

Särskild rapport

Översvämningsdirektivet: framsteg har gjorts vad gäller riskbedömningar, men planeringen och genomförandet måste förbättras

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

GRANSKNINGSTEAM

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning I hållbar användning av naturresurser, där ledamoten Nikolaos Milionis är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Phil Wynn Owen med stöd av Gareth Roberts (kanslichef), Olivier Prigent (attaché), Robert Markus (förstechef), Bertrand Tanguy (uppgiftsansvarig) och Marco Bridgford, Katharina Bryan, Ingrid Ciabatti, Laure Gatter, Victoria Gilson, Jan Kubat, Liia Laanes och Radostina Simeonova (revisorer). Hannah Critoph gav språkligt stöd och Annette Zimmerman var sekreterare.



Från vänster till höger: Ingrid Ciabatti, Phil Wynn Owen, Victoria Gilson, Laure Gatter, Bertrand Tanguy, Annette Zimmerman, Hannah Critoph, Olivier Prigent, Katharina Bryan, Gareth Roberts och Liia Laanes.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt
Ordförklaringar	
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	1–24
Varför översvämningar är en viktig fråga	1–3
Klimatförändringarnas betydelse	4–13
Vad har EU gjort?	14–24
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	25–31
Iakttagelser	32–99
Översvämningsdirektivet har överlag haft positiva effekter	32–45
Direktivet har förbättrat samordningen mellan kommissionen och medlemsstaterna	33–37
Översvämningsdirektivet har lett till att bedömningen av översvämningsrisker har förbättrats	38–40
Översvämningsdirektivet bygger vidare på tidigare arbete, bland annat ett långvarigt samarbete mellan medlemsstaterna	41–43
Medlemsstaterna utförde arbete för att öka allmänhetens kunskaper om översvämning	44–45
Brister i anslagen av medel	46–60
Målen i planerna för hantering av översvämningsrisker är oftast inte specificerade i siffror eller tid	47–49
Otillräckliga medel hade avsatts och öronmärkts för planerade översvämningsrelaterade åtgärder, och medlen avsatta till gränsöverskridande investeringar var begränsade	50–57
Förfarandena för att rangordna projekt bör ha en starkare koppling till prioriteringarna i riskhanteringsplanerna	58–60
Även om medlemsstater har börjat genomföra sina planer för hantering av översvämningsrisker behövs det ändå förbättringar	61–76

Data: viktigt underlag för hantering av översvämningsrisker	63–66
De flesta medlemsstater som besöktes använde kostnads-nyttoanalyser och modeller när projekt skulle utformas, men förbättringar behövs	67–68
Att samordna genomförandet av översvämnings- och vattendirektiven gav i allmänhet upphov till samverkande effekter	69–70
Projekt med grön infrastruktur har många positiva effekter men kan vara svåra att genomföra i praktiken	71–76
Det finns fortfarande vissa större utmaningar inför framtiden	77–99
Brist på aktuell kunskap om hur klimatförändringarna sannolikt påverkar förekomsten av översvämningar	80–85
Medlemsstaterna använde i allmänhet historiska data, vilket innebär en risk för att hänsyn inte tas till förhöjda klimatrisker	86–88
I de medlemsstater som valt privata översvämningsförsäkringar var försäkringsgraden låg	89–94
Det fanns viss reglering om markanvändning och fysisk planering för att minska översvämningsrisker, men medlemsstaterna måste göra mer	95–99
Slutsatser och rekommendationer	100–115

Bilaga I – Olika typer av översvämningsrelaterade projekt

Bilaga II – Exempel på kartor över översvämningshotade områden och över översvämningsrisker

Kommissionens svar

ORDFÖRKLARINGAR

avrinningsdistrikt: huvudenheten för förvaltning av avrinningsområden; de flesta avrinningsdistrikt i översvämningsdirektivet är desamma som de i ramdirektivet för vatten.

avrinningsområde: landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom ett nätverk av vattendrag och sjöar till havet vid en flodmynning, ett estuarium eller ett delta.

fluvial översvämning: översvämning som uppstår när naturliga eller konstgjorda avrinnings- och avledningssystem, som vattendrag eller dagvattenledningar, har gått över gränsen för sin kapacitet.

grön infrastruktur: ett planerat nätverk av naturliga eller delvis naturliga ytor i stads- eller landsbygdsmiljö som utformats för att hantera klimatmässiga utmaningar samtidigt som natur och ekosystem bevaras eller återskapas; ett exempel på grön infrastruktur som förekommer i denna rapport är återskapande av naturliga svämplan i syfte att förhindra att känsliga områden svämmas över.

hantering av översvämningsrisker: arbete för att identifiera, analysera och begränsa översvämningsrisker med fokus på följande:

- **förebyggande:** att förebygga att översvämningar orsakar skador, till exempel genom att inte tillåta bebyggelse i områden där det finns risk för översvämning.
- **skydd:** att vidta åtgärder för att minska sannolikheten för översvämning eller effekterna av översvämning på en viss plats, till exempel genom att återställa svämplan och våtmarker.
- **beredskap:** att informera allmänheten om hur man bör agera vid översvämning.

kustöversvämning: när låglänta kustområden svämmas över av vatten från hav, estuarier eller kustsjöar, som en följd av extrema tidvattennivåer, stormfloder eller extrema våghöjder.

område med betydande översvämningsrisk (riskområde): område där det bedömts att det finns eller kan förväntas uppstå en betydande risk för att de svämmas över av vattendrag, regn, grundvatten, hav eller naturliga eller konstgjorda sjöar.

plan för hantering av översvämningsrisker (riskhanteringsplan): ett dokument med lämpliga mål och åtgärder för förebyggande, skydd och beredskap för översvämningar; medlemsstaterna ska upprätta riskhanteringsplaner och samordna de planerade åtgärderna på avrinningsområdesnivå.

pluvial översvämning: översvämning orsakad av skyfall som avrinnings- eller avledningssystem i naturen eller stadsmiljön inte klarar av; överskottsvattnet kan inte sugas upp utan flyter ut över gator eller rinner nedför sluttningar.

plötslig översvämning: en typ av pluvial översvämning där vattnet stiger och sjunker undan relativt snabbt med kort, eller ingen, förvarning; denna typ av översvämning orsakas oftast av skyfall över ett relativt begränsat område.

ramdirektivet för vatten (vattendirektivet): Europaparlamentets och rådets direktiv [2000/60/EG](#) av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).

översvämning: enligt den definition som används av Mellanstatliga panelen för klimatförändringar (FN:s forskningspanel i klimatfrågor, IPCC) när vattendrag eller vattenförekomster svämmar övar sina normala gränser eller när vatten blir stående på markområden som normalt inte täcks av vatten.

översvämningshot: sannolikheten för att en översvämning med potentiellt ogynnsamma följder ska inträffa inom en viss tidsperiod.

SAMMANFATTNING

I. Översvämningar kan orsaka att människor skadas eller dör och leda till betydande ekonomiska skador samt skador på miljö och kulturarv. Det har blivit allt vanligare med allvarliga översvämningar i Europa. På senare år har fler än dubbelt så många medelstora och stora plötsliga översvämningar registrerats jämfört med andra halvan av 1980-talet. Klimatförändringarna är en förvärrande faktor som förorsakar förändrade nederbörds- och väderleksmönster och höjningar av havsvattennivån och som därmed även leder till fler och allvarigare översvämningar. Flera olika företeelser, som kusterosion, havsstormar, högt tidvatten och vinduppstuvning, ökar risken för översvämning i kustområden.

II. På grund av det ökade antalet översvämningar antog EU översvämningdirektivet 2007. Utifrån detta har vi försökt avgöra om förebyggandet, skyddet och beredskapen vad gäller översvämningar enligt översvämningdirektivet grundar sig på väl underbyggd analys och om det är sannolikt att metoderna som används är ändamålsenliga.

III. Vi kom fram till att översvämningdirektivet överlag har haft positiva effekter men att det finns brister i utförandet av översvämningrelaterade åtgärder på grund av otillräcklig finansiering. Alla medlemsstater har börjat genomföra sina planer för hantering av översvämningssrisker, men förbättringar behövs. Vi kunde konstatera att det fortfarande finns stora framtida utmaningar. Man måste till exempel i högre utsträckning ta hänsyn till sådant som klimatförändringar, försäkringar mot översvämningsskador och fysisk planering.

IV. Vi kunde se att översvämningdirektivet hade förbättrat samordningen mellan kommissionen och medlemsstaterna, särskilt genom kommissionens tillsyns- och kontrollfunktion och den särskilda arbetsgrupp som inrättats som ett forum för samordning och utbyte av kunskaper och erfarenheter. De medlemsstater som vi besökte bekräftade också att översvämningdirektivet har haft positiv inverkan på så sätt att bedömningen och hanteringen av översvämningssrisker har standardiserats. Direktivet bygger också på tidigare arbete, särskilt ett mångårigt samarbete mellan medlemsstater, och innehåller krav på att medlemsstaterna måste informera vissa grupper av medborgare om översvämningar.

V. Finansieringskällorna för genomförandet av riskhanteringsplanerna var endast delvis angivna, och finansieringen av gränsöverskridande investeringar var begränsad. Därutöver

sågs allmänna brister i rutinerna för hur dessa begränsade resurser ska fördelas, och medel anslogs inte efter den prioriteringsordning som fastställts.

VI. När det gäller genomförandet av översvämningsrelaterade projekt användes kostnads-nyttoanalyser i de flesta medlemsstater i syfte att få mesta möjliga valuta för pengarna, men vi såg vissa brister i användningen av dessa analyser. Man såg till att projekten följde ramdirektivet för vatten, men vissa medlemsstater måste göra större ansträngningar när det gäller detta. Att bygga grön infrastruktur är ett kostnadseffektivt sätt att minska översvämningsriskerna, men i två tredjedelar av de besökta medlemsstaterna var det inte en prioriterad fråga i planerna.

VII. Om vi tittar på utmaningarna inför framtiden fann vi att de medlemsstater som vi besökte inte kunde beräkna klimatförändringarnas inverkan på hur stora översvämningarna kan bli eller hur ofta eller var de kommer att inträffa. I allmänhet använder medlemsstaterna historiska data, vilket innebär en risk för att hänsyn inte tas till framtida väderförhållanden eller potentiella ändringar i hur ofta översvämningar inträffar och hur allvarliga de blir. När det gäller icke-strukturella översvämningsrelaterade åtgärder fann vi att försäkringsgraden var låg i de fall då medlemsstaterna valt ett system med privata översvämningsförsäkringar. Det fanns viss reglering om markanvändning och fysisk planering för att minska översvämningsrisker, men denna reglering måste medlemsstaterna förbättra.

VIII. På grundval av dessa resultat rekommenderar vi kommissionen att

- kontrollera att medlemsstaterna förbättrar ansvarsskyldigheten genom mätbara och tidsbestämda mål för översvämningsrelaterade åtgärder i riskhanteringsplanerna,
- bedöma och rapportera om huruvida medlemsstaterna anger var de medel som behövs för att genomföra åtgärderna i riskhanteringsplanerna ska tas från och uppmana medlemsstaterna att tillsammans överväga potentiella gränsöverskridande investeringar för översvämningsåtgärder i internationella avrinningsområden,
- endast medfinansiera översvämningsåtgärder i projekt som rangordnats utifrån objektiva och relevanta kriterier, som en väl utförd kostnads-nyttoanalys och, i tillämpliga fall, ett kriterium där projektets gränsöverskridande inverkan beaktats,

- se till att ny infrastruktur mot översvämningar som föreslås i medlemsstaternas riskhanteringsplaner följer ramdirektivet för vatten och kontrollera att medlemsstaterna i de fall då man ansökt om medfinansiering från EU har analyserat om det är möjligt att genomföra betydande kompletterande gröna åtgärder,
- kontrollera att riskhanteringsplanerna innehåller åtgärder för att öka kunskapen om vilken inverkan klimatförändringar har på översvämningar och förbättra modelleringen av denna inverkan; i sin översyn av de dokument som behövs för den andra cykeln kontrollera att medlemsstaterna tar bättre hänsyn till klimatförändringarnas effekter i samband med skydd, förebyggande och beredskap mot översvämningar samt kontrollera om medlemsstaterna har planerat insatser för att öka allmänhetens medvetenhet om nyttan med försäkringsskydd mot översvämningssrisker och öka försäkringsgraden, till exempel genom samarbete mellan den offentliga och privata sektorn för översvämningförsäkringar,
- kontrollera om medlemsstaterna inom ramen för sina riskhanteringsplaner har undersökt om reglerna för markanvändningsplanering är i enlighet med översvämningdirektivet samt bistå medlemsstaterna med bästa praxis och vägledning.

INLEDNING

Varför översvämningar är en viktig fråga

1. Översvämningar kan leda till att människor skadas och dör och till betydande ekonomiska skador, skador på miljö och kulturarv och till att människor måste flytta. Till exempel orsakade översvämningar på mindre än två veckor i maj och juni 2016 minst 18 döda och ekonomiska förluster på över 3,7 miljarder euro i nio medlemsstater¹. I maj och juni 2013 ledde liknande händelser till 26 döda och kostnader på över 13 miljarder euro i sju medlemsstater².
2. Kostnaderna för vattenrelaterade händelser i EU uppgick till cirka 166 miljarder euro mellan 1980 och 2017. Det är ungefär en tredjedel av kostnaderna för händelser relaterade till klimatförändringar³. I ett scenario med oförändrade förhållanden⁴ förväntas skadorna i EU förorsakade av översvämningar, som inträffar på grund av såväl klimatförändringar som ekonomiska förändringar, stiga från sju miljarder euro per år under kontrollperioden 1981–2010 till 20 miljarder euro per år på 2020-talet, 46 miljarder euro per år på 2050-talet och 98 miljarder euro per år på 2080-talet⁵.

¹ Belgien, Tyskland, Frankrike, Ungern, Nederländerna, Österrike, Polen, Rumänien och Förenade kungariket.

² Tjeckien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Ungern, Österrike och Slovakien. Källa: [EM-DAT: Emergency Events Database \(https://www.emdat.be\)](https://www.emdat.be), Université catholique de Louvain, CRED, D. Guha-Sapir, Belgien och artiklar i [Dutch News](#) och [The Telegraph](#).

³ Uppgifter om skador från Munich Re-gruppens [NatCatSERVICE](#). Med vattenrelaterade händelser menas översvämningar och jordskred. Med händelser relaterade till klimatförändringar menas oväder, köldvågor, värmeböljor, torka och skogsbränder.

⁴ Med detta menas att det nuvarande skyddet mot översvämningar i vattendrag förblir oförändrat så länge sannolikheten för att en översvämning ska inträffa är mindre än 1 % varje enskilt år.

⁵ COM(2015) 120 final, 9.3.2015, [Ramdirektivet för vatten och översvämningdirektivet: åtgärder för att nå "god status" för EU:s vatten och minska översvämningriskerna](#), s. 2; Rojas et al., ["Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation"](#), *Global Environmental Change*, vol. 23, nr 6, december 2013, s. 1737–1751 (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC85624>).

3. Sedan 1985 har det blivit allt vanligare med översvämningar i Europa. Det går att se en trend som visar att fler än dubbelt så många medelstora och stora⁶ plötsliga översvämningar har registrerats under de senaste åren jämfört med andra halvan av 1980-talet⁷.

Klimatförändringarnas betydelse

4. I samband med klimatförändringarna drabbas EU av kraftigare regn, hårdare oväder och stigande havsnivåer. Enligt Europeiska miljöbyrån⁸ kommer följderna av fluviala och pluviala översvämningar och kustöversvämningar att förvärras överlag i Europa eftersom lokala och regionala översvämningar blir kraftigare och sker allt oftare.

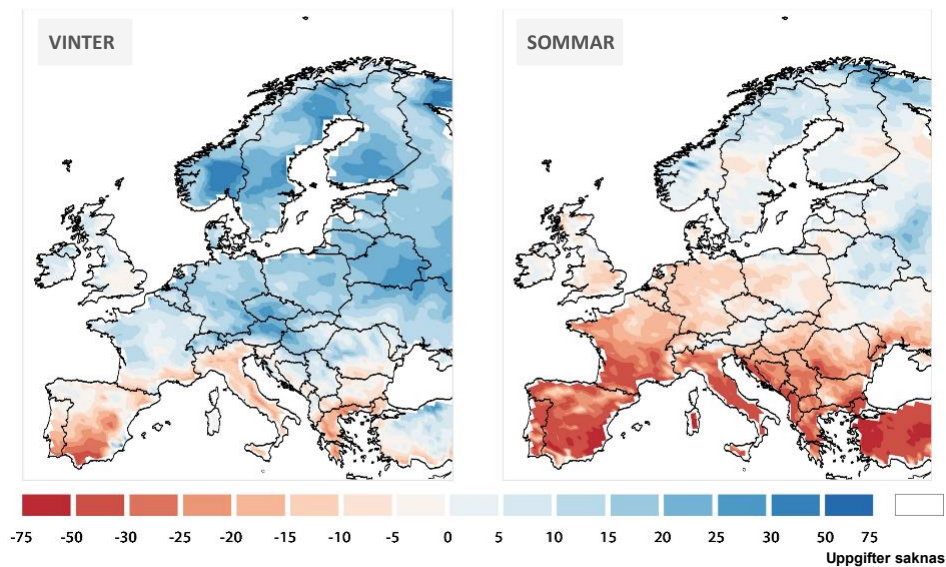
5. De trender som kan ses och framtidsprognoser om klimatet visar på betydande regionala variationer i nederbörd i Europa. Prognoserna visar att årsnederbörden kommer att öka i norra Europa. Vinternederbörden kan öka med över 25 % fram till de sista tjugo åren detta århundrade i vissa delar av Europa (se ***figur 1***).

⁶ Hur **stor** en översvämning anses vara beror på hur länge den pågår, hur allvarlig den är och vilket område som drabbats.

⁷ Uppgifter från Dartmouth Flood Observatory för perioden 1985–2009, uppdaterade fram till 2016 i European Academies Science Advisory Council "[Extreme weather events in Europe](#)", mars 2018.

⁸ Europeiska miljöbyråns rapport nr 1/2016, "[Flood risks and environmental vulnerability](#)", s. 38–41.

Figur 1 – Förändringar av säsongsnederbörd, i %, för 2071–2100, jämfört med 1961–1990 (scenariot med en global temperaturökning på 2 °C)



Källa: [Climate Impacts in Europe](#), JRC:s Peseta II-projekt, 2014. Uppgifter från Dosio och Paruolo 2011 samt Dosio et al. 2012.

6. Om ett vattendragssystem inte klarar av de regnmängder som faller blir resultatet fluvial översvämning. I stora floder som Donau, Rhen och Elbe kan översvämningar inträffa relativt lång tid efter själva regnet, och därefter pågå i flera månader⁹.
7. Vid EU:s Medelhavskust kan den sammanlagda årsnederbörden dock minska med över 50 %¹⁰ fram till de sista tjugo åren av detta århundrade. Fler och längre perioder utan regn kan skada marktäcket och förorsaka erosion och öka avrinningen vid oväder¹¹.

⁹ SEC(2006) 66, 18.1.2006, arbetsdokument från kommissionens avdelningar – bilaga till förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om bedömning och hantering av översvämningar – [konsekvensbedömning](#) – KOM(2006) 15 slutlig, s. 8.

¹⁰ "[Climate Impacts in Europe](#)", JRC:s Peseta II-projekt, 2014. Uppgifter från Dosio och Paruolo 2011 samt Dosio et al. 2012.

¹¹ Trenberth, K., "[Changes in precipitation with climate change](#)", 2011.

8. Regnvädren lär bli kraftigare över hela Europa¹². Våldigt lokala, kraftiga regnoväder kan orsaka plötsliga översvämningar. Sådana kan leda till dödsfall och utbredd förstörelse¹², särskilt i städer med otillräckliga dagvattensystem. Plötsliga översvämningar blir allt vanligare, särskilt vid Medelhavet och i bergsområden¹³. Plötsliga översvämningar är svårare att förutse eftersom de orsakas av särskilda meteorologiska händelser som beror på lokala förhållanden som terrängbeskaffenhet, vindar och avstånd till havet. Det behövs forskning särskilt inriktad mot att förbättra möjligheterna att förutse sådana händelser (se [ruta 1](#)).

Ruta 1 – Meteorologisk forskning om plötsliga översvämningar: HyMeX-programmet

I HyMeX-programmet arbetar forskare från tio länder, och syftet är att få mer kunskap om vattnets kretslopp runt Medelhavet med hänsyn till klimatförändringar. Forskarna samlar in data från satelliter, laserutrustade flygplan, väderballonger och radar och skapar modeller som på ett bättre sätt ska kunna förutsäga extrema väderhändelser, särskilt plötsliga översvämningar, och förbättra möjligheterna till anpassning.

9. Flera olika företeelser, som kusterosion, havsstormar, högt tidvatten och vinduppstuvning, ökar risken för översvämning i kustområden i EU. Högre havsvattennivåer, orsakade av klimatförändringar, späder på riskerna (se [ruta 2](#)).

¹² IPCC, "[Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaption: special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change](#)", 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](#)", Journal of Hydrology.

Ruta 2 – Havsnivån och klimatförändringarna

Klimatförändringarna innebär att havsnivåerna höjs¹⁴ på grund av att

- vattnet utvidgar sig vid uppvärmning,
- bergsglaciärer smälter,
- isen på Grönland och i Antarktis smälter.

Som en följd av detta har havsnivån sedan 1993 globalt stigit med i genomsnitt 2,6–3,4 mm/år.

Höjningen av havsnivån har gått fortare de senaste 25 åren och förmodas gå ännu snabbare i framtiden¹⁵. Satellitbilder visar att avsmältningen av Antarktis istäcke går tre gånger fortare än för fem år sedan och att istäcket nu smälter fortare än under någon annan period då mätningar gjorts¹⁶.

10. Havsnivåerna kommer inte att stiga lika mycket på alla ställen i EU, men på de allra flesta kuststräckor lär havsnivån före slutet av detta sekel ha stigit med minst 30 cm jämfört med perioden 1986–2005 i IPCC:s scenario med en global temperaturökning på 1,8 °C¹⁷ (se **figur 2**). I scenariot med höga utsläpp (med en temperaturökning på 3,7 °C före slutet av detta sekel jämfört med 1986–2005¹⁸) kan havsnivåerna stiga med 45–82 cm.

¹⁴ Levermann, A., Clark, P.U., Marzeion, B., Milne, G.A., Pollard, D., Radic, V. och Robinson, A., "[The multimillennial sea-level commitment of global warming](#)", Potsdam Institute for Climate Impact Research, 2013.

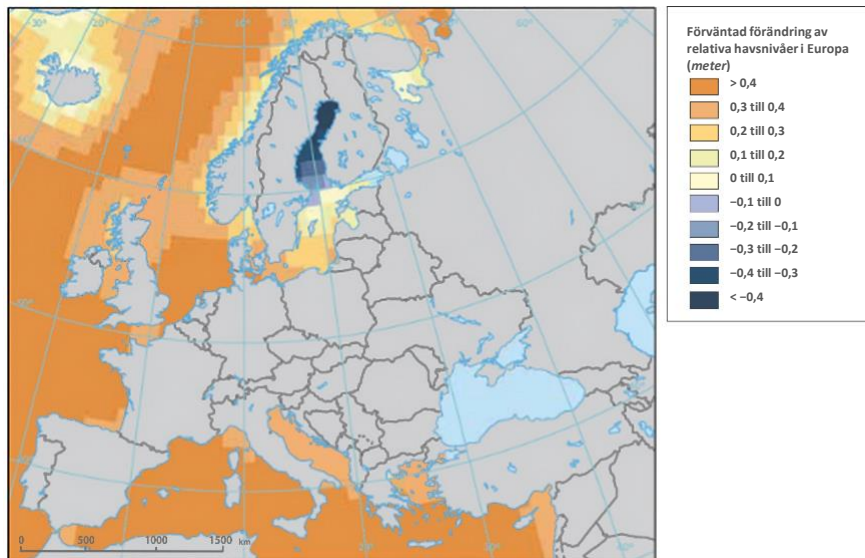
¹⁵ Nerem, R.S., Beckley, B.D., Fasullo, J.T., Hamlington, B.D., Masters, D. och Mitchum, G.T., "[Climate-change-driven accelerated sea-level rise detected in the altimeter era](#)", Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 12.2.2018, s. 4.

¹⁶ "[Mass balance of the Antarctic Ice Sheet from 1992 to 2007](#)", *Nature*, juni 2018.

¹⁷ Temperaturökning före slutet av detta sekel jämfört med 1986–2005. Det motsvarar en ökning på 2,4 °C jämfört med den förindustriella perioden (1850–1900).

¹⁸ Det motsvarar en ökning på 4,3 °C jämfört med den förindustriella perioden (1850–1900).

Figur 2 – Förväntad förändring av relativa havsnivåer i EU 2081–2100, jämfört med 1986–2005 (scenariot med en global ökning på 1,8 °C – RCP4,5¹⁹)



Obs! Det finns inga prognoser för Svarta havet.

Källa: Europeiska miljöbyråns rapport nr 1/2017, "[Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#)", anpassad från IPCC, 2013 (figur TS.23 (b)).

11. De stigande havsnivåer som förutses och stormfloderna som lär bli vanligare och kraftigare förväntas orsaka stora skador i kustområdena över hela Europa²⁰. I dessa tätbefolkade områden finns stora ekonomiska värden. Denna kombination av klimatrisker

¹⁹ Representativa koncentrationsutvecklingsbanor eller RCP:er (av engelskans *Representative Concentration Pathways*) är möjliga utvecklingsscenarier för koncentrationen av växthusgaser, som används av IPCC. Fram till 2081–2100 förväntas RCP4,5 resultera i en trolig ökning av lufttemperaturen vid jordytan, jämfört med 1986–2005, i intervallet 1,1–2,6 °C (medelvärde 1,8 °C). Det motsvarar ett troligt intervall på 1,7–3,2 °C (medelvärde 2,4 °C) jämfört med 1850–1900 (den förindustriella perioden).

²⁰ Europeiska miljöbyråns rapport nr 1/2017, "[Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#)", s. 122.

och områden med hög nyttjandegrad gör att de potentiella förlusterna ökar och att modelleringen av risker och kostnadsosäkerhet blir komplexare²¹.

12. Klimathändelser av alla slag som inträffar oftare, blir extremare och varar längre kommer att förvärra allt ovanstående²². Glaciärsmältningen förväntas försvaga större havsströmmar, som Golfströmmen, och vindströmmar, som jetströmmen, mellan Amerika och Europa²³. Dessa förändringar kan rubba vädermönstren i Europa, till exempel genom att blås- och regnoväder och torka varar längre.

13. I **tabell 1** finns en översikt över de företeelser som beskrivs i **punkterna 5–12** och vilken effekt dessa har på olika typer av översvämningar.

Tabell 1: Översikt över klimatförändringsrelaterade företeelser och deras effekt på översvämningar

Klimatförändringsrelaterad företeelse	Påverkar allvarlighetsgraden i		
	fluviale översvämningar	pluviale översvämningar	kustöversvämningar
Större årsnederbörd i vissa delar av Europa, fler skyfall	↑	↑	
Mindre årsnederbörd i andra delar men mer avrinning och extremare väderhändelser	↓	↑	
Högre havsnivå	↑ (estuarier)		↑
Fler, kraftigare och långvarigare extrema händelser av alla slag	↑	↑	↑

²¹ Moody's Investors Service, "[Climate change risks outweigh opportunities for property and casualty \(re\)insurers](#)", Sector In-Depth, mars 2018.

²² Behrens, A., Georgiev, A. och Carraro, M., "[Future Impacts of Climate Change across Europe](#)", 2010.

²³ Konrad, H. et al., "[Net retreat of Antarctic glacier grounding lines](#)", *Nature Geoscience* nr 11, s. 258–262, april 2018; Tilling, R.L., et al., "[Estimating Arctic sea ice thickness and volume using CryoSat-2 radar altimeter data](#)", *Advances In Space Research*, vol. 62, 2018.

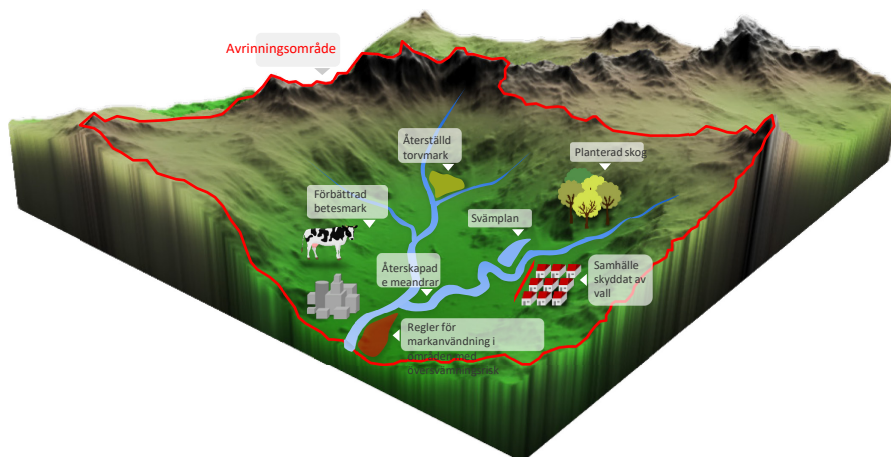
Vad har EU gjort?

Vilka lösningar för förbyggande, skydd och beredskap finns det?

14. Som en följd av de allvarliga översvämningarna i Centraleuropa och södra Frankrike 2002 antog EU översvämningdirektivet²⁴ 2007 för att på avrinningsområdesnivå samordna förebyggande arbete, skydd och beredskap inom och mellan medlemsstaterna.

Översvämningar hanteras bäst på avrinningsområdesnivå med olika åtgärder som begränsar avrinningen, saktar ned flödet, låter vattnet breda ut sig i natur och över jordbruksmarker, skyddar egendom (se åtgärder på avrinningsområdesnivå i **figur 3**) och som inte förvärrar översvämningarna nedströms (ett sätt att undvika översvämning nedströms visas i **figur 4**).

Figur 3 – Exempel på samordnade åtgärder mot översvämningar på avrinningsområdesnivå



Källa: Revisionsrätten.

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv [2007/60/EG](#) av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningrisker (EUT L 288, 6.11.2007, s. 27).

15. Grön och grå infrastruktur, som beskrivs nedan, kan utnyttjas tillsammans för att lösa översvämningsproblem på avrinningsområdesnivå, vilket även illustreras i **figurerna 3 och 4**:

- Oftast brukar dammar, skyddsvallar, kanaler, slussar, fördämningar och olika typer av barriärer användas som skydd mot översvämningar²⁵. Eftersom dessa ofta är byggda i betong kallas de för **grå infrastruktur**.
- Svämplan, våtmarker och återskapande av meandrar i vattendrag kan minska effekterna av en eventuell översvämning. Sådana lösningar kallas för **grön infrastruktur**. Enligt artikel 7 i översvämningsdirektivet ska riskhanteringsplanerna beakta områden med möjlighet att hejda vatten från översvämningar, såsom naturliga svämplan.

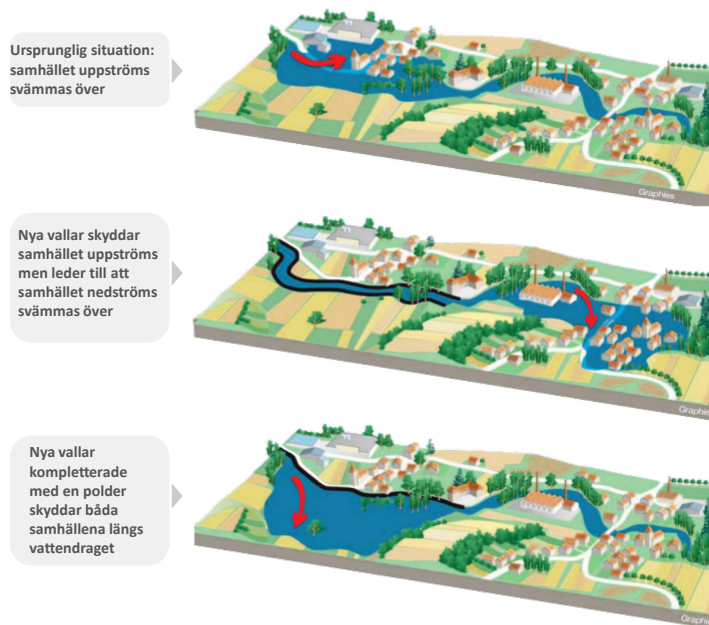
16. Utöver strukturell grå och grön infrastruktur (se **bilaga I**) finns det andra lösningar som kan minska riskerna för att människor och egendom drabbas av översvämningar, till exempel markanvändningsplanering²⁶, upplysning till allmänheten²⁷ och försäkringar. Sådana lösningar kallar vi för icke-strukturella åtgärder.

²⁵ Europeiska miljöbyråns rapport nr 14/2017 "[Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#)".

²⁶ Enligt artikel 7 i översvämningsdirektivet ska sådana relevanta aspekter beaktas i riskhanteringsplanerna.

²⁷ Enligt artikel 10 i översvämningsdirektivet ska medlemsstaterna göra de dokument som nämns i **ruta 3** tillgängliga för allmänheten, samt uppmuntra berörda parter att medverka aktivt i utarbetandet, översynen och uppdateringen av riskhanteringsplanerna.

Figur 4 – Illustration av ett sätt att undvika översvämning nedströms



Källa: Agence française pour la biodiversité – Graphies.

Kommissionens och medlemsstaternas ansvar

17. Inom kommissionen har generaldirektoratet för miljö samordnings- och tillsynsansvar för att översvämningsdirektivet införlivas i nationell lagstiftning och följs i medlemsstaterna. GD Miljö kan även inleda överträdelseförfaranden om medlemsstaterna inte följer direktivet. Andra av kommissionens generaldirektorat är inblandade i genomförandet av översvämningsrelaterade åtgärder, främst GD Jordbruk och landsbygdsutveckling och GD Regional- och stadspolitik genom sina ansvarsområden enligt den delade förvaltningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna²⁸) (se **punkt 21**).

²⁸ Här ingår de fem största EU-fonderna, bland andra Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Sammanhållningsfonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), som alla används för att stödja ekonomisk utveckling i hela EU.

18. För att styra den framtida utvecklingen inom EU:s vattenpolitik, där även hantering av översvämningsrisker ingår, planerar kommissionen att slutföra en utvärdering av vattenrelaterad lagstiftning 2019.
19. Medlemsstaterna har ansvar för den faktiska tillämpningen av översvämningsdirektivet för att hantera översvämningsrisker. För detta ändamål har medlemsstaterna inrättat myndigheter som ansvarar för avrinningsdistrikt. Enligt direktivet ska medlemsstaterna bedöma översvämningsrisken på alla markområden som normalt inte står under vatten, upprätta diagram över storleken på tidigare och sannolika framtida översvämnningar, märka ut var det finns riskutsatt egendom och människor och vidta åtgärder för att minska översvämningsriskerna (se **ruta 3**).

Ruta 3 – Enligt översvämningsdirektivet ska medlemsstaterna ta fram följande:

- 1) **Preliminära bedömningar av översvämningsrisker**, som skulle vara färdigställda senast i december 2011 och innehålla beskrivningar av större översvämnningar som inträffat tidigare och liknande händelser som kan inträffa i framtiden.
- 2) **Kartor över översvämningshotade områden och över översvämningsrisker**²⁹, som skulle vara färdigställda senast i december 2013 och visa var potentiella översvämnningar skulle kunna få ogynnsamma följder.
- 3) **Planer för hantering av översvämningsrisker** (riskhanteringsplaner), som skulle vara färdigställda senast i december 2015 och gälla för perioden 2016–2021 och innehålla åtgärder för förebyggande och skydd och ökad beredskap mot översvämnningar.

20. Enligt direktivet ska medlemsstaterna även samordna sina åtgärder mot översvämnning i gränsöverskridande avrinningsområden och inte vidta åtgärder som kan öka översvämningsriskerna i grannländerna. Direktivets första cykel för genomförandet av riskhanteringsplanerna gäller perioden 2016–2021 och den andra 2022–2027.

²⁹ Rapporter med bedömningar av medlemsstaternas översvämningskartor finns på [kommissionens webbplats](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm), GD Miljö (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

21. För ESI-fondsfinansierade program som utförs enligt principen om delad förvaltning ska medlemsstaterna ta fram programdokument, som kommissionen sedan utvärderar och godkänner. Medlemsstaterna utarbetar, genomför och kontrollerar de åtgärder som ingår i programmen. Översvämningsrelaterade åtgärder i riskhanteringsplaner kan finansieras genom dessa program.

Möjlig finansiering via EU-fonder

22. Kostnaderna för hantering av översvämningsrisker finansieras både genom medlemsstaternas budget och EU-budgeten. Uppgifter om översvämningsrelaterade utgifter samlas och skickas inte systematiskt in varken i medlemsstaterna eller av Europeiska kommissionen.

23. Efter en enkät³⁰ om översvämningsrelaterade utgifter som skickades ut till medlemsstaterna gjorde kommissionen uppskattningen att de sjutton medlemsstater som hade uppgifter om detta hade utgifter på **2,5 miljarder euro** per år³¹ räknat i genomsnitt på de fyra åren fram till och med 2015, både nationell finansiering och EU-finansiering inräknad.

24. Det går inte att ta fram siffror på hur mycket av Eruf, Sammanhållningsfonden och Ejflu som läggs på översvämningsåtgärder. Investeringarna från Eruf och Sammanhållningsfonden som gick till anpassning till klimatförändringar och hantering av klimatrelaterade risker, där översvämningar, liksom erosion, bränder, oväder och torka ingår, uppgick 2014–2020 till runt **6,3 miljarder euro**³², det vill säga i genomsnitt runt 0,9 miljarder euro per år. Endast en

³⁰ *"Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive, Flood Risk Management in the EU and the Floods Directive's 1st Cycle of Implementation (2009-15) - A questionnaire based report"*, s. 217.

³¹ Utifrån uppgifter från Belgien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Lettland, Malta, Nederländerna, Österrike, Portugal, Rumänien, Slovakien och Förenade kungariket kom kommissionen fram till att runt 10 miljarder euro hade lagts på att minska översvämningsrisker under de aktuella fyra åren. Beräkningen är gjord utifrån svaren på fråga 5.14 i frågeformuläret, s. 146.

³² Uppgifter hämtade 31.5.2018 från [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>).

okänd andel av denna summa gick då till översvämningsrelaterade åtgärder. Det finns inga pålitliga uppskattningar om hur mycket av Ejflu som har gått till översvämningsrelaterade åtgärder.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

25. Vi har försökt avgöra om förebyggandet, skyddet och beredskapen vad gäller översvämningar enligt översvämningsdirektivet vilar på sunda ramar och om det är sannolikt att metoderna som används är ändamålsenliga.

26. Särskilt undersökte vi om översvämningsdirektivet överlag har haft positiv effekt när det gäller framtagande av ramar för översvämningsrelaterade åtgärder, om medlemsstaterna har förvalt de använda ekonomiska medlen väl och genomfört sina riskhanteringsplaner på ett bra sätt och om de har tagit tillräcklig hänsyn till ett antal av de största framtida utmaningarna.

27. Vi fastställde revisionskriterierna utifrån EU:s relevanta politiska dokument, lagstiftning, kommissionens riktlinjer, studier och andra publikationer, möten med myndigheter i medlemsstaterna³³, liksom utifrån en pilotresa som vi genomförde i Nederländerna i september 2017. Vi tittade även på befintlig litteratur och rådgjorde med experter inom områdena klimatförändringar och översvämningsförsäkringar.

28. Mellan oktober och december 2017 genomförde vi revisionsbesök i utvalda avrinningsområden i följande åtta medlemsstater: Slovenien, Italien, Spanien, Portugal,

³³ I Luxemburg och Frankrike.

Rumänien, Bulgarien, Österrike och Tjeckien³⁴. I dessa avrinningsområden³⁵ inspekterade vi även 31 medfinansierade översvämningsrelaterade projekt³⁶ på plats för att kontrollera om de genomfördes i enlighet med översvämningsdirektivet och riskhanteringsplanerna.

29. Vi undersökte även om kommissionen³⁷ hade säkerställt att översvämningsdirektivet följdes och att andra översvämningsrelaterade åtgärder inom andra politikområden genomfördes på lämpligt sätt.

30. Eftersom det är för tidigt att titta på de faktiska utgifterna i riskhanteringsplanerna för perioden 2016–2021 har vi i stället koncentrerat oss på de planerade utgifterna i dessa planer och de ESI-fondsfinansierade programmen. Därför har vi inte utvärderat den sammanlagda ändamålsenligheten i de åtgärder som planerats för den första cykeln i översvämningsdirektivet.

³⁴ Vi besökte följande avrinningsområden:

- I Slovenien Donaus och norra Adriatiska havets avrinningsområden (två projekt besöktes).
- I Italien avrinningsområdet Östalperna (tre projekt besöktes).
- I Spanien Miño-Sils och Galicia-Costas avrinningsområden (tre projekt besöktes).
- I Portugal Minhos och Limas avrinningsområde (tre projekt besöktes).
- I Rumänien Arges-Vedeas och Dobrogea Litorals avrinningsområden (fyra projekt besöktes).
- I Bulgarien Donaus och Svarta havets avrinningsområden (fyra projekt besöktes).
- I Österrike Donaus avrinningsområde (fem projekt besöktes).
- i Tjeckien Donaus avrinningsområde (fyra projekt besöktes).

³⁵ Här ingår även de avrinningsområden i Nederländerna som vi besökte på vår pilotresa (tre projekt besöktes).

³⁶ Vi valde ut projekten utifrån listor som sammanställts av medlemsstaterna. Vi strävade efter att besöka nyligen genomförda projekt där olika metoder använts för olika typer av översvämnningar.

³⁷ Vi intervjuade tjänstemän från följande generaldirektorat: GD Miljö, GD Klimatpolitik, GD Regional- och stadspolitik, GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder och GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen.

31. Vi valde att inte titta på akuta insatser och återuppbyggnadsarbete eftersom vi redan undersökt dessa områden³⁸ och de heller inte ingår i översvämningsdirektivet.

IAKTTAGELSER

Översvämningsdirektivet har överlag haft positiva effekter

32. I detta avsnitt utvärderar vi om översvämningsdirektivet har lett till att man har upprättat ramar som bygger på befintlig utveckling i medlemsstaterna och där alla berörda parter deltar och om dessa ramar har förbättrat riskbedömningen och hanteringen av översvämningsriskerna.

Direktivet har förbättrat samordningen mellan kommissionen och medlemsstaterna

33. Kommissionen har sett över de preliminära bedömningar av översvämningsrisker och de kartor över översvämningshotade områden och översvämningsrisker som medlemsstaterna har skickat in³⁹. Riskhanteringsplanerna håller fortfarande på att ses över. Detta arbete kommer att ligga till grund för kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av översvämningsdirektivet med hänsyn tagen till klimatförändringarna, vilken ska vara klar i december 2018.

34. Kommissionen har kontrollerat⁴⁰ hur medlemsstaterna har införlivat översvämningsdirektivet i den nationella lagstiftningen. I juli 2018 hade kommissionen avslutat alla överträdelseförfaranden rörande införlivande i nationell lagstiftning. Man väntade dock fortfarande på de försenade riskhanteringsplanerna från Grekland och Spanien.

³⁸ Se till exempel särskild rapport nr 3/2008 [Europeiska unionens solidaritetsfond: Hur snabb, effektiv och flexibel är den?](http://eca.europa.eu) (<http://eca.europa.eu>).

³⁹ Rapporterna från kommissionens översyn finns på [internet](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm) (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

⁴⁰ Dessa kontroller som kommissionen utfört kallas för införlivande- och överensstämmelsekontroller.

35. Genomförandet av översvämningsdirektivet måste samordnas med ramdirektivet för vatten. Kommissionen sköter denna samordning främst genom en gemensam genomförandestrategi där båda direktiven ingår och särskilt genom en arbetsgrupp om översvämningar (WG F/WG Floods) där medlemsstaterna utbyter erfarenheter.
36. Enligt vad vi kan se fungerar WG F väldigt väl som ett forum för samordning mellan kommissionen och medlemsstaterna⁴¹.
37. Enligt översvämningsdirektivet är det medlemsstaterna som bär hela ansvaret för riskbedömning och planering. Överlag tyckte vi att de ansvariga myndigheterna i medlemsstaterna hade lyckats skapa en tydlig uppdelning av funktioner och ansvar mellan de olika organ som är inblandade på nationell, regional och lokal nivå.

Översvämningsdirektivet har lett till att bedömningen av översvämningsrisker har förbättrats

38. Något av det viktigaste som översvämningsdirektivet har lett till är att definitionen av översvämningsrisk har standardiserats. En översvämningsrisk är sannolikheten för att en översvämningshändelse ska inträffa, sammantaget med översvämningsens effekt på människor, miljö, kulturarv och ekonomi. Alla medlemsstater som besöktes använde sig av denna definition när de avgjorde översvämningsrisker.
39. Alla de besökta medlemsstaterna följde den enligt översvämningsdirektivet obligatoriska femstegsmetoden (se **figur 5**) i sitt arbete med bedömning och hantering av risker.

⁴¹ I detta forum utbytte till exempel kommissionen och medlemsstaterna information om fungerande metoder, politik-, forsknings- och projektutveckling och nya sätt att förbättra hanteringen av översvämningsrisker i EU.

Figur 5 – Den enligt översvämningdirektivet obligatoriska femstegsmetoden för bedömning och hantering av risker



Källa: Revisionsrätten.

40. Hotkartorna visar storleken på översvämningarna vid olika sannolikhetsscenarier. Alla besökta medlemsstater använde de tre sannolikhetsscenarion som de måste enligt översvämningdirektivet: låg sannolikhet, medelhög sannolikhet och hög sannolikhet. Enligt översvämningdirektivet måste hotkartorna för varje enskilt sannolikhetsscenario förutom översvämningens omfattning även visa vattendjup (se exempel i ***bilaga II***) och, i förekommande fall, flödes hastighet. Dessa parametrar är avgörande när man ska bedöma potentiella följder för egendom och människoliv, särskilt när det gäller plötsliga översvämningar. Medlemsstaterna hade tagit fram kartor med hjälp av komplicerade modeller kalibrerade med fältmätningar (se även ***punkterna 63–67***).

Översvämningdirektivet bygger vidare på tidigare arbete, bland annat ett långvarigt samarbete mellan medlemsstaterna

41. För att undvika dubbelarbete är det enligt översvämningdirektivet tillåtet att använda befintliga riskbedömningar och planer. I Italien och Portugal använde man till exempel befintliga dokument i stället för att genomföra nya preliminära bedömningar av översvämningssrisker, vilket borgade för kontinuitet i förfarandena.

42. Enligt översvämningsdirektivet måste de ansvariga myndigheterna ta hänsyn till gränsöverskridande aspekter i varje steg i riskbedömnings- och planeringsarbetet (se **ruta 4**).

Ruta 4 – Gränsöverskridande samarbete: genomgående tema i översvämningsdirektivet

Preliminära bedömningar av översvämningsrisker: När det gäller internationella avrinningsområden ska medlemsstaterna utbyta relevant information.

Områden med möjliga allvarliga översvämningsrisker (riskområden): Medlemsstaterna ska identifiera eventuella riskområden som ligger i internationella avrinningsdistrikt.

Kartor över översvämningshotade områden och kartor över översvämningsrisker:

Medlemsstaterna ska utbyta information innan de tar fram kartor över översvämningshotade områden och över översvämningsrisker för internationella riskområden.

Planer för hantering av översvämningsrisker: Dessa planer får inte innehålla åtgärder som avsevärt ökar översvämningsriskerna nedströms eller uppströms i andra länder.

Källa: Revisionsrätten, baserat på översvämningsdirektivet.

43. Det gränsöverskridande översvämningsrelaterade arbetet bygger på ett sedan länge etablerat samarbete mellan medlemsstaterna som främst innefattar utbyte av information genom bilaterala möten, upplysning om hydrologiska prognoser och harmonisering av tekniska normer. De medlemsstater som besöktes hade ännu inte upprättat internationella riskhanteringsplaner för internationella avrinningsdistrikt, såsom rekommenderas i översvämningsdirektivet⁴².

Medlemsstaterna utförde arbete för att öka allmänhetens kunskaper om översvämningsrisker

44. Information till och samråd med allmänheten ökar medborgarnas kunskaper om översvämningsrisker. Enligt översvämningsdirektivet måste medlemsstaterna offentliggöra de preliminära bedömningarna av översvämningsrisker, kartorna över översvämningshotade

⁴² Senare utveckling på detta område har noterats, till exempel mellan Österrike och Slovenien genom projektet DAMWARM (Drava And Mura Water and Risk Management) som syftar till att utveckla ett gränsöverskridande och gemensamt system för vattenföringsprognoser. Detta projekt bygger även på lärdomar från en hundraårsöversvämningsinträffade i november 2012, som uppskattas ha orsakat skador på sammanlagt 373 miljoner euro i hela Slovenien.

områden och över översvämningsrisker och riskhanteringsplanerna. Alla medlemsstater uppfyllde detta krav genom att ha lagt ut ovanstående på nätet.

45. Nederländerna och Portugal hade till och med analyserat kunskapsnivån vad gäller översvämningar, vilket är föredömligt. De fann dock att kunskapsnivån fortfarande vara låg.

Brister i anslagen av medel

46. I detta avsnitt granskas medlemsstaternas rutiner för anslag av medel till hantering av översvämningsrisker.

Målen i planerna för hantering av översvämningsrisker är oftast inte specificerade i siffror eller tid

47. Enligt principerna om sund ekonomisk förvaltning ska politiska mål formuleras så att de är specifika, mätbara, uppnåeliga, realistiska och tidsbundna. Enligt artikel 7 i översvämningsdirektivet ska medlemsstaterna sätta upp lämpliga mål för hanteringen av översvämningsrisker och lägga in åtgärder för att uppnå dessa mål i riskhanteringsplanerna.

48. I Österrike har tidsgränser satts för målen, och myndigheterna använde sju kategorier för att kontrollera att åtgärderna utförts. I Nederländerna fann vi kvantifierade mål för programmet "Utrymme för floden" (se **punkt 67**).

49. I de sju andra medlemsstaterna som besöktes var dock de politiska målen i riskhanteringsplanerna i allmänhet för vaga. I planen för Östalperna hade Italien inte anpassat målen i översvämningsdirektivet till området i fråga utan de var fortfarande allmänt formulerade: för att minska de negativa effekterna på i) människors hälsa, ii) miljön, iii) kulturarv och iv) ekonomisk verksamhet. I denna plan fanns inga kvantifierade mål med fasta tidsgränser. Kommissionen gjorde 2015 liknande påpekanden i sin utvärdering av förslagen till riskhanteringsplaner.

Otillräckliga medel hade avsatts och öronmärkts för planerade översvämningsrelaterade åtgärder, och medlen avsatta till gränsöverskridande investeringar var begränsade

50. Finansieringskällorna till översvämningsrelaterade åtgärder ska vara specificerade i riskhanteringsplanerna, och medlemsstaterna ska säkra den nödvändiga finansieringen. Vi

undersökte i hur stor utsträckning riskhanteringsplanerna innehöll uppgifter om vilka nationella medel och EU-medel som faktiskt fanns att tillgå för översvämningsrelaterade åtgärder, inbegripet gränsöverskridande investeringar.

Finansieringskällorna var endast delvis fastställda och säkrade

51. Riskhanteringsplanerna i sex av de nio besökta medlemsstaterna innehöll ingen tydlig uppgift om var pengarna som behövdes för att genomföra planen skulle tas ifrån eller hur mycket som behövdes (se **ruta 5**). I kommissionens översyn som nämns i **punkt 49** påpekas att endast ett fåtal av de planförslag som granskats innehöll tydlig information om tillgängliga budgetmedel.

Ruta 5 – Brister i riskhanteringsplanerna angående uppgifter om hur mycket pengar som behövs och var pengarna ska tas från

Österrike: För cirka 30 % av åtgärderna innehåller den nationella riskhanteringsplanen uppgifter om var medlen ska tas från, men inte storleken på dem.

Tjeckien: Den nationella riskhanteringsplanen innehåller endast uppgift om kostnaderna för de förebyggande åtgärderna, inte om var medlen ska tas från.

Italien: I den granskade regionala riskhanteringsplanen fanns inga uppgifter om tillgängliga finansieringskällor.

Portugal: I Portugals riskhanteringsplan för fastlandet nämns inga möjliga finansieringskällor för 25 % av åtgärderna.

Rumänien: I de två granskade riskhanteringsplanerna nämns inga finansieringskällor för cirka 35 % av åtgärderna.

Spanien: För femton åtgärder saknas uppgifter antingen om hur mycket som behövs eller om exakt var medlen ska tas från.

52. Riskhanteringsplaner är inte finansieringsplaner. En summa som nämns i en plan innebär inte nödvändigtvis att den är möjlig att få. Myndigheterna som har ansvar för planerna förfogar i allmänhet inte över några egna medel. Anslagen till planen kommer från flera olika myndigheter som fattar beslut efter egna rutiner. Denna situation ökar osäkerheten vad gäller finansieringen av översvämningsrelaterade åtgärder. I

avrinningsdistriktet Östalperna uppskattade vi till exempel att det fanns en differens på 1,1 miljarder euro, vilket motsvarar 80 %, mellan de planerade utgifterna och tillgänglig finansiering.

53. Vi fann dock bevis på att man försökt säkra finansiering för översvämningsrelaterade åtgärder. I den nederländska deltafonden hade runt sju miljarder euro öronmärkts för översvämningsrelaterade investeringar fram till 2030, och finansieringsbehoven fram till 2050 fanns angivna. Slovenien hade tydligt specificerat finansieringskällor för runt 75 % av de 540 miljoner euro som behövs för perioden 2017–2021.

Vissa riskhanteringsplaner finansieras delvis med EU-medel

54. I fyra av de medlemsstater vi besökte utgör EU-bidrag en ansevärd andel av finansieringen (se **ruta 6**).

Ruta 6 – EU-medel: en viktig finansieringskälla för riskhanteringsplanerna

Tjeckien utnyttjar i hög grad EU-medel för att finansiera investeringar i översvämningskydd. Det operativa miljöprogrammet för 2014–2020 som medfinansieras genom Sammanhållningsfonden täcker motsvarande runt 35 % av de uppskattade kostnaderna på 545 miljoner euro.

I **Portugal** nämns EU-medel, främst Sammanhållningsfonden⁴³, som en möjlig finansieringskälla för cirka 96 % av de åtgärder som ska utföras i riskområdena och som därmed berättigar till medfinansiering från EU.

I det **rumänska** operativa programmet för stora infrastrukturprojekt hänvisas uttryckligen till de regionala riskhanteringsplanerna, och 364 miljoner euro anslås till åtgärder mot översvämnning och kusterosion med medfinansiering från Sammanhållningsfonden.

I **Slovenien** motsvarar det operativa programmet som medfinansieras genom Eruf och Sammanhållningsfonden 25 % av de årliga finansieringsbehoven.

55. I Spanien hade de två områdesmyndigheter som vi besökte inte samma tillgång till EU-finansiering: Översvämningsåtgärder i ett avrinningsområde var inte berättigande till

⁴³ Azorerna har tillgång till stöd av den här typen genom Erufs regionala operativa program.

medfinansiering från Eruf, samtidigt som nationell finansiering inte säkrats⁴⁴. Detta ledde till budgetunderskott i två av de besökta projekten. I det andra avrinningsområdet finansierades däremot 15 % av riskhanteringsplanen genom Erufs operativa program.

56. I sitt operativa program för stora infrastrukturprojekt öronmärkte Rumänien 44 % av det specifika målet inom det prioriterade insatsområdet ”Att främja anpassning, riskförebyggande och riskhantering i samband med klimatförändringar” (se **ruta 6**) för ett kustskyddsprojekt där man skulle återställa 13 km strand vid Svarta havet. Detta projekt kommer att gynna fastighetsmarknaden och turismen i området. Det innebär att de 239 miljoner euro som återstår av EU-medlen i detta operativa program kan täcka kostnaderna för ungefär två tredjedelar av de projekt för förebyggande och skydd mot översvämningar som angetts som högprioriterade.

De översvämningssrelaterade utgifterna för gränsöverskridande investeringar var begränsade

57. De gränsöverskridande projekten bestod till största delen av informationsutbyte (se **punkterna 20, 42 och 43**). Finansieringen av översvämningssrelaterad infrastruktur med potentiella internationella effekter var begränsad. Vi fann dock positiva exempel som det i **ruta 7**.

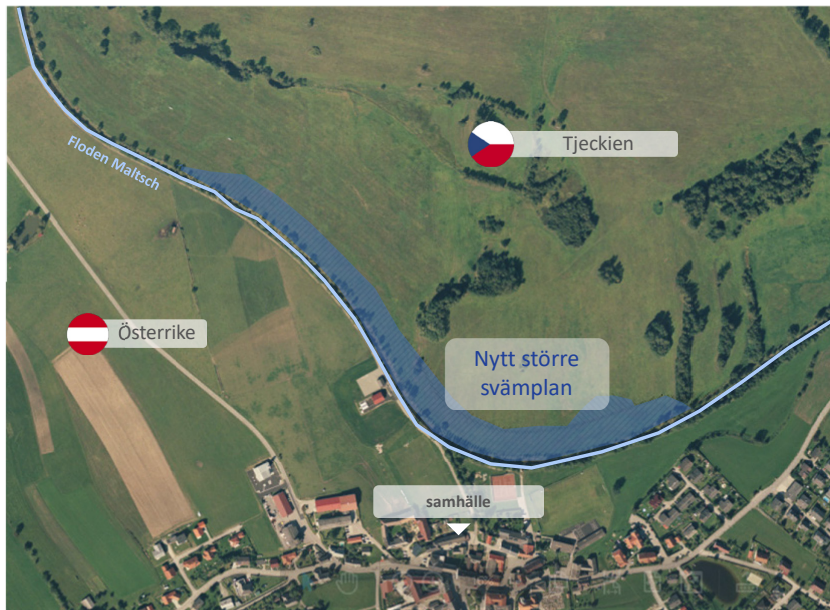
Ruta 7 – Gränsöverskridande investering där EU-medel gav mervärde

Ett projekt syftade till att skydda ett österrikiskt samhälle på gränsen till Tjeckien mot fluviala översvämningar (se **bilden** nedan). Bland annat skulle man förstora svämplanet över jordbruksmark på den tjeckiska sidan. På den österrikiska sidan fanns inte tillräckligt med utrymme för ett sådant svämplan. Österrike betalade för åtgärderna, med ett bidrag på 75 % i medfinansiering från Interreg⁴⁵. Österrike skulle inte ha genomfört detta projekt utan EU-finansiering.

⁴⁴ Det aktuella ministeriets investeringsbudget för vatten hade minskats med runt 60 % mellan 2009 och 2017.

⁴⁵ En ram för gemensamma sammanhållningspolitiska åtgärder och utbyten mellan nationella, regionala och lokala aktörer från olika medlemsstater.

Gränsöverskridande investering mellan Österrike och Tjeckien



Källa: Anpassat av revisionsrätten utifrån den projektplan som de österrikiska myndigheterna tillhandahållit.

Förfarandena för att rangordna projekt bör ha en starkare koppling till prioriteringarna i riskhanteringsplanerna

58. Enligt översvämningsdirektivet måste åtgärderna i riskhanteringsplanerna rangordnas efter målen. Vi undersökte om medlemsstaterna använde sådana rutiner för att rangordna och välja ut projekt.

59. Vi fann exempel på rangordning som var grundad på objektiva kriterier (se [ruta 8](#)).

Ruta 8 – Exempel på rangordning efter objektiva kriterier

Nederländerna rangordnade projekt med hjälp av en matris som var uppbyggd efter hur allvarliga eventuella skador kunde bli och sannolikheten för att infrastruktur inte skulle klara en översvämning.

I en spansk plan kategoriserades riskområden utifrån risker och inte endast utifrån hot. Hänsyn togs alltså även till hur sårbara de hotade områdena var.

60. De riskhanteringsplaner som vi undersökte innehöll rangordningsförfaranden. I sju av de nio besökta medlemsstaterna fanns det dock brister i dessa förfaranden. I till exempel

Tjeckien, Portugal, Rumänien och Slovenien rangordnades projekt i hög grad efter hur fort de kunde påbörjas i stället för efter deras potentiella ändamålsenlighet. I Rumänien föreslogs att ett projekt som inte var ett prioriterat projekt enligt den godkända rangordningsmetoden ändå skulle få finansiering genom det operativa programmet eftersom genomförbarhetsstudien var klar.

Även om medlemsstater har börjat genomföra sina planer för hantering av översvämningsrisker behövs det ändå förbättringar

61. Enligt översvämningsdirektivet ska projektens kostnad och nytta beaktas i riskhanteringsplanerna. I detta avsnitt undersöks i hur stor utsträckning medlemsstaterna genom teknik, data av hög kvalitet, kostnads-nyttoanalyser och modeller har tagit hänsyn till sådana aspekter vid genomförandet av riskhanteringsplanerna.

62. Vi undersöker även i hur stor utsträckning medlemsstaterna har samordnat genomförandet av översvämningsdirektivet med ramdirektivet för vatten och alltså övervägt att minska översvämningsriskerna med hjälp av grön infrastruktur⁴⁶.

Data: viktigt underlag för hantering av översvämningsrisker

63. För att kunna hantera översvämningsrisker behövs det data av bra kvalitet om väder och nederbörd, topografi och marktäckning, vattenregim och hydrologiskt system och mänsklig verksamhet. Vi konstaterade att hot- och riskunderlag samlades in från flera olika källor, som Corine Land Cover⁴⁷, folkräkningar, topografiska data och information från handelsregister och meteorologiska och hydrologiska data. Översvämningsprognoser och system för tidig varning (se även **punkt 43**) visade sig i allmänhet vara av avgörande vikt för beredskapen.

64. I Rumänien fann vi brister i topografiska data och i markanvändningsdata, vilka är av avgörande betydelse vid modellering av avrinning och de resulterande

⁴⁶ Enligt ramdirektivet för vatten ska alla vattenförekomster ha "god ekologisk status". Betongkanaler är till exempel endast tillåtna under vissa omständigheter och endast efter att alla åtgärder för att minska de negativa effekterna på växter och djur vidtagits.

⁴⁷ Ett [program](#) som drivs av Europeiska miljöbyrån och som består i en marktäckekartering i 44 klasser presenterad i form av en kartografisk produkt i skalan 1:100 000.

översvämningsflödena. Vi har även noterat att Rumänien nyligen har tagit initiativ till att förbättra datakvaliteten.

65. Vi kunde konstatera att alla medlemsstater som besöktes var övertygade om nyttan med att investera i teknik och data för att kunna skapa modeller som kan vara till hjälp i hanteringen av översvämningsrisker. Spanien, Portugal, Rumänien och Slovenien investerade till exempel i installation och uppgradering av meteorologiska och hydrologiska mätstationer (se [ruta 9](#)). Med dessa stationer kan de meteorologiska och hydrologiska prognoserna förbättras, särskilt för snabba händelseförlopp, som plötsliga översvämningar (se [punkt 8](#) och [ruta 1](#)).

Ruta 9 – Hydrologiskt och meteorologiskt relaterad verksamhet som besöktes

Bilden visar ett exempel på en hydrologisk mätstation som besöktes i Rumänien. Den samlar in data om vattenstånd i Donau.

I Spanien besökte vi en övervakningscentral för översvämningar med 186 stationer utspridda över avrinningsområdet. I centralen kör man data genom hydrologiska och meteorologiska modeller och kan på så sätt övervaka översvämningsriskerna i realtid och förutsäga nederbörd 72 timmar i förväg.

I Slovenien besökte vi en övervakningscentral som byggts som en del av ett projekt för att få fram pålitlig och rättvisande information om väder och vattenföring. I detta projekt ingick även

- en ny radar och 90 nya automatiserade väderstationer runt om i landet,
- två nya oceanografiska apparater för ett marint övervakningsnät som mäter våghöjd och vågriktning, havsströmmar och temperatur på havsytan,
- ett hydrologiskt prognossystem som bygger på modeller.

Hydrologisk mätstation vid Donau, Rumänien



Källa: Revisionsrätten.

66. Data från övervakningsstationer kan kompletteras med information från andra källor. I det avrinningsområde som besöktes i Italien kan medborgare genom det innovativa pilotprojektet WeSenseIT till exempel skicka in information via sociala medier och appar.

Dessa uppgifter analyseras sedan tillsammans med uppgifterna från övervakningsstationerna. Tanken med denna tvåvägskommunikation mellan medborgarna och myndigheterna är att den ska leda till att insatser sätts in snabbare om något händer. Enligt riskhanteringsplanen ska detta projekt utökas så att det omfattar hela avrinningsområdet.

De flesta medlemsstater som besöktes använde kostnads-nyttoanalyser och modeller när projekt skulle utformas, men förbättringar behövs

67. I alla besökta medlemsstater använde myndigheterna modellering och ett evidensbaserat arbetssätt för att kartlägga översvämningsriskerna (se **punkt 40**). Modelleringen användes som utgångspunkt för utformningen av översvämningsrelaterade projekt. Hydrologiska modeller var till exempel till hjälp när myndigheter skulle avgöra vilka åtgärder som behövdes (se **ruta 10** för exempel).

Ruta 10 – Målet att minska vattenståndet i det nederländska programmet "Utrymme för floden".

"Utrymme för floden" är ett infrastrukturprogram som avslutades 2015 och som kostade 2,3 miljarder euro. Genom projektet skulle man hantera de högsta högvattenföringarna där floden Rhen rinner in i Nederländerna, för att minska vattenståndet nedströms. Genom en modell som hade tagits fram av ett forskningsinstitut kunde man se vilka vattenstånd som man var tvungen att uppnå längs biflödena och sedan sattes mål för enskilda projekt upp utifrån det.

68. Förutom Italien och Portugal använde alla medlemsstater som besöktes kostnads-nyttoanalyser vid utformning och val av projekt. Det fanns dock olika typer av brister i dessa analyser. I Spanien var till exempel kostnads-nyttoanalysen fortfarande under utveckling och användes inte systematiskt eller på rätt sätt.

Att samordna genomförandet av översvämnings- och vattendirektiven gav i allmänhet upphov till samverkande effekter

69. I riskhanteringsplanerna i Italien, Slovenien och ett spanskt avrinningsområde strävade man även efter att följa vattendirektivet. I de italienska och slovenska riskhanteringsplanerna nämns åtgärder som samverkar mot målen i båda direktiven och andra som går emot det ena eller andra direktivet. I Italien kategoriserades cirka 25 % av

åtgärderna som samverkande, och endast 1 % som eventuellt motstridiga mot vattendirektivet.

70. Vi undersökte dock projekt i Bulgarien och Rumänien där översvämningsåtgärderna inte var i enlighet med vattendirektivet. De bulgariska myndigheterna hade inte i alla besökta projekt övervägt grön infrastruktur (se **punkterna 71–76**) som ett alternativt sätt att hålla kvar vatten uppströms⁴⁸ (se **ruta 11**). I Rumänien planerade myndigheterna att förstärka sex kilometer flodstrand med betong och sten utan att ha övervägt lösningar med grön infrastruktur.

Ruta 11 – Översvämningsrelaterade projekt i Bulgarien där förenligheten med vattendirektivet är satt på spel

Ingen miljökonsekvensutredning hade gjorts för de tre flodprojekt som vi besökte.

I ett projekt kläddes en flodfåra på nästan åtta kilometer in i betong. Denna förändring påverkade flodfårans ”goda status” som den måste ha enligt vattendirektivet. Vi hittade ett fält uppströms från en närliggande stad som skulle ha kunnat användas för naturlig vattenhållning.



Vattendraget i sitt naturliga tillstånd



Vattendraget efter projektet

Källa: Revisionsrätten.

⁴⁸ Det besökta kustskyddsprojektet ingår inte i denna bedömning.

Projekt med grön infrastruktur har många positiva effekter men kan vara svåra att genomföra i praktiken

71. I en aktuell rapport från Europeiska miljöbyrå⁴⁹ hävdas det att grön infrastruktur är ett kostnadseffektivt sätt att minska risken för översvämning. Kommissionen har vidtagit åtgärder, särskilt genom WG F, för att främja gröna lösningar, främst genom att ge ut vägledning⁵⁰. Vi undersökte i vilken utsträckning riskhanteringsplanerna innehöll grön infrastruktur som ett sätt att hantera översvämningsrisker och analyserade hur projekt med grön infrastruktur genomförts.

Grön infrastruktur är fokus i få av planerna

72. I Portugals och Spaniens riskhanteringsplaner ligger fokus på grön infrastruktur. I en av de spanska riskhanteringsplanerna bestod till exempel alla skyddsåtgärder av grön infrastruktur. I ett projekt i ett annat spanskt avrinningsområde såg vi en kombination av grå och grön infrastruktur (se **ruta 12**).

⁴⁹ Europeiska miljöbyråns rapport nr 14/2017 "[Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#)". Se även Europeiska miljöbyråns rapport nr 1/2016 "[Flood risks and environmental vulnerability - Exploring the synergies between floodplain restoration, water policies and thematic policies](#)".

⁵⁰ Se till exempel EU:s policydokument från arbetsgruppen för den gemensamma genomförandestrategin "[Natural Water Retention Measures](#)", teknisk rapport - 2014 – 082 och Europeiska kommissionens vägledning för naturliga vattenhållningsåtgärder "[A guide to support the selection, design and implementation of Natural Water Retention Measures in Europe - Capturing the multiple benefits of nature-based solutions](#)", 2015. Det finns även en särskild webbplats (<http://nwrm.eu>).

Ruta 12 – Kombination av gråa och gröna metoder i Spanien

Fas I av det projekt vi besökte pågick under perioden 2007–2013 då man byggde en vanlig rektangulär kanal i betong.

I fas II av projektet (2014–2020) breddade myndigheterna flodfåran med hjälp av miljövänliga metoder. Samtidigt som samma hydrauliska kapacitet upprätthölls flyttades en del av floden närmare sitt naturliga lopp, vilket innebär att kanalen inte behöver rensas lika mycket och att vattnet lättare kan rinna ut i naturliga vattenhållningsområden. Tack vare projektet har strandvegetationen kunnat återställas i enlighet med vattendirektivet. En del av floden är lätt för allmänheten att ta sig till, vilket gör att människor kan se fördelarna med lösningen.



Källa: Revisionsrätten.

73. Grön infrastruktur utgjorde dock ingen större del i de riskhanteringsplaner vi granskade i de sex andra medlemsstaterna. I Tjeckien bestod endast 15 % av skyddsåtgärderna av grön infrastruktur. I Italien rörde färre än 2 % av de 469 aktuella åtgärderna grön infrastruktur.

Hinder för att upprätta grön infrastruktur

74. I minst tre av medlemsstaterna fanns det aktörer som inte stödde grön infrastruktur. Sloveniens plan avsåg att främja grön infrastruktur, trots att medborgare och lokala beslutsfattare hade uttryckt att de föredrog grå infrastruktur som de ansåg skulle ge ett bättre skydd mot översvämningar. Vi fann också denna skepticism i Bulgarien, där ingen grön infrastruktur ännu hade kommit till stånd, trots att sådan infrastruktur finns med i det nationella åtgärdspaketet.

75. Vi har även sett att det finns praktiska hinder för att skapa grön infrastruktur. De rumänska myndigheterna hävdar till exempel att avsaknaden av ett fastighetsregister gör det avsevärt mycket svårare att skapa grön infrastruktur, eftersom man inte vet vem som

äger marken. I Bulgarien har myndigheterna inga rutiner för att hitta mark som skulle kunna passa för grön infrastruktur. De italienska och spanska myndigheterna förklarade att avsaknaden av grön infrastruktur beror på krångliga administrativa och rättsliga förfaranden och bristen på tillgänglig mark.

76. Även Ejflu skulle kunna användas för att finansiera gröna åtgärder mot översvämningar⁵¹. Trots det fann vi att det nuvarande begränsade utnyttjandet av Ejflu utgör ett annat hinder för grön infrastruktur (se **punkt 24**). De riskhanteringsplaner som vi granskade i Bulgarien, Italien, Portugal, Slovenien och Rumänien innehöll till exempel ingen medfinansiering från Ejflu för översvämningsrelaterade åtgärder. Även Europeiska kommissionen drog 2016⁵² slutsatsen att man i de flesta landsbygdsprogram inte tar till vara på möjligheterna att tillämpa naturliga vattenhållningsmetoder som kan vara bra hjälpåtgärder.

Det finns fortfarande vissa större utmaningar inför framtiden

77. En av motiveringarna till att införa översvämningsdirektivet var att man var tvungen att ta hänsyn till de växande riskerna för översvämning som klimatförändringarna medför. Det fastställs också i översvämningsdirektivet att klimatförändringarna innebär att översvämningar blir vanligare.

78. I de preliminära bedömningarna av översvämningsrisker i den första cykeln ska hänsyn tas till klimatförändringarnas inverkan, på grundval av tillgänglig information eller information som lätt kan fås fram⁵³. För den andra cykeln som börjar 2022 ska

⁵¹ När det gäller det mål som definierats för ESI-fonderna att de ska främja anpassning, riskförebyggande och riskhantering i samband med klimatförändringar kommer faktiskt den största delen av resurserna från Ejflu, närmare bestämt 76 % av medlen som anslagits för detta ändamål: <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](#)", 2016. I denna rapport undersöktes hur vattenfrågor behandlades i landsbygdsprogrammen 2014–2020.

⁵³ Artikel 4.2 i översvämningsdirektivet lyder: "På grundval av tillgänglig information eller information som lätt kan fås fram, exempelvis arkivuppgifter och undersökningar om utvecklingen på lång sikt, särskilt om hur klimatförändringarna påverkar förekomsten av

klimatförändringarnas sannolika inverkan på förekomsten av översvämningar beaktas i översynerna⁵⁴ av dessa preliminära bedömningar och de riskhanteringsplaner som medlemsstaterna satt samman.

79. I översvämningdirektivet rekommenderas även icke-strukturella åtgärder (se **punkt 16**), i de fall då sådana är lämpliga, och vi undersökte i vilken utsträckning medlemsstaterna hade använt metoder som översvämningförsäkringar och markanvändningsplanering i översvämningshanteringen.

Brist på aktuell kunskap om hur klimatförändringarna sannolikt påverkar förekomsten av översvämningar

80. De medlemsstater som besöktes kunde inte beräkna klimatförändringarnas inverkan på hur stora översvämningarna kan bli eller hur ofta eller var de kommer att inträffa. Att det kommer att bli fler plötsliga översvämningar antog man, men man hade ännu inte tagit någon hänsyn till det i översvämningmodellerna.

Brist på kunskap vad gäller klimatförändringarnas inverkan på pluviala översvämningar och nederbördsmonster

81. Bulgarien, Rumänien och Slovenien har inte tillräcklig information om klimatförändringarnas inverkan på nederbördsmonster och därav följande översvämningar och planerar att genomföra studier angående detta under den andra cykeln i översvämningdirektivet, som inleds 2022. De tjeckiska myndigheterna har räknat med mer nederbörd vår och höst men mindre under sommarn och vintern. Det tjeckiska meteorologiska institutet planerade inte att höja sannolikheten för översvämningar på grund av klimatförändringar i sina modeller.

översvämningar, ska en preliminär bedömning av översvämningrisker göras för att tillhandahålla en bedömning av möjliga risker”.

⁵⁴ Enligt artikel 14.4 i översvämningdirektivet.

82. När det gäller södra Europa har Europeiska miljöbyrån rapporterat att årsnederbörden i form av regn minskat på den iberiska halvön mellan 1960 och 2015⁵⁵. I samma rapport varnar man för en ökning av skador till följd av kortare och mer lokala plötsliga översvämningar. De italienska, portugisiska och spanska myndigheterna har dock inte kvantifierat klimatförändringarnas inverkan på sannolikheten för pluviala och fluviala översvämningar.

Tillräcklig hänsyn har inte tagits till stigande havsnivåer

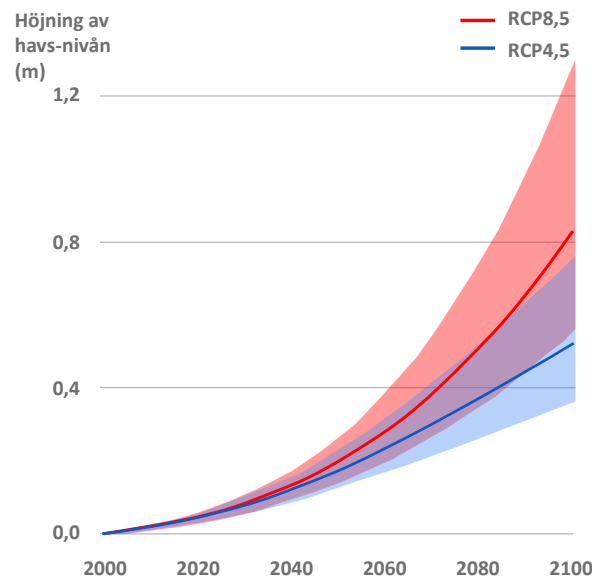
83. Den stigande havsnivån, orsakad av klimatförändringar, ökar risken för kustöversvämningar (se **punkterna 9, 10 och 13**). I den första cykeln i översvämningdirektivet hade de besökta medlemsstaterna med havskust (Bulgarien, Spanien, Italien, Nederländerna, Rumänien och Slovenien) i allmänhet märkt ut särskilda riskområden vid kusterna, förutom Portugal.

84. En viktig slutsats som WG F drog vid sitt arbetsseminarium om klimatförändringar i mars 2017 var att de flesta medlemsstater kalkylerade med klimatförändringar endast när de fastställde riskområden i kustområdena, och inte i inlandet. Vi tyckte även att det till största delen var oklart hur hänsyn hade tagits till framtida trender vad gäller stigande havsnivåer i de metoder som användes. Bulgarien var det enda undantaget. Där kunde man visa upp serier med värden för stigande havsnivåer orsakade av klimatförändringar med tre sannolikhetsnivåer i två scenarier.

85. Det kommer att bli allt viktigare att medlemsstater med stora städer, många invånare och mycket infrastruktur i kustområden är medvetna om hur mycket den globala och lokala havsnivån förväntas stiga. Hur högt havsnivåerna kan komma att stiga har beräknats fram till 2050. Det råder större osäkerhet om hur mycket de kommer att stiga från 2050 till 2100 (se **figur 6**), då stigningstakten kan komma att öka ännu mer.

⁵⁵ Europeiska miljöbyråns rapport nr 1/2017, "[Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#)", s. 82.

Figur 6 – Prognoser för stigande havsnivåer för 2000-talet



Representativa koncentrationsutvecklingsbanor eller RCP:er (av engelskans *Representative Concentration Pathways*) är möjliga utvecklingsscenarier för koncentrationen av växthusgaser, som används av IPCC. Fram till 2081–2100 förväntas RCP8,5 resultera i en ökning av lufttemperaturen vid jordytan, jämfört med (det förindustriella) medelvärdet 1850–1900, i ett sannolikt intervall på 3,2–5,4 °C (medelvärde 4,3 °C). RCP4,5 förväntas resultera i en temperaturökning i ett sannolikt intervall på 1,7–3,2 °C (medelvärde 2,4 °C).

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Mengel, Levermann et al. PNAS, 2016.

Medlemsstaterna använde i allmänhet historiska data, vilket innebär en risk för att hänsyn inte tas till förhöjda klimatrisker

86. Det finns inga krav i översvämningsdirektivet om att man i karteringsarbetet måste ta hänsyn till klimatförändringarnas inverkan på översvämningsriskerna. Vid karteringen av översvämningsrisker använde alla de besökta medlemsstaterna de översvämningsscenarier med tre sannolikhetsnivåer som de ska använda enligt översvämningsdirektivet (se **punkt 40**). Dessa sannolikhetsnivåer fastställs utifrån hur lång tid det är sannolikt att det dröjer innan en översvämning inträffar igen eller uttrycks som en procentandel som motsvarar sannolikheten för att översvämningen ska inträffa ett visst år. I denna ofta använda klassificering utgår man från historiska statistiska serier, där hänsyn endast tas till historiska hydrologiska och meteorologiska mönster. Ingen hänsyn tas dock till framtida

väderförhållanden eller till att översvämningar kan bli vanligare och allvarigare på grund av klimatförändringarna. Om man ska kunna ta hänsyn till dessa framtida förhållanden måste man ha tillräckliga förutsättningar för att kunna göra prognoser (se **punkterna 80–82**).

87. På samma sätt fann vi även att investeringsbeslut ofta hade fattats på grundval av riskbedömningar som byggde på den nivå av skydd som uttrycks som till exempel ”en på hundra” år. Detta kan leda till att fel investeringsbeslut fattas på grund av bristande kunskaper om hur riskerna ändrar karaktär till följd av de snabba klimatförändringarna (se **punkterna 4–13**).

88. Konsekvenserna av plötsliga översvämningar som uppkommer som en följd av längre perioder med kraftigare regn (se **punkterna 4, 8 och 82**) och effekterna av stigande havsnivåer (se **ruta 13**) kan underskattas, vilket innebär en risk för att investeringar hamnar under vatten eller döms ut tidigare än beräknat, att de alltså blir så kallade strandade tillgångar.

Ruta 13 – Beräkningar utifrån tidigare uppmätta nivåer utan anpassning till stigande havsnivåer

I norra Italien visade data som samlats in under de senaste 140 åren vid mätstationer i Venedig och Trieste att havsnivån stigit. I Trieste har havsnivån i genomsnitt stigit med 1,2 mm/år, och man kan även se att takten hade ökat under de senaste tjugo åren. I metoderna som myndigheterna använde för att förutsäga översvämningsscenarier har dock ingen hänsyn tagits till informationen om framtida högre havsnivåer.

I Rumänien har Svarta havet stigit sedan 1860: +33 cm på 145 år, det vill säga i genomsnitt 2,3 mm/år, vid Sulina och +13 cm på 70 år, det vill säga i genomsnitt 1,9 mm per år, vid Constanta. Även den högsta vattenföringen i Donau har ökat: +12 % på 165 år. I utformningen av projekt för översvämningsskydd hade ingen hänsyn tagits till klimatförändringarnas inverkan på de stigande havsnivåerna.

I de medlemsstater som valt privata översvämningförsäkringar var försäkringsgraden låg

89. I EU:s strategi för anpassning till klimatförändringarna rekommenderas följande som en viktig åtgärd: att ”främja försäkringar och andra finansiella produkter för klimathållbara

investeringar och affärsbeslut”⁵⁶. Försäkringspremier anpassade efter översvämningsrisker kan leda till att privatpersoner får upp ögonen för riskerna för översvämning och göra bebyggelse i översvämningsutsatta områden mindre attraktiv. Ersättning från försäkringar kan även underlätta den ekonomiska återhämtningen efter en inträffad katastrof. Enligt uppgifter från försäkringsbranschen⁵⁷ ersattes cirka 25 % av de översvämningsrelaterade förlusterna i Europa via försäkringar under perioden 1980–2017.

90. Kommissionen har i sin granskning av genomförandet av denna strategi i medlemsstaterna kommit fram till att försäkringsverktyget ännu inte är väl inbyggt varken i de nationella rutinerna för fattande av beslut om anpassning eller i bredare strategier för hantering av klimatrisker. Det som kommissionen ville med att ta fram EU-strategin var att öka användningen av försäkringar mot naturkatastrofer. Om försäkringsgraden inte ökar går inte översvämningspremierna ned, vilket i sin tur minskar efterfrågan på försäkringar ännu mer⁵⁸.

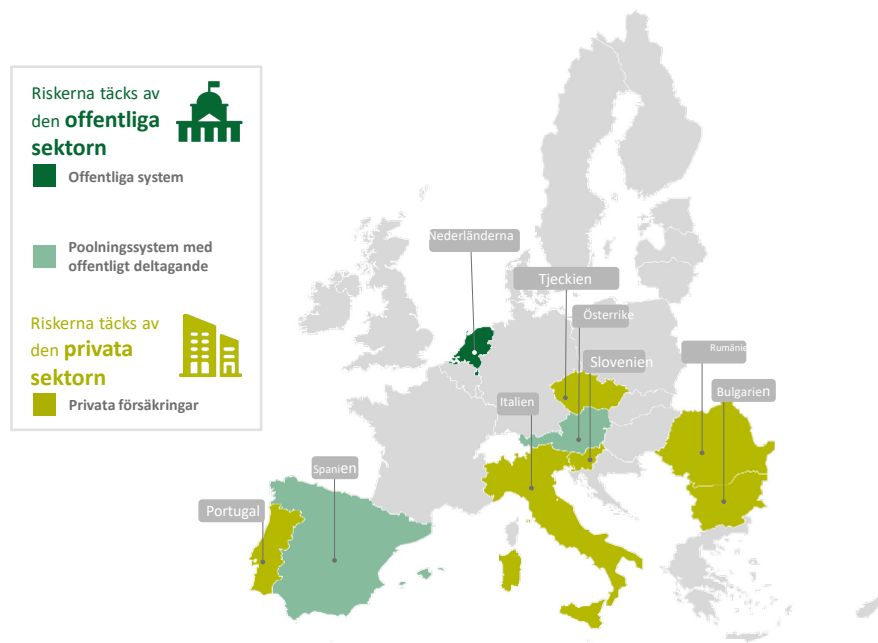
91. Vi kunde konstatera att försäkringsgraden är låg när det gäller försäkringar mot översvämning. Trots att det finns många olika försäkringsmodeller (se **figur 7**) var den vanligaste i de besökta medlemsstaterna icke-obligatoriska privata översvämningsförsäkringar. Denna modell tillämpas i Bulgarien, Tjeckien, Italien, Portugal och Slovenien. Även Rumäniens system är privat, och det är meningen att översvämningsförsäkring ska vara obligatorisk för bostäder. I Bulgarien, Italien och Rumänien var antalet personer med översvämningsförsäkring lågt (se **ruta 14**).

⁵⁶ COM(2013) 216 final, 16.4.2013, [En EU-strategi för klimatanpassning](#), s. 9.

⁵⁷ [NatCatService \(https://natcatservice.munichre.com\)](https://natcatservice.munichre.com).

⁵⁸ OECD, "[Flood Management of Flood Risk](#)", 2016, s. 58.

Figur 7 – Skala över system för översvämningsförsäkring i de granskade medlemsstaterna



Källa: Revisionsrätten.

Ruta 14 – Försäkringsskydd mot översvämnings

Tjeckien: År 2016 var 54 % av hushållen försäkrade mot naturkatastrofer, där inte bara översvämnings ingår.

Bulgarien: Cirka 10 % av hushållen och byggnaderna och 27 % av lantbruken är försäkrade mot översvämnings.

Italien: Cirka 1 % av bostäderna är försäkrade mot översvämnings.

Rumänien: De som inte har tecknat översvämningsförsäkring måste betala böter på upp till 110 euro. Trots det är endast en av fem bostäder försäkrade mot översvämnings.

92. OECD har också dragit slutsatsen att låga försäkringsgrader kan innebära högre tryck på att staten ska gå in och ersätta översvämningskador, vilket skulle hämma ökningen av försäkringsgraden⁵⁹. Vi hittade ett exempel på detta i Österrike, där en nyligen genomförd studie⁵⁹ har visat att det offentliga ersättningssystemet

⁵⁹ Europeiska kommissionen, "[Insurance of weather and climate related disaster risk: Inventory and analysis of mechanisms to support damage prevention in the EU: final report](#)", 2017, s. 109.

Katastrophenfonds kan leda till att försäkringsbranschen blir mindre benägen att ta ett större ansvar för att ersätta skador orsakade av extrema väderhändelser.

93. I Nederländerna förklarar de mycket höga riskerna⁶⁰ för potentiellt allvarliga kustöversvämningar eller bristande fördämningar behovet av insatser från offentligt håll. Det offentliga systemet för skydd och förebyggande åtgärder fungerar i praktiken som en kollektiv eller allmän försäkring mot kustöversvämningar.

94. I Spanien är det ett offentligt organ som har ansvar för systemet med försäkringsskydd för extraordinära risker, som översvämningar, i samarbete den privata sektorn. Vi fann positiva drag i finansieringsmetoden i detta system och i hur mycket egendom som ingår i det (se **ruta 15**).

Ruta 15 – Försäkringsskydd mot extraordinära risker i Spanien

I Spanien tar privata företag ut en extraavgift för extraordinära risker i försäkringsavtal och överför dessa medel till det offentliga organet Consorcio de compensación Seguros (CCS) varje månad, efter ett mindre avdrag för provision.

Vid skada som orsakats av vad som rättsligt definieras som extraordinär risk, till exempel översvämning, lämnar CCS ersättning till försäkringstagaren. Det offentliga organet utfärdar inte självt några försäkringar. Detta valfria skydd mot extraordinära risker måste vara kopplat till en försäkring på den aktuella egendomen.

Europeiska kommissionen^{Error! Bookmark not defined.} har uppskattat att försäkringsgraden när det gäller översvämningar på den spanska försäkringsmarknaden är över 75 % för hushåll och den kommersiella sektorn. CCS fungerar även som en viktig informationskälla för myndigheterna i Spanien när de utvärderar skador som orsakats av översvämningar, särskilt när de tar fram metoder för kostnads-nyttoanalyser.

⁶⁰ Cirka 60 % av landet ligger i översvänningsutsatta områden, där det bor cirka 9 miljoner människor och där cirka 70 % av BNP produceras.

Det fanns viss reglering om markanvändning och fysisk planering för att minska översvämningsrisker, men medlemsstaterna måste göra mer

95. Enligt översvämningsdirektivet måste även markanvändningsplanering och fysisk planering ingå i riskhanteringsplanerna. Sådan planering är viktig när det gäller att begränsa riskerna för människor och egendom i översvämningsutsatta områden (se **punkt 16**) och minska avrinningen från områden uppströms.

96. Vi kunde konstatera att alla medlemsstater som vi besökte hade infört någon form av regler för markanvändningsplanering som begränsar eller förbjuder vissa typer av verksamhet i översvämningsutsatta områden. I Österrike, Slovenien och Spanien var rutinerna för fysisk planering en tydlig del i hanteringen av översvämningsrisker (se **ruta 16**).

Ruta 16 – Exempel på fall då fysisk planering ingår i hanteringen av översvämningsrisker

I Österrike är områden där det finns risker förknippade med översvämningshot, forsar, laviner och erosion utmärkt i planer för hotade områden. Kommunernas markanvändnings- och stadsutvecklingsplaner innehåller information om hotade områden, och detta används som underlag för fortsatt planering.

De spanska myndigheterna uppgav antagandet av ett dekret om fysisk planering som en av de viktigaste effekterna av översvämningsdirektivet. Genom dekretet infördes strikta regler för markanvändning i de områden där sannolikheten för översvämningshot är medelhög.

97. I fem av de besökta medlemsstaterna var dock definitionerna av översvämningsutsatta områden inte alltid tydliga eller så fanns det inte alltid någon direkt koppling till de kartor över översvämningshotade områden som tagits fram i enlighet med översvämningsdirektivet. I Rumänien fanns det till exempel restriktioner för "översvämningsbara" områden, men vad som menas med detta begrepp var inte tydligt definierat, och i lagen fanns ingen hänvisning till översvämningskartorna. I lagtexterna fanns inga uppgifter varken om hur ofta det är sannolikt att översvämningshot ska inträffa eller om hur stora vattendjup som avses.

98. Riskhanteringsplanerna i Bulgarien, Tjeckien, Portugal och Rumänien innehöll ännu ej genomförda åtgärder som innebar att man skulle uppdatera planeringsreglerna eller bättre integrera markanvändningsplaneringen med hanteringen av översvämningsrisker, vilket visar

att man har insett att det nuvarande regelverket är bristfälligt. I Portugal pågår en nationell skyddsinsats för att fastställa vilka områden som är översvämningshotade enligt översvämningsscenarier. Syftet med insatsen är att det ska införas villkor för byggprojekt i områden med medelhög sannolikhet för översvämning och att förbjuda byggprojekt i områden där sannolikheten för översvämning är hög.

99. I alla besökta medlemsstater finns det rättsliga möjligheter att flytta egendom genom till exempel expropriering (se **figur 8**). Myndigheterna i de besökta medlemsstaterna förklarade dock att denna rätt sällan tillämpades eller att den endast tillämpades som en sista utväg. Det gällde alla medlemsstater, främst för att villkoren för att flytta egendom och människor är rättsligt svåra att uppfylla och kostnaderna höga.

Figur 8 – Exempel på expropriering i södra Spanien



Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från Spaniens ministerium för jordbruk och fiske, livsmedel och miljö.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

100. Vi konstaterade att översvämningsdirektivet överlag haft positiva effekter (se **punkterna 32–45**), särskilt när det gäller samordningen mellan kommissionen och medlemsstaterna (se **punkterna 33–37**) och bedömningen av översvämningsrisker (se

punkterna 38–40). Det fanns brister, men även några positiva exempel, när det gäller att anslå medel (se **punkterna 50–57**), rangordna de översvänningsrelaterade åtgärderna (se **punkterna 58–60**) och genomföra planerna för hantering av översvänningsrisker (se **punkterna 61–76**). De största framtida utmaningarna är fortfarande att klimatförändringar, försäkringar mot översvämningsskador och fysisk planering på ett tydligare sätt måste ingå i hanteringen av översvänningsrisker (se **punkterna 77–99**).

101. Översvänningsdirektivet har förbättrat samordningen mellan kommissionen och medlemsstaterna, liksom bedömningen av översvänningsriskerna. Översvänningsdirektivet bygger vidare på tidigare arbete, bland annat ett långvarigt samarbete mellan medlemsstaterna. Det tidigare gränsöverskridande samarbetet bestod dock till största delen av informationsutbyte och omfattade ingen internationell gemensam planering för gränsöverskridande avrinningsområden (se **punkterna 32–45**).

102. Målen i riskhanteringsplanerna var i allmänhet inte specificerade varken i siffror eller tid. I sju av de besökta medlemsstaterna fann vi att de politiska målen i riskhanteringsplanerna var för allmänt satta. Det gör det svårt att utvärdera resultaten och upprätta en ansvarsstruktur för de inblandande aktörerna (se **punkterna 47–49**).

Rekommendation 1 – Förbättra ansvarsskyldigheten

När **kommissionen** i sin roll som tillsynsansvarigt organ för översvänningsdirektivet ser över riskhanteringsplanerna i den andra cykeln, liksom i efterföljande cykler, bör kommissionen kontrollera att medlemsstaterna sätter upp mål i siffror och med tidsgränser för översvänningsrelaterade åtgärder, så att måluppfyllelsen går att mäta i enlighet med föreskrifterna i översvänningsdirektivet. Kommissionen bör informera alla medlemsstater om goda exempel på väl formulerade mål.

Måldatum för genomförande: mars 2022.

103. Vi kunde konstatera att finansieringskällorna, både nationella och från EU, endast delvis var angivna och säkrade och att finansieringen av gränsöverskridande investeringar var begränsad. Riskhanteringsplanerna är inte finansieringsplaner så beloppen i dem måste inte nödvändigtvis vara tillgängliga. Denna situation ökar osäkerheten vad gäller

finansieringen av översvämningsrelaterade åtgärder (se **punkterna 50–56**). Medlen till gränsöverskridande investeringar var begränsade (se **punkt 57**).

Rekommendation 2 – Förbättra fastställandet av finansieringsresurser i riskhanteringsplanerna, även för gränsöverskridande åtgärder

I översvämningsdirektivets andra cykel bör **kommissionen** i sin roll som tillsynsansvarigt organ för översvämningsdirektivet bedöma och rapportera om huruvida medlemsstaterna har

- (a) angett var de medel som behövs för investeringarna i riskhanteringsplanerna ska komma ifrån och fastställt en tidsplan för genomförandet baserat på tillgänglig finansiering,
- (b) övervägt gränsöverskridande investeringar för översvämningsrelaterade åtgärder för gemensamma vattendrag.

Måldatum för genomförande: mars 2022.

104. Rangordningsförfarandena för anslag av resurser till översvämningsrelaterade åtgärder bör vara tydligare kopplade till prioriteringarna i riskhanteringsplanerna. I sju av de besökta medlemsstaterna fanns det brister i dessa förfaranden. I fyra medlemsstater rangordnades till exempel projekt i hög grad efter hur fort de kunde påbörjas i stället för efter deras potentiella ändamålsenlighet (se **punkterna 58–60**).

105. För att kunna hantera översvämningsrisker behövs det data av bra kvalitet om väder, topografi, vattenbeskaffenhet och mänsklig verksamhet. Enligt vad vi kunde se var de medlemsstater som besöktes medvetna om nyttan med att investera i teknik och data för att kunna skapa modeller som kan användas i hanteringen av översvämningsrisker. I alla medlemsstater vi besökte kunde vi även se att modellering underlättade genomförandet av översvämningsrelaterade projekt (se **punkterna 63–67**).

106. De flesta besökta medlemsstater använde sig av kostnads-nyttoanalyser i utformningen och val av projekt. Vi träffade dock på fall då brister upptäcktes (se **punkt 68**).

Rekommendation 3 – Förbättra rangordningsförfarandena och säkra valuta för pengarna

När EU-medel begärs bör **kommissionen**, som tillsynsansvarigt organ enligt översvämningsdirektivet och principen om delad förvaltning, endast medfinansiera översvämningsåtgärder som rangordnats i enlighet med framtida riskhanteringsplaner. Medlemsstaterna bör i sin rangordning utgå från objektiva och relevanta kriterier, som

- en väl utförd kostnads-nyttoanalys i syfte att få bästa valuta för de investerade pengarna,
- i tillämpliga fall, ett kriterium där hänsyn tas till projektens gränsöverskridande effekt.

Måldatum för genomförande: mars 2022.

107. Att samordna genomförandet av översvämnings- och vattendirektiven gav i allmänhet upphov till samverkande effekter. I vissa riskhanteringsplaner ses tecken på att man har försökt att inte avvika från vattendirektivet. I Bulgarien och Rumänien besökte vi dock projekt som inte följer vattendirektivet (se **punkterna 69 och 70**).

Rekommendation 4 – Se till att medlemsstaterna följer vattendirektivet

Kommissionen bör som tillsynsansvarigt organ för översvämnings- och vattendirektiven kontrollera att ny infrastruktur mot översvämningsrisker som medlemsstaterna föreslår i sina riskhanteringsplaner är förenlig med vattendirektivet.

Måldatum för genomförande: januari 2019.

108. Att bygga grön infrastruktur har många positiva effekter. Det är ett kostnadseffektivt sätt att minska risken för översvämningsrisker, och kommissionen har vidtagit åtgärder för att främja gröna lösningar (se **punkt 71**). Grön infrastruktur kan även ge bra resultat som komplement till grå infrastruktur (se **punkt 72** och **ruta 12**).

109. Gröna lösningar kan dock vara svåra att genomföra i praktiken. I sex av de besökta medlemsstaterna låg fokus i riskhanteringsplanerna inte på grön infrastruktur. Förutom bristande stöd från olika inblandade parter i vissa fall fann vi även praktiska hinder för upprättande av grön infrastruktur, som att det inte fanns bra rutiner, inget fastighetsregister eller tillgänglig mark (se **punkterna 72–76**).

Rekommendation 5 – Kontrollera att medlemsstaterna har analyserat möjligheterna att genomföra gröna åtgärder som komplement till grå infrastruktur där så är lämpligt

Kommissionen bör som tillsynsansvarigt organ för översvämnings- och vattendirektiven kontrollera att medlemsstaterna i samtliga fall där man ansöker om medfinansiering från EU har analyserat möjligheterna att genomföra betydande gröna åtgärder enbart eller som komplement till gråa lösningar.

Måldatum för genomförande: januari 2019.

110. De medlemsstater som besöktes kunde inte beräkna klimatförändringarnas inverkan på hur stora översvämningarna kan bli eller hur ofta eller var de kommer att inträffa. Att plötsliga översvämningar kommer att bli vanligare antog man, men man hade ännu inte tagit någon hänsyn till det i översvämningsmodellerna (se **punkterna 81 och 82**).

111. Att havsnivån stiger till följd av klimatförändringar ökar risken för kustöversvämningar. De flesta medlemsstater hade tagit hänsyn till klimatförändringarna endast när de fastställde riskområden i kustområden. Men det var ofta oklart hur hänsyn hade tagits till framtida trender vad gäller stigande havsnivåer i de metoder som användes. Det kommer att bli allt viktigare för de flesta medlemsstater, särskilt de med stora städer, många invånare och mycket infrastruktur i kustområden, att vara medvetna om och planera för stigande havsnivåer (se **punkterna 83–85**).

112. Medlemsstaterna använde i allmänhet historiska data, vilket innebär en risk för att hänsyn inte tas till att riskerna blir högre och förändrade på grund av klimatförändringarna. I kartläggningen fastställs dessa sannolikhetsnivåer utifrån hur lång tid det är sannolikt att det dröjer innan en översvämning inträffar igen eller så uttrycks de som en procentandel som motsvarar sannolikheten för att en översvämning ska inträffa ett visst år. Sådana siffror framtagna utifrån historiska data återspeglar inte framtida väderförhållanden eller potentiella ändringar i hur ofta översvämningar inträffar och hur allvarliga de blir. Ofta påverkades även investeringsbeslut av denna bristande riskmedvetenhet. Konsekvenserna av plötsliga översvämningar och stigande havsnivåer kan underskattas, vilket innebär en risk för att investeringar döms ut tidigare än beräknat och blir så kallade strandade tillgångar (se **punkterna 86–88**).

Rekommendation 6 – Ta bättre hänsyn till klimatförändringarnas effekter i hanteringen av översvämningsrisker

A: **Kommissionen** bör som ansvarigt tillsynsorgan för översvämningsdirektivet kontrollera att riskhanteringsplanerna innehåller åtgärder för att förbättra kunskapen om vilken inverkan klimatförändringar har på översvämningsrisker, liksom åtgärder för att förbättra modelleringen av denna inverkan.

Måldatum för genomförande: juli 2019.

B: I sin översyn av de dokument som behövs för översvämningsdirektivets andra cykel bör **kommissionen** i sin roll som tillsynsansvarigt organ för översvämningsdirektivet kontrollera om medlemsstaterna

- (a) genom studier och forskning uppskattar och modellerar klimatförändringarnas inverkan på översvämningsriskerna,
- (b) tar fram lämpliga verktyg för bättre analyser och prognoser för
 - pluviala översvämningsrisker, inklusive plötsliga översvämningsrisker,
 - kustöversvämningsrisker på grund av stigande havsnivåer,
- (c) i de fall då klimatförändringarnas inverkan inte kan skattas i siffror planerar för flexibla åtgärder så att skyddsnivån kan justeras om det behövs.

Måldatum för genomförande: mars 2019 (preliminära bedömningar av översvämningsrisker) och mars 2022 (riskhanteringsplaner).

113. I dagens läge när de klimatrelaterade riskerna ökar (se **punkterna 4–13**) är försäkringar ett verktyg för hantering av översvämningsrisker (se **punkt 16**). Trots att det finns många olika försäkringsmodeller var den vanligaste i de besökta medlemsstaterna icke-obligatoriska privata översvämningsförsäkringar. I de medlemsstater som valt system med privata översvämningsförsäkringar var försäkringsgraden låg, vilket visar på ett marknadsmisslyckande. Enligt vad vi kunde se ledde samarbete mellan den offentliga och privata sektorn när det gäller översvämningsförsäkringar till en högre försäkringsgrad (se **punkterna 89–94**).

Rekommendation 7 – Informera allmänheten om fördelarna med översvämningsförsäkring och arbeta för att öka försäkringsgraden

Kommissionen bör i sin översyn av riskhanteringsplanerna i den andra cykeln kontrollera om medlemsstaterna har planerat åtgärder för att

- (a) öka allmänhetens kunskaper om fördelarna med försäkringsskydd mot översvämningsrisker,
- (b) öka försäkringsgraden, till exempel genom samarbete mellan offentlig och privat sektor när det gäller översvämningsförsäkringar.

Måldatum för genomförande: mars 2022.

114. Vissa regler för markanvändning och fysisk planering för att minska risken för översvämnning har införts, men medlemsstaterna behöver göra mer. I alla de besökta medlemsstaterna fanns någon typ av regler för markanvändningsplanering som begränsar eller förbjuder vissa typer av verksamhet i översvämningsutsatta områden. Vi hittade exempel på medlemsstater där rutinerna för fysisk planering uppenbarligen var en del i hanteringen av översvämningsrisker (se **punkterna 95 och 96**).

115. Vissa nationella regler för markanvändning och fysisk planering var dock inte tillräckligt specifika eller fullständiga för att risken för översvämnning skulle kunna anses vara tillräckligt beaktad. I vissa riskhanteringsplaner nämndes att man i framtiden skulle uppdatera planeringsreglerna eller på ett bättre sätt integrera markanvändningsplaneringen med hanteringen av översvämningsrisker, vilket innebär att man alltså såg brister i de regelverk som gällde, men dessa åtgärder hade ännu inte genomförts. Trots att det fanns rättsliga möjligheter att flytta egendom, till exempel genom expropriering, användes dessa sällan eller endast som en sista utväg (se **punkterna 97–99**).

Rekommendation 8 – Undersök hur riskhanteringsplanerna överensstämmer med reglerna för markanvändningsplanering

Som tillsynsansvarigt organ för översvämningsdirektivet bör **kommissionen**

- (a) kontrollera om medlemsstaterna inom ramen för sina riskhanteringsplaner har undersökt om reglerna för markanvändningsplanering är lämpligt utformade och faktiskt följs i områden som riskerar att översvämmas,
- (b) sprida bästa praxis och vägledning till medlemsstaterna.

Måldatum för genomförande: mars 2020.

Denna särskilda rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Nikolaos Milionis som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 19 september 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

BILAGA I**OLIKA TYPER AV ÖVERSVÄMNINGSRELATERADE PROJEKT**

Svämplan som också används som betesmark för en ekologisk mjölkgård (Nederländerna)



Flodvall med borttagbara sektioner som innebär att man kan låta en flodstrand svämma över och skydda den andra stranden som är tätbefolkad (Slovenien)



Torr vattenmagasin där vatten kan lagras tillfälligt för att minska risken för att städerna nedströms svämmas över. Det 110 hektar stora vattenmagasinet används även för jordbruk (Italien)



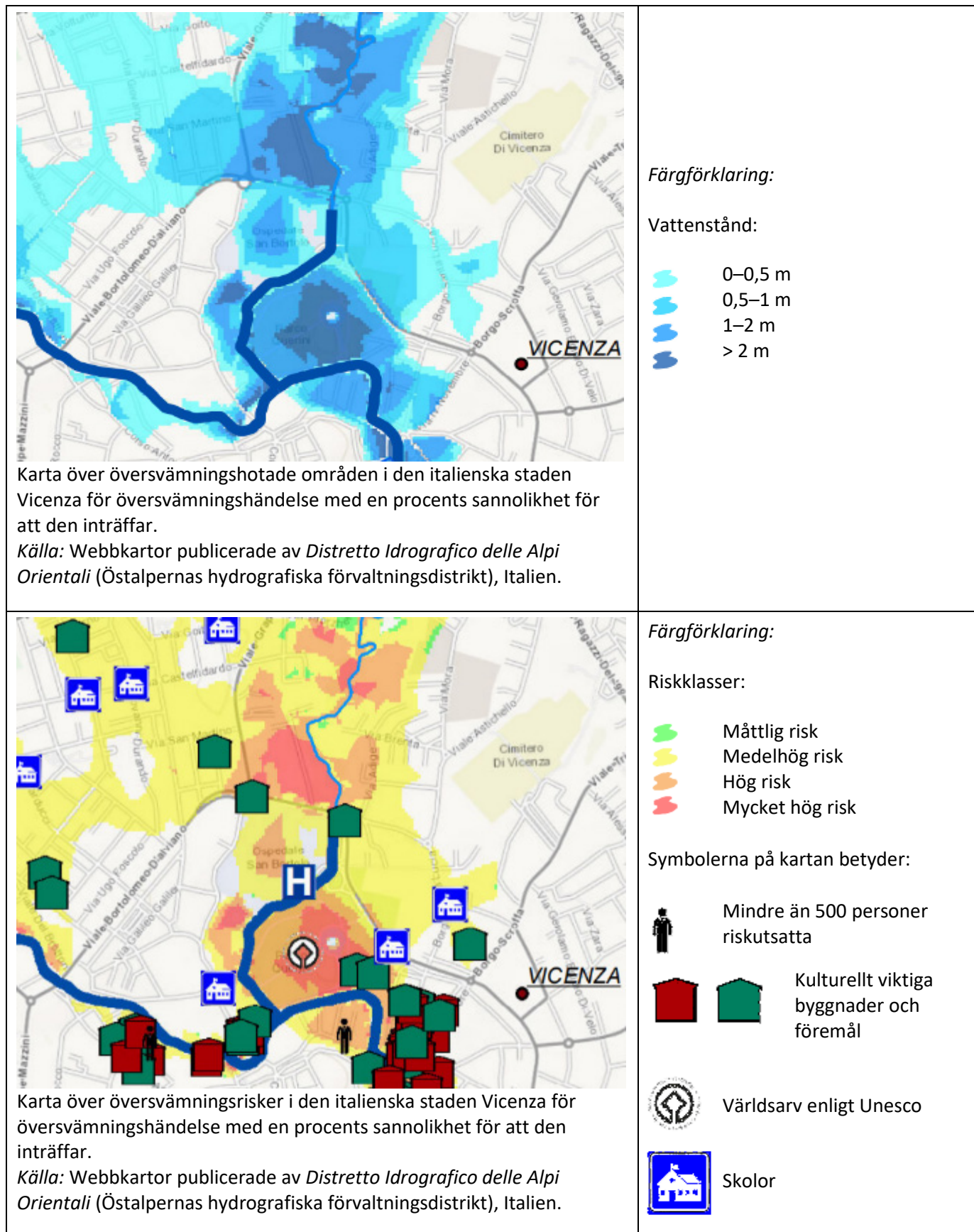
Kustvall som skyddar ett bostadsområde från översvämning. Vallen kan höjas i framtiden om översvämningsrisken ökar (Bulgarien)



200 meter lång mur där två floder flyter samman och där översvämning skett förut (Spanien)

Nätverk med meteorologisk övervakning som samlar in data som används i modellering och riskbedömningar, vilket bidrar till evidensbaserat beslutsfattande (Portugal)



BILAGA II**EXEMPEL PÅ KARTOR ÖVER ÖVERSVÄMNINGSHOTADE OMRÅDEN OCH ÖVERSVÄMNINGSRISKER**

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

ÖVERSVÄMNINGSDIREKTIVET: FRAMSTEG HAR GJORTS VAD GÄLLER RISKBEDÖMNINGAR, MEN PLANERING OCH GENOMFÖRANDE MÅSTE FÖRBÄTTRAS

SAMMANFATTNING

V. Medlemsstaterna ansvarar för att ange och säkra finansieringskällorna. Det finns möjligheter till EU-stöd för relaterade projekt, inbegripet gränsöverskridande sådana (genom det europeiska territoriella samarbetet [Interreg] har stöd getts till flera olika investeringar i åtgärder för att förebygga översvämningar samt i beredskaps- och insatsåtgärder). Med tanke på EU:s begränsade budget har medlemsstaterna dock också en viktig roll att spela. Verksamheter kopplade till makroregionala strategier¹, till exempel EU-strategin för Donauområdet, innebär att man lättare kan utforma nationell verksamhet genom att inta ett transnationellt synsätt, vilket också är fallet när det gäller nationella program mot naturkatastrofer i flera länder.

VI. För perioden 2021–2027 har kommissionen föreslagit att myndigheter som förvaltar sammanhållningspolitiska program måste ”säkerställa att de utvalda insatserna innebär det bästa förhållandet mellan stödbeloppet, den verksamhet som genomförs och förverkligandet av målen”. En kostnads-nyttoanalys kan vara ett effektivt verktyg för att genomföra detta krav.

Kommissionen kommer att fortsätta främja och stödja användningen av den fastställda metoden med kostnads-nyttoanalyser.

Kostnads-nyttoanalyser är ett krav under programperioden 2014–2020 för investeringar som finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) eller Sammanhållningsfonden, vilka utgör större projekt i den mening som avses i artikel 100 i förordningen om gemensamma bestämmelser². Dessutom utfärdade kommissionen i december 2014 en handledning för kostnads-nyttoanalys för programperioden 2014–2020 som fungerar som ett utvärderingsverktyg för sammanhållningspolitiken 2014–2020.

I översvämningsdirektivet (artikel 7) nämns fysisk planering, markanvändning, vattenhållningsförmåga, naturliga översvämningsplan och kontrollerad översvämning av vissa områden, som alla är viktiga för att främja grön infrastruktur framför s.k. gråa lösningar. Grön infrastruktur måste dock inte användas enligt de rättsliga bestämmelserna för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna), översvämningsdirektivet och ramdirektivet för vatten.

VIII.

Första strecksatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 1.

Andra strecksatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 2.

Tredje strecksatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 3.

Fjärde strecksatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendationerna 4 och 5.

¹ En makroregional strategi är en av Europeiska rådet godkänd integrerad ram, som kan få stöd från bl.a. de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Ramen gör det möjligt för medlemsstater och tredjeländer i samma avgränsade geografiska område att tillsammans ta itu med områdesrelaterade utmaningar. Länderna gagnas därigenom av ett stärkt samarbete som bidrar till uppnåendet av ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Se http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013.

Femte strecksatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendationerna 6 och 7.

Sjätte strecksatsen: Kommissionen hänvisar till sitt svar på rekommendation 8.

INLEDNING

17. Initiativet rescEU som leds av generaldirektoratet för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder (Echo) kan också vara viktigt för EU:s bidrag till att förebygga eller mildra de negativa effekterna av översvämningar³.

21. För att ESI-fonderna säkert ska användas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt utarbetade medlemsstaterna vid programperiodens början ett partnerskapsavtal där de angav sin strategi samt sina prioriteringar och regler för fondernas genomförande, inbegripet komplementariteten och samordningen med andra stödinstrument på EU-nivå samt på nationell/regional nivå.

22. När det gäller Eruf och Sammanhållningsfonden skickas uppgifter in om samtliga risker.

24. För att förbättra de uppgifter som samlas in har kommissionen föreslagit en mer detaljerad indelning för nästa fleråriga budgetram 2021–2027, inbegripet uppgifter om anslag från Eruf och Sammanhållningsfonden till *Åtgärder för anpassning till klimatförändringarna och förebyggande och hantering av klimatrelaterade risker: översvämningar (inklusive åtgärder för ökad medvetenhet, civilskydd och system och infrastrukturer för katastrofhantering)* och en resultatindikator för *Befolkning som omfattas av åtgärder för skydd mot översvämning*.

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EAFRD) stöder riskhantering inom jord- och skogsbruket, vilket kan innefatta förebyggande av översvämningar, återställande av jord- och skogsbruksmöjligheter som gått förlorade till följd av översvämningar och utnyttjande av riskhanteringsinstrument (t.ex. försäkringar och värdepappersfonder). Totala offentliga utgifter: omkring 4,8 miljarder euro, varav cirka 0,7 miljarder euro har spenderats så här långt. Andra landsbygdsprogramåtgärder kan indirekt bidra till att förhindra översvämningar och minska den skada som dessa orsakar.

IAKTTAGELSER

Ruta 6 – EU:s finansieringsprogram: en viktig finansieringskälla för riskhanteringsplanerna

Kommissionen påminner om att ESI-fondprogrammen och riskhanteringsplanerna avser olika tidsperioder.

Tredje stycket: Mer allmänt anslås 479 miljoner euro till anpassning, riskförebyggande och riskhantering med avseende på klimatförändringarna, inklusive till riskhanteringsprojekt avseende översvämningar, genom insatsområde 5 i det rumänska operativa programmet för stora infrastrukturprojekt.

55. I det spanska partnerskapsavtalet med avseende på ESI-fonderna hänvisas det till de autonoma regionerna som har huvudsaklig behörighet inom området för riskförebyggande och riskhantering. När det i swot-analysen⁴ konstaterades särskilda brister i riskförebyggandet och riskhanteringen

³ Se kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet och Regionkommittén *Att stärka EU:s katastrofhantering: RescEU Solidaritet och ansvar* (av den 23 november 2017, COM(2017) 773 final) (https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/eu_disaster_management_rescue.pdf) och förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen // COM(2017) 772 final // 2017/0309 (COD) (https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/decision_rev1313_772final.pdf) Se följande sida: https://ec.europa.eu/echo/news/resceu_en

⁴ Starka och svaga sidor, möjligheter och hot (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats).

togs detta med som ett prioriterat finansieringsområde i de relevanta operativa programmen Under innevarande period avser Spanien att vidta åtgärder för riskförebyggande och riskhantering, inbegripet översvämningsåtgärder, inom fyra regionala operativa program. Dessa program genomförs i Galicien, Baskien, Andalusien och Kanarieöarna.

56. Rumänien avser att använda 35 % av det totala anslaget för insatsområdet *Främja anpassning, riskförebyggande och riskhantering i samband med klimatförändringar* i programmet (se kommissionens svar på ruta 6) till ett kusterosionsprojekt som är inriktat på erosionsrisken, gynnar lokalsamhällen och bidrar till Natura 2000.

57. Utöver informationsutbyte (som är en av de verksamheter som medfinansieras genom gränsöverskridande projekt) har det europeiska territoriella samarbetet (Interreg) gett stöd till flera andra investeringar i åtgärder för att förebygga översvämningar samt i beredskaps- och insatsåtgärder.

Trots att samarbetsprojekt i sig utgör en begränsad del av EU-budgeten är den sammantagna effekten av dessa desto större, eftersom de kan driva fram stora nationella investeringar genom internationell (transnationell) samordning.

60. När det gäller ESI-fonderna ansvarar de nationella myndigheterna för att fastställa kriterier för val av insatser, utfärda förslagsinfordringar, göra utvärderingar och välja vilka projekt som ska finansieras.

64. Topografiska data och markanvändningsdata i Rumänien kommer att ingå i det fastighetsregisterprojekt som planeras inom ramen för det regionala operativa programmet (265 miljoner euro).

68. Kostnads-nyttoanalyser måste användas under programperioden 2014–2020 för investeringar som finansieras av Eruf eller Sammanhållningsfonden och som går till större projekt i den mening som avses i artikel 100 i förordningen om gemensamma bestämmelser⁵. Detta framgår av artikel 101 i nämnda förordning, där det anges vilka uppgifter som är nödvändiga för godkännande av större projekt. Enligt led c krävs för varje större projekt en kostnads-nyttoanalys, där det ingår en ekonomisk och finansiell analys samt en riskbedömning. I bilaga II till kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/207 av den 20 januari 2015 fastställs dessutom närmare uppgifter om vilken information om den finansiella analysen, den ekonomiska analysen, riskbedömningen och sårbarhetsanalysen som måste finnas med i ansökningsformuläret för större projekt. Dessutom utfärdade kommissionen i december 2014 en handledning för kostnads-nyttoanalys för programperioden 2014–2020, vilken fungerar som ett utvärderingsverktyg för sammanhållningspolitiken 2014–2020. Detta är en uppdatering av den tidigare handledningen, som användes för programperioden 2007–2013.

70. Kommissionen noterar revisionsrättens iakttagelser och kommer att göra en ytterligare bedömning av frågan i enlighet med kommissionens meddelande *EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämnning* av den 19 januari 2017.

73. I Tjeckien stöder man grön infrastruktur inte bara som en översvämningsåtgärd. Många projekt får stöd som naturskyddsverksamhet eftersom de indirekt bidrar till riskhanteringsplanernas mål.

74. När det gäller Bulgarien anser kommissionen att målen i den nationella strategin för biologisk mångfald 2020 harmonierar med EU:s strategi för grön infrastruktur. Bulgarien avser att integrera sitt nationella miljönätverk i det europeiska och i det globala miljönätverket och införa

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013.

gränsöverskridande skyddade områden, zoner och korridorer. De första skyddade våtmarkerna av gränsöverskridande karaktär inom ramen för Ramsarkonventionen tillkännagavs 2013 och stod under Bulgariens och Rumäniens delade förvaltning: Silver – Yezerul Calarasi, Ostrov Belene – Suhaia och Ibisha – Bistrets. Bulgarien ingår i initiativet Europas gröna bälte.

75. När det gäller Rumänien ska det fastighetsregisterprojekt som nämns i svaret på punkt 64 genomföras under innevarande programperiod.

När det gäller Bulgarien har en rad verksamheter⁶ genomförts, däribland en bedömning av strandlivsmiljöernas tillstånd och ändrade vattendrags påverkan på den biologiska mångfalden i flodernas nedre delar. I den nationella planen för de viktigaste våtmarkerna i Bulgarien 2013–2022 fastställs prioriteringar avseende skydd, underhåll och återställande samt övergripande åtgärder för bevarande och hållbar användning av våtmarker⁷. Bulgarien står dock inför flera utmaningar när det gäller genomförandet av grön infrastruktur.

76. Den rättsliga ramen för Ejflu ger medlemsstaterna en uppsättning verktyg som de kan välja att använda för att främja riskhanteringen inom jord- och skogsbruket.

Kommissionen är positivt inställd till användningen av grön infrastruktur, men det är upp till medlemsstaterna själva att fatta beslut, baserade på deras uppskattningar av behoven av att vidta översvämningsåtgärder, däribland åtgärder för grön infrastruktur.

Definitionen av begreppet grön infrastruktur bör dock fastställas på medlemsstatsnivå inom ramen för en (icke-obligatorisk) strategi för grön infrastruktur, som de flesta medlemsstater inte har tagit fram än.

Såsom nämns i svaret på punkt 24 kan andra åtgärder inom landsbygdsprogrammet indirekt bidra till att förebygga översvämningsrisker (insatser för att minska utsläppen av växthusgaser och ammoniak) och minska den skada som översvämningsrisker orsakar (t.ex. genom att bevara vegetation i marken för att förhindra erosion).

77. Kampen mot klimatförändringarna är en av kommissionens politiska prioriteringar. Utöver översvämningsdirektivet har kommissionen, särskilt inom ramen för strategin för en energiunion, infört ett omfattande paket med lagstiftning och andra instrument för att begränsa klimatförändringarna (minskade växthusgasutsläpp) och för klimatanpassning (till klimatförändringarnas effekter).

87. Investeringsbeslut och finansieringsprioriteringar omfattas av nationell eller regional behörighet beroende på planeringsnivå. När privata investeringar är önskvärda fattas beslutet utifrån de privata medel som finns tillgängliga.

90. Den rättsliga ramen för Ejflu ger medlemsstaterna en uppsättning verktyg som de kan välja att använda för att främja riskhanteringen inom jord- och skogsbruket.

Syftet med den senaste ändringen av förordning (EU) nr 1305/2013 (förordningen om stöd för landsbygdsutveckling) var att åtgärda några av de problem som gjorde det svårt för medlemsstaterna att använda sig av riskhanteringsinstrument. Medlemsstater får nu bland annat bevilja stöd för försäkringsavtal som täcker produktionsförluster på mer än 20 % av den

⁶ Dessa verksamheter handlar om olika åtgärder i den nationella planen för bevarande av biologisk mångfald 2005–2010.

⁷ Planen inbegriper åtgärder för fysisk och funktionell återanslutning av våtmarker i linje med konceptet grön infrastruktur. En rad lokala återställandeinitiativ har tagits, vilka ofta inkluderar partnerskap mellan icke-statliga organisationer, lokala aktörer och förvaltningsmyndigheter för skyddade områden.

genomsnittliga årsproduktionen. Avtalen får även täcka förluster till följd av översvämningar. Instrumenten får användas förutsatt att medlemsstaterna inför dem i sina landsbygdsprogram.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Rekommendation 1 – Förbättra ansvarsskyldigheten

Kommissionen godtar rekommendationen.

När det gäller de andra riskhanteringsplanerna föreskrivs det följande i bilagan till översvämningsdirektivet: ”En utvärdering av vilka framsteg som har gjorts för att nå de mål som avses i artikel 7.2”. Kommissionen kontrollerar redan, som en del av sin utvärdering av medlemsstaternas första riskhanteringsplaner, huruvida medlemsstaterna har fastställt kvantifierbara och tidsbundna mål, och resultaten kommer att delas med medlemsstaterna (och eventuellt med allmänheten) för att bästa praxis ska spridas.

Varje medlemsstat bör därför fastställa en metod för detta ändamål. I direktivet anges det dock inte hur medlemsstaterna ska utvärdera de framsteg som har gjorts för att nå målen, och det finns heller ingen uttrycklig indikator fastställd i det rättsliga instrumentet som skulle kunna användas som grundscenario eller proxyvariabel för att jämföra framstegen.

I linje med artikel 16 i översvämningsdirektivet ska kommissionen lägga fram regelbundna rapporter för Europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktivet. Den första rapporten ska offentliggöras i december 2018 och därefter vart sjätte år. Kommissionen tror därför att rekommendationen kommer att ha genomförts fullt ut i december 2024.

103. EU-stöd kan fås för relaterade projekt, inbegripet gränsöverskridande sådana (se svaret på punkt 57), men med tanke på EU:s begränsade budget har medlemsstaterna också en viktig roll att spela. När det gäller finansiering av gränsöverskridande investeringar är den sammantagna effekten av samarbetsprojekt stor, trots att de i sig utgör en begränsad del av EU-budgeten, eftersom de kan driva fram stora nationella investeringar genom internationell (transnationell) samordning. Verksamheter kopplade till makroregionala strategier⁸, till exempel EU-strategin för Donauområdet, innebär att man lättare kan utforma nationell verksamhet genom att inta ett transnationellt synsätt, liksom är fallet när det gäller nationella program mot naturkatastrofer i flera länder. Flera makroregionala projekt har genomförts eller utvecklats inom området för vattenförvaltning och miljörisker, särskilt översvämningsrelaterade risker, som förvärras av klimatförändringarna.

Rekommendation 2 – Förbättra fastställandet av finansieringsresurser i riskhanteringsplanerna, även för gränsöverskridande åtgärder

Kommissionen godtar delvis rekommendationen.

Redan vid sin bedömning av medlemsstaternas första riskhanteringsplaner kontrollerar kommissionen huruvida medlemsstaterna 1) har funnit finansieringskällor, 2) fastställt en tidsplan och 3) granskar i vilken mån gränsöverskridande samarbete sker (inbegripet i fråga om gemensamma åtgärder). Kommissionen kommer att offentliggöra resultaten senast i december 2018. Kommissionen har dock inte behörighet att kontrollera huruvida de

⁸ En makroregional strategi är en av Europeiska rådet godkänd integrerad ram, som kan få stöd från bl.a. de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Ramen gör det möjligt för medlemsstater och tredjeländer i samma avgränsade geografiska område att tillsammans ta itu med områdesrelaterade utmaningar. Länderna gagnas därigenom av ett starkt samarbete som bidrar till uppnåendet av ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Se http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

finansieringskällor som medlemsstaterna fastställt i riskhanteringsplanerna harmonierar med tillgänglig finansiering (som inte nödvändigtvis måste utgöra medfinansiering från EU:s sida). Skälet är att kommissionen då skulle behöva ha tillgång till och kontrollera medlemsstaternas budgetbestämmelser, även på nivån för enskilda investeringar.

I linje med artikel 16 i översvämningsdirektivet ska kommissionen lägga fram regelbundna rapporter för Europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktivet. Den första rapporten ska offentliggöras senast i december 2018 och därefter vart sjätte år. Kommissionen tror därför att rekommendationen kommer att ha genomförts fullt ut senast i december 2024.

104. Detta är en fråga om nationell behörighet, planering och valmöjligheter.

Rekommendation 3 – Förbättra rangordningsförfarandena och säkra valuta för pengarna

Kommissionen godtar inte rekommendationen.

Kommissionen intar en ståndpunkt endast i fråga om rekommendationens första del (medfinansiering av översvämningsåtgärder som rangordnats i enlighet med framtida riskhanteringsplaner), eftersom den andra meningen (medlemsstaternas rangordning) är en rekommendation till medlemsstaterna.

Redan nu kontrollerar kommissionen, i sin bedömning av medlemsstaternas första riskhanteringsplaner, huruvida och hur medlemsstaterna har rangordnat sina åtgärder och kommer att offentliggöra resultaten senast i december 2018. Kommissionen noterar dock att det i bilagan till direktivet endast krävs en ”beskrivning av prioriteringar” och en ”sammanfattning av [...] åtgärder och deras prioriteringar”, vilket innebär att texten inte innehåller något krav om att medlemsstaternas rangordningsmetoder ska godkännas eller förkastas utifrån särskilda kriterier.

Enligt ESI-fondernas rättsliga bestämmelser har kommissionen ingen sådan roll under delad förvaltning när det gäller att fastställa kriterier för val av insatser, utfärda förslagsinfordringar, göra utvärderingar och välja vilka projekt som ska finansieras. Det är medlemsstaternas uppgift att ombesörja detta. Detta har inte förändrats i kommissionens förslag för perioden 2021–2027.

Som förhandsvillkor för finansiering (s.k. nödvändiga villkor) från Eruf/Sammanhållningsfonden har kommissionen för perioden 2021–2027 föreslagit att investeringar i riskförebyggande och riskhantering måste harmoniera med en nationell eller regional katastrofhanteringsplan. Denna metod liknar den som tillämpats under perioden 2014–2020, men den har förstärkts och innebär att man kan undersöka alla risker på ett integrerat sätt.

Kommissionen noterar att rekommendationen när det gäller kostnads-nyttoanalysen riktar sig till medlemsstaterna och ger sitt stöd till denna. För perioden 2021–2027 har kommissionen föreslagit att förvaltande myndigheter för sammanhållningspolitiska program måste ”säkerställa att de utvalda insatserna innebär det bästa förhållandet mellan stödbeloppet, den verksamhet som genomförs och förverkligandet av målen”. En kostnads-nyttoanalys kan vara ett effektivt verktyg för att genomföra ovannämnda krav.

Kommissionen kommer att fortsätta främja och stödja användningen av den fastställda metoden med kostnads-nyttoanalyser.

Första strecksatsen: I översvämningsdirektivet anges följande: ”Riskhanteringsplanerna ska beakta relevanta aspekter, **t.ex.** kostnad och nytta [...]” (artikel 7.3, fetmarkering tillagd). Därför skulle man kunna hävda att kostnad och nytta ges som exempel på de aspekter som ska beaktas, och att ett beaktande av kostnad och nytta inte är detsamma som en kostnads-nyttoanalys. Vidare betonar kommissionen det som sägs i bilagan till direktivet, nämligen att en kostnads-nyttoanalys som används för att bedöma åtgärder med transnationella konsekvenser ska ingå i riskhanteringsplanen, **om en sådan finns tillgänglig** (fetmarkering tillagd).

Andra strecksatsen: Ett relevant kriterium som medlemsstaterna ska använda finns redan i översvämningsdirektivet (artikel 7.4): ”Av solidaritetsskäl ska riskhanteringsplaner som fastställs i en medlemsstat inte inbegripa åtgärder som genom sin omfattning eller sina konsekvenser avsevärt ökar översvämningsrisker uppströms eller nedströms i andra länder i samma avrinningsområde eller delavrinningsområde, såvida de berörda medlemsstaterna inte har samordnat dessa åtgärder och enats om en lösning inom ramen för artikel 8.”

Rekommendation 4 – Följ vattendirektivet systematiskt

Kommissionen godtar rekommendationen.

Redan nu kontrollerar kommissionen, i sin bedömning av medlemsstaternas första riskhanteringsplaner, huruvida medlemsstaterna har infört bestämmelser och samordnar sina insatser inom ramen för översvämnings- och vattendirektiven och huruvida vattendirektivets miljömål beaktas. Kommissionen kommer att offentliggöra resultaten senast i december 2018.

Kommissionen betonar att artikel 4.7 i vattendirektivet måste tillämpas korrekt när det gäller nya modifieringar (inbegripet infrastruktur mot översvämningsrisker) i en vattenförekomst. När det gäller stöd till medlemsstaterna offentliggjordes en handledning för den gemensamma genomförandestrategin för genomförandet av artikel 4.7 i vattendirektivet i januari 2018 på webbplatsen för kommunikations- och informationsresursen för förvaltningar, företag och privatpersoner (CIRCABC)⁹.

Kommissionen kommer också att undersöka fall som upptäckts eller kommit till kommissionens kännedom och som äventyrar förverkligandet av vattendirektivets mål, i linje med kommissionens meddelande från 2017 *EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning*.

Kommissionen anser att detta är kommissionens ständiga uppgift i sin roll som fördragets väktare.

Rekommendation 5 – Kontrollera systematiskt om det är möjligt att genomföra gröna åtgärder som komplement till grå infrastruktur där så är lämpligt

Kommissionen godtar delvis rekommendationen.

I linje med artikel 7 i översvämningsdirektivet kontrollerar kommissionen redan nu, i sin bedömning av medlemsstaternas första riskhanteringsplaner, huruvida medlemsstaterna har vidtagit åtgärder avseende den naturliga vattenhållningsförmågan (en särskild typ av grön infrastruktur som kan mildra översvämningsrisker) och huruvida naturvård ingår i riskhanteringsplanerna. Kommissionen kommer att offentliggöra resultaten senast i december 2018.

Kommissionen rekommenderar redan grön infrastruktur, där så är relevant, i projekt som medfinansieras av EU. Enligt ESI-fondernas rättsliga bestämmelser har dock kommissionen ingen sådan roll under delad förvaltning. Kommissionen kan därför inte kontrollera att medlemsstaterna har undersökt möjligheten att genomföra betydande gröna åtgärder varje gång medfinansiering från EU:s sida utnyttjas.

Rekommendation 6 – Ta hänsyn till klimatförändringarnas effekter i hanteringen av översvämningsrisker

Kommissionen godtar rekommendationen.

A. Kommissionen gör redan en bedömning av på vilket sätt medlemsstaterna har beaktat klimatförändringarna i sina riskhanteringsplaner och kommer att offentliggöra resultaten senast i

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

december 2018. Kommissionen kommer regelbundet att bedöma och rapportera om hur medlemsstaterna har beaktat klimatförändringarnas påverkan i linje med artiklarna 14.4 och 16 i översvämningsdirektivet.

Måldatum för genomförande: I linje med artikel 16 i översvämningsdirektivet ska kommissionen lägga fram regelbundna rapporter för Europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktivet. Den första rapporten ska offentliggöras senast i december 2018 och därefter vart sjätte år. Kommissionen tror därför att rekommendationen kommer att ha genomförts fullt ut i december 2024.

Rekommendation 7 – Informera allmänheten om fördelarna med översvämningsförsäkring och arbeta för att öka försäkringsgraden

Kommissionen godtar delvis rekommendationen.

Enligt översvämningsdirektivet måste inte medlemsstaterna ha med försäkring som åtgärd i sina riskhanteringsplaner, och det är inte alla medlemsstater som ger försäkringsinformation i sin rapportering. Därför är det för närvarande omöjligt för kommissionen att rapportera om insatser för att öka försäkringsgraden runt om i EU. Kommissionen kontrollerar dock redan om och hur medlemsstaterna har hanterat försäkringsfrågan i sina första riskhanteringsplaner.

Kommissionen stöder dock förslaget om att informera allmänheten om alternativet med översvämningsförsäkringar som en mekanism för risköverföring. Att öka försäkringsgraden som en del av en omfattande strategi för att hantera översvämningsrisken kan vara en bra risköverföringsmetod. Fördelarna med en försäkring beror på lagstiftningen i respektive medlemsstat och översvämningsriskens specifika beskaffenhet i dessa medlemsstater.

I EU:s strategi för anpassning till klimatförändringarna finns en åtgärd som är i linje med revisionsrättens rekommendation. EU-strategin är fortfarande gällande och enligt den är översvämningsrisken en av de risker som kan förknippas med klimatförändringarna.

Måldatum för genomförande (för den del av rekommendationen som godtas – att informera allmänheten om fördelarna med försäkring): Kommissionen avser att offentliggöra sin bedömning av riskhanteringsplanerna senast i december 2018.

Rekommendation 8 – Undersök hur riskhanteringsplanerna överensstämmer med reglerna för markanvändning

Kommissionen godtar inte rekommendationen.

Led a handlar om markanvändning och reglerna för detta omfattas av nationell behörighet.

Led b har redan genomförts i den mån som är möjligt med tanke på att det i artikel 7 i översvämningsdirektivet hänvisas till fysisk planering och (hållbar) markanvändning med orden ”t.ex.” och ”får även innefatta”, vilka båda kan tolkas som en upplysning och inte som ett krav. På sin webbplats har kommissionen offentliggjort en samling med medlemsstaternas vägledningar för fastställande av översvämningsbenägna områden samt relevanta lagar och författningar för planering av markanvändning med avseende på översvämningsrisker¹⁰. Kommissionen kontrollerar redan huruvida medlemsstaterna har beaktat markanvändning i sina första riskhanteringsplaner och kommer att offentliggöra resultaten senast i december 2018.

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

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	6.9.2017
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	11.7.2018
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	19.9.2018
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	23.10.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0995-3

doi:10.2865/139216

QJ-AB-18-024-SV-N

HTML

ISBN 978-92-847-1001-0

doi:10.2865/451646

QJ-AB-18-024-SV-Q

Översvämningar kan orsaka att människor skadas eller dör och leda till betydande ekonomiska skador samt skador på miljö och kulturarv. Det har blivit allt vanligare med allvarliga översvämningar i Europa. På senare år har fler än dubbelt så många medelstora och stora plötsliga översvämningar registrerats jämfört med andra halvan av 1980-talet.

Klimatförändringarna är en förvärrande faktor som förorsakar förändrade nederbörds- och väderleksmönster och höjningar av havsvattennivån och som därmed även leder till fler och allvarligare översvämningar.

På grund av det ökade antalet översvämningar antog EU översvämningdirektivet 2007. Vi kom fram till att översvämningdirektivet överlag har haft positiva effekter men att det finns brister i utförandet av förebyggande åtgärder mot översvämningar på grund av otillräcklig finansiering. Medlemsstaterna har börjat genomföra planer för hantering av översvämningsskador, men förbättringar behövs. Det finns fortfarande stora framtida utmaningar, och klimatförändringar, försäkringar mot översvämningsskador och fysisk planering måste i större utsträckning ingå i hanteringen av översvämningsskador.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.