

Eriaruanne

Üleujutuste direktiiv: riski hindamisel tehti edusamme, kuid kavandamist ja rakendamist tuleb parandada

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)



EUROOPA
KONTROLLIKODA

AUDITIRÜHM

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi loodusvarade säästva kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Nikolaos Milionis. Auditit juhtis kontrollikoja liige Phil Wynn Owen, teda toetasid kabinetiülem Gareth Roberts, kabineti atašee Olivier Prigent, valdkonnajuht Robert Markus, auditijuht Bertrand Tanguy ning audiitorid Marco Bridgford, Katharina Bryan, Ingrid Ciabatti, Laure Gatter, Victoria Gilson, Jan Kubat, Liia Laanes ja Radostina Simeonova. Keelealast abi osutas Hannah Critoph ning sekretäri ülesandeid täitis Annette Zimmerman.



Vasakult paremale: Ingrid Ciabatti, Phil Wynn Owen, Victoria Gilson, Laure Gatter, Bertrand Tanguy, Annette Zimmerman, Hannah Critoph, Olivier Prigent, Katharina Bryan, Gareth Roberts, Liia Laanes

SISUKORD

	Punkt
Sõnastik	
Kokkuvõte	I–VIII
Sissejuhatus	1–24
Üleujutuste olulisus	1–3
Kliimamuutuste tähendus	4–13
ELi senine tegevus	14–24
Millised on võimalikud lahendused seoses üleujutuste ennetamise ning nendega seotud kaitse ja valmisolekuga?	14–16
Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide roll	17–21
Olemasolevad ELi vahendid	22–24
Auditi ulatus ja lähenemisviis	25–31
Tähelepanekud	32–99
Üleujutuste direktiivil on üldiselt olnud positiivne mõju...	32–45
Direktiiv on parandanud komisjoni ja liikmesriikide vahelist koordineeritust	33–37
Üleujutuste direktiivi tulemusena paranes üleujutusrisi hindamine	38–40
Üleujutuste direktiiv tugineb varasemale tööle, sealhulgas liikmesriikide pikaajalisele koostööle	41–43
Liikmesriigid võtsid meetmeid inimeste teadlikkuse tõstmiseks üleujutuste kohta	44–45
... kuid rahaliste vahendite eraldamisel esines puudusi	46–60
Üleujutusrisi maandamise kavades kehtestatud eesmärgid ei ole tavaliselt mõõdetavad ega tähtajalised	47–49
Kavandatavateks üleujutustega seotud meetmeteks ei olnud kindlaks määratud ja tagatud piisavalt rahalisi vahendeid ning piiriüleseid investeringuid rahastati vähe	50–57
Projektide järjestamise menetlused peaksid olema üleujutusrisi maandamise kavade prioriteetidega tugevamini seotud	58–60

Kuigi liikmesriigid on alustanud oma üleujutusrisi maandamise kavaside elluviimist, tuleb neid veel täiustada	61–76
Andmed: üleujutusriskide maandamise peamine lähtekoht	63–66
Kuigi enamik külastatud liikmesriike kasutas projektide väljatöötamisel tasuvusanalüüsi ja mudeleid, tuleb neid veel täiustada	67–68
Üleujutuste direktiivi ja veepoliitika raamdirektiivi rakendamise kooskõlastamine tõi üldjuhul kaasa sünergia	69–70
Rohelise taristu projektidel on palju eeliseid, kuid neid on keeruline ellu viia	71–76
Tulevikus ootavad lahendamist mõnedki suured probleemid	77–99
Ajakohaste teadmiste puudumine tõenäolise mõju kohta, mida kliimamuutused avaldavad üleujutuste esinemisele	80–85
Üldiselt kasutasid liikmesriigid ajaloolisi andmeid, millega kaasneb risk, et need ei kajasta suurenenud kliimariske	86–88
Kui liikmesriigid otsustasid erasektori üleujutuskindlustuse kasuks, oli kindlustatute osakaal väike	89–94
Üleujutusrisi leevendamiseks olid kehtestatud mõned maakasutuse ja ruumilise planeerimise eeskirjad, kuid liikmesriikidel tuleb teha rohkem	95–99
Järeldused ja soovitused	100–115

I lisa. Erinevad üleujutustega seotud projektide liigid

II lisa. Näited üleujutusohu ja -risi kaartidest

Komisjoni vastused

SÕNASTIK

Jõgede üleujutused – üleujutused, mis tekivad, kui looduslik või tehisklik äravoolusüsteem, näiteks jõgi, oja või kuivenduskanal, ületab oma läbilaskevõime.

Rannikualade üleujutus – merest, jõusuudmetest või rannajärvedest pärit veest põhjustatud madalate rannikualade üleujutus, mis on tingitud sellistest nähtustest nagu äärmuslik tõusuvee tase ja tormipuhangud või mis tekivad lainete tagajärjel.

Roheline taristu – looduslike ja poollooduslike alade kavandatav võrgustik linna- või maapiirkonnas, mille eesmärk on kliimaprobleemide lahendamine, toetades või taastades samal ajal looduslike ja ökoloogilisi protsesse. Üheks näiteks rohelisest taristust on selle aruandega seoses lammi taastamine üleujutuste ennetamiseks tundlikel aladel.

Valglapiirkonnad – vesikondade majandamise põhiüksused. Enamik üleujutuste direktiivis määratletud valglapiirkondi kattuvad veepoliitika raamdirektiivis esitatud piirkondadega.

Veepoliitika raamdirektiiv – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiiv [2000/60/EÜ](#), millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT L 327, 22.12.2000, lk 1).

Vesikond – maa-ala, millelt kogu äravoolav pinnavesi voolab ojade, jõgede ja mõnikord ka järvede võrgustiku kaudu merre ühe jõesuudme või delta kaudu.

Vihmaveest põhjustatud üleujutus – üleujutus, mille põhjustab tugev vihmasead, mis koormab üle täitunud looduslikud või linnapiirkondade äravoolusüsteemid. Liigset vett ei ole võimalik eemaldada ja see voolab tänavatele või mööda mäenõlvu alla.

Võimaliku olulise üleujutusriskiga ala – piirkonnad, mille puhul on kindlaks tehtud oluline jõgedest, vihmast, põhjaveest, merest ning looduslikest või tehiskjärvedest tingitud üleujutusrisk.

Äkktulv – äkktulvad on vihmaveest põhjustatud üleujutuste alamrühm. Äkktulv on üleujutus, mille käigus tulvavesi kiiresti ja peaaegu või täiesti ootamatult tõuseb ja langeb.

Üleujutus – valitsustevahelise kliimamuutuste rühma (IPCC) määratluse kohaselt on üleujutus vee ülevool oja või muu veekogu tavapära piiridest või vee kogunemine aladele, mis ei ole tavaliselt vee all.

Üleujutusohu – võimalike kahju tekitavate üleujutuste esinemise tõenäosus konkreetses ajavahemikus.

Üleujutusrisi maandamine – üleujutusrisi tuvastamise, analüüsimise ja leevendamise seotud tegevus, milles keskendutakse järgmisele:

- **ennetamine** – üleujutuste tekitatava kahju ennetamine, näiteks ehitamise keelustamise abil üleujutusohuga piirkondades;
- **kaitse** – meetmete võtmine üleujutuste tõenäosuse või nende mõju vähendamiseks konkreetses asukohas, näiteks lammide ja märgalade taastamisega;
- **valmisolek** – üldsuse teavitamine sellest, mida üleujutuse korral teha.

Üleujutusrisi maandamise kava – dokument, milles kehtestatakse asjakohased eesmärgid ning üleujutuste ennetamise ning nendega seotud kaitse ja valmisoleku meetmed.

Liikmesriigid kehtestavad üleujutusrisi maandamise kavad ja koordineerivad kavandatud tegevust vesikondade tasandil.

KOKKUVÕTE

- I. Üleujutused võivad tekitada vigastusi ja põhjustada surmajuhtumeid, märkimisväärset majanduslikku kahju ning kahjustada keskkonda ja kultuuripärandit. Suured üleujutused on Euroopas sagenenud. Viimastel aastatel on registreeritud enam kui kaks korda rohkem keskmise kuni suure ulatusega äkktulvasid kui kaheksakümnendate aastate lõpus. Kliimamuutused on raskendavaks teguriks, kutsudes esile muutusi sademete esinemises ja ilmastikuoludes ning põhjustades merevee taseme tõusu, vallandades seeläbi sagedasemad ja tõsisemad üleujutused. Erinevad nähtused, näiteks rannikualade erosioon, tormid merel, tõusud ning tuuled, mis tõusuvett rannikule suruvad, suurendavad rannikualadel üleujutuste ohtu.
- II. Vastuseks sagnevatele üleujutustele võttis EL 2007. aastal vastu üleujutuste direktiivi. Selles raamistikus oli kontrollikoja eesmärk kindlaks teha, kas üleujutuste direktiivi kohane üleujutuste ennetamine ning nendega seotud kaitse ja valmisolek põhinevad usaldataval analüüsil ja kas rakendatav lähenemisviis on tõenäoliselt tulemuslik.
- III. Kontrollikoda leidis, et üleujutuste direktiivil on üldiselt olnud positiivne mõju, kuid et üleujutustega seotud meetmete rakendamisel esineb puudusi rahaliste vahendite eraldamisel. Kõik liikmesriigid on alustanud üleujutusrisi maandamise kavade elluviimist, kuid neid tuleb veel täiustada. Kontrollikoda täheldas, et tulevikus tuleb lahendada olulised probleemid seoses kliimamuutuste, üleujutustevastase kindlustuse ja ruumilise planeerimise palju ulatuslikuma integreerimisega üleujutusrisi maandamisse.
- IV. Kontrollikoda leidis, et üleujutuste direktiiv on parandanud komisjoni ja liikmesriikide vahelist koordineeritust, eelkõige tänu komisjoni kontrolli- ja järelevalvefunktsioonile ning spetsiaalsele töörühmale, millega loodi foorum koordineerimiseks ning teadmiste ja parimate tavade jagamiseks. Kontrollikoja külastatud liikmesriigid tunnustasid üleujutuste direktiivi positiivset osa üleujutusrisi hindamise ja maandamise standardite kehtestamisel. Samuti tugineb direktiiv juba tehtud tööle, eelkõige pikaajalisele liikmesriikidevahelisele koostööle, ja sellega nõutakse, et liikmesriigid võtaksid meetmeid inimeste teadlikkuse tõstmiseks üleujutuste kohta.

V. Üleujutusrisiki maandamise kavades olid rahastamisallikad vaid osaliselt kindlaks määratud ja tagatud, ning piiriüleste investeeringute rahastamine oli piiratud. Lisaks sellele esines nende piiratud vahendite jagamiseks kasutatavates järjestamismenetlustes puudusi ning raha ei eraldatud vastavalt kehtestatud prioriteetidele.

VI. Üleujutustega seotud projektide elluviimisel kasutas enamik liikmesriike projektide kulutõhususe maksimeerimiseks tasuvusanalüüse, kuid kontrollikoda täheldas puudusi selles, kuidas liikmesriigid neid kasutasid. Pöörati tähelepanu sellele, et projektid oleksid kooskõlas veepoliitika raamdirektiiviga, kuid teatud liikmesriigid peavad tegema selleks täiendavaid jõupingutusi. Rohelise taristu projektid kujutavad endast kulutõhusat viisi üleujutusohu vähendamiseks, kuid kahe kolmandiku külastatud liikmesriikide kavades ei keskendutud rohelisele taristule.

VII. Seoses tulevikus lahendust nõudvate probleemidega leidis kontrollikoda, et liikmesriigid suutnud võtta arvesse kliimamuutuste mõju üleujutuste ulatusele, esinemissagedusele ja toimumiskohtadele. Üldiselt kasutasid liikmesriigid varasemate perioodide andmeid, millega kaasneb oht, et neis ei kajastu tulevased ilmastikutingimused või võimalikud muutused üleujutuste esinemissageduses ja raskusastmes. Üleujutustega seotud mittestruktuursete meetmete puhul leidis kontrollikoda, et kui liikmesriigid olid otsustanud üleujutustevastase erakindlustuse kasuks, oli kindlustus vähestel. Üleujutusrisiki maandamiseks on kehtestatud mõningad maakasutuse ja ruumilise planeerimise eeskirjad, kuid liikmesriigid peaksid neid veelgi täiustama.

VIII. Loetletud leidude alusel esitab kontrollikoda komisjonile järgmised soovitused:

- kontrollida, et liikmesriigid suurendaksid vastutust, määrates üleujutusrisiki maandamise kavades kindlaks mõõdetavad ja ajaliselt piiritletud eesmärgid üleujutustega seotud meetmete võtmiseks;
- hinnata ja anda aru selle kohta, kas liikmesriigid on kindlaks määranud rahastamisallikad, et täita üleujutusrisiki maandamise kavades tulenevaid vajadusi, ja koostanud vastava ajakava; paluda liikmesriikidel kaaluda rahvusvaheliste vesikondade üleujutusvastaste meetmete puhul koos piiriüleste investeeringute tegemist;

- kaerahastada üksnes selliseid üleujutuste vastu võitlemise meetmeid, mille puhul seatakse prioriteediks projektid, mis põhinevad objektiivsetel ja asjakohastel kriteeriumidel, nagu kvaliteetne tasuvusanalüüs, ning vajaduse korral kriteerium, mis käsitleb projektide piiriülest mõju;
- tagada, et liikmesriigid järgiksid üleujutuste maandamise kavades välja pakutud uue üleujutuste taristu vastavust veepoliitika raamdirektiivile, ning kontrollida, et iga kord, kui taotletakse kaerahastamist ELi vahenditest, on liikmesriigid analüüsinud oluliste täiendavate roheliste meetmete rakendamise teostatavust;
- kontrollida, et üleujutusrisi maandamise kavad hõlmavad kliimamuutustest üleujutustele tuleneva mõju kohta teadmiste parandamise ja mõju modelleerimise meetmeid. Kontrollida teise tsükli alustamiseks vajalike dokumentide läbivaatamisel, et liikmesriigid integreeriksid kliimamuutuste mõju paremini üleujutusrisi vastasesse kaitsesse, üleujutuste ennetamisesse ning nendega seotud valmisolekusse, ning kontrollida, kas liikmesriikidel on kavas meetmed üldsuse teadlikkuse suurendamiseks üleujutusriskivastase kindlustuse kasulikkusest ning sellise kindlustuse omajate osakaalu suurendamiseks, kasutades selleks näiteks koostööd üleujutuskindlustust pakkuva avaliku ja erasektori ettevõtete vahel;
- kontrollida, kas liikmesriigid on kasutanud oma üleujutusrisi maandamise kavasid selleks, et hinnata, mil määral on liikmesriikide maakasutuse kavandamise eeskirjad kooskõlas üleujutuste direktiiviga, ning teavitada liikmesriike headest tavadest ja anda neile suuniseid.

SISSEJUHATUS

Üleujutuste olulisus

1. Üleujutused võivad põhjustada vigastusi, surmajuhtumeid, märkimisväärset majanduslikku kahju, kahjustada keskkonda ja kultuuripärandit ning tingida inimeste ümberasustamise. Näiteks põhjustasid 2016. aasta mais ja juunis toimunud üleujutused vähem kui kahe nädala jooksul vähemalt 18 inimese surma ja tekitasid üheksas liikmesriigis¹ kokku enam kui 3,7 miljardi euro ulatuses kahju. 2013. aasta mais ja juunis põhjustasid sarnased sündmused vähemalt 26 inimese surma ja tekitasid enam kui 13 miljardi euro ulatuses kahju seitsmes liikmesriigis².
2. Hüdroloogiliste nähtuste põhjustatud majanduslik kahju kogu ELis ajavahemikus 1980–2017 oli ligikaudu 166 miljardit eurot. See moodustab umbes ühe kolmandiku kogu kliimamuutustega seotud nähtuste tekitatud kahjust³. Praeguste suundumuste jätkumise korral⁴ kasvab üleujutuste tekitatav kahju kogu ELis kontrollperioodil (1981–2010) tekitatud 7 miljardi euro suuruselt aastaselt kahjult 2020. aastateks 20 miljardi euroni aastas, 2050. aastateks 46 miljardi euroni aastas ja 2080. aastateks 98 miljardi euroni aastas⁵.

¹ Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa, Ungari, Madalmaad, Austria, Poola, Rumeenia ja Ühendkuningriik.

² Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Ungari, Austria ja Slovakkia. Allikas: [EM-DAT](#): Université Catholique de Louvaini Katastroofiepidemioloogia Uurimiskeskuse (CRED) [hädaolukordade andmebaas](#) (<https://www.emdat.be>) D. Guha-Sapir, Belgia, ning artiklid [Madalmaade meediast](#) ja päevalehest [The Telegraph](#).

³ Munich Re looduskatastroofide andmebaas [NatCatSERVICE](#). Hüdroloogiliste nähtuste hulka kuuluvad üleujutused ja pinnasemasside liikumine. Kliimamuutustega seotud nähtuste hulka kuuluvad tormid, külmalained, kuumalained, põuad ja metsatulekahjud.

⁴ Selle eelduseks on, et praegused jõgede tulvakaitsestruktuurid püsivad muutumatuna, seni kuni üleujutuste esinemise tõenäosus vastaval aastal püsib alla 1%.

⁵ COM(2015) 120 final, 9.3.2015 „[Veepoliitika raamdirektiiv ja üleujutuste direktiiv: meetmed ELi vee hea seisundi saavutamiseks ja üleujutusrisi vähendamiseks](#)“, lk 2; Rojas *et al*, „[Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation](#)“ (Kliimamuutused ja jõgede üleujutused Euroopa Liidus – sotsiaal-majanduslikud tagajärjed ning kohanemisega kaasnevad kulutused ja sellest saadav kasu),

3. Võrreldes 1985. aastaga on üleujutused Euroopas sagenenud. Viimaste aastate suundumus näitab, et võrreldes kaheksakümnendate aastate lõpuga on registreeritud enam kui kaks korda rohkem keskmise kuni suure raskusastmega⁶ äkktulvasid⁷.

Kliimamuutuste tähendus

4. Kliima muutudes esinevad Euroopas tugevamad sademed ja tormid ning merevee tase tõuseb. Euroopa Keskkonnaameti (EEA)⁸ andmetel muutuvad jõgede, paduvihmast põhjustatud ja rannikualade üleujutuste tagajärjed Euroopas üldiselt halvemaks, kuna üleujutuste intensiivsus ja sagedus on kohalikul ja piirkondlikul tasandil suurenenud.

5. Täheldatud kliimamuutused ja tuleviku kliimaprognoosid näitavad märkimisväärseid piirkondlikke erinevusi Euroopa sademetes. Prognooside kohaselt suureneb Põhja-Euroopas aastane sademete hulk. Osades Euroopa piirkondades (vt ***joonis 1***) võib talvine sademete hulk käesoleva sajandi viimaseks 20 aastaks kasvada enam kui 25% võrra.

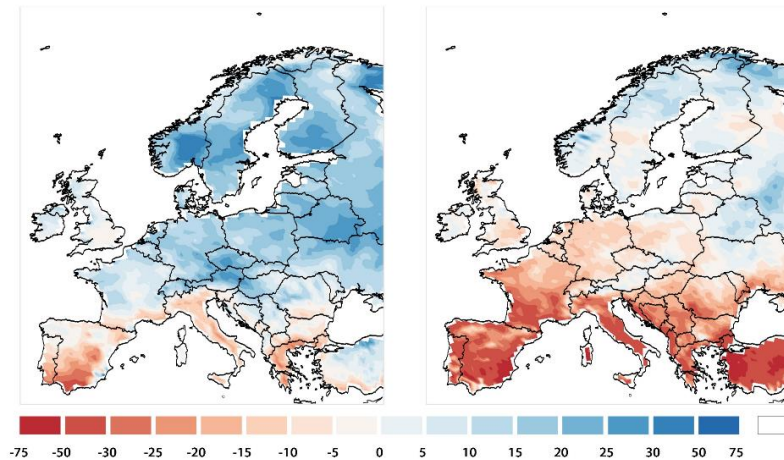
Global Environmental Change 23, number 6, lk 1737–1751
(http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC85_624).

⁶ Üleujutuse **ulatuse** määrab selle kestus, raskusaste ja mõjutatud maa-ala.

⁷ Dartmouthi üleujutuste seirekeskuse andmed aastate 1985–2009 kohta, mida ajakohastas Euroopa Akadeemiate Teadusnõukoda kuni aastani 2016, „[Extreme weather events in Europe](#)“ (Äärmuslikud ilmaolud Euroopas), märts 2018.

⁸ Euroopa Keskkonnaameti aruanne nr 1/2016 „[Flood risks and environmental vulnerability](#)“ (Üleujutusrisk ja keskkonnaalane haavatavus), lk 38–41.

1. joonis. Seseonse sademete hulga muutus (%) ajavahemikus 2071–2100 võrreldes ajavahemikuga 1961–1990 (2 °C ülemaailmse temperatuuritõusu stsenaarium)



Allikas: „[Climate Impacts in Europe. The JRC PESETA II Project](#)“ (Kliimamuutuste mõju Euroopas. Teadusuuringute Ühiskeskuse PESETA II projekt), 2014. Andmete allikad: Dosio ja Paruolo 2011, Dosio *et al* 2012.

6. Kui jõgikond ei ole võimeline piisavalt palju vett ära juhtima, et tulla toime sademetest tekkinud vee mahuga, toob see kaasa jõgede üleujutused. Suurte jõgede, näiteks Doonau, Reini või Elbe ääres võivad üleujutused esineda märkimisväärse aja möödudes pärast vihmasedu ja kesta koguni kuid⁹.

7. ELis asuvatel Vahemere rannikualadel võib aastane sademete koguhulk aga käesoleva sajandi viimaseks 20 aastaks enam kui 50% võrra¹⁰ väheneda. Pikemad ja sagedasemad vihmatud perioodid võivad kahjustada maakatet, põhjustades erosiooni ja suurendades äikesevihmade ajal äravoolava pinnavee hulka¹¹.

⁹ SEK(2006) 66, 18.1.2006 „Komisjoni töödokument – üleujutusrisi hindamist ja maandamist käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepaneku lisa – [mõjuhindamine](#) - KOM(2006) 15, lõplik“, lk 8.

¹⁰ „[Climate Impacts in Europe. The JRC PESETA II Project](#)“ (Kliimamuutuste mõju Euroopas. Teadusuuringute Ühiskeskuse PESETA II projekt), 2014. Andmete allikad: Dosio ja Paruolo 2011, Dosio *et al* 2012.

¹¹ Trenberth, K. „[Changes in precipitation with climate change](#)“ (Kliimamuutustega kaasnevad muutused sademete hulgas), 2011.

8. Kogu Euroopas muutuvad vihasajud tõenäoliselt tugevamaks¹². Ruumiliselt piiratud ja väga tugevad vihasajud võivad tekitada äkktulvasid. Äkktulvad võivad omakorda põhjustada surmajuhtumeid ja tekitada ulatuslikku kahju¹², eriti linnades, kus ei ole nõuetekohast äravoolusüsteemi. Äkktulvad esinevad üha sagedamini, eriti Vahemere piirkonnas ja mägedes¹³. Neid on keeruline prognoosida, kuna äkktulvasid põhjustab eriline meteoroloogiline dünaamika, mida mõjutavad kohalikud tingimused, näiteks topograafia, tuuled ja kaugus merest. Äkktulvade prognoosimise parandamiseks vajatakse konkreetseid teadusuuringuid (vt **1. selgitus**).

1. selgitus. Meteoroloogiline teadustöö äkktulvade teemal: HyMeXi programm

HyMeXi programmi on kaasatud teadlased kümnest riigist ning selle eesmärk on täiendada seoses kliimamuutustega meie teadmisi Vahemere ümbruse veeringest. Teadlased koguvad satelliitidelt, laseritega varustatud lennukitelt, meteoroloogilistelt õhupallidelt ja radaritelt pärit andmeid, et koostada mudeleid, mille abil on võimalik äärmuslike ilmastikuolusid, eriti äkktulvasid, paremini prognoosida ning nendega kohanemise võimet parandada.

9. Erinevad nähtused, näiteks rannikualade erosioon, tormid merel, tõusud ja tõusuvett rannikule suruvad tuuled suurendavad ELi rannikupiirkondades üleujutuste ohtu. Kliimamuutustest tingitud merevee taseme tõus suurendab seda ohtu veelgi (vt **2. selgitus**).

¹² IPCC, „[Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaption: special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change](#)“ (Äärmuslike ilmastikunähtuste ja katastroofiriskide maandamine kliimamuutustega kohanemise edendamiseks. Valitsustevahelise kliimamuutuste rühma eriaruanne), Cambridge University Press, New York, 2012.

¹³ Marchi, L., Borga, M., Preciso, E., Gaume, E. „[Characterisation of selected extreme flash floods in Europe and implications for flood risk management](#)“ (Valitud Euroopas toimunud äärmuslike äkktulvade iseloomustus ja nende tähendus seoses üleujutusriskide maandamisega), Journal of Hydrology, 2010, köide 394, lk 118–133.

2. selgitus. Merevee tase ja kliimamuutused

Kliimamuutused põhjustavad merevee taseme tõusu¹⁴, mis on tingitud järgmistest teguritest:

- vee soojuspaisumine;
- mägiliustike sulamine;
- Gröönimaa ja Antarktise jää sulamine.

Selle tagajärjel on merevee taseme tõus maailmas alates 1993. aastast olnud keskmiselt 2,6–3,4 millimeetrit aastas. Viimase 25 aasta jooksul on merevee taseme tõus kiirenenud ja ennustuste kohaselt kiireneb see veelgi¹⁵. Satelliidiandmed näitavad, et Antarktise mandrijää sulamine on viimase viie aasta jooksul muutunud kolm korda kiiremaks ning see sulab nüüd kiiremini kui mistahes varasemal ajal, mille kohta on olemas andmeid¹⁶.

10. Merevee tase ei tõuse kogu ELis ühtlaselt, kuid valdaval enamikul rannikualadest tõuseb see käesoleva sajandi lõpuks rahvusvahelise kliimamuutuste rühma 1,8 °C ülemaailmse temperatuuritõusu stsenaariumi kohaselt võrreldes aastatega 1986–2005 tõenäoliselt rohkem kui 30 cm võrra¹⁷ (vt [joonis 2](#)). Suurte heitkoguste stsenaariumi puhul (temperatuuri tõus 3,7 °C sajandi lõpuks võrreldes aastatega 1986–2005¹⁸) võib kasv olla vahemikus 45–82 cm.

¹⁴ Levermann, A., Clark, P.U., Marzeion, B., Milne, G.A., Pollard, D., Radic, V., Robinson, A., „[The multimillennial sea-level commitment of global warming](#)“ (Ülemaailmse soojenemisega seotud merevee taseme tõus mitme tuhande aasta vältel), Potsdami kliimamõju uurimise instituut, 2013.

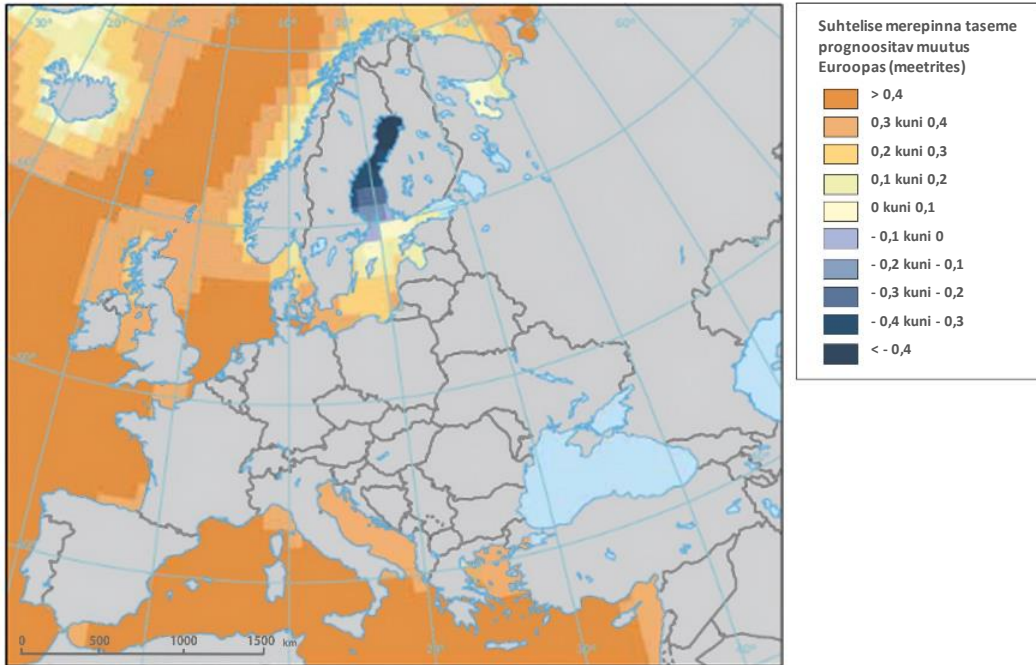
¹⁵ Nerem, R.S., Beckley, B.D., Fasullo, J.T., Hamlington, B.D., Masters, D., Mitchum, G.T., „[Climate-change-driven accelerated sea-level rise detected in the altimeter era](#)“ (Kõrgusmõõtuuri ajastul tuvastatud kliimamuutustest tingitud kiirenenud merevee taseme tõus), Ameerika Ühendriikide Riikliku Teaduste Akadeemia arutelu, 12.2.2018, lk 4.

¹⁶ „[Mass balance of the Antarctic Ice Sheet from 1992 to 2007](#)“ (Antarktika mandrijää massibilanss ajavahemikus 1992–2007), *Nature*, juuni 2018.

¹⁷ Temperatuuri tõus sajandi lõpuks võrreldes aastatega 1986–2005. Võrreldes industrialiseerimiseelse ajaga (1850–1900), on see näitaja 2,4 °C suurem.

¹⁸ Võrreldes industrialiseerimiseelse ajaga (1850–1900), on see näitaja 4,3 °C suurem.

2. joonis. ELi suhtelise merevee taseme prognoositav muutus ajavahemikus 2081–2100 võrreldes ajavahemikuga 1986–2005 (1,8 °C ülemaailmse temperatuuritõusu stsenaarium – RCP 4.5¹⁹)



Märkus: Musta mere kohta prognoosid puuduvad.

Allikas: Euroopa Keskkonnaameti aruanne nr 1/2017 „[Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#)“ (Kliimamuutused, mõju ja haavatavus Euroopas 2016. aastal: näitajatel põhinev aruanne), kohandatud IPCC 2013. aasta väljaandest (joonis TS.23 b).

11. Prognoositav merevee taseme tõus ja muutused tormipuhangute tugevuses ja esinemissageduses põhjustavad ennustuste kohaselt märkimisväärset kahju kogu Euroopa rannikupiirkondades²⁰. Nendes tihedalt asustatud piirkondades on märkimisväärne osa varadest. Selline kliimarisikide ja ulatuslikult kasutatavate alade kokkulangemine suurendab

¹⁹ Kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni stsenaariumid (RCPd) on valitsustevahelise kliimamuutuste rühma kasutatavad kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni trajektoorid. Prognoositakse, et 2081.–2100. aastal tõuseb kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni stsenaariumi RCP 4.5 kohaselt pinnajohtu temperatuur võrreldes ajavahemikuga 1986–2005 tõenäoliselt vahemikus 1,1–2,6 °C (keskmine 1,8 °C). Võrreldes industrialiseerimiseelse perioodiga (1850–1900) jääb see tõenäoliselt vahemikku 1,7–3,2 °C (keskmine 2,4 °C).

²⁰ Euroopa Keskkonnaameti aruanne 1/2017 „[Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#)“ (Kliimamuutused, mõju ja haavatavus Euroopas 2016. aastal; näitajatel põhinev aruanne), lk 122.

võimalike kahjude suurust ning muudab riski- ja hindade ebakindluse modelleerimise veelgi keerukamaks²¹.

12. Kõike eespool nimetatud süvendavad ka sagedamini esinevad, tugevamad ja pikema kestusega igat tüüpi kliimanähtused²². Liustike sulamine nõrgestab tõenäoliselt Ameerika ja Euroopa vahelisi merehoovusi, sealhulgas Golfi hoovust, ning õhuvoolusid, sealhulgas jugavoolu²³. Need muutused võivad muuta Euroopa ilmastikuolusid, näiteks tuues kaasa pikemaid tormi-, vihma- või põuaperioode.

13. Allpool esitatud **tabel 1** võtab kokku **punktides 5–12** kirjeldatud nähtused ja nende mõju erinevat liiki üleujutustele.

Tabel 1. Ülevaade kliimamuutustega seotud nähtustest ja nende mõjust üleujutustele

Kliimamuutustega seotud nähtus	Mõju üleujutuste raskusastmele		
	Jõgede üleujutused	Vihmaveest põhjustatud üleujutused	Rannikualade üleujutused
Rohkem sademeid osades Euroopa piirkondades, tugevamad vihmajärgid	↑	↑	
Vähem sademeid teistes piirkondades, kuid suurem äravoolava pinnavee hulk ja tugevamad sajad	↓	↑	
Merevee taseme tõus	↑ (suudmealad)		↑
Sagedamini esinevad, tugevamad ja pikema kestusega erinevad äärmuslikud ilmastikunähtused	↑	↑	↑

²¹ Moody's Investors Service „[Climate change risks outweigh opportunities for property and casualty \(re\)insurers](#)“ (Kliimamuutuste riskid kaaluvad üles vara- ja kahjukindlustus ning edasikindlustuse pakujate ärivõimalused), Sector In-Depth, märts 2018.

²² Behrens, A., Georgiev, A., Carraro, M. „[Future Impacts of Climate Change across Europe](#)“ (Kliimamuutuste tulevane mõju kogu Euroopas) (2010).

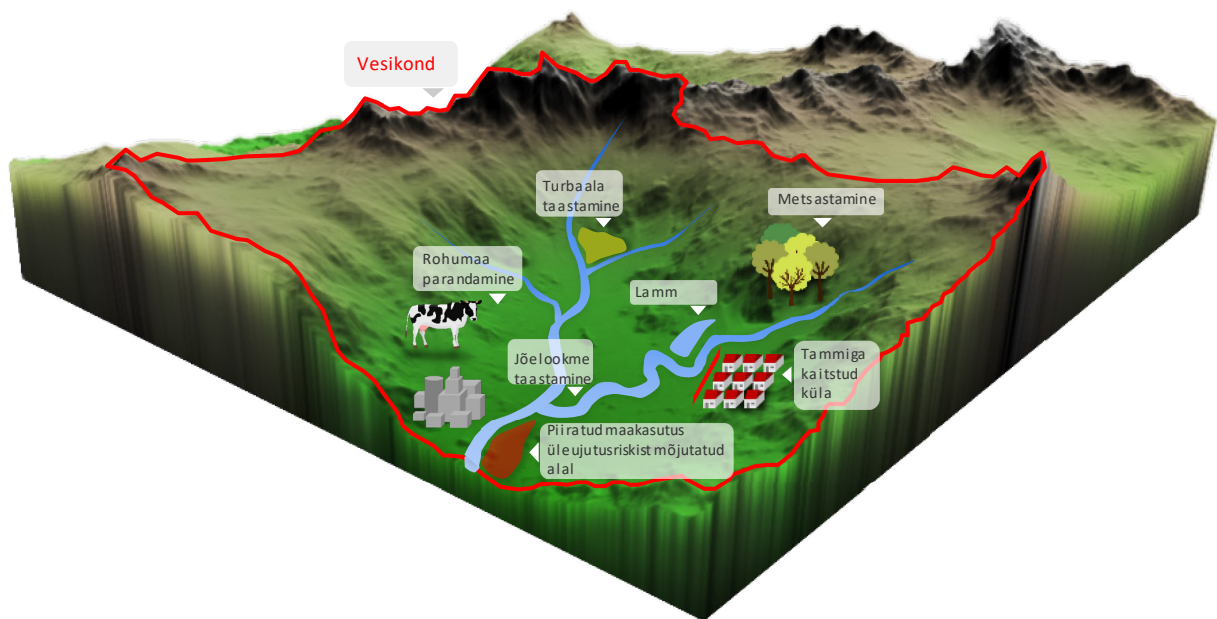
²³ Konrad, H., et al. „[Net retreat of Antarctic glacier grounding lines](#)“ (Antarktise liustike maabumisjoonte taandumise ulatus, Nature Geoscience 11, lk 258–262, aprill 2018; Tilling, R.L., et al. „[Estimating Arctic sea ice thickness and volume using CryoSat-2 radar altimeter data](#)“ (Arktika merejää paksuse ja mahu hindamine CryoSat-2 radari kõrgusmõõduri andmete abil), *Advances In Space Research*, kd 62, 2018.

ELi senine tegevus

Millised on võimalikud lahendused seoses üleujutuste ennetamise ning nendega seotud kaitse ja valmisolekuga?

14. Vastusena Kesk-Euroopas ja Lõuna-Prantsusmaal 2002. aastal toimunud tõsistele üleujutustele võttis EL 2007. aastal vastu üleujutuste direktiivi²⁴, et koordineerida vesikondade tasandil üleujutuste ennetamist ning nendega seonduvat kaitset ja valmisolekut liikmesriikides ning nende vahel. Üleujutustega on kõige parem tegeleda vesikondade tasandil, kasutades erinevaid meetmeid vee äravoolu vähendamiseks, jõevoolu aeglustades, lastes veel üle ujutada looduslikku ja põllumajandusmaad, kaitstes tundlikke varasid (vt **joonis 3**, vesikondade tasandil võetavad meetmed) ja vältides vastavalt üleujutuste direktiivis kehtestatud nõuetele üleujutuste levimist allavoolu (vt **joonis 4**).

Joonis 3. Näide üleujutuste koordineeritud ohjamisest vesikonna tasandil



Allikas: Euroopa Kontrollikoda

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta direktiiv [2007/60/EÜ](#) üleujutusrisiki hindamise ja maandamise kohta (ELT L 288, 6.11.2007, lk 27).

15. Üleujutustega seotud probleemide lahendamiseks vesikondade tasandil võib allpool kirjeldatud viisil kasutada kombineeritult n.ö rohelist ja halli taristut, mida illustreerivad ka **joonised 3 ja 4**.

- Tavapäraste üleujutustevastase kaitse lahenduste hulka kuuluvad tammid, kaldavallid, kanalid, tormipuhangutevastased kaitsestruktuurid ja üldised barjäärid²⁵. Selliseid sageli betoonist rajatud rajatisi nimetatakse **halliks taristuks**.
- Lammid, märgalad ja jõesängide loogete taastamine võivad vähendada üleujutuste mõju. Selliseid lahendusi nimetatakse **rohelisteks taristuks**. Üleujutuste direktiivi artikkel 7 sätestab, et üleujutusrisi maandamise kavades võtta arvesse alasid, mis võivad üleujutusi kinni pidada, näiteks looduslikud lammid.

16. Lisaks struktuursele hallile ja rohelsele taristule (vt **I lisa**) võivad üleujutusohu inimestele ja varale vähendada ka muud lahendused. Nende hulka kuuluvad maakasutuse planeerimine²⁶, tegevus teadlikkuse suurendamiseks²⁷ ja kindlustus. Kontrollikoda osutab nendele meetmetele kui **mittestruktuursetele meetmetele**.

²⁵ Euroopa Keskkonnaameti aruanne 14/2017 „[Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#)“ (Roheline taristu ja üleujutuste ohjamine – Üleujutusrisi kulutõhusa maandamise edendamine rohelse taristu abil).

²⁶ Üleujutuste direktiivi artiklis 7 nõutakse, et üleujutusrisi maandamise kavades võetaks selliseid aspekte vajaduse korral arvesse.

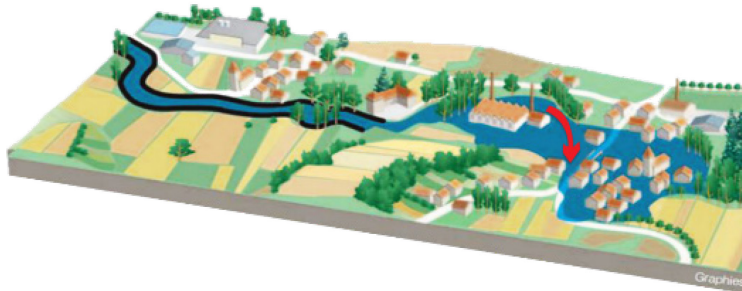
²⁷ Üleujutuste direktiivi artikli 10 kohaselt peavad liikmesriigid avalikustama keskse tähtsusega dokumendid, millele viidatakse **3. selgituses**, ning julgustama huvitatud pooli aktiivselt osalema üleujutusrisi maandamise kavade koostamisel, läbivaatamisel ja ajakohastamisel.

Joonis 4. Näide lähenemisviisist allavoolu üleujutuse vältimiseks

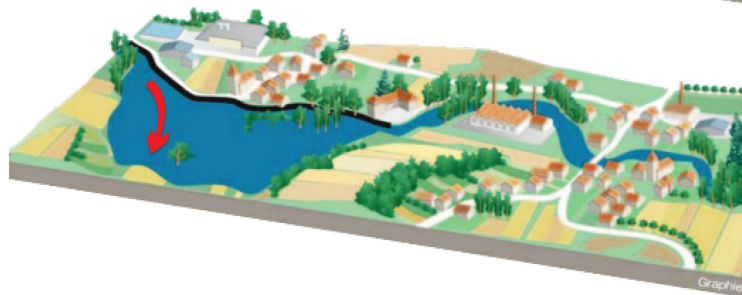
Esiolukord:
üleujutus ülesvoolu
asavas külas



Uued tammid
kaitsevad ülesvoolu
asuvat küla, ent
põhjustavad
üleujutuse allavoolu
asavas külas



Poldriga
täiendatud uus
tamm kaitseb
mõlemat, nii üles-
kui ka allavoolu
asuvat küla



Allikas: Agence française pour la biodiversité – Graphies.

Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide roll

17. Komisjonis vastutab üleujutuste direktiivi liikmesriikide õigusesse ülevõtmise ja selle rakendamise koordineerimise ning selle üle järelevalve teostamise eest keskkonna peadirektoraat. Samuti on peadirektoraadil liikmesriikidepoolsete rikkumiste korral õigus algatada rikkumismenetlust. Üleujutustega seotud meetmete rakendamisse sekkuvad ka muud komisjoni peadirektoraadid, eelkõige põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ning regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat, kes täidavad oma kohustusi seoses Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide²⁸ jagatud eelarve täitmisega (vt **punkt 21**).

²⁸ Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide hulka kuulub viis ELi fondi, sh Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Ühtekuuluvusfond ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD), millest toetatakse majanduse arengut kogu ELis.

18. Komisjon kavatseb 2019. aastal viia lõpule veega seotud õigusaktide hindamise, et suunata ELi veepoliitika edasist arengut, sealhulgas üleujutusrisi maandamist.

19. Liikmesriigid vastutavad üleujutuste direktiivi tegeliku rakendamise eest üleujutusrisi maandamiseks. Selleks on liikmesriigid määranud valglapiirkondade ametiasutused. Direktiivi kohaselt on liikmesriigid kohustatud hindama kõikide normaalolekus veega katmata maade üleujutusrisi, hindama eelnevate ja tulevikus tõenäoliselt aset leidvate üleujutuste ulatust, kaardistama ohustatud vara ja haavatavad inimesed ning võtma meetmeid üleujutusrisi vähendamiseks (vt **3. selgitus**).

3. selgitus. Üleujutuste direktiiv kohustab liikmesriike esitama järgmisi dokumente:

- 1) **üleujutusrisi esialgne hindamine**, mille esitamise tähtaeg oli 2011. aasta detsember ning milles kirjeldatakse varem toimunud ulatuslikke üleujutusi ja sarnaseid juhtumeid, mis võivad tulevikus esineda;
- 2) **üleujutusohu ja -risi kaardid**²⁹, mille esitamise tähtaeg oli 2013. aasta detsember ning mis näitavad konkreetsete üleujutuste võimalikke kahjulikke tagajärgi;
- 3) **üleujutusrisi maandamise kavad** perioodiks 2016–2021, mille esitamise tähtaeg oli 2015. aasta detsember ja milles määratakse kindlaks meetmed üleujutuste ennetamiseks, nendevastaseks kaitseks ja nendega seotud ettevalmistuseks.

20. Samuti peavad liikmesriigid direktiivi kohaselt koordineerima omavahel oma tegevuse üleujutusrisi maandamisel riigipiire ületavates vesikondades ning vältima meetmete võtmist, mis suurendaksid üleujutusohu naabruses asuvates riikides. Direktiivi esimene üleujutusrisi maandamise kavade rakendustsükkel hõlmab perioodi ajavahemikus 2016–2021 ning teine rakendustsükkel perioodi 2022–2027.

21. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmide (jagatud eelarve täitmine) jaoks koostavad liikmesriigid programmdokumendid, mis läbivad seejärel komisjoni hindamise ja heakskiitmise. Liikmesriigid tegelevad programmides sisalduvate meetmete

²⁹ Aruanded, milles hinnatakse iga ELi liikmesriigi üleujutusrisi kaarte, on kättesaadavad [komisjoni veebisaidil](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm), DG ENV (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

kavandamise, rakendamise ja järelevalvega. Nimetatud programmidest võib kaasrahastada üleujutusrisi maandamise kavades sisalduvat üleujutustega seotud tegevust.

Olemasolevad ELi vahendid

22. Üleujutusrisi maandamiseks tehtavaid kulutusi rahastatakse nii liikmesriikide kui ka ELi eelarvest. Ei liikmesriigid ega ka Euroopa Komisjon ei kogu ja esita süstemaatiliselt andmeid üleujutustega seotud kulutuste kohta.

23. Liikmesriikide hulgas läbi viidud uuringu põhjal³⁰ leidis komisjon, et need 17 liikmesriiki, kelle kohta oli teavet, kulutasid kuni 2015. aastani nelja aasta pikkusel perioodil keskmiselt **2,5 miljardit eurot** aastas³¹, mis pärines nii riiklikest kui ka ELi allikatest.

24. Euroopa Regionaalarengu Fondi, Ühtekuuluvusfondi ja Maaelu Arengu Põllumajandusfondi raames üleujutustele eraldatavaid summasid ei ole võimalik kvantifitseerida. Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi ajavahemikuks 2014–2020 ette nähtud kulutused kliimamuutustega kohanemisele ning kliimaga seonduvate riskide ennetamisele ja maandamisele (hõlmab nii üleujutuste kui ka erosiooni, tulekahjude, tormide ja põuaga seonduvaid kulutusi) moodustasid kokku ligikaudu **6,3 miljardit eurot**³², s.t keskmiselt umbes 0,9 miljardit eurot aastas. Seega on üleujutustega seotud vaid teadmatu osa sellest summast. Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi raames tehtavate üleujutustega seotud kulutuste kohta puuduvad usaldusväärsed hinnangud.

³⁰ Veepoliitika raamdirektiivi ja üleujutuste direktiivi ühine rakendusstrateegia „[Flood Risk Management in the EU and the Floods Directive's 1st Cycle of Implementation \(2009–15\) - A questionnaire based report](#)“ (Üleujutusrisi maandamine ELis ning üleujutuste direktiivi esimene rakendustsükkel (2009–2015). Küsimustikul põhinev aruanne), lk 217.

³¹ Belgia, Tšehhi Vabariigi, Taani, Saksamaa, Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Läti, Malta, Madalmaade, Austria, Portugali, Rumeenia, Slovakkia ja Ühendkuningriigi esitatud teabe põhjal arvutas komisjon, et nelja aasta jooksul investeeriti üleujutuste riski vähendamisse ca 10 miljardit eurot. Arvutused tehti küsimustiku küsimusele nr 5.14 (lk 146) antud vastuste põhjal.

³² Andmed seisuga 31.5.2018: [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>).

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

25. Kontrollikoja eesmärk oli teha kindlaks, kas üleujutuste direktiivi kohane üleujutuste ennetamine ning nendega seotud kaitse ja valmisolek tuginevad usaldusväärsele raamistikule ja kas rakendatav lähenemisviis on tõenäoliselt tulemuslik.

26. Konkreetsemalt uuriti, kas üleujutuste direktiivil on üldiselt positiivne mõju üleujutustega seotud meetmete raamistiku loomisele, kas liikmesriigid haldavad rahalisi vahendeid asjakohaselt ja rakendavad hästi oma üleujutusrisiki maandamise kavasad ning kas liikmesriigid võtavad piisavalt arvesse olulisi probleeme, mis tulevikus lahendada tuleb.

27. Kontrollikoja auditikriteeriumide aluseks olid ELi poliitikadokumendid, õigusaktid, komisjoni suunised, uuringud ja muud väljaanded, liikmesriikide ametiasutustega peetud kohtumised³³ ning kontrollikoja 2017. aastal septembris Madalmaadesse korraldatud katselähetus. Kontrollikoda vaatas läbi ka olemasoleva kirjanduse ja konsulteeris kliimamuutuste valdkonna ja üleujutusvastase kindlustuse ekspertidega.

28. 2017. aasta oktoobrist detsembrini külastas kontrollikoda auditi raames valitud vesikondi järgmises kaheksas liikmesriigis: Sloveenia, Itaalia, Hispaania, Portugal, Rumeenia, Bulgaaria, Austria ja Tšehhi Vabariik³⁴. Nendes vesikondades³⁵ kontrollis kontrollikoda ka 31

³³ Luksemburgis ja Prantsusmaal.

³⁴ Kontrollikoda külastas järgmisi vesikondi:

- Doonau vesikond ja Aadria mere põhjaosa vesikond Sloveenias;
- Ida-Alpide vesikond Itaalias (külastati kolme projekti);
- Galicia ranniku vesikond ja Miño-Sili vesikond Hispaanias (külastati kolme projekti);
- Minho-Lima vesikond Portugalis (külastati kolme projekti);
- Arges-Vedeia vesikond ja Dobrogea Litorali vesikond Rumeenias (külastati nelja projekti);
- Doonau vesikond ja Musta mere vesikond Bulgaarias (külastati nelja projekti);
- Doonau vesikond Austrias (külastati viit projekti);
- Doonau vesikond Tšehhi Vabariigis (külastati nelja projekti).

³⁵ Sh vesikonnad Madalmaades, kus toimus kontrollikoja katselähetus (kolm külastatud projekti).

kaasrahastatud üleujutuste projekti³⁶, et hinnata nende vastavust üleujutuste direktiivi ja üleujutusrisi maandamise kavade nõuetele.

29. Samuti hindas kontrollikoda, kas komisjon³⁷ oli taganud üleujutuste direktiivi nõuetekohase rakendamise ja üleujutustega seotud meetmete võtmise teistes poliitikavaldkondades.

30. Kuna üleujutusrisi maandamise kavade raames ajavahemikus 2016–2021 tehtavad kulutused on alles varases järgus, keskendutakse käesolevas aruandes nimetatud kavades ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmides kavandatavatele kuludele. Seepärast ei anta käesolevas aruandes hinnangut üleujutuste direktiivi esimeseks tsükliks kavandatud meetmete üldisele tõhususele.

31. Auditis ei käsitletud hädaolukordade ja taastamisega seotud tegevust, kuna on selles valdkonnas juba kontrolli teostanud³⁸ ning kuna see ei jää nii või teisiti üleujutuste direktiivi reguleerimisalasse.

TÄHELEPANEKUD

Üleujutuste direktiivil on üldiselt olnud positiivne mõju...

32. Käesolevas osas hinnatakse, kas üleujutuste direktiiv on edukalt loonud raamistiku, mis on liikmesriikides juba toimunud arengule tuginedes ja kõiki asjaomaseid sidusrühmi kaasates edendanud üleujutusrisi hindamist ja selle maandamist.

³⁶ Kontrollikoda valis projektid liikmesriikide koostatud nimekirjadest. Küllastada üritati uuemaid projekte, kus rakendatakse erinevaid eri tüüpi üleujutustega seotud meetmeid.

³⁷ Kontrollikoda küsitles ametnikke järgmistest komisjoni peadirektoraatidest: ENV, CLIMA, REGIO, AGRI, ECHO ja FISMA.

³⁸ Vt nt eriaruanne nr 3/2008: [Kui kiire, tõhus ja paindlik on Euroopa Liidu solidaarsusfond?](http://eca.europa.eu) (<http://eca.europa.eu>).

Direktiiv on parandanud komisjoni ja liikmesriikide vahelist koordineeritust

33. Komisjon on läbi vaadanud liikmesriikide saadetud esialgsed üleujutusrisi hindamised ja üleujutusohu ja -risi kaardid³⁹. Üleujutusrisi maandamise kavade läbivaatamine on veel pooleli. See töö peaks olema aluseks komisjoni Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatavale aruandele üleujutuste direktiivi rakendamise kohta, mille tähtaeg on 2018. aasta detsember ja milles võetakse arvesse ka kliimamuutusi.

34. Komisjon kontrollis⁴⁰, kuidas liikmesriigid olid üleujutuste direktiivi oma õigusesse üle võtnud. 2018. aasta juuli seisuga oli komisjon lõpetanud kõik ülevõtmisega seotud rikkumismenetlused; kaks juhtumit jäid siiski avatuks, kuna Kreeka ja Hispaania esitasid üleujutusrisi maandamise kavad hilinemisega.

35. Üleujutuste direktiivi rakendamine peab olema kooskõlas veepoliitika raamdirektiiviga. Komisjon tagab selle kooskõlastatuse peamiselt mõlemat strateegiat toetava ühise rakendusstrateegia abil ning eelkõige üleujutuste töörühma (töörühm F) kaudu, kus liikmesriigid oma kogemusi jagavad.

36. Kontrollikoda leidis, et nimetatud töörühm on edukas komisjoni ja liikmesriikide vahelist koostööd võimaldav foorum⁴¹.

37. Üleujutuste direktiivi kohaselt vastutavad risi hindamise ja planeerimistegevuse eest liikmesriigid. Üldiselt on kontrollikoda seisukohal, et liikmesriikide vastutavad asutused on kehtestanud selge rolli- ja ülesannete jaotuse erinevate riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi asjaomaste ametiasutuste vahel.

³⁹ Komisjoni tehtud läbivaatamisest tulenevad aruanded on kättesaadavad [internetis \(http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm\)](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

⁴⁰ Komisjoni tehtavaid kontrole nimetatakse ülevõtmis- ja vastavuskontrollideks.

⁴¹ Komisjon ja liikmesriigid kasutavad nimetatud foorumit näiteks selleks, et jagada omavahel teavet seoses heade tavadega, poliitika, teadustegevuse ja projektide arenguga ning uute lähenemisviisidega üleujutusriskide maandamise parandamiseks ELis.

Üleujutuste direktiivi tulemusena paranes üleujutusrisi hindamine

38. Üleujutuste direktiivi peamine saavutus on üleujutusohu määratluse standardimine. Üleujutusrisk on üleujutuse esinemise tõenäosus koos selle mõjuga inimestele, keskkonnale, kultuuripärandile ja majandusele. Kõik külastatud liikmesriigid kasutasid üleujutusrisi kindlaks määramisel seda lähenemisviisi.

39. Kõik liikmesriigid, mida kontrollikoda külastas, kasutasid oma hindamis- ja maandamistegevuses üleujutuste direktiivis sätestatud viiest etapist koosnevat lähenemisviisi (vt **joonis 5**).

Joonis 5. Üleujutuste direktiivis sätestatud viiest etapist koosnev lähenemisviis riski hindamiseks ja maandamiseks



Allikas: Euroopa Kontrollikoda

40. Üleujutusohu kaardid näitavad üleujutuste ulatust eri tõenäosusega stsenaariumite puhul. Kõik külastatud liikmesriigid kasutasid üleujutuste direktiivis nõutud tõenäosusstsenaariume: väike tõenäosus, keskmine tõenäosus ja suur tõenäosus. Samuti nõutakse üleujutuste direktiivis, et iga tõenäosusstsenaariumi puhul kajastaksid üleujutusohu kaardid lisaks üleujutuse ulatusele ka tulvavee kõrgust (vt näide **II lisas**) ja, kui see on asjakohane, voolukiirust. Need näitajad on, eelkõige äkktulvade puhul, üleujutustest tuleneva võimaliku varale tekitatava ja inimkahju hindamisel hädavajalikud. Liikmesriigid kasutasid kaartide koostamisel keerukaid mudeleid, kasutades nende kalibreerimiseks välimõõtmiste tulemusi (vt ka **punktid 63–67**).

Üleujutuste direktiiv tugineb varasemale tööle, sealhulgas liikmesriikide pikaajalisele koostööle

41. Topelttöö vältimiseks lubab üleujutuste direktiiv liikmesriikidel kasutada olemasolevaid riskihindamis- ja planeerimisdokumente. Näiteks Itaalia ja Portugal kasutasid olemasolevaid dokumente, selle asemel et viia läbi uut üleujutusrisi esialgset hindamist, tagades seeläbi senise praktika jätkuvuse.

42. Üleujutuste direktiiv kohustab vastutavaid ametiasutusi võtma kõikides riski hindamise ja planeerimistegevuse etappides arvesse piiriüleseid aspekte (vt **4. selgitus**).

4. selgitus. Pidev rõhuasetus piiriülesele koostööle üleujutuste direktiivis

Üleujutusrisi esialgne hindamine: rahvusvaheliste valglapiirkondade puhul vahetavad liikmesriigid omavahel asjakohast teavet.

Võimaliku olulise üleujutusriskiga alad: liikmesriigid tuvastavad rahvusvahelistes valglapiirkondades kõik võimaliku olulise üleujutusriskiga alad.

Üleujutusohu ja üleujutusrisi kaardid: liikmesriigid vahetavad enne üleujutusohu ja -risi kaartide koostamist omavahel teavet, et tuvastada kõik riigipiire ületavad võimaliku olulise üleujutusohuga alad.

Üleujutusrisi maandamise kavad: kavad ei tohi sisaldada meetmeid, mis märkimisväärselt suurendavad üleujutusrisi üles- või allavoolu asuvate teiste riikide jaoks.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda üleujutuste direktiivi põhjal.

43. Piiriülene üleujutustega seotud tegevus tugineb pikaajalisele liikmesriikidevahelisele koostööle ja hõlmab peamiselt teabevahetust kahepoolsetel kohtumistel, hüdroloogilistest prognoosidest teavitamist ning tehniliste standardite ühtlustamist. Külastatud liikmesriigid ei ole veel loonud rahvusvahelisi üleujutusrisi maandamise kavasid rahvusvaheliste vesikondade tasandil, nagu on soovitatud üleujutuste direktiivis⁴².

⁴² Sellega seoses on täheldatud uut arengut: näiteks Austria ja Sloveenia vaheline DAMWARMi projekt (projekt „Drava And Mura WAter and Risk Management“, Drava ja Mura veemajandus- ja riskimaandamisprogramm), mille eesmärk on töötada välja rahvusvaheline ühine

Liikmesriigid võtsid meetmeid inimeste teadlikkuse tõstmiseks üleujutuste kohta

44. Avalikkuse teavitamine ja konsulteerimine suurendavad inimeste teadlikkust üleujutusrisi kohta. Üleujutuste direktiivis nõutakse, et liikmesriigid avalikustaksid üleujutusrisi esialgsed hinnangud, üleujutusohu ja üleujutusrisi kaardid ning üleujutusrisi maandamise kavad. Kontrollikoda leidis, et seda nõuet täidavad kõik liikmesriigid, tehes nimetatud dokumendid internetis kättesaadavaks.

45. Head tava täheldati Madalmaades ja Portugalis, kus koguni analüüsiti inimeste teadlikkust üleujutusrisi kohta. Analüüsidest leiti aga, et teadlikkus on endiselt madal.

... kuid rahaliste vahendite eraldamisel esines puudusi

46. Käesolevas osas hindab kontrollikoda liikmesriikides kasutusel olevat üleujutusrisi maandamise rahastamise korda.

Üleujutusrisi maandamise kavades kehtestatud eesmärgid ei ole tavaliselt mõõdetavad ega tähtajalised

47. Usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt peavad poliitikaeesmärgid olema sõnastatud täpsel, mõõdetaval, saavutataval, asjakohasel ja ajaliselt piiritletud viisil.

Üleujutuste direktiivi artikkel 7 kohustab liikmesriike kehtestama üleujutusrisi maandamiseks asjakohased eesmärgid ning lisama oma üleujutusrisi maandamise kavadesse meetmed nende eesmärkide saavutamiseks.

48. Austrias on eesmärgid ajaliselt piiritletud ning ametiasutused kasutasid meetmete edenemise jälgimiseks seitset kategooriat. Madalmaades leidis kontrollikoda, et mõõdetavaid eesmärke kasutati projektis „Room for the River“ (vt **punkt 67**).

49. Ülejäänud seitsmes liikmesriigis, mida kontrollikoda külastas, olid üleujutusrisi maandamise kavades kehtestatud poliitikaeesmärgid aga liiga üldised. Näiteks Itaalia Ida-

vooluproгноoside süsteem. Projektis tuginetakse ka õppetundidele, mis saadi pärast 2012. aasta novembris toimunud sajandi üleujutust, mis tekitas kogu Sloveenia territooriumil kokku hinnanguliselt 373 miljoni euro ulatuses kahju.

Alpide kavas ei olnud üleujutuste direktiivi eesmärke konkreetsele vesikonnale kohandatud ning need olid jäetud üldsõnaliseks: vähendada üleujutuste mõju i) inimeste tervisele, ii) keskkonnale, iii) kultuuripärandile ja iv) majandustegevusele. Kavas ei olnud kehtestatud ajaliselt piiritletud ning mõõdetavaid eesmärke. 2015. aastal tegi komisjon oma hindamises üleujutusrisiki maandamise kavade projektide kohta sarnase tähelepaneku.

Kavandatavateks üleujutustega seotud meetmeteks ei olnud kindlaks määratud ja tagatud piisavalt rahalisi vahendeid ning piiriüleseid investeeringuid rahastati vähe

50. Üleujutusrisiki maandamise kavades peaksid olema kindlaks määratud üleujutustega seotud meetmete rahastamise allikad ning liikmesriikide ametiasutused peaksid vajaliku rahastamise kindlustama. Kontrollikoda hindas, mil määral määratleti üleujutusrisiki maandamise kavades üleujutusrisiki maandamisega seotud tegevuseks, muu hulgas piiriülesteks investeeringuteks, tegelikkuses saadaolevad riiklikud ja ELi vahendid.

Vaid osaliselt esitatud ja tagatud rahastamisallikad

51. Külastatud üheksast liikmesriigist kuue puhul ei olnud riigi üleujutusrisiki maandamise kavas selgelt esitatud selle rahastamisallikaid ja vajaminevat summat (vt **5. selgitus**). Komisjoni hinnangu kohaselt, millele viidati **punktis 49**, oli vaid vähem kui poolte kavade projektides esitatud selge teave olemasolevate eelarvevahendite kohta.

5. selgitus. Puudused üleujutusrisiki maandamise kavades seoses vajalike summade ja vastavate rahastamisallikate esitamisega

Austria: riiklikus üleujutusrisiki maandamise kavas on umbes 30% puhul meetmetest esitatud rahastamisallikad, kuid mitte kulud.

Tšehhi Vabariik: riiklikus üleujutusrisiki maandamise kavas esitati vaid ennetusmeetmete kulud, kuid mitte nende rahastamisallikad.

Itaalia: piirkondlikus üleujutusrisiki maandamise kavas, mida auditi käigus kontrolliti, ei ole esitatud olemasolevaid rahastamisallikaid.

Portugal: Portugali mandriosa üleujutusrisiki maandamise kavas on 25% puhul meetmetest välja jäetud nende võimalikud rahastamisallikad.

Rumeenia: kahes piirkondlikus üleujutusrisi maandamise kavas, mida auditi käigus kontrolliti, ei mainita rahastamisallikad umbes 35% puhul meetmetest.

Hispaania: 15 meetme puhul oli puudu kas vajaminev summa või selge viide eelarveallikatele.

52. Üleujutusrisi maandamise kavad ei ole rahastamiskavad. Kavades esitatud summad ei pruugi tegelikult olemas olla. Kavasid haldavatel vesikondade ametiasutustel ei ole üldiselt rahastamisvolitusi. Kavasid rahastavad erinevad ametiasutused, kes võtavad otsuseid vastu vastavalt oma menetluskorrale. Selline olukord suurendab üleujutusrisi maandamisega seotud tegevuse rahastamise ebakindlust. Näiteks Ida-Alpide valgapiirkonnas Itaalias on kontrollikoja hinnangul 1,1 miljardi euro ehk 80% suurune ebakõla kavandatavate kulutuste ja olemasolevate rahastamisvõimaluste vahel.

53. Sellegipoolest leidis kontrollikoda märke sellest, et tehakse jõupingutusi rahaliste vahendite tagamiseks üleujutusrisi maandamisega seotud tegevuseks. Näiteks Dutch Delta Fund on kavandanud üleujutustega seotud investeeringuteks 2030. aastani ligikaudu 7 miljardit eurot ja määranud kindlaks oma finantsvajadused kuni 2050. aastani. Sloveenia on selgelt leidnud rahastamisallikad, mis moodustavad umbes 75% ajavahemikul 2017–2021 vajaminevast 540 miljonist eurost.

ELi vahendid aitavad rahastada mõnda üleujutusrisi maandamise kava

54. Neljas liikmesriigis, mida kontrollikoda külastas, moodustasid ELi vahendid märkimisväärse osa rahastamisest (vt **6. selgitus**).

6. selgitus. ELi rahalised vahendid: üleujutusrisi maandamise kavade oluline rahastamisallikas

Tšehhi Vabariik kasutab ELi vahendeid ulatuslikult üleujutustevastasesse kaitsesse tehtavate investeeringute rahastamiseks. Rakenduskava „Keskond“ aastateks 2014–2020, mida kaasrahastatakse Ühtekuuluvusfondist, moodustab 545 miljoni euro suurusest hinnangulisest kulust umbes 35%.

Portugalis nimetatakse ELi fonde, peamiselt Ühtekuuluvusfondi⁴³, võimaliku rahastamisallikana ligikaudu 96% meetmete puhul, mida võetakse olulise üleujutusohuga piirkondades ja mis on seepärast ELi kaasrahastamise jaoks toetuskõlblikud.

Rumeenia suure taristu rakenduskavas osutatakse sõnaselgelt piirkondlikele üleujutusrisiki maandamise kavadele ja eraldatakse 364 miljonit eurot, mida kaasrahastab Ühtekuuluvusfond, üleujutus- ja rannikualade erosiooni vastastele meetmetele.

Sloveenias jääb ERFist ja Ühtekuuluvusfondist kaasrahastatava rakenduskava arvele 25% iga-aastastest rahastamisvajadustest.

55. Hispaanias oli kahel vesikondi haldaval ametiasutusel, keda kontrollikoda külastas, ELi rahastamisele ebavõrdne juurdepääs: ühes vesikonnas ei olnud üleujutusvastased meetmed toetuskõlblikud ERFist kaasrahastuse saamiseks, kuigi riiklik rahastaminesamal ajal puudus⁴⁴. See põhjustas kahe projekti puhul, millega kontrollikoda külastuse ajal tutvus, eelarvepuudujäägi. Seevastu teises vesikonnas rahastati ERFi rakenduskava raames 15% üleujutusrisiki maandamise kavast.

56. Rumeenia eraldas 44% suure taristu rakenduskava prioriteetse suuna „Kliimamuutustega kohanemine, riskiennetus ja -ohjamine“ erieesmärgi eelarvest (vt **6. selgitus**) ühele rannakaitseprojektile, mille raames sooviti taastada 13 km Musta mere äärseid randu. Projekt toob kasu kohalikule kinnisvara- ja turismiturule. See tähendab, et selle rakenduskava ülejäänud 239 miljonit eurot ELi vahendeid võivad katta umbes kaks kolmandikku esmatähtsate üleujutusvastaste ennetus- ja kaitseprojektide eelarvestatud kuludest.

⁴³ Assooride puhul on seda liiki meetmete toetamine võimalik ERFi piirkondliku rakenduskava kaudu.

⁴⁴ Asjaomase ministeeriumi veevaldkonna investeerimiseelarvet vähendati aastatel 2009–2017 umbes 60%.

Üleujutustega seotud piiriüleseid investeeringuid rahastati vähe

57. Piiriülesed projektid seisnesid peamiselt teabe vahetamises (vt **punktid 20, 42 ja 43**). Üleujutustega seotud taristut, millel võib olla rahvusvaheline mõju, rahastati vähe. Samas leidis kontrollikoda positiivseid näiteid, nagu näide **7. selgituses**.

7. selgitus. Piiriülesed investeeringud, kus ELi vahendid andsid lisaväärtust

Ühe projekti eesmärk oli kaitsta üht Austria küla jõe üleujutuse eest Tšehhi Vabariigi piiri ääres (vt allolev **foto**). Projekt hõlmas lammi laiendamist Tšehhi-poolsele põllumaale. Austrias ei olnud sellise lammi jaoks piisavalt ruumi. Töö eest tasus Austria, kasutades selleks 75% ulatuses INTERREGi⁴⁵ kaasrahastamist. Ilma ELi rahastamiseta ei oleks Austria seda projekti ellu viinud.

Austria ja Tšehhi Vabariigi vahelised piiriülesed investeeringud



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Austria ametiasutuste saadetud projektikava põhjal.

⁴⁵ Liikmesriikide riiklike, piirkondlike ja kohalike sidusrühmade ühise ühtekuuluvuspoliitika meetmete ja teabevahetuse raamistik.

Projektide järjestamise menetlused peaksid olema üleujutusrisiki maandamise kavade prioriteetidega tugevamini seotud

58. Üleujutuste direktiivis nõutakse, et üleujutusrisiki maandamise kavades seataks meetmed tähtsuse järjekorda vastavalt nende eesmärkidele. Kontrollikoda uuris, kas liikmesriigid kasutasid projektide järjestamisel ja valimisel selliseid menetlusi.

59. Kontrollikoda leidis juhtumeid, kus prioriteetide seadmine põhines objektiivsetel kriteeriumidel (vt **8. selgitus**).

8. selgitus. Objektiivsetel kriteeriumidel põhineva järjestamise juhtumid

Madalmaades kasutatakse projektide järjestamiseks maatriksit, mis kajastab võimaliku kahju raskust ja taristuhäire tõenäosust.

Ühes Hispaania kavas liigitati olulise üleujutusohuga piirkonnad pigem riskide, mitte üksi ohtude põhjal, mis tähendab, et arvesse võeti ka ohustatud piirkondade haavatavust.

60. Üleujutusrisiki maandamise kavad, mida kontrollikoda uuris, hõlmasid järjestamismenetlusi. Siiski esines kontrollikoja külastatud üheksast liikmesriigist seitsmes nendes menetlustes puudusi. Näiteks Portugalis, Rumeenias, Sloveenias ja Tšehhi Vabariigis oli järjestamise peamine kaalutlus projekti rakendamisvalmidus, mitte selle võimalik tulemuslikkus. Rumeenias pakuti üks projekt rakenduskava raames rahastamiseks välja sellepärast, et selle teostatavusuuring oli valmis, kuigi projekt ei liigitunud heakskiidetud meetodika kohaselt prioriteetsete projektide hulka.

Kuigi liikmesriigid on alustanud oma üleujutusrisiki maandamise kavasid elluviimist, tuleb neid veel täiustada

61. Üleujutuste direktiivis on sätestatud, et üleujutusrisiki maandamise kavade puhul võetakse arvesse projektide maksumust ja neist saadavat tulu. Käesolevas jaos hinnatakse, millises ulatuses on liikmesriigid selliseid aspekte oma üleujutusrisiki maandamise kavades tehnoloogiate ja kvaliteetsete andmete, tasuvusanalüüsi ja mudelite abil arvesse võtnud.

62. Ka hinnatakse käesolevas jaos, kui suures ulatuses on liikmesriigid koordineerinud üleujutuste direktiivi rakendamist veepoliitika raamdirektiiviga ja kaalunud vastavalt üleujutusrisi ohjamiseks roheline taristu kasutamist⁴⁶.

Andmed: üleujutusriskide maandamise peamine lähtekoht

63. Üleujutusriskide maandamine eeldab kvaliteetseid andmeid ilma ja sademete, topograafia ja maakatte, jõgede ja hüdrooloogiliste režiimide ning inimtegevuse kohta. Kontrollikoda leidis, et andmeid ohu ja riski kohta kogutakse eri allikatest, näiteks CORINE Land Cover⁴⁷, rahvaloendused, topograafilised andmed ning äriregistritest pärit teave, meteoroloogilised ja hüdrooloogilised andmed. Üleujutuste prognoosid ja varajase hoiatamise süsteemid (vt ka **punkt 43**) osutusid valmiduse suurendamisel üldiselt väga tähtsaks.

64. Rumeenias leidis kontrollikoda puudusi topograafilistes ja maakasutuse andmetes, mis on hädavajalikud, et modelleerida äravoolu ja sellest tulenevat jõevoolu. Kontrollikoda täheldas ka, et Rumeenia on teinud hiljuti algatusi andmete kvaliteedi parandamiseks.

65. Kontrollikoda leidis, et kõik külastatud liikmesriigid olid veendunud tehnoloogiasse ja andmetesse investeerimise eelistes üleujutusriske maandada aitavate mudelite kasutamisel. Näiteks investeerisid Hispaania, Portugal, Rumeenia ja Sloveenia vihma- ja jõevee mõõtejaamade paigaldamisse ja uuendamisse (vt **9. selgitus**). Need jaamad saavad meteoroloogiliste ja hüdrooloogiliste prognooside jaoks paremini teavet anda, eriti lühiajaliste sündmuste, näiteks äkktulvade puhul (vt **punkt 8** ja **1. selgitus**).

⁴⁶ Vee raamdirektiivi kohaselt peavad kõik veekogud saavutama hea ökoloogilise seisundi. Näiteks on betoonist kanalid lubatud vaid teatavatel tingimustel ja alles siis, kui taimedele ja loomadele avalduva negatiivse mõju leevendamiseks on võetud kõik võimalikud meetmed.

⁴⁷ Euroopa Keskkonnaameti juhitud [programm](#), mis koosneb maakatte 44 klassi jaotatud nimistust ja esitatakse kartograafiatootena mõõtkavas 1:100 000.

9. selgitus. Hüdroloogia ja meteoroloogiaga seotud projektid, millega külastuse ajal tutvuti

Fotol on näha Rumeenias külastatud veemõõtejaam, mis kogub andmeid Doonau veetaseme kohta.

Hispaanias külastas kontrollikoda üleujutuste ohjamiskeskust, kus kogutakse kokku üle vesikonna jaotatud 186 jaama andmed. Keskus töötleb andmeid hüdrooloogiliste ja meteoroloogiliste mudelite abil, et jälgida üleujutuse riski reaalajas ja prognoosida sademeid 72 tundi ette.

Sloveenias külastas kontrollikoda seirekeskust, mis on ehitatud projekti raames, mille eesmärk on anda usaldusväärseid ja täpseid ilma- ja jõevoolu andmeid. Kõnealune projekt hõlmas ka järgmist:

- uus radar ja üle riigi 90 uut automaatilmajaama;
- mereseirevõrgustiku kaks uut okeanograafiaseadet, mis mõõdavad lainekõrgust ja suunda, merehoovusi ja merepinna temperatuuri;
- mudelitel põhinev hüdrooloogiline prognoosimissüsteem.

**Jõevee mõõtejaam
Doonau ääres Rumeenias**



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

66. Seirejaamadest kogutud andmeid võib täiendada muudest allikatest saadud teabega. Näiteks Itaalias külastatud valgapiirkonnas võimaldab uuenduslik katseprojekt „WeSenseIT“ inimestel sotsiaalmeedia või nutitelefonirakenduste kaudu teavet jagada. Need andmed lisatakse seirejaamade kogutud andmetele. Sellise inimeste ja ametiasutuste vahelise kahe-suunalise teabevahetuse eesmärk on reageerimissuutlikkuse parandamine. Üleujutusrisi maandamise kava hõlmab meedet selle projekti laiendamiseks kogu vesikonnale.

Kuigi enamik külastatud liikmesriike kasutas projektide väljatöötamisel tasuvusanalüüsi ja mudeleid, tuleb neid veel täiustada

67. Kõigis külastatud liikmesriikides kasutasid ametiasutused üleujutusriskide kaardistamiseks modelleerimist ja tõenditel põhinevat käsitusviisi (vt **punkt 40**). Modelleerimine aitas ka üleujutustega seotud projekte välja töötada. Näiteks aitasid

hüdraulilised mudelid ametiasutustel vajalikke meetmeid kindlaks teha (vt näiteks **10. selgitus**).

10. selgitus. Veetaseme alandamise eesmärk Hollandi programmis „Jõe ruumi“

„Jõe ruumi“ on taristuprogramm, mis viidi lõpule 2015. aastal ja maksis 2,3 miljardit eurot. Selle eesmärk oli hallata tippvooluhulka kohas, kus Reini jõgi jõuab Madalmaadesse, et alandada veetaset allavoolu. Mudeli töötas välja uurimisinstituut; konkreetsete projektide sihttasemete paika panemiseks määras instituut kindlaks erinevad veetasemed, mille lisajõed peavad saavutama.

68. Välja arvatud Itaalia ja Portugal, kasutasid kõik külastatud liikmesriigid projektide kavandamisel või valimisel tasuvusanalüüsi. Siiski oli nendes analüüsides mitmesuguseid puudusi. Näiteks Hispaanias töötati tasuvusanalüüsi metoodikat alles välja ning seda ei kasutatud süstemaatiliselt ja asjakohaselt.

Üleujutuste direktiivi ja veepoliitika raamdirektiivi rakendamise kooskõlastamine töi üldjuhul kaasa sünergia

69. Itaalia, Sloveenia ja ühe Hispaania vesikonna üleujutusrisiki maandamise kavades keskenduti ka veepoliitika raamdirektiivi täitmisele. Itaalia ja Sloveenia üleujutusrisiki maandamise kavades määrati kindlaks meetmed, mis olid kahe direktiivi eesmärkidega sünergilised, ja need, mille puhul oli võimalik konflikt nendega. Itaalias märgistati ligikaudu 25% meetmeid sünergilisena, veepoliitika raamdirektiiviga oli võimalik konflikt vaid 1% meetmete puhul.

70. Samas kontrollis kontrollikoda Bulgaarias ja Rumeenias projekte, mille üleujutustevastased meetmed ei olnud veepoliitika raamdirektiiviga vastavuses. Bulgaaria ametiasutused ei ole kaalunud üheski projektis⁴⁸, millega külastuse ajal tutvuti, veekoguste ülesvoolu hoidmise alternatiivse vahendina rohelist taristut (vt **punktid 71–76**) (vt **11. selgitus**). Rumeenias plaanisid ametiasutused kasutada jõekalda 6 km pikkuse lõigu kindlustamiseks betooni ja kivi, kaalumata roheline taristu lahendusi.

⁴⁸ Külastatud rannakaitseprojekti ei ole selles hindamises arvesse võetud.

11. selgitus. Üleujutustega seotud projektid, mis ohustavad veepoliitika raamdirektiivi järgimist

Bulgaarias

Kolme külastatud jõeprojekti puhul ei viidud läbi keskkonnamõju hindamist.

Ühes projektis kaeti peaaegu 8 km jõesängi betooniga. Jõesängi selline muutus mõjutas jõe head seisundit, mida nõuab veepoliitika raamdirektiiv. Kontrollikoda leidis, et lähedal asuvast linnast ülesvool paikneb väli, mida oleks võinud pidada vee loodusliku kinnipidamise meetmeks.



Jõgi looduslikus olekus



Jõgi pärast projekti

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Rohelise taristu projektidel on palju eeliseid, kuid neid on keeruline ellu viia

71. Hiljutises Euroopa Keskkonnaameti aruandes⁴⁹ väidetakse, et roheline taristu on kulutõhus viis üleujutusrisi vähendamiseks. Komisjon on võtnud meetmeid roheliste lahenduste edendamiseks, eelkõige töörühma F kaudu, andes peamiselt välja suunisdokumente⁵⁰. Kontrollikoda uuris, millises ulatuses keskenduti üleujutusrisi maandamise kavades rohelsele taristule, ja analüüsis, kuidas rohelist taristut loodi.

⁴⁹ EEA aruanne 14/2017 „[Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#)“ (Roheline taristu ja üleujutuste ohjamine – Üleujutusrisi kulutõhusa maandamise edendamine rohelse taristu abil). Vt ka EEA aruanne 1/2016 „[Flood risks and environmental vulnerability - Exploring the synergies between floodplain restoration, water policies and thematic policies](#)“ (Üleujutustega seotud riskid ja keskkonna haavatavus – lammialade taastamise, veepoliitika ja temaatiliste poliitikameetmete vahelise koostoime uurimine).

⁵⁰ Vt näiteks rakendamise ühisstrateegia „Vee loodusliku kinnipidamise meetmed“ töörühma ELi poliitikadokument, tehniline aruanne, 2014 – 082; Euroopa Komisjon, „A guide to support the selection, design and implementation of Natural Water Retention Measures in Europe - Capturing the multiple benefits of nature-based solutions“ (Euroopas vee loodusliku kinnipidamise meetmete valimise, väljatöötamise ja rakendamise juhend – Looduslike

Vähestes kavades pannakse rõhku rohelisele taristule...

72. Rohelisele taristule keskenduti Portugali ja Hispaania üleujutusrisiki maandamise kavades. Näiteks olid ühe Hispaania üleujutusrisiki maandamise kava kõik kaitsemeetmed seotud rohelise taristuga. Ühes teises kontrollikoja küllastatud Hispaania vesikonna projektis kombineeriti halle ja rohelisi tehnikaid (vt **12. selgitus**).

12. selgitus. Hallide ja roheliste tehnikate kombineerimine Hispaanias

Kontrollikoda tutvus kohapeal projektiga, mille I etapp algas ajavahemikul 2007–2013 jõesängi kanaliseerimisega, milleks kasutati tavapäraselt ristkülikukujulist betoonist kanalit.

Projekti II etapis (2014–2020) laiendasid ametiasutused jõesängi, kasutades biotehnoloogilisi tehnikaid. Säilitades sama hüdraulilise võimsuse, muudeti lõik jõe loodusliku morfoloogiaga sarnasemaks, mis vähendas kanali puhastamise vajadust ja muutis vee looduslikesse veekogumispiirkondadesse voolamise lihtsamaks. Kooskõlas veepoliitika raamdirektiiviga aitab projekt taastada veekoguäärset taimestikku. See hõlmab jõelõiku, mis on lihtsasti juurdepääsetav elanikkonnale, kes saab seega lahendusest saadavat kasu ise näha.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

73. Kuues teises liikmesriigis ei olnud aga rohelisel taristul kontrollikoja läbivaadatud üleujutusrisiki maandamise kavades märkimisväärset osa. Tšehhi Vabariigis kasutati rohelist taristut ainult 15%-l kaitsemeetmetest. Itaalias puudutas rohelist taristut vähem kui 2% 469 kohaldatavast meetmest.

... ja selle rakendamisel on takistusi

74. Vähemalt kolmes liikmesriigis ei toetanud mõned sidusrühmad rohelist taristut.

Sloveenia kava eesmärk oli edendada rohelist taristut, kuigi inimesed ja kohalikud poliitikakujundajad eelistasid halli taristut, pidades seda üleujutuste eest kaitsmisel tõhusamaks. Kontrollikoda kohtas sellist skeptitsismi ka Bulgaarias, kus ei ole loodud veel ühtegi rohelist taristut, kuigi riigi meetmete kataloogis seda käsitletakse.

75. Kontrollikoda leidis rohelse taristu rakendamisel ka praktilisi takistusi. Näiteks väitsid Rumeenia ametiasutused, et maa omanike tuvastamisel määrava tähtsusega kinnistusregistri puudumine on oluline takistus rohelse taristu rakendamisel. Bulgaarias ei ole ametiasutustel metoodikat, mille abil teha kindlaks võimalikud sobivad maatükid, kus võiks rohelse taristu välja arendada. Itaalia ja Hispaania ametiasutused selgitasid, et rohelse taristu nappus tuleneb keerukatest haldus- ja juriidilistest menetlustest või kättesaadava maa puudumisest.

76. EAFRD võiks rahastada ka üleujutuste vastaseid rohelisi meetmeid⁵¹. Sellegipoolest leidis kontrollikoda, et EAFRD praegune piiratud roll on veel üks rohelse taristu teel seisev takistus (vt **punkt 24**). Näiteks ei hõlmanud üleujutusrisiki maandamise kavad, mida kontrollikoda uuris Bulgaarias, Itaalias, Portugalis, Sloveenias ja Rumeenias, üleujutusvastaste meetmete kaasrahastamist EAFRDst. 2016. aastal jõudis Euroopa Komisjon ka järgmisele järeldusele⁵²: „Enamikus maaelu arengu programmides on jäetud kasutamata võimalus edendada vee loodusliku kinnipidamise meetmeid [---], mis võivad toimida tõhusate parandusmeetmetena.“

⁵¹ EAFRD on tegelikult peamine panustaja Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide raamistikus seatud kliimamuutustega kohanemise, riskide ennetamise ja juhtimise edendamise eesmärgi saavutamisse, andes ligikaudu 76% selle eesmärgi jaoks eraldatud eelarvest: <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](#)“ (Peamised kirjeldavad statistilised andmed veeküsimuste arvessevõtmise kohta 2014.–2020. aasta maaelu arengu programmides), 2016. Aruandes hinnati, kuidas võeti 2014.–2020. aasta maaelu arengu programmides arvesse veeprobleeme.

Tulevikus ootavad lahendamist mõnedki suured probleemid

77. Üleujutuste direktiivi kehtestamise üks peamisi põhjendusi oli võtta arvesse kliimamuutustest tingitud üleujutusrisiki. Üleujutuste direktiivis sedastatakse tõepoolest, et kliimamuutuste tõttu sagenevad suured üleujutused.

78. Esimeses tsüklis tehtud üleujutusrisiki hindamistel tuli arvestada kliimamuutuste mõju, tuginedes kättesaadavale või hõlpsasti tuletatavale teabele⁵³. 2022. aastal algavas teises tsüklis arvestatakse liikmesriikide tehtud hindamiste ja üleujutusrisiki maandamise kavade „läbivaatuste käigus [---] kliimamuutuste tõenäolist mõju üleujutuste esinemisele“⁵⁴.

79. Üleujutuste direktiivis soovitatakse kasutada ka mittestruktuurseid meetmeid (vt **punkt 16**), kui need on asjakohased. Kontrollikoda hindas ka, millises ulatuses kasutasid ametiasutused üleujutuste ohjamisel selliseid meetmeid nagu üleujutuse vastu kindlustamine ja maakasutuse planeerimine.

Ajakohaste teadmiste puudumine tõenäolise mõju kohta, mida kliimamuutused avaldavad üleujutuste esinemisele

80. Üleujutuste ulatuse, sageduse ja esinemiskoha hindamisel ei suutnud külastatud liikmesriigid võtta arvesse kliimamuutuste mõju. Mõõndi küll mõnda suundumust, nagu sagedasemad äkktulvad, kuid üleujutuste mudelites neid veel arvesse ei võetud.

Puuduvad teadmised kliimamuutuste mõjust vihmaveest põhjustatud üleujutustele ja sademetele

81. Bulgaarial, Rumeenial ja Sloveenial ei ole piisavalt teavet kliimamuutuste mõju kohta sademete hulga ja nendega seotud üleujutuste kohta, ning neil ei ole kavas teha sellega

⁵³ Üleujutuste direktiivi artikli 4 lõikes 2 sätestatakse, et „Üleujutusrisiki esialgne hindamine viiakse läbi, et olemasoleva või hõlpsasti kättesaadava teabe, näiteks registreeritud andmete ja pikaajalisi arenguid käsitlevate uuringute põhjal, eriti kliimamuutuse mõju kohta üleujutuste esinemisele, hinnata võimalikke riske“.

⁵⁴ Nagu sätestatud üleujutuste direktiivi artikli 14 lõikes 4.

seoses uuringuid üleujutuste direktiivi teise tsükli kohta, mis peaks algama 2022. aastal. Tšehhi ametiasutused on prognoosinud rohkem sademeid kevadel ja sügisel ning vähem suvel ja talvel. Tšehhi meteoroloogiat instituut ei kavatsenud oma mudelites kliimamuutustest tingitud üleujutuste tõenäosust suurendada.

82. Euroopa Keskkonnaamet on teatanud, et Lõuna-Euroopas Pürenee poolsaarel on aastane sademete hulk ajavahemikul 1960–2016 vähenenud⁵⁵. Samas aruandes hoiatab amet ka lühemate ja rohkem ühte kohta koondunud äkktulvade tagajärjel tekkivate suuremate kahjustuste eest. Ometi ei mõõtnud Itaalia, Portugali ja Hispaania ametiasutused kliimamuutuste mõju vihmaveest põhjustatud ja jõgede üleujutustele.

Merepinna tõusu ei ole täielikult arvesse võetud

83. Kliimamuutustest tingitud merepinna tõus suurendab rannikualade üleujutamise riski (vt **punktid 9, 10 ja 13**). Üleujutuste direktiivi rakendamise esimeses tsükli määrasid merepiiriga liikmesriigid (Bulgaaria, Hispaania, Itaalia, Madalmaad, Rumeenia ja Sloveenia), Portugal välja arvatud, üldiselt kindlaks rannikualade üleujutusohuga piirkonnad.

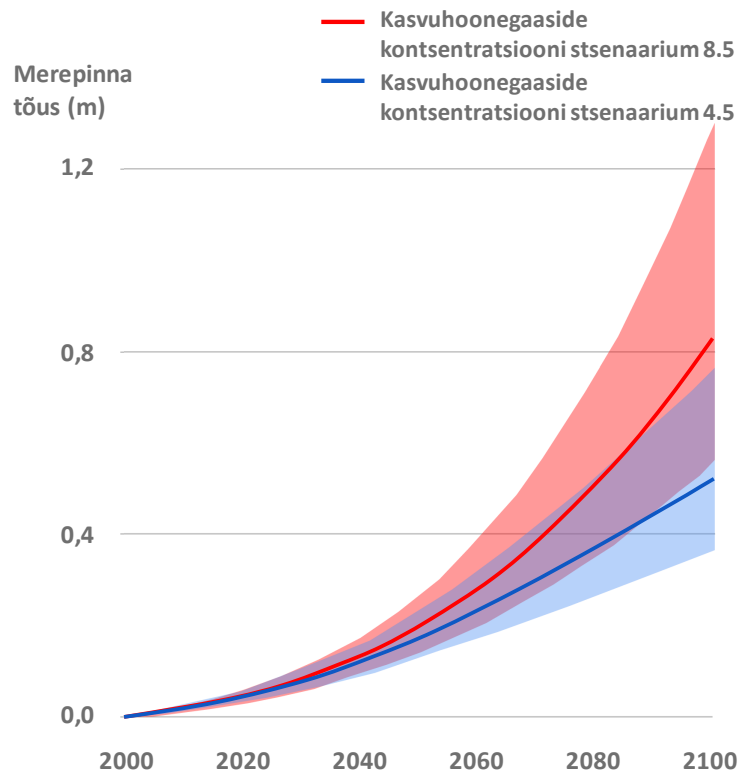
84. Kliimamuutusi käsitleva töörühma F 2017. aasta märtsis toimunud seminaril jõuti olulisele järeldusele, et enamik liikmesriike võttis kliimamuutusi arvesse ainult rannikualade üleujutusohuga piirkondade kindlaksmääramisel, kuid mitte sisemaal. Peale selle leidis kontrollikoda, et enamasti on ebaselge, kuidas on metoodikas arvesse võetud merepinna tõusu tulevasi suundumusi. Erandiks osutus siin Bulgaaria, kes esitas kliimamuutustest põhjustatud merepinna tõusu näitajate vahemikku, võttes kahes stsenaariumis arvesse kolme erinevat tõenäosust.

85. Liikmesriikide jaoks, kellel on rannikupiirkondades suuri linnu, asustust ja taristut, muutub üha tähtsamaks teadlikkus merepinna tõenäolisest üleilmsest ja kohalikust tõusust. Merepinna tõenäolise tõusu riski prognoosid on olemas kuni 2050. aastani; suurem on

⁵⁵ EEA aruanne 1/2017 „[Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#) (Kliimamuutused, mõju ja haavatavus Euroopas 2016. aastal. Näitajatel põhinev aruanne), lk 82.

ebakindlus ajavahemiku 2050–2100 võimalikus muutuses (vt [joonis 6](#)), mis võib veelgi kiirenedada.

Joonis 6. Meretaseme kasvuprognosisid 21. sajandiks



Kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni stsenaariumid on valitsustevahelise kliimamuutuste rühma kasutatavad kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni trajektoorid. Prognositakse, et 2081.–2100. aastal tõuseb pinnaõhu temperatuur kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni stsenaariumi RPC 8.5 kohaselt võrreldes ajavahemikuga 1986–2005 tõenäoliselt vahemikus 3,2–5,4 °C (keskmine 4,3 °C). Prognositakse, et 2081.–2100. aastal tõuseb pinnaõhu temperatuur kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni stsenaariumi RPC 4.5 kohaselt võrreldes ajavahemikuga 1986–2005 tõenäoliselt vahemikus 1,7–3,2 °C (keskmine 2,4 °C).

Allikas: Euroopa Kontrollikoja poolt kohandatud Mengel, Levermann *et al.* andmed. PNAS, 2016.

Üldiselt kasutasid liikmesriigid ajaloolisi andmeid, millega kaasneb risk, et need ei kajasta suurenenud kliimariske

86. Üleujutuste direktiivis ei nõuta, et kaardistamisel arvestataks mõju, mida avaldavad üleujutustele kliimamuutused. Üleujutusrisiki kaardistamisel kohaldasid kõik külastatud liikmesriigid üleujutuste direktiivis nõutud kolmel tõenäosusel põhinevaid üleujutusstsenaariume (vt [punkt 40](#)). Kõnealuseid üleujutuse tõenäosusi väljendatakse „tõenäolise kordumise perioodina“ ehk protsendina, mis kajastab üleujutuse tekkimise tõenäosust antud aastal. Need ühised klassifikatsioonid põhinevad varasematel statistilistel

andmeseerialtel, milles võetakse arvesse ainult varasematel andmetel põhinevaid hüdroloogilisi ja meteoroloogilisi mustreid. Need ei kajasta aga tulevasi ilmastikutingimusi ega üleujutuste kliimamuutustest tingitud sageduse ja raskusastme võimalikke muutusi. Selliste tulevaste tingimuste arvessevõtmine eeldab piisavat prognoosimissuutlikkust (vt **punktid 80–82**).

87. Kontrollikoda leidis ka, et investeerimisotsuste tegemisel juhinduti sageli riskianalüüsides, mis põhinevad kaitsetasemel, mida väljendatakse näiteks sagedusena „üks kord 100 aasta kestel“. See võib moonutada investeerimisotsuseid, kuna puudub teadlikkus kiiretest kliimamuutustest tingitud muutuvatest riskiprofiilidest (vt **punktid 4–13**).

88. Tugevama vihma perioodidest põhjustatud äkktulvade tagajärgi (vt **punktid 4, 8 ja 82**) ja merepinna tõusu mõju (vt **13. selgitus**) võidakse alahinnata, mis tekitab riski, et objektid, millesse on investeeritud, jäävad vee alla või osutuvad ebapiisavaks varem kui oodatud, mistõttu need muutuvad kasutuskõlbmatuks varaks.

13. selgitus. Praktika, mis põhineb merepinna tõusu mitteamestavatel ajaloolistel mõõtmistel

Põhja-Itaalias näitasid Veneetsia ja Trieste mõõtejaamad viimase 140 aasta jooksul kogutud andmete põhjal merepinna tõusu. Triestes registreeriti keskmine tõus 1,2 mm aastas, mis näitab ka viimase 20 aasta jooksul kiirenenud suundumust. Siiski ei kajastunud merepinna tulevase tõusu puudutav teave metoodikas, mida ametiasutused kasutasid üleujutuse stsenaariumide väljatöötamiseks.

Rumeenias on merepind alates 1860. aastast tõusnud järgmiselt: Sulinas 145 aastaga +33 cm, s.t keskmiselt 2,3 mm aastas, ning Constantas 70 aastaga +13 cm, s.t keskmiselt 1,9 mm aastas.

Samamoodi on suurenenud Doonau jõe vool: 165 aastaga +12%. Üleujutustevastase kaitse projektides ei võetud arvesse kliimamuutuste mõju merepinna tõusule.

Kui liikmesriigid otsustasid erasektori üleujutuskindlustuse kasuks, oli kindlustatute osakaal väike

89. ELi kliimamuutustega kohanemise strateegias soovitatakse peamise meetmena järgmist: „edendada kindlustus- ja muid finantstooteid, et tagada „ilmastikukindlad“

investeeringud ja majandusotsused“⁵⁶. Üleujutusriskiga kohandatud kindlustusmaksed võivad aidata suurendada eraisikute teadlikkust üleujutusriskist ja piirata asustust üleujutusohtlikes piirkondades. Samuti võivad üleujutusega seotud kindlustusnõuded aidata kaasa katastroofijärgsele majanduse taastumisele. Kindlustussektori andmetel⁵⁷ kaeti ajavahemikul 1980–2017 Euroopas ligikaudu 25% üleujutuste kahjudest kindlustusega.

90. Selle strateegia liikmesriikides rakendamise kontrollimisel on komisjon leidnud, et kindlustusvahendid ei ole veel riiklikesse kohanemist käsitlevatesse otsustusprotsessidesse või laiematesse kliimarisiki juhtimise strateegiatesse lõimitud. Komisjoni eesmärk ELi strateegia väljatöötamisel oli suurendada loodusõnnetuste vastu kindlustamist. Kui kindlustatuid on vähe, püsivad kindlustusmaksed kõrged, mis omakorda vähendab nõudlust kindlustuse järele⁵⁸.

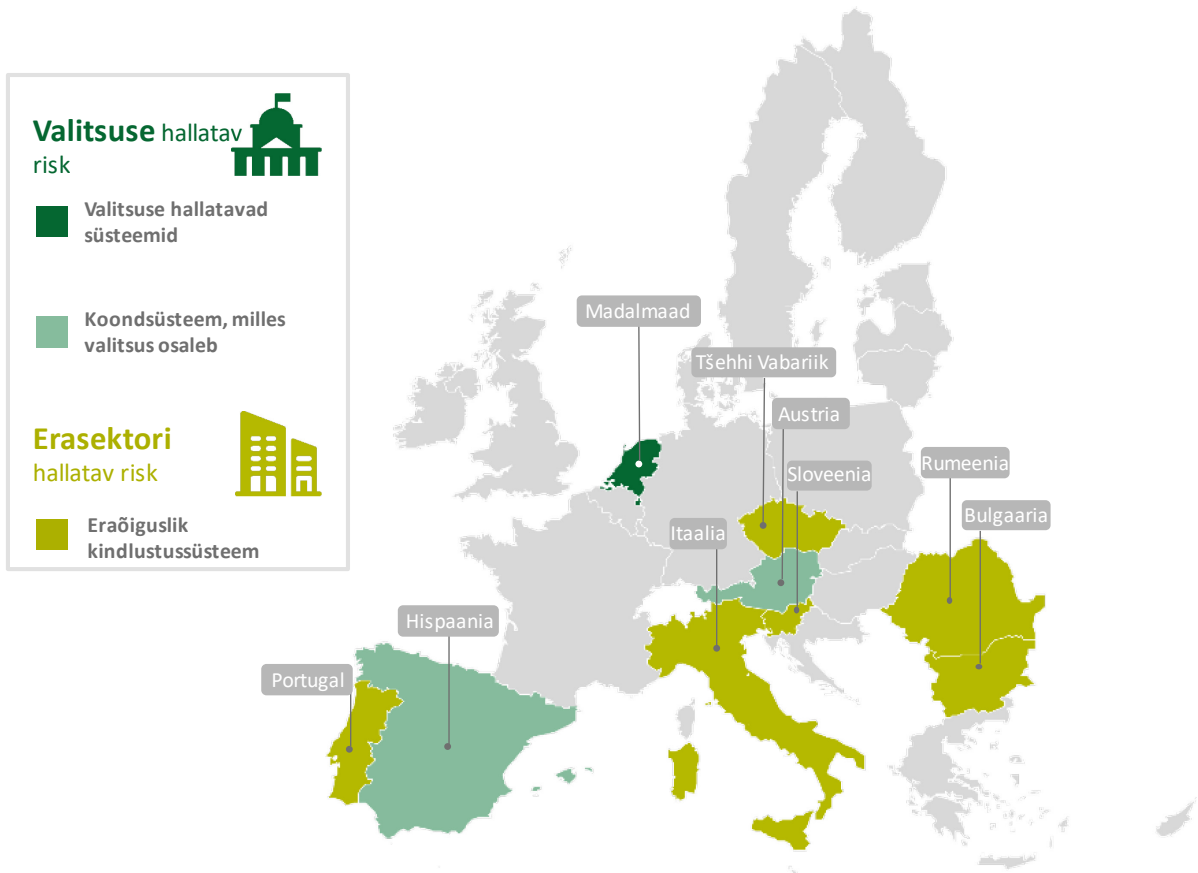
91. Kontrollikoda pidas üleujutustevastase kindlustatute osakaalu väikeseks. Kuigi olemas on erinevad kindlustusmudelid (vt **joonis 7**), pakuti külastatud liikmesriikides kõige laialdasemalt üleujutusvastast vabatahtlikku erakindlust. Seda mudelit kasutatakse Bulgaarias, Itaalias, Portugalis, Sloveenias ja Tšehhi Vabariigis. Ka Rumeenias on kasutusel eraõiguslik süsteem ja väidetavalt on üleujutuskindlustus eluasemetele kohustuslik. Bulgaarias, Itaalias ja Rumeenias oli üleujutuskindlustust ostnud inimeste arv väike (vt **14. selgitus**).

⁵⁶ COM(2013) 216 final, 16. aprill 2013 „[Kliimamuutustega kohanemist käsitlev ELi strateegia](#)“, lk 9.

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

⁵⁸ OECD „[Flood Management of Flood Risk](#)“ (Üleujutusrisiki maandamine), 2016, lk 58.

Joonis 7. Üleujutuskindlustuse süsteemide spekter kontrollitud liikmesriikides



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

14. selgitus. Üleujutuskindlustuse kate

Tšehhi Vabariik: 2016. aastal oli loodusõnnetuste, sealhulgas üleujutuste vastu kindlustatud 54% majapidamisi.

Bulgaaria: kindlustuspoliis üleujutuste vastu on 10% majapidamistel ja 27% põllumajandusettevõtetel.

Itaalia: üleujutuskindlustuse poliis on umbes 1% eluasemetel.

Rumeenia: linnapead peaksid trahvima inimesi, kes ei sõlmi üleujutuskindlustust, 110 euro suuruse trahviga. Hoolimata sellest on üleujutuste vastu kindlustatud üksnes iga viies maja.

92. Ka OECD on järeldanud, et kindlustatute väike osakaal võib survestada valitsusi korvama üleujutuskahjusid, mis omakorda pidurdaks kindlustuse ostjate osakaalu suurenemist⁵⁸. Kontrollikoda leidis seda olukorda ilmestava näite Austrias, kus hiljutises

uuringus⁵⁹ jõuti järeldusele, et riiklik hüvituskava *Katastrophenfonds* võib takistada kindlustussektorit võtmast äärmuslikest ilmastikunähtustest põhjustatud kahjude hüvitamisel suuremat rolli.

93. Madalmaades selgitab riigipoolse sekkumise vajadust väga kõrge risk⁶⁰, mis võib tuleneda rannikualade tõsisest üleujutusest või kaitsetammide purunemisest. Riiklik kaitse- ja ennetussüsteem toimib tegelikult rannikualade üleujutuste või kaitsetammide purunemise vastase kollektiivse või riikliku kindlustuskavana.

94. Hispaanias haldab erakordsete riskide, sealhulgas üleujutuste katmise süsteemi spetsiaalne avaliku sektori üksus koostöös erasektoriga. Kontrollikoda leidis süsteemi rahastamismudelil ja selle varade kaetuse ulatuses teatavaid tugevaid külgi (vt **15. selgitus**).

15. selgitus. Erakordsete riskide kaetus Hispaanias

Hispaanias koguvad kindlustuslepingutega seotud erakordsete riskide lisatasusid eraettevõtjad ja kannavad need iga kuu üle avaliku sektori üksusele Consorcio de compensación Seguros (CCS), jättes endale väikese vahendustasu.

Kui kahju põhjustab õiguslikult määratletud erakordne risk, nagu näiteks üleujutus, maksab kindlustusvõtjale hüvitist CCS. CCS ise kindlustuspoliise ei väljasta. Selline vabatahtlik erakordse riski kate peab olema seotud varasid hõlmava kindlustuspoliisiga.

Euroopa Komisjoni⁵⁹ hinnangul on üleujutuskindlustuse omajate osakaal Hispaania kindlustusturul kodumajapidamiste ja ärisektori puhul üle 75%. CCS on Hispaania avaliku sektori asutuste jaoks üleujutustest põhjustatud kahjude hindamisel, eelkõige tasuvusanalüüsi meetodika väljatöötamisel, ka peamine andmeallikas.

⁵⁹ Euroopa Komisjon, lõpparuanne [Insurance of weather and climate related disaster risk: Inventory and analysis of mechanisms to support damage prevention in the EU](#) (Kindlustus ilmastiku ja kliimaga seotud katastroofiriskide vastu: kahjude vältimise toetusmehhanismide inventuur ja analüüs ELis), 2017, lk 109.

⁶⁰ Umbes 60% riigist asub üleujutusohlikes piirkondades, kus elab umbes 9 miljonit inimest ja kus luuakse ligikaudu 70% SKPst.

Üleujutusrisiki leevendamiseks olid kehtestatud mõned maakasutuse ja ruumilise planeerimise eeskirjad, kuid liikmesriikidel tuleb teha rohkem

95. Üleujutuste direktiivis nimetatakse aspektidena, mida üleujutusrisiki maandamise kavad peavad sisaldama, ka maakasutust ja ruumilist planeerimist. Need tegevused on olulised inimeste ja vara ohustatuse vähendamiseks üleujutusriskiga piirkondades (vt **punkt 16**) ning äravoolu vähendamiseks ülesvoolu asuvatelt aladelt.

96. Kontrollikoda leidis, et kõik külastatud liikmesriigid olid võtnud kasutusele teatavad ruumilise planeerimise eeskirjad, millega piiratakse teatavaid tegevusi üleujutusohlikes piirkondades või keelustatakse need. Austria, Sloveenia ja Hispaania olid selgelt lõiminud oma ruumilise planeerimise poliitika üleujutusrisiki maandamisse (vt **16. selgitus**).

16. selgitus. Ruumilise planeerimise üleujutusrisiki maandamisse lõimimise selged juhtumid

Austrias näitavad ohualade plaanid piirkondi, kus on üleujutuste, mägijõgede tulvade, laviinide ja erosiooni oht. Kohalike omavalitsuste üldplaneeringud ja arengukavad sisaldavad teavet ohualade kohta, mis on edasise planeerimise alus.

Hispaania ametiasutused nimetasid üleujutuste direktiivi ühe peamise saavutusena ruumilise planeerimise dekreeidi vastuvõtmist. Suuremale osale maakasutusest, mis jääb peamisele üleujutusteele, kus üleujutuse tõenäosus on keskmine, on kehtestatud ranged piirangud.

97. Viies külastatud liikmesriigis ei olnud aga üleujutusohuga alade määratlused tihtipeale selged või ei olnud alati otsest seost üleujutuste direktiivi kohaldamisest tulenevate üleujutusohu kaartidega. Näiteks oli Rumeenia küll kehtestanud üleujutuspiirkondades piirangud, kuid see mõiste ei olnud selgelt määratletud ja õigusaktis ei seota seda üleujutuste kaardistamisega. Eeskirjades ei osutatud ei üleujutuste liigile ega sagedusele, samuti ei käsitletud vee sügavust.

98. Bulgaarias, Portugalis, Rumeenias ja Tšehhi Vabariigis hõlmasid üleujutusrisiki maandamise kavad seni veel rakendamata meetmeid, mille abil ajakohastada planeerimiseeskirju või integreerida maakasutuse planeerimine paremini üleujutusrisiki maandamisse, tunnistades seega praeguste eeskirjade vajakajäämisi. Portugalis on riikliku ennetusmeetme eesmärk määrata üleujutuste stsenaariumide põhjal kindlaks

üleujutuspiirkonnad. Meetmega soovitakse kehtestada ehitustingimused piirkondades, kus üleujutuse tõenäosus on keskmine, ja keelata ehitamine piirkondades, kus üleujutuse tõenäosus on suur.

99. Kõigis külastatud liikmesriikides on õiguslikud vahendid varade teisaldamiseks näiteks sundvõõrandamise teel (vt **joonis 8**). Samas selgitasid külastatud liikmesriikide ametiasutused, et neid volitusi rakendatakse harva või kasutatakse alles viimase abinõuna. Nii oli see kõikjal, peamiselt seetõttu, et varade ja inimeste teisaldamise tingimused on õiguslikult keerulised ja kulukad.

Joonis 8. Sundvõõrandamise juhtum Lõuna-Hispaanias

Varasem olukord



Pärast projekti



Alad, kus rajatised on lammutatud

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Hispaania põllumajandus-, kalandus- ja toiduaineteministeeriumi andmete põhjal.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

100. Kontrollikoda leidis, et üldiselt on üleujutuste direktiivi mõju olnud positiivne (vt **punktid 32–45**), eelkõige komisjoni ja liikmesriikide vahelise koordineerimise (vt **punktid 33–37**) ning üleujutusrisi hindamise seisukohast (vt **punktid 38–40**). Oli puudusi, kuid ka mõned head tavad vahendite eraldamisel (vt **punktid 50–57**), üleujutusega seotud meetmete tähtsuse järjekorda seadmisel (vt **punktid 58–60**) ning üleujutusrisi maandamise kavade rakendamisel (vt **punktid 61–76**). Peamised tulevikuülesanded seisnevad jätkuvalt kliimamuutuste, üleujutuskindlustussüsteemide ja ruumilise planeerimise paremas kaasamises üleujutusrisi maandamisse (vt **punktid 77–99**).

101. Üleujutuste direktiiv on parandanud komisjoni ja liikmesriikide vahelist koordineerimist ja toonud kaasa edusammud üleujutusriskide hindamisel. Üleujutuste direktiiv tugineb olemasolevale tööle, sealhulgas liikmesriikidevahelisele pikaajalisele koostööle. Siiski seisnes piiriülene koostöö peamiselt teabe vahetamises ega laienenud ühiste vesikondade rahvusvahelisele ühisele planeerimisele (vt **punktid 32–45**).

102. Üleujutusrisi maandamise kavade eesmärgid ei olnud üldjuhul kvantifitseeritud ega ajaliselt piiratud. Seitsmes külastatud liikmesriigis leidis kontrollikoda, et üleujutusrisi maandamise kavades seati liiga laiad poliitilised eesmärgid. See takistas tulemuste hindamist ja asjaomaste asutuste jaoks vastutuse raamistiku kehtestamist (vt **punktid 47–49**).

1. soovitus. Suurendada vastutust

Komisjon peaks oma üleujutuste direktiivi kohaste järelvalveülesannete täitmisel teise ja järgmise tsükli üleujutusrisi maandamise kavu läbi vaadates kontrollima, et liikmesriigid kehtestaksid üleujutustega seotud meetmetele kvantifitseeritavad ja ajaliselt piiratud eesmärgid, võimaldades sellega hinnata nende täitmisel tehtud edusamme, kooskõlas üleujutuste direktiiviga. Ta peaks jagama kõiki eesmärkide kehtestamise heade tavade näiteid kõigi liikmesriikidega.

Soovituse elluviimise tähtaeg: märts 2022.

103. Kontrollikoda leidis, et nii riiklikud kui ka ELi rahastamisallikad olid ainult osaliselt kindlaks määratud ja tagatud, ning piiriüleste investeeringuid rahastati vähe. Üleujutusrisi maandamise kavad ei ole rahastamisprogrammid, seega ei pruugi kõik esitatud summad tegelikult olemas olla. Selline olukord suurendab üleujutustega seotud meetmete rahastamise ebakindlust (vt **punktid 50–56**). Piiriüleseid investeeringuid rahastati vähe (vt **punkt 57**).

2. soovitus. Parandada rahaliste vahendite, sealhulgas piiriüleste meetmete kindlaksmääramist üleujutusrisi maandamise kavades

Üleujutuste direktiivi teise tsükli ajaks peaks **komisjon** oma üleujutuste direktiivi kohaste järelevalveülesannete täitmisel hindama ja aru andma, kas liikmesriigid on teinud järgmist:

- a) määranud kindlaks rahastamisallikad, et katta üleujutusrisi maandamise kavadest tulenevad investeerimisvajadused ja kehtestada rakendamise ajakava vastavalt olemasolevale rahastusele;
- b) kaalunud rahvusvaheliste vesikondade üleujutusvastaste meetmete puhul piiriülest investeerimist.

Soovituse elluviimise tähtaeg: märts 2022.

104. Üleujutusvastaste meetmetele vahendite eraldamise järjestusmenetlused peaksid olema üleujutusrisi maandamise kavade prioriteetidega tugevamalt seotud. Seitsmes külastatud liikmesriigis esines nendes menetlustes puudusi. Näiteks neljas liikmesriigis oli eelisjärjekorda seadmise peamine kaalutlus projekti rakendusvalmidus, mitte selle võimalik tulemuslikkus (vt **punktid 58–60**).

105. Üleujutusriskide maandamine eeldab kvaliteetseid andmeid ilma, topograafia, hüdroloogia ja inimtegevuse kohta. Kontrollikoda leidis, et külastatud liikmesriikides oldi teadlikud kasust, mida annab tehnoloogiatesse ja andmetesse investeerimine selliste mudelite jaoks, mis aitavad üleujutusriske maandada. Kõigis külastatud liikmesriikides leidis kontrollikoda ka seda, et modelleerimine aitas üleujutustega seotud projekte ellu viia (vt **punktid 63–67**).

106. Enamik külastatud liikmesriike kasutas projektide väljatöötamisel ja valimisel tasuvusanalüüsi. Kontrollikoda avastas ka puudusi (vt **punkt 68**).

3. soovitus. Parandada eelisjärjekorda seadmise menetlusi ja saada kulutustele vastavat tulu

Kui taotletakse ELi vahendeid, peaks **komisjon** oma üleujutuste direktiivi kohaste järelevalveülesannete täitmisel ja eelarve jagatud täitmisel kaasrahastama ainult tulevaste üleujutusrisi maandamise kavade kohaselt eelisjärjekorda seatud üleujutusvastaseid meetmeid. Liikmesriigid peaksid sellisel eelisjärjekorda seadmisel tuginema objektiivsetele ja asjakohastele kriteeriumidele, mis hõlmavad järgnevat:

- kvaliteetne tasuvusanalüüs, et saavutada investeringu võimalikult suur tasuvus, ning
- vajaduse korral kriteerium, millega võetakse arvesse projektide piiriülest mõju.

Soovituse elluviimise tähtaeg: märts 2022.

107. Üleujutuste direktiivi ja veepoliitika raamdirektiivi rakendamise kooskõlastamine tõi üldjuhul kaasa sünergia. Mõne üleujutusrisi maandamise kava puhul oli näha jõupingutusi kooskõla säilitamiseks veepoliitika raamdirektiiviga. Samas tutvus kontrollikoda Bulgaarias ja Rumeenias projektidega, mis ei vastanud veepoliitika raamdirektiivi nõuetele (vt **punktid 69 ja 70**).

4. soovitus. Saavutada see, et liikmesriigid järgiksid veepoliitika raamdirektiivi

Komisjon peaks oma üleujutuste direktiivi ja veepoliitika raamdirektiivi kohaste järelevalveülesannete täitmisel tagama, et liikmesriigid järgiksid üleujutuste maandamise kavades välja pakutud uue üleujutuste taristu vastavust veepoliitika raamdirektiivile

Soovituse elluviimise tähtaeg: jaanuar 2019.

108. Rohelise taristu projektidel on palju eeliseid. Nad pakuvad kulutõhusaid võimalusi üleujutusrisi vähendamiseks ja komisjon on võtnud meetmeid roheliste lahenduste edendamiseks (vt **punkt 71**). Neid võib kasutada tulemuslikult ka koos halli taristuga (vt **punkt 72** ja **12. selgitus**) kui täiendavaid meetmeid.

109. Mõnikord võib aga roheliste lahenduste elluviimine olla keeruline. Kuues külastatud liikmesriigis puudus üleujutusrisi maandamise kavades rõhk rohelisele taristule. Lisaks sidusrühmade toetuse puudumisele teatud juhtudel leidis kontrollikoda ka rohelise taristu

loomise praktilisi takistusi, nagu asjakohase meetodika ja katastri või kättesaadava maa puudumine (vt **punktid 72–76**).

5. soovitus. Kontrollida, kas liikmesriigid on analüüsinud keskkonnahoidlike meetmete rakendamise teostatavust, kombineerides neid vajaduse korral halli taristuga

Kui taotletakse ELi kaasrahastamist, peaks **komisjon** oma üleujutuste direktiivi ja veepoliitika raamdirektiivi kohaste järelevalveülesannete täitmisel kontrollima, et liikmesriigid on analüüsinud oluliste roheliste meetmete rakendamise teostatavust kas eraldi või kombinatsioonis hallide lahendustega.

Soovituse elluviimise tähtaeg: jaanuar 2019.

110. Üleujutuste ulatuse, sageduse ja esinemiskoha hindamisel ei suutnud külastatud liikmesriigid võtta arvesse kliimamuutuste mõju. Mõõndi küll mõnda suundumust, nagu äkktulvad, kuid üleujutuste mudelites neid veel arvesse ei võetud (vt **punktid 81 ja 82**).

111. Kliimamuutustest alguse saanud merepinna tõus suurendab rannikualade üleujutamise riski. Enamik liikmesriike on kliimamuutusi arvesse võtnud ainult rannikuäärsete üleujutusohuga piirkondade kaardistamisel. Samas leidis kontrollikoda, et enamasti on ebaselge, kuidas meetodikas arvesse võetud merepinna tõusu tulevasi suundumusi. Enamiku liikmesriikide, eriti nende jaoks, kellel on rannikupiirkondades suuri linnu, elanikke ja taristu, muutub üha tähtsamaks teadlikkus merepinna tõenäolisest tõusust ja selle planeerimisel arvestamine (vt **punktid 83–85**).

112. Üldiselt kasutasid liikmesriigid ajaloolisi andmeid, millega kaasneb oht, et need ei kajasta kliimamuutustest tulenevaid suurenevaid ja muutuvaid riske. Kaardistamisel väljendatakse üleujutuse tõenäosust „tõenäolise kordumise perioodina“ ehk protsendina, mis kajastab üleujutuse tekkimise tõenäosust antud aastal. Sellised ajaloolistel andmetel põhinevad arvud ei peegelda tulevasi ilmastikutingimusi ega üleujutuste sageduse ja suuruse võimalikke muutusi. Investeeringisotsuseid mõjutasid sageli samad moonutused. Äkktulvade tagajärgi ja merepinna tõusu mõju võidakse alahinnata, mis tekitab riski, et investeeringud osutuvad kiiremini ebapiisavaks ja muutuvad kasutuskõlbmatuks varaks (vt **punktid 86–88**).

6. soovitus. Lõimida kliimamuutuste mõju paremini üleujutusrisi maandamisse

A. **Komisjon** peaks oma üleujutuste direktiivi kohaste järelevalveülesannete täitmisel kontrollima, et üleujutusrisi maandamise kavad hõlmavad kliimamuutustest üleujutustele tuleneva mõju kohta teadmiste parandamise ja mõju modelleerimise meetmeid.

Soovituse elluviimise tähtaeg: juuli 2019.

B. Üleujutuste direktiivi teise tsükli jaoks vajalike dokumentide läbivaatamisel peaks **komisjon** oma üleujutuste direktiivi kohaste järelevalveülesannete täitmisel kontrollima, kas liikmesriigid

- a) hindavad ja modelleerivad kliimamuutustest üleujutustele tulenevat mõju uuringute ja teadustöö abil;
- b) töötavad välja asjakohased vahendid, et paremini analüüsida ja prognoosida
 - vihmaveest põhjustatud üleujutusi (sealhulgas äkktulvi);
 - merepinna tõusust põhjustatud rannikualade üleujutusi;
- c) kavandavad, kui kliimamuutuste mõju ei ole kvantifitseeritav, vajaduse korral paindlikke meetmeid kaitsetaseme kohandamiseks.

Soovituse elluviimise tähtaeg: märts 2019 (üleujutusrisi esialgsed hindamised) ja märts 2022 (üleujutusrisi maandamise esialgsed hinnangud).

113. Olukorras, kus kliimaalased riskid suurenevad (vt **punktid 4–13**), on kindlustus üleujutusrisi maandamise vahend (vt **punkt 16**). Kuigi on olemas erinevad kindlustusmudelid, kasutati külastatud liikmesriikides kõige laialdasemalt vabatahtliku üleujutusvastase erakindlustuse pakkumist. Kui liikmesriigid otsustasid üleujutusvastase erakindlustuse kasuks, oli kindlustus vähestel, mis tähendab, et turutõrge püsib. Kontrollikoda leidis, et avaliku ja erasektori koostöö üleujutuskindlustuse valdkonnas suurendas varade kaetust (vt **punktid 89–94**).

7. soovitus. Suurendada üldsuse teadlikkust üleujutuste vastu kindlustamise eelistest ja püüda kindlustatute osakaalu suurendada

Komisjon peaks teise tsükli üleujutusrisi maandamise kavade läbivaatamisel kontrollima, et liikmesriigid on kavandanud meetmed, millega

- (a) suurendada üldsuse teadlikkust üleujutusriskidevastase kindlustuse eelistest ja
- (b) suurendada kindlustatute osakaalu, nt avaliku ja erasektori koostöö kaudu üleujutuskindlustuse valdkonnas.

Soovituse elluviimise tähtaeg: märts 2022.

114. Üleujutusrisi leevendamiseks olid kehtestatud mõned maakasutuse ja ruumilise planeerimise eeskirjad, kuid liikmesriikidel tuleb teha rohkem. Kõik külastatud liikmesriigid olid rakendanud teatavad ruumilise planeerimise eeskirjad, millega piiratakse teatavaid tegevusi üleujutusohlikes piirkondades või keelustatakse need. Kontrollikoda leidis juhtumeid, kus liikmesriigid olid oma ruumilise planeerimise poliitika selgelt üleujutusrisi maandamisesse integreerinud (vt **punktid 95 ja 96**).

115. Siiski ei olnud mõned riikliku maakasutuse ja ruumilise planeerimise eeskirjad piisavalt konkreetsed ja täielikud, et üleujutusrisi nõuetekohaselt arvesse võtta. Mõned üleujutusrisi maandamise kavad hõlmasid meetmeid (mida ei olnud küll veel rakendatud) planeerimiseeskirjade ajakohastamiseks või tulevikus maakasutuse planeerimise paremaks lõimimiseks üleujutusrisi maandamisse, tunnistades seega olemasolevate eeskirjade puudusi. Kuigi olid olemas õiguslikud vahendid varade teisaldamiseks (näiteks sundvõõrandamine), rakendati neid volitusi harva või kasutati alles viimase abinõuna (vt **punktid 97–99**).

8. soovitus. Hinnata üleujutusrisi maandamise kavade vastavust maakasutuse planeerimise eeskirjadele

Komisjon peaks oma üleujutuste direktiivi kohaste järelevalveülesannete täitmisel

- a) kontrollima, kas liikmesriigid on kasutanud oma üleujutusrisi maandamise kavasid, et hinnata, kuivõrd asjakohaselt on maakasutuse planeerimise eeskirjad liikmesriikides välja töötatud ja kui tulemuslikult üleujutusrisi valdkondades jõustatud, ning

b) edastama liikmesriikidele häid tavaid ja juhiseid.

Soovituse elluviimise tähtaeg: märts 2020.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Nikolaos MILIONIS, võttis käesoleva aruande vastu 19. septembri 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

ÜLEUJUTUSTEGA SEOTUD PROJEKTIDE LIIGID

Lammi kasutati ka mahepõllumajandusliku piimakarjafarmi karjamaana (Madalmaad)



Eemaldatevate seintega jõetamm võimaldab kalda üleujutamist kontrollida, et kaitsta tiheda asustusega vastaskallast (Sloveenia)



Tühja veehoidlat kasutatakse ajutise veehoidlana, et vähendada allavoolu asuvate linnade üleujutamise riski. 110 hektarit veehoidlast kasutatakse ka põllumajanduse otstarbel (Itaalia)



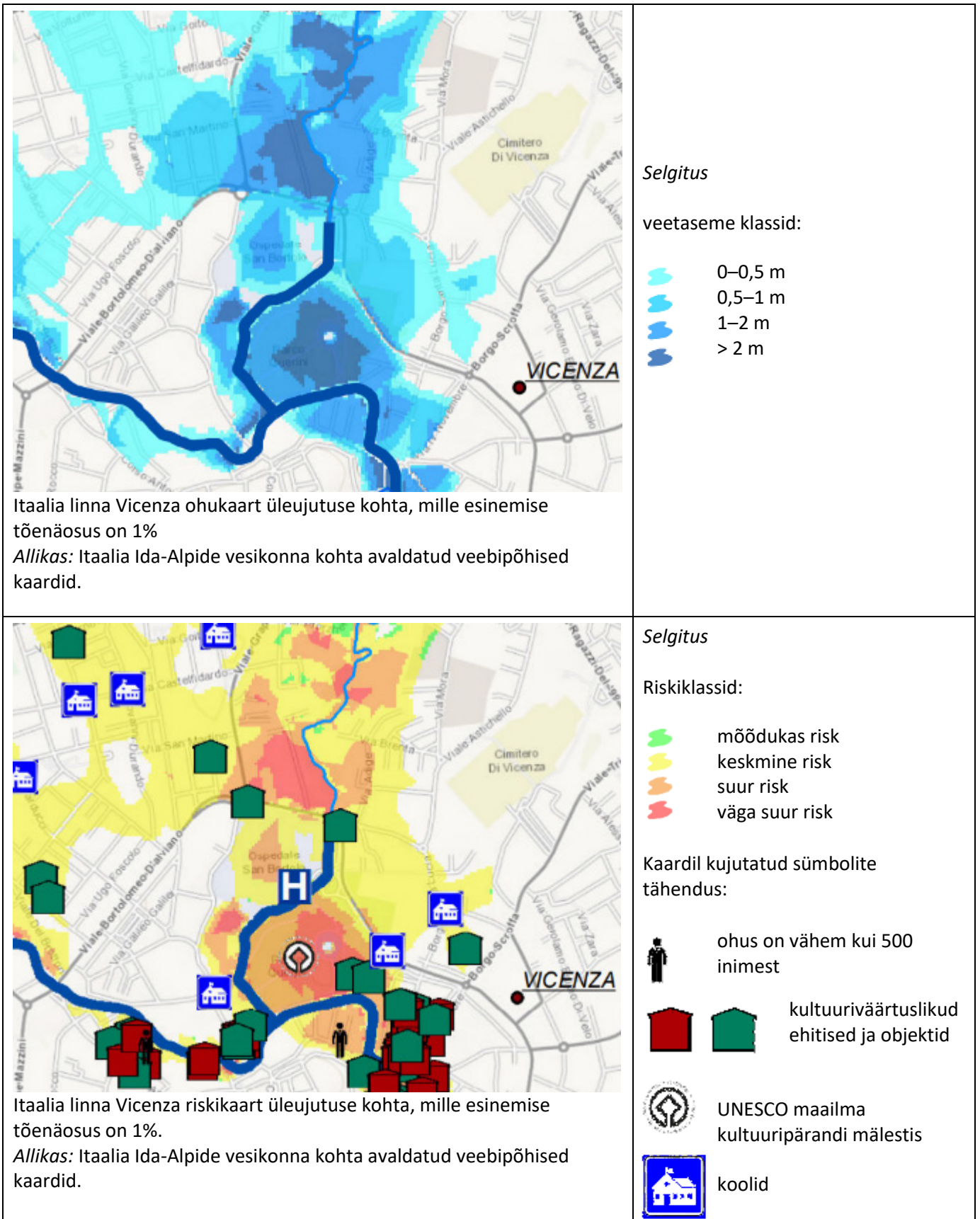
Kaldakindlustused elamupiirkondade üleujutamise vältimiseks. Tulevikus, kui üleujutusohu suureneb, saab kaldakindlustuse kõrgemaks ehitada (Bulgaaria)



Üleslaotud 200 m pikkune müür kahe jõe ühinemiskohas, kus varem on esinenud üleujutusi (Hispaania)

Meteoroloogilised seirevõrgustikud koguvad andmeid, mida kasutatakse modelleerimisel ja riski hindamisel, aidates kaasa tõenditel põhinevale poliitikakujundusele (Portugal)



ÜLEUJUTUSOHU JA -RISKI KAARTIDE NÄITED

KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE
„ÜLEUJUTUSTE DIREKTIIV: RISKI HINDAMISEL TEHAKSE EDUSAMME, KUID
KAVANDAMINE JA RAKENDAMINE VAJAVAD TÄIUSTAMIST“

KOKKUVÕTE

V. Rahastamisallikate kindlaksmääramise ja tagamise eest vastutavad liikmesriigid. Seonduvate projektide, sealhulgas piiriüleste projektide jaoks on võimalik saada ELilt toetust (Euroopa territoriaalse koostöö (Interreg) raames on rahastatud mitmesuguseid investeeringuid, mis on tehtud üleujutuste ennetamiseks ning üleujutusteks valmisolekuks ja üleujutustele reageerimiseks), kuid ELi eelarve piiratust arvesse võttes on oluline roll ka liikmesriikidel. Meetmed, mis on seotud makropiirkondlike strateegiatega,¹ nagu ELi Doonau piirkonna strateegia, aitavad riikidevahelise lähenemisviisi rakendamise kaudu mitmes riigis kujundada riiklikke meetmeid, mida võetakse näiteks loodusõnnetuste vastu võitlemise riiklike programmide raames.

VI. Komisjon on teinud aastateks 2021–2027 ettepaneku, mille kohaselt ühtekuuluvuspoliitika programmide korraldusasutused peavad tagama, et „*valitud tegevused esindavad toetuse summa, teostatud tegevuste ja eesmärkide saavutamise vahelist parimat suhet*“. Selle nõude täitmisel võib olla tõhus vahend kulude-tulude analüüs.

Komisjon edendab ja toetab ka edaspidi kulude-tulude analüüsi tegemiseks kehtestatud meetodika kasutamist.

Kulude-tulude analüüsi kasutamist nõutakse programmitöö perioodil 2014–2020 Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF) või Ühtekuuluvusfondist rahastatavate investeeringute puhul, mis tehakse ühissätete määruse² artiklis 100 määratletud suurprojekti raames. Lisaks avaldas komisjon 2014. aasta detsembris programmitöö perioodi 2014–2020 silmas pidades kulude-tulude analüüsi juhendi kui majandusliku hindamise vahendi 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika jaoks.

Ehkki üleujutuste direktiivis (artikkel 7) on nimetatud ruumilist planeerimist, maakasutust, vee kinnipidamist, looduslikke lamme ja teatavate alade kontrollitud üleujutamist, mis on kõik olulised, edendamaks halli taristu lahenduste asemel rohelist taristut, ei ole Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde reguleerivates õigusnormides, üleujutuste direktiivis ega veepoliitika raamdirektiivis tehtud roheline taristu kasutamisest kohustust.

VIII.

Esimene taane: komisjon viitab 1. soovitusel antud vastusele.

Teine taane: komisjon viitab 2. soovitusel antud vastusele.

Kolmas taane: komisjon viitab 3. soovitusel antud vastusele.

Neljas taane: komisjon viitab 4. ja 5. soovitusel antud vastusele.

Viies taane: komisjon viitab 6. ja 7. soovitusel antud vastusele.

Kuues taane: komisjon viitab 8. soovitusel antud vastusele.

SISSEJUHATUS

¹ Makropiirkondlik strateegia on integreeritud raamistik, mille kiidab heaks Euroopa Ülemkogu ning mida võivad muu hulgas toetada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, et käsitleda kindlaksmääratud geograafilise piirkonna ees seisvaid väljakutseid, mis on ühised samas geograafilises piirkonnas asuvatel liikmesriikidel ja kolmandatel riikidel, kes saavad seetõttu kasu tihedamast koostööst, mis aitab kaasa majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse saavutamisele; vt http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013.

17. Algatusel rescEU, mille eestvõtja on Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraat, võib samuti olla osa ELi panuses üleujutuste kahjuliku mõju ennetamisse või leevendamisse³.

21. Et tagada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tõhus ja tulemuslik kasutamine, töötasid liikmesriigid programmitöö perioodi alguses välja partnerluslepingu, milles on sätestatud fondide rakendamise strateegia, prioriteedid ja kord, sealhulgas vastastikune täiendavus ja sidusus muude ELi ja riiklike/piirkondlike toetusvahenditega.

22. Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi andmed esitatakse kõikide riskide kohta koos.

24. Kogutava teabe parandamiseks on komisjon näinud järgmise mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) jaoks ette üksikasjalikuma jaotuse, mis hõlmab andmeid ERFi ja Ühtekuuluvusfondi eraldiste kohta sekkumisvaldkonnale „*kliimamuutustega kohanemise meetmed ja kliimaga seotud riskide ennetamine ja ohjamine: üleujutused (sealhulgas teadlikkuse tõstmine, kodanikukaitse ja katastroofi tagajärgedega toimetulemise süsteemid ja taristud)*“, ning on kavandanud tulemusnäitaja „*üleujutuste vastu kindlustamiseks võetud meetmetest kasu saav elanikkond*“.

Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) toetatakse riskijuhtimist põllumajanduses ja metsanduses, mis võib hõlmata üleujutuste ennetamist, üleujutustes hävinud põllumajandus- ja metsapotentsiaali taastamist ning riskijuhtimisvahendite (nt kindlustus ja usaldusfondid) kasutuselevõttu. Avaliku sektori kulutused ulatuvad kokku ligikaudu 4,8 miljardi euroni, millest seni on kulutatud umbes 0,7 miljardit eurot. Muudel maaelu arengu programmide meetmetel võib olla üleujutuste ennetamisele ja üleujutuste põhjustatava kahju vähendamisele kaudne mõju.

TÄHELEPANEKUD

6. selgitus. ELi rahastamisprogrammid: üleujutusrisiki maandamise kavade oluline rahastamisallikas

Komisjon tuletab meelde, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmid ning üleujutusrisiki maandamise kavad hõlmavad erinevaid ajavahemikke.

Kolmas lõik. Rumeenias 2014.–2020. aastal elluviidava ulatusliku taristu rakenduskava prioriteetse suuna nr 5 raames eraldatakse kliimamuutustega kohanemise ning riskide ennetamise ja juhtimise, sealhulgas üleujutusrisiki maandamise projektide jaoks 479 miljonit eurot.

55. Hispaaniat hõlmavas Euroopa investeerimisfondide partnerluslepingus on osutatud autonoomsete piirkondade esmasele pädevusele riskide ennetamisel ja juhtimisel. Kui SWOT-analüüsi⁴ tegemisel tehti konkreetse nõrga küljena kindlaks riskide ennetamine ja juhtimine, tehti sellest asjakohastes rakenduskavades rahastamisprioriteet. Praegusel programmitöö perioodil on riskiennetus- ja riskijuhtimismeetmed, sh üleujutustega seotud meetmed, kavandatud neljas

³ Vt komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Regioonide Komiteele „Katastroofide ohjamise tugevdamine ELis – rescEU solidaarsus ja vastutus (COM(2017) 773 final, 23.11. 2017) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0773&qid=1538116000254&from=EN>) ning ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega muudetakse otsust nr 1313/2013/EL liidu kodanikukaitse mehhanismi kohta (COM(2017) 772 final / 2017/0309 (COD) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0772&qid=1538116413615&from=EN>)). Vt ka veebilehte https://ec.europa.eu/echo/news/resceu_en.

⁴ Tugevad küljed, nõrgad küljed, võimalused ja ohud (strengths, weaknesses, opportunities and threats)

Hispaania piirkondlikus rakenduskavas: Galicia, País Vasco, Andaluusia ja Kanaari saarte rakenduskavas.

56. Rumeenial on kavas kasutada 35% kogueraldisest programmi prioriteetse suuna „kliimamuutustega kohanemise, riskiennetuse ja -juhtimise edendamise“ jaoks (vt komisjoni vastus 6. selgitusele), et viia ellu erosiooni tõttu kahjustunud rannikualade taastamise projekt, millega maandatakse erosiooniriski, tuuakse kasu kohalikele kogukondadele ja panustatakse Natura 2000 võrgustikku.

57. Lisaks teabevahetusele (mis on üks piiriüleste projektide kaudu kaasrahastatavaid tegevusi) on Euroopa territoriaalse koostöö (Interreg) raames rahastatud mitmesuguseid muid investeeringuid, mis on tehtud üleujutuste ennetamiseks ning üleujutusteks valmisolekuks ja üleujutustele reageerimiseks.

Hoolimata asjaolust, et ELi panus koostööprojektide eelarvesse on piiratud, on nende projektide üldine mõju märksa suurem, sest nad võivad kaasa tuua suuremad riigi tasandi investeeringud, mille tegemist koordineeritakse rahvusvahelisel (riikidevahelisel) tasandil.

60. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul vastutavad tegevuste valimise, projektikonkursside algatamise, hindamise ja rahastatavate projektide väljavalimise kriteeriumide kehtestamise eest liikmesriikide ametiasutused.

64. Rumeenia topograafilised ja maakasutuse andmed paranevad tänu piirkondliku rakenduskava (265 miljonit eurot) raames ette nähtud katastriprojektile.

68. Kulude-tulude analüüsi kasutamist nõutakse programmitöö perioodil 2014–2020 ERFist või Ühtekuuluvusfondist rahastatavate investeeringute puhul, mis tehakse ühissätete määruse⁵ artiklis 100 määratletud suurprojekti raames. See nõue on sätestatud ühissätete määruse artiklis 101, kus on kindlaks määratud suurprojekti heakskiitmiseks vajalik teave. Selle artikli punkti e kohaselt nõutakse iga suurprojekti puhul kulude-tulude analüüsi, sealhulgas majandus- ja finantsanalüüsi, ning riskianalüüsi. Peale selle on komisjoni 20. jaanuari 2015. aasta rakendusmääruse (EL) 2015/207 II lisas sätestatud üksikasjalikud nõuded teabe kohta, mis tuleb esitada suurprojekti taotlusvormis finantsanalüüsi, majandusanalüüsi, riskihindamise ja tundlikkusanalüüsi kohta. Lisaks avaldas komisjon 2014. aasta detsembris programmitöö perioodi 2014–2020 silmas pidades kulude-tulude analüüsi juhendi kui majandusliku hindamise vahendi 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika jaoks. Tegemist on programmitöö perioodil 2007–2013 kasutatud juhendi ajakohastatud versiooniga.

70. Komisjon võtab Euroopa Kontrollikoja leiud teadmiseks ja hindab küsimust täiendavalt kooskõlas oma 19. jaanuari 2017. aasta teatisega „*ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused*“.

73. Tšehhi Vabariigis ei toetata rohelist taristut üksnes üleujutusvastase meetmena. Paljusid projekte toetatakse kui looduskaitsetegevust, millega panustatakse kaudselt üleujutusrisiki maandamise kava eesmärkide saavutamisse.

74. Bulgaaria puhul leiab komisjon, et 2020. aastani rakendatava riikliku bioloogilise mitmekesisuse strateegia eesmärgid on kooskõlas ELi rohelise taristu strateegiaga. Bulgaaria eesmärk on loimida oma riiklik ökoloogiline võrgustik ELi ja üleilmsesse ökoloogilisse võrgustikku ning luua piiriülesed kaitstavad alad, piirkonnad ja koridorid. Esimesed Ramsari konventsiooni kohased piiriülesed kaitstavad märgalad – Srebarna / Călărași järv, Belene saared / Suhaia ning

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013.

Ibisha saar / Bistret –, mida haldavad ühiselt Bulgaaria ja Rumeenia, määrati kindlaks 2013. aastal. Bulgaaria osaleb Euroopa rohevöö algatuses.

75. Rumeeniaga seoses olgu öeldud, et käesoleval programmitöö perioodil hakatakse ellu viima katastriprojekti, millele on osutatud vastuses punktile 64.

Mis puudutab Bulgaariat, siis seal on tehtud nii mõndagi,⁶ sealhulgas hinnatud veekoguäärsete elupaikade seisundit ja vooluveekogude muudatuste mõju bioloogilisele mitmekesisusele jõgede alamjooksul. 2013.–2022. aasta riiklikus kavas, mis on kehtestatud Bulgaaria kõige tähtsamate märgalade jaoks, on kindlaks määratud kaitse-, säilitamis- ja taastamisprioriteedid ning horisontaalsed meetmed märgalade kaitseks ja säästvaks kasutamiseks⁷. Paraku seisab Bulgaaria roheline taristu rakendamisel endiselt silmitsi arvukate probleemidega.

76. EAFRD õigusraamistikus on antud liikmesriikidele hulk mittekohustuslikke vahendeid, mida võib kasutada riskijuhtimise edendamiseks põllumajanduses ja metsanduses.

Ehkki komisjon propageerib roheline taristu lahendusi, otsustavad üleujutusvastaste meetmete, sh roheline taristu rakendamise üle liikmesriigid, hinnates oma vajadusi.

Samas tuleks roheline taristu määratleda liikmesriigi tasandil (mittekohustuslikus) roheline taristu strateegias, mida enamik liikmesriike ei ole veel välja töötanud.

Nagu on märgitud vastuses punktile 24, võib muudel maaelu arengu programmi meetmetel olla kaudne mõju üleujutuste ennetamisele (nt tegevus, mille eesmärk on vähendada kasvuhoonegaaside ja ammoniaagiheidet) ning üleujutuste põhjustatava kahju vähendamisele (nt taimestiku säilitamine mullaerosiooni vältimiseks).

77. Võitlus kliimamuutustega on üks komisjoni poliitilisi prioriteete. Lisaks üleujutuste direktiivile on komisjon, eelkõige energialiidu strateegia raames, näinud kliimamuutuste leevendamiseks (kasvuhoonegaaside heite vähendamise teel) ja kliimamuutuste mõjuga kohanemiseks ette ulatusliku õigusaktide ja muude vahendite paketi.

87. Investeerimisotsuste tegemine ja rahastamisprioriteetide kehtestamine kuulub sõltuvat planeerimise tasandist riigi või piirkonna pädevusse. Peale selle sõltuvad erainvesteeringute kohta tehtavad otsused erasektori vahendite kättesaadavusest.

90. EAFRD õigusraamistikus on antud liikmesriikidele hulk mittekohustuslikke vahendeid, mida võib kasutada riskijuhtimise edendamiseks põllumajanduses ja metsanduses.

Määruse (EL) nr 1305/2013 (maaelu arengu määrus) hiljutisel muutmisel püüti lahendada mõned probleemidest, mis takistasid riskijuhtimisvahendite kasutuselevõttu liikmesriikides. Liikmesriigid võivad nüüd anda toetust muu hulgas kindlustuslepingute puhul, millega on kaetud tootmiskahju, mis ületab 20% keskmisest aastatoodangust. Lepingud võivad hõlmata ka üleujutuste tõttu kantud kahju. Et neid vahendeid kasutada, peavad liikmesriigid lisama need oma vastavatesse maaelu arengu programmidesse.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

1. soovitus. Suurendada vastutust

⁶ See tegevus on olnud seotud bioloogilise mitmekesisuse kaitse riikliku kava 2005–2010 erinevate meetmetega.

⁷ Kava sisaldab märgalade elupaikade ruumilise ja funktsionaalse taasühendamise meetmeid, mis on kooskõlas roheline taristu põhimõttega. Praegu viiakse ellu mitut kohalikku taastamisalgatust, mis sageli hõlmavad vabaihenduste, kohalike sidusrühmade ning kaitstavate alade majandamise eest vastutavate asutuste vahelist partnerlust.

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Üleujutuste direktiivi lisas on teise tsükli üleujutusrisiki maandamise kavade puhul ette nähtud „hinnang artikli 7 lõikes 2 osutatud eesmärkide saavutamisele“. Komisjon juba kontrollib liikmesriikide esimese tsükli üleujutusrisiki maandamise kavade hindamise raames, kas liikmesriigid on püstitanud kvantifitseeritavad ja ajaliselt piiratud eesmärgid, ning järelusi jagatakse heade tavade levitamiseks liikmesriikidega (ja lõppkokkuvõttes üldsusega).

Iga liikmesriik peaks tõepoolest kehtestama selleks metoodika. Samas ei ole direktiiviga ette kirjutatud, kuidas liikmesriigid peaksid eesmärkide täitmisel tehtud edusamme hindama, ning puudub ka direktiiviga ette nähtud selge näitaja, mida saaks kasutada edusammude võrdlemisel lähtepunktina.

Kooskõlas üleujutuste direktiivi artikliga 16 esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi rakendamise kohta korrapäraseid aruandeid. Esimene neist aruannetest avaldatakse 2018. aasta detsembriks ja seejärel avaldatakse aruanne iga kuue aasta tagant. Seejärel usub komisjon, et see soovitus täidetakse täielikult 2024. aasta detsembriks.

103. Seonduvate projektide, sealhulgas piiriüleste projektide jaoks on võimalik saada ELilt toetust (vt vastus punktile 57), kuid ELi eelarve piiratust arvesse võttes on oluline roll ka liikmesriikidel. Mis puudutab piiriüleste investeeringute rahastamist, siis hoolimata asjaolust, et ELi panus koostööprojektide eelarvesse on piiratud, on nende projektide üldine mõju märksa suurem, sest nad võivad kaasa tuua suuremad riigi tasandi investeeringud, mille tegemist koordineeritakse rahvusvahelisel (riikidevahelisel) tasandil. Meetmed, mis on seotud makropiirkondlike strateegiatega,⁸ nagu ELi Doonau piirkonna strateegia, aitavad riikidevahelise lähenemisviisi rakendamise kaudu mitmes riigis kujundada riiklike meetmeid, mida võetakse näiteks loodusõnnetuste vastu võitlemise riiklike programmide raames. Veemajanduse ja keskkonnamiskide valdkonnas – eriti seoses üleujutustega, mida võimendavad kliimamuutused – on ellu viidud või välja töötatud mitu makropiirkondlikku projekti.

2. soovitus. Parandada rahaliste vahendite, sealhulgas piiriüleste meetmete kindlaksmääramist üleujutusrisiki maandamise kavades

Komisjon nõustub selle soovitusega osaliselt.

Liikmesriikide esimese tsükli üleujutusrisiki maandamise kavade hindamisel komisjon juba kontrollib, kas liikmesriigid on määranud kindlaks rahastamisallikad ja kehtestanud ajakava, ning uurib, mil määral tehakse piiriüleste koostööd (sh ühismeetmete elluviimisel). Komisjon avalikustab oma järelused 2018. aasta detsembriks. Selle kontrollimine, kas rahastamisallikad, mille liikmesriigid on üleujutusrisiki maandamise kavades kindlaks määranud, on kooskõlas olemasoleva rahastusega (mis võib, kuid ei pruugi hõlmata ELi-kaasrahastust), ei kuulu paraku komisjoni pädevusse, sest see eeldaks juurdepääsu liikmesriikide eelarvesätetele ja nende kontrollimist, pealegi veel üksikute investeeringute tasandil.

Kooskõlas üleujutuste direktiivi artikliga 16 esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi rakendamise kohta korrapäraseid aruandeid. Esimene neist aruannetest avaldatakse

⁸ Makropiirkondlik strateegia on integreeritud raamistik, mille kiidab heaks Euroopa Ülemkogu ning mida võivad muu hulgas toetada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, et käsitleda kindlaksmääratud geograafilise piirkonna ees seisvaid väljakutseid, mis on ühised samas geograafilises piirkonnas asuvaltel liikmesriikidel ja kolmandatel riikidel, kes saavad seetõttu kasu tihedamast koostööst, mis aitab kaasa majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse saavutamisele; vt http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

2018. aasta detsembriks ja seejärel avaldatakse aruanne iga kuue aasta tagant. Seepärast usub komisjon, et see soovitus täidetakse 2024. aasta detsembriks.

104. Selles küsimuses on pädev plaane ja valikuid tegema liikmesriik.

3. soovitus. Parandada eelisjärjekorda seadmise menetlusi ja saada kulutustele vastavat tulu

Komisjon ei nõustu selle soovitusega.

Komisjon võtab seisukoha üksnes seoses soovituse esimese poolega (soovitus rahastada ainult tulevaste üleujutusrisiki maandamise kavade kohaselt eelisjärjekorda seatud üleujutusvastaseid meetmeid), kuna soovituse teine lause (liikmesriikide poolne eelisjärjekorda seadmine) on mõeldud järgimiseks liikmesriikidele.

Komisjon kontrollib liikmesriikide esimese tsükli üleujutusrisiki maandamise kavade hindamisel juba praegu, kas ja kuidas liikmesriigid on seadnud meetmed eelisjärjekorda. Komisjon avalikustab oma järeldused 2018. aasta detsembriks. Samas olgu märgitud, et direktiivi lisa kohaselt on vajalik üksnes tähtsusjärjekorra kirjeldus ning „meetmete ja nende tähtsusjärjekorra kokkuvõte“, mis tähendab, et kõnealune õigusakt ei sisalda nõuet liikmesriikide rakendatav eelisjärjekorda seadmise metoodika konkreetsete kriteeriumide alusel heaks kiita või heaks kiitmata jätta.

Mis puudutab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde, siis neid fonde reguleerivates õigusnormides ei ole eelarve jagatud täitmisel antud komisjonile tegevuste valimise, projektikonkursside algatamise, hindamise ja rahastatavate projektide väljavalimise kriteeriumide kehtestamisel sellist rolli. Selle protsessi korraldamine on liikmesriikide ülesanne. Komisjoni ettepanekutes programmitöö perioodiks 2021–2027 ei ole seda muudetud.

ERFi/Ühtekuuluvusfondi toetuse saamise eeltingimusena (ehk rakendamistingimusena) on komisjon siiski teinud perioodiks 2021–2027 ettepaneku, et investeringud riskiennetusse ja -juhtimisse peavad olema kooskõlas riikliku või piirkondliku katastroofiohu ohjamise kavaga. See sarnaneb ajavahemikus 2014–2020 rakendatud lähenemisviisiga, kuid seda on tugevdatud ja see võimaldab vaadelda kõiki riske terviklikult.

Kulude-tulude analüüsiga seoses märgib komisjon, et see soovitus on mõeldud liikmesriikidele ja ta toetab seda. Komisjon on teinud aastateks 2021–2027 ettepaneku, mille kohaselt ühtekuuluvuspoliitika programmide korraldusasutused peavad tagama, et „*valitud tegevused esindavad toetuse summa, teostatud tegevuste ja eesmärkide saavutamise vahelist parimat suhet*“. Eespool nimetatud nõude täitmisel võib olla tõhus vahend kulude-tulude analüüs.

Komisjon edendab ja toetab ka edaspidi kulude-tulude analüüsi tegemiseks kehtestatud metoodika kasutamist.

Esimene taane. Kuna direktiivis on öeldud, et „*[ü]leujutusrisiki maandamise kavades tuleb arvesse võtta asjakohaseid aspekte, näiteks kulusid ja tulusid*“ (artikli 7 lõige 3, lisatud esiletõst), võib väita, et kuludele ja tuludele on osutatud kui näitele aspektidest, mida arvesse võtta, ning kulude ja tulude arvessevõtmine ei ole sama mis kulude-tulude analüüs. Lisaks tuleb komisjon meelde, et direktiivi lisa kohaselt peab üleujutusrisiki maandamise kava sisaldama piiriülese mõjuga meetmete hindamiseks kulude-tulude analüüsi, **kui see on olemas**.

Teine taane. Asjakohane kriteerium, mida liikmesriigid saavad kasutada, on üleujutuste direktiivis (artikli 7 lõige 4) juba olemas: „*Ühes liikmesriigis kehtestatud üleujutusrisiki maandamise kavad ei tohi solidaarsuse huvides sisaldada meetmeid, mis oma ulatuse ja mõju tõttu märkimisväärselt suurendavad üleujutusrisike üles- või allavoolu samas vesikonnas või alamvesikonnas asuvate riikide jaoks, välja arvatud juhul, kui meetmed on kooskõlastatud ja asjaomased liikmesriigid on nende osas artikli 8 raames kokkuleppele jõudnud*.“

4. soovitus. Järgida süstemaatiliselt veepoliitika raamdirektiivi

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon kontrollib liikmesriikide esimese tsükli üleujutusrisi maandamise kavade hindamisel juba praegu, kas liikmesriigid on kehtestanud sätted ning kas nad kooskõlastavad oma tegevust üleujutuste direktiivi ja veepoliitika raamdirektiivi alusel ning kas nad on tähelepanu pööranud veepoliitika raamdirektiivi keskkonnaeesmärkidele. Komisjon avalikustab oma järeldused 2018. aasta detsembriks.

Lisaks nõuab komisjon veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 7 nõuetekohast kohaldamist veekogude puhul uute muudatuste tegemisel (sh üleujutuste tõkestamise taristu rajamisel). Eelkõige liikmesriikide toetamiseks avaldati 2018. aasta jaanuaris riiklike haldusametuste, ettevõtete ja kodanike suhtlus- ja teabekeskuse (CIRCABC) veebisaidil juhenddokument veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 7 rakendamist käsitleva ühise strateegia kohta⁹.

Komisjon uurib kooskõlas oma 2017. aasta teatisega „*ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused*“ lisaks selliseid juhtumeid, mille ta on avastanud või millele on tähelepanu juhitud, mis võivad ohustada veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide saavutamist.

Komisjon leiab, et see on tema kui ELi õiguse järgimise järelevalvaja pidev ülesanne.

5. soovitus. Kontrollida süstemaatiliselt keskkonnahoidlike meetmete rakendamise teostatavust, kombineerides neid vajaduse korral halli taristuga

Komisjon nõustub selle soovitusega osaliselt.

Kooskõlas üleujutuste direktiivi artikliga 7 kontrollib komisjon liikmesriikide esimese tsükli üleujutusrisi maandamise kavade hindamisel juba praegu, kas liikmesriigid on kasutanud looduslikku veesäilitamisvõimet käsitlevaid meetmeid (üks roheline taristu vahend, mis võib leevendada üleujutusi) ja kas üleujutusrisi maandamise kavades on käsitletud looduskaitset. Komisjon avalikustab oma järeldused 2018. aasta detsembriks.

Komisjon juba soovib kasutada ELi kaasrahastatavates projektides rohelist taristut, kui see on asjakohane. Mis aga puudutab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde, siis neid fonde reguleerivates õigusnormides ei ole antud komisjonile eelarve jagatud täitmisel sellist rolli. Seega ei ole komisjonil võimalik kontrollida ELi kaasrahastuse kasutamisel, kas liikmesriigid on analüüsinud oluliste roheliste meetmete rakendamise teostatavust.

6. soovitus. Lõimida kliimamuutuste mõju täielikult üleujutusrisi maandamisse

Komisjon nõustub selle soovitusega.

A. Komisjon juba hindab, kuidas liikmesriigid on võtnud kliimamuutusi arvesse oma esimese tsükli üleujutusrisi maandamise kavades. Komisjon avalikustab oma järeldused 2018. aasta detsembriks. Komisjon hindab, kuidas liikmesriigid lõimivad kliimamuutuste mõju, ja annab sellest korrapäraselt aru kooskõlas üleujutuste direktiivi artikli 14 lõikega 4 ja artikliga 16,

Soovituse täitmise tähtaeg. Kooskõlas üleujutuste direktiivi artikliga 16 esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi rakendamise kohta korrapäraseid aruandeid. Esimene neist aruannetest avaldatakse 2018. aasta detsembriks ja seejärel avaldatakse aruanne iga kuue aasta tagant. Seepärast usub komisjon, et see soovitus täidetakse täielikult 2024. aasta detsembriks.

7. soovitus. Suurendada üldsuse teadlikkust üleujutuste vastu kindlustamise eelistest ja püüda katet suurendada

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

Komisjon nõustub selle soovitusena osaliselt.

Üleujutuste direktiiv ei kohusta liikmesriike lisama oma üleujutusrisiki maandamise kavva meetmena kindlustust ning kõik liikmesriigid ei esita oma aruandluse raames kindlustusteavet. Seepärast ei ole komisjonil praegu võimalik aru anda jõupingutustest, mis on tehtud ELis kindlustuskatte suurendamiseks. Sellegipoolest komisjon juba kontrollib, kas ja kuidas liikmesriigid on käsitlenud kindlustust oma esimese tsükli üleujutusrisiki maandamise kavades.

Komisjon toetab mõtet suurendada üldsuse teadlikkust üleujutuste vastu kindlustamise võimalusest kui riski ülekandmise mehhanismist. Kindlustuskatte suurendamine ulatusliku üleujutusrisiki maandamise strateegia raames võib olla hea meetod riskide ülekandmiseks. Kindlustusega kaasnev kasu sõltub iga liikmesriigi õiguslikust raamistikust ja üleujutusrisiki eripärast asjaomases riigis.

Kliimamuutustega kohanemist käsitlevas ELi strateegias on sõnastatud meede, mis on kooskõlas Euroopa Kontrollikoja esitatud soovitusena. See ELi strateegia kehtib endiselt ja selles tunnustatakse üleujutusrisiki kui üht kliimamuutustega seonduvat riski.

Soovituse täitmise tähtaeg (soovituse selle osa puhul – üldsuse teadlikkuse suurendamine kindlustuse osas –, millega komisjon nõustub). Komisjonil on kavas avalikustada üleujutusrisiki maandamise kavade hindamise tulemused 2018. aasta detsembriks.

8. soovitus. Hinnata üleujutusrisiki maandamise kavade vastavust maakasutuse planeerimise eeskirjadele

Komisjon ei nõustu selle soovitusena.

Punktis a käsitletakse maakasutuse planeerimist ja seda reguleerivad eeskirjad kuuluvad liikmesriigi pädevusse.

Punkti b juba rakendatakse määral, mis on võimalik silmas pidades üleujutuste direktiivi artiklit 7, kus on ruumiplaneerimisele ja (säästvale) maakasutusele viitamisel kasutatud väljendeid „näiteks“ ja „võivad sisaldada“, millest kumbki ei osuta nõudele. Komisjon on teinud oma veebisaidil kättesaadavaks rea liikmesriikide suuniseid üleujutusohuga alade kindlaksmääramiseks ning asjakohaseid õigusnorme maakasutuse planeerimiseks seoses üleujutusriskiga¹⁰. Komisjon juba kontrollib, kas liikmesriigid on võtnud maakasutust arvesse oma esimese tsükli üleujutusrisiki maandamise kavades. Komisjon avalikustab oma järeldused 2018. aasta detsembriks.

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

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	6.9.2017
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	11.7.2018
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	19.9.2018
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	23.10.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0967-0

doi:10.2865/803488

QJ-AB-18-024-ET-N

HTML

ISBN 978-92-847-0977-9

doi:10.2865/579988

QJ-AB-18-024-ET-Q

Üleujutused võivad tekitada vigastusi ja põhjustada surmajuhtumeid, tuua kaasa märkimisväärset majanduslikku kahju, kahjustada keskkonda ja kultuuripärandit. Suured üleujutused on Euroopas sagenenud. Viimastel aastatel on registreeritud rohkem kui kaks korda rohkem keskmise suurusega või suuri äkktulvasid kui 1980. aastate lõpus.

Kliimamuutused on raskendav tegur, mis põhjustab muutusi sademetes ja ilmastikuoludes, merepinna tõusu ning seetõttu ka sagedasemaid ja raskemaid üleujutusi.

Vastuseks saginevatele üleujutustele võttis EL 2007. aastal vastu üleujutuste direktiivi. Kontrollikoda leidis, et üleujutuste direktiivil on üldiselt olnud positiivne mõju, kuid et üleujutuste ärahoidmise meetmete rakendamisel esineb puudusi rahaliste vahendite eraldamises. Liikmesriigid on alustanud üleujutusrisiki maandamise kavade rakendamist, kuid neid tuleb veel täiustada. Peamised tulevikuülesanded seisnevad jätkuvalt kliimamuutuste, üleujutuskindlustuse ja ruumilise planeerimise paremas integreerimises üleujutusrisiki maandamisse.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopa Liit, 2018

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.