konanie sa v Európskej únii skladá z niekoľkých etáp. Prvú etapu predstavuje list v podobne formálneho upozornenia, na ktorý musí členská krajina do dvoch mesiacov odpovedať a vysvetliť situáciu, o ktorú sa Európska komisia zaujíma. V prípade, keď Komisia nebude s odpoveďou štátu spokojná, pošle danej krajine odôvodnené varovanie. Ak ani po tomto kroku nedôjde v upozorňovanej krajine k náprave, môže Komisia členský štát zažalovať na Európskom súdnom dvore v Luxemburgu z dôvodu nedodržania, porušovania alebo neimplementovania európskej legislatívy do svojho národného právneho systému. Sankcie uložené členským štátom Európskym súdnym dvorom bývajú značne vysoké.

V Slovenskej republike sa príprava na implementáciu smernice Európskeho parlamentu a Rady o hodnotení a manažmente povodňových rizík začala na pôde pracovnej skupiny 3.2 „Kvantita vody – povodne a sucho“, ktorá bola ustanovená začiatkom roku 2006 v rámci plnenia úloh aktualizovanej stratégie implementácie Rámцovej smernice o vode [17]. Na tejto pôde bol vypracovaný návrh environmentálneho pilotného projektu „Hodnotenie a manažment povodňových rizík v povodí Myjavy“ [18]. Hlavným cieľom pilotného projektu je vypracovať a na povodí Myjavy názorne ukázať praktickú aplikáciu metodických postupov, ktoré sú vhodné na implementáciu smernice Európskej únie o hodnotení a manažmente povodňových rizík v povodiach slovenských tokov. Na riešení pilotného environmentálneho projektu sa pod koordináciou SVP, š. p., Odštepny závod Bratislava zúčastnia Slovenský hydrometeorologický ústav, Výskumný ústav vodného hospodárstva, Stavebná fakulta STU, Fakulta matematiky, fyziky a informatiky UK a Prírodovedecká fakulta UK.

Navrňovaný pilotný environmentálny projekt vôbec nemá vedecko-výskumné, ale výlučne metodicko-technické ciele, čím sa z viacerých aspektov významne odlišuje od štandardných vedecko-technických projektov. Najdôležitejším výsledným produktom riešenia by mali byť odôvodnené a podrobne zdokumentované metodické návody na postupy pri plnení jednotlivých úloh, ktorých plnenie sa stane povinnosťou Slovenskej republiky po prijatí navrhovanej smernice. Preto spolu s výsledkami riešenia projektu bude nevyhnutné predložiť aj dôkazy o praktickej aplikovateľnosti odporúčaných metodických postupov. Za platné dôkazy možno uznať jedine vyhotovenie dokumentov vyžadovaných v navrhovanej smernici Európskej únie a v *protipovodňovom* akčnom programe ICPDR pre jedno vybrané povodie v Slovenskej republike a názornú demonštráciu použitia navrhnutých metodických postupov, ktoré budú odporúčané aj pre všetky ostatné povodia v Slovenskej republike. Vhodným územím na štúdium a na praktickú aplikáciu metód v pilotnom environmentálnom projekte je celé hydrologické povodie rieky Myjava. Vyriešením úloh pilotného projektu sa stanú jeho všetky výsledky nielen metodickým návodom a praktickou ukážkou, ale aj priamou implementáciou smernice Európskej únie a akčného protipovodňového programu ICPDR v jednom povodí Slovenskej republiky. Tým sa výhodne využije možnosť zakotvená v návrhu smernice, ktorá pripúšťa plnohodnotné uznanie dokumentov vypracovaných výlučne ešte pred 22. decembrom 2010 [16]. Okrem metodicko-technického významu pilotného environmentálneho projektu pre celé Slovensko je aj táto skutočnosť vážnym dôvodom, pre ktorý je potrebné začať jeho riešenie už v roku 2007 [18].

## 6. Literatúra

- [1] Smernica 2000/60/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva. Úradný vestník Európskej únie, L 327/1, 22. 12. 2000.
- [2] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Annex to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Assessment and Management of Floods. Impact Assessment. Commission Staff Working Document. Brussels, 17 January 2006.
- [3] Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River (Danube River Protection Convention) / Übereinkommen über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau (Donauschutzübereinkommen)
- [4] ICPDR. Action Programme for Sustainable Flood Protection in the Danube River Basin. ICPDR Document IC/082. Vienna – Austria, 14 December 2004.
- [5] BAČÍK, M., BABIAKOVÁ, G., KADUBEC, J.: K implementácii Akčného programu trvalo udržateľnej ochrany pred povodňami v povodí Dunaja. Vodohospodársky spravodajca, ročník XLVIII – 2005, č. 3 – 4/2005.
- [6] MKOL – IKSE: Akční plán povodňové ochrany v povodí Labe. Magdeburk, 24. září 2003.
- [7] IKSR – CIPR – ICBR – ICPR: Aktionsplan Hochwasser. Rotterdam, 22 Januar 1998.
- [8] FLOOD PROTECTION EXPERT GROUP ICPDR: Minutes of the 10<sup>th</sup> FP Expert Group Meeting. Munich, Germany, 28 – 29 September 2006.
- [9] EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: Mapping the Impacts of Recent Natural Disasters and Technological Accidents in Europe. Environmental Issue Report №. 35, 2003.
- [10] HOUGHTON, J. T. ET AL.: Climate Change: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. WMO and UNEP, 2001.
- [11] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Flood Risk Management, Flood Prevention, Protection and Mitigation. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2004)472 final. Brussels, 12. 07. 2004.
- [12] INTERNATIONAL OFFICE FOR WATER, FRANCE – ECOLOGIC, GERMANY: Evaluation of the Impacts of Floods and Associated Protection Policies, Paris – Berlin, June 2005.
- [13] EUROPEAN COMMISSION: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of floods {SEC(2006) 66}. Interinstitutional File: 2006/0005(COD); 540/06; ENV 37/CODEC 58.Brussels, 18 January 2006.
- [14] <http://www.europarl.europa.eu/sides>
- [15] GENERÁLNY SEKRETARIÁT RADY EURÓPSKEJ ÚNIE: Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o hodnotení a manažmente povodňových rizík. Politická dohoda. Medziinštitucionálny spis: 2006/0005 (COD); 11013/06; ENV 391/CODEC 690. Brusel, 28. júna 2006.
- [16] RADA EURÓPSKEJ ÚNIE: Spoločná pozícia prijatá Radou na účely prijatia smernice Európskeho parlamentu a Rady o hodnotení a manažmente povodňových rizík. Medziinštitucionálny spis: 2006/0005 (COD); 11131/06; ENV 429/CODEC 826/OC 583. Brusel, 18. októbra 2006.
- [17] MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY – SEKCIA VÔD. Stratégia pre implementáciu Rámcovej smernice o vode v Slovenskej republike na rok 2006 a ďalšie roky. Bratislava, február 2006.
- [18] BAČÍK, M. A KOL.: Hodnotenie a manažment povodňových rizík v povodí Myjavy. Návrh environmentálneho pilotného projektu. Technicko-ekonomická štúdia. SVP , š. p., Odštepny závod Bratislava, 2006.

Príspevok bol predesený na medzinárodnej konferencii

**OCHRANA PRED POVODŇAMI** (4. – 7. decembra 2006, Podbanské)

a je uverejnený v zborníku z konferencie a v časopise Vodohospodársky spravodajca, č. 9 – 10/2006.

**Autori príspevku:**

Ing. Martin Bačík PhD., SVP, š. p., OZ Bratislava, Karloveská 2, 842 17 Bratislava



RNDr. Gabriela Babiaková, CSc., SHMÚ, Jeséniova 17, 833 15 Bratislava  
Ing. Norbet Halmo, MŽP SR, Sekcia vôd, Nám. L. Štúra 1, 812 35 Bratislava  
Ing. Miroslav Lukáč, VÚVH, Nábřežie L. Svobodu 5, 812 49 Bratislava