

Posebno poročilo

Direktiva o poplavah: napredek pri oceni tveganj, izboljšati pa je treba načrtovanje in izvajanje

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

REVIZIJSKA EKIPA

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Nikolaos Milionis. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Phil Wynn Owen, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Gareth Roberts, ataše v njegovem kabinetu Olivier Prigent, vodilni upravni uslužbenec Robert Markus, vodja naloge Bertrand Tanguy ter revizorji Marco Bridgford, Katharina Bryan, Ingrid Ciabatti, Laure Gatter, Victoria Gilson, Jan Kubat, Liia Laanes in Radostina Simeonova. Jezikovno pomoč je zagotovila Hannah Critoph, tajniške naloge pa je opravila Annette Zimmerman.



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

KAZALO

	Odstavek
Glosar	
Povzetek	I-VIII
Uvod	1–24
Zakaj so poplave pomembne	1–3
Pomembnost podnebnih sprememb	4–13
Kaj je na tem področju delala EU?	14–24
Kakšne so rešitve za preprečevanja poplav, zaščito pred njimi in pripravljenost nanje?	14–16
Vloga Evropske komisije in držav članic	17–21
Razpoložljiva sredstva v EU	22–24
Obseg revizije in revizijski pristop	25–31
Opažanja	32–99
Učinki direktive o poplavah so na splošno pozitivni ...	32–45
Z direktivo se je izboljšalo usklajevanje med Komisijo in državami članicami	33–37
Direktiva o poplavah je privedla do napredka pri oceni poplavne ogroženosti	38–40
Direktiva o poplavah temelji na predhodnem delu, vključno z obstoječim dolgotrajnim sodelovanjem med državami članicami	41–43
Države članice so izvedle dejavnosti za ozaveščanje državljanov o poplavah	44–45
... vendar so bile pri dodeljevanju sredstev ugotovljene slabosti	46–60
Cilji v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti običajno niso količinsko opredeljeni niti časovno omejeni	47–49
Za načrtovane ukrepe, povezane s poplavami, so bila opredeljena in zagotovljena nezadostna sredstva, financiranje čezmejnih naložb pa je bilo omejeno	50–57

Postopki razvrščanja projektov bi morali biti tesneje povezani s prednostnimi nalogami načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti	58–60
Čeprav so države članice začele izvajati svoje načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti, so potrebne izboljšave	61–76
Podatki: ključni prispevek k obvladovanju poplavne ogroženosti	63–66
Čeprav je večina obiskanih držav članic zasnovala projekte na podlagi analize stroškov in koristi ter modelov, so potrebne izboljšave	67–68
Z usklajevanjem izvajanja direktive o poplavah in okvirne direktive o vodah so bile na splošno dosežene sinergije	69–70
Projekti zelene infrastrukture imajo veliko koristi, vendar je izvedba teh projektov lahko težka	71–76
V prihodnosti bo treba obravnavati nekatere pomembne izzive	77–99
Premalo posodobljenih informacij o verjetnem vplivu podnebnih sprememb na pogostost poplav	80–85
Države članice so na splošno uporabile pretekle podatke, pri katerih obstaja tveganje, da ne odražajo povečanih podnebnih tveganj	86–88
V državah članicah, ki so se odločile za zasebno zavarovanje za primer poplav, je kritje ostalo nizko	89–94
Izvajali so se nekateri predpisi o rabi zemljišč in prostorskem načrtovanju, da bi se zmanjšala poplavna ogroženosti, vendar države članice čaka še veliko dela	95–99
Zaključki in priporočila	100–115

Priloga I – Različne vrste projektov, povezanih s poplavami

Priloga II– Primer kart poplavne nevarnosti in ogroženosti

Odgovori Komisije

GLOSAR

Hudourniška poplava: hudourniške poplave so podskupina pluvialnih poplav. Hudourniška poplava je poplava, ki s poznim opozorilom ali brez vnaprejšnjega opozorila precej hitro naraste in upade, običajno zaradi močnega deževja na sorazmerno majhnem območju.

Načrt za obvladovanje poplavne ogroženosti: dokument, v katerem so določeni ustrezni cilji ter ukrepi za preprečevanje poplav, zaščito pred njimi in pripravljenost nanje. Države članice pripravijo te načrte in usklajujejo načrtovano ukrepanje na ravni povodij.

Območje potencialno velike poplavne ogroženosti: območja, za katera je bilo ugotovljeno, da jih potencialno zelo ogrožajo poplavljanje rek, poplavljanje zaradi dežja ter poplavljanje podzemne vode, morja in naravnih ali umetnih jezer.

Obvladovanje poplavne ogroženosti: prakse vnaprejšnje določitve, analize in zmanjšanja poplavne ogroženosti s poudarkom na:

- **preprečevanju:** preprečevanje škode, ki jo povzročijo poplave, npr. s prepovedjo gradnje na poplavnih območjih,
- **zaščiti:** sprejemanje ukrepov za zmanjšanje verjetnosti poplav ali učinka poplav na neki lokaciji, na primer obnova poplavnih ravnin in mokrišč,
- **pripravljenosti:** seznanjanje javnosti s tem, kako ravnati v primeru poplav.

Okvirna direktiva o vodah: Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta [2000/60/ES](#) z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL L 327, 22. 12. 2000, str. 1).

Pluvialne poplave: poplave, ki jih povzroči močno deževje in ki preobremenijo nasičene naravne ali mestne drenažne sisteme. Presežna voda, ki se ne more absorbirati, se prelije na ceste ali odteka po pobočjih.

Poplava: Medvladni panel za podnebne spremembe (IPCC) opredeljuje poplavo kot pojav, pri katerem voda prestopi običajne meje struge ali drugega vodnega telesa, ali zbiranje vode na območju, ki običajno ni prekrito z vodo.

Poplavljanje na obalnih območjih: poplavljanje morske vode, vode estuarijev ali obalnih jezer na nizko ležečih obalnih območjih zaradi pojavov, kot so zelo visoko plimovanje, neurni val ali valovanje.

Poplavljanje rek: poplavljanje, do katerega pride, kadar so presežene zmogljivosti naravnega ali umetnega drenažnega sistema, na primer reke, potoka ali drenažnega kanala.

Poplavna nevarnost: verjetnost poplave, ki bi lahko povzročila škodo, v danem obdobju.

Povodje: del kopnega, s katerega se vsa površinska odtekajoča voda po mreži potokov, rek in jezer steka v morje skozi eno samo rečno ustje, estuarij ali delto.

Vodna območja: glavne enote za upravljanje povodij. Večina vodnih območij iz direktive o poplavah je enaka vodnim območjem iz okvirne direktive o vodah.

Zelena infrastruktura: načrtovana mreža naravnih ali polnaravnih območij v mestu ali na podeželju, katerih namen je obravnavati podnebne izzive, hkrati pa podpirati ali obnoviti naravne in ekološke procese. Primer zelene infrastrukture v kontekstu tega poročila je obnova poplavne ravnice za preprečevanje poplavljanja ranljivih območij.

POVZETEK

I. Poplave lahko povzročijo poškodbe in izgubo življenj, znatne gospodarske stroške ter škodo za okolje in kulturno dediščino. V Evropi so vse pogostejše hude poplave. V zadnjih letih je bilo evidentiranih več kot dvakrat toliko hudourniških poplav od srednjega do velikega obsega kot konec osemdesetih let prejšnjega stoletja. Podnebne spremembe so oteževalni dejavnik, ki povzroča spremembe padavin in vremenskih vzorcev, zviševanje morske gladine ter posledično pogostejše in hujše poplave. Več pojavov, kot so obalna erozija, nevihte na morju in visoke plime ter vetrovi, ki potiskajo plimo na obalo, povečujejo tveganje poplav na obalnih območjih.

II. V odziv na vse večjo pojavnost poplav je EU leta 2007 sprejela direktivo o poplavah. V tem okviru je Sodišče poskušalo ugotoviti, ali preprečevanje poplav, zaščito pred njimi in pripravljenost nanje v skladu z direktivo o poplavah temeljijo na temeljiti analizi in ali je verjetno, da bo uporabljeni pristop uspešen.

III. Sodišče je ugotovilo, da so učinki direktive o poplavah na splošno pozitivni, vendar da izvajanje ukrepov, povezanih s poplavami, ovirajo slabosti pri dodeljevanju financiranja. Vse države članice so začele izvajati načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti, vendar so potrebne izboljšave. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da še vedno obstajajo pomembni prihodnji izzivi, ki se nanašajo na veliko bolj celovito vključevanje podnebnih sprememb, zavarovanja za primer poplave in prostorskega načrtovanja v obvladovanje poplavne ogroženosti.

IV. Sodišče je ugotovilo tudi, da se je z direktivo o poplavah izboljšalo usklajevanje med Komisijo in državami članicami, zlasti zaradi nadzorne in spremljevalne vloge Komisije ter namenske delovne skupine, ki je bila vzpostavljena kot forum za usklajevanje in izmenjavo znanja in dobrih praks. Države članice, ki jih je obiskalo Sodišče, priznavajo, da ima direktiva o poplavah pozitivno vlogo pri standardizaciji ocene in obvladovanja poplavne ogroženosti. Direktiva je nadgradila tudi obstoječe delo, zlasti dolgotrajno sodelovanje med državami članicami, in od držav članic zahtevala izvajanje dejavnosti za ozaveščanje nekaterih državljanov o poplavah.

V. Viri financiranja v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti so bili le delno opredeljeni in zagotovljeni, financiranje čezmejnih naložb pa je bilo omejeno. Poleg tega so se pri postopkih razvrščanja za razdeljevanje teh omejenih virov na splošno pokazale slabosti, sredstva pa niso bila dodeljena v skladu z opredeljenimi prioritetami.

VI. V zvezi z izvajanjem projektov, povezanih s poplavami, je večina držav članic najboljšo stroškovno učinkovitost dosegla na podlagi analiz stroškov in koristi, vendar je Sodišče pri uporabi teh analiz odkrilo nekatere slabosti. Države članice so sicer namenile pozornost zagotovitvi skladnosti projektov z okvirno direktivo o vodah, vendar so v nekaterih državah članicah potrebna dodatna prizadevanja v zvezi s tem. Projekti zelene infrastrukture so stroškovno učinkovit način za zmanjšanje poplavne ogroženosti, vendar načrti dveh tretjin obiskanih držav članic niso bili osredotočeni na zeleno infrastrukturo.

VII. Sodišče je v zvezi s prihodnjimi izzivi ugotovilo, da obiskane države članice niso mogle upoštevati vpliva podnebnih sprememb na obseg, pogostost in lokacijo poplav. Običajno so uporabile pretekle podatke, pri čemer obstaja tveganje, da ne odražajo prihodnjih vremenskih razmer ali možnih sprememb pogostosti in resnosti poplav. Sodišče je glede nestrukturnih ukrepov, povezanih s poplavami, ugotovilo, da je kritje, kadar so države članice izbrale zasebno zavarovanje za primer poplave, ostalo majhno. Izvajali so se nekateri predpisi o rabi zemljišč in prostorskem načrtovanju, da bi se zmanjšala poplavna ogroženost, vendar morajo države članice vložiti še veliko dela v njihovo izboljšanje.

VIII. Sodišče na podlagi teh ugotovitev Komisiji priporoča, naj:

- preveri, ali so države članice izboljšale odgovornost, tako da so v načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti vključile količinsko opredeljive in časovno opredeljene cilje za ukrepe, povezane s poplavami,
- oceni, ali so države članice opredelile vire financiranja, ki so potrebni v skladu z načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti, in določile ustrezen časovni okvir, in o tem poroča; poleg tega naj od držav članic zahteva, da skupaj preučijo morebitne čezmejne naložbe v ukrepe, povezane s poplavljanjem mednarodnih povodij,
- sofinancira samo ukrepe, povezane s poplavami, za katere so projekti prednostno razvrščeni na podlagi cilja in ustreznih meril, kot je kakovostna analiza stroškov in koristi, ter, če je ustrezno, na podlagi merila, ki upošteva čezmejni vpliv projektov,

- zagotovi skladnost nove protipoplavne infrastrukture, ki so jo v okviru načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti predlagale države članice, z okvirno direktivo o vodah ter v primerih, v katerih se zaprosi za sofinanciranje EU, preveri, ali so države članice analizirale izvedljivost pomembnih dopolnilnih zelenih ukrepov,
- preveri, ali načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti vključujejo ukrepe za izboljšanje znanja in modeliranja vpliva podnebnih sprememb na poplave. V okviru pregleda dokumentov, potrebnih za drugi krog, naj preveri, ali so države članice bolje vključile učinke podnebnih sprememb v zaščito pred poplavami, preprečevanje poplav in pripravljenost nanje; preveri naj, ali države članice načrtujejo ukrepe za ozaveščanje javnosti o koristih zavarovalnega kritja proti poplavni ogroženosti in za povečanje kritja, npr. na podlagi sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem za zavarovanje proti poplavam,
- preveri, ali so države članice v okviru svojih načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti ocenile, koliko so pravila o načrtovanju rabe zemljišč v državah članicah usklajena z direktivo o poplavah, ter državam članicam zagotovi primere dobrih praks in smernice.

UVOD

Zakaj so poplave pomembne

1. Poplave lahko povzročijo poškodbe, izgubo življenj, znatne gospodarske stroške, škodo za okolje in kulturno dediščino ter preselitev ljudi. V manj kot dveh tednih maja in junija 2016 je na primer v devetih državah članicah¹ v poplavah umrlo vsaj 18 ljudi in nastale so izgube v vrednosti več kot 3,7 milijarde EUR. Maja in junija 2013 je v sedmih državah članicah² v podobnih dogodkih umrlo vsaj 26 ljudi in nastale so izgube v vrednosti več kot 13 milijard EUR.

2. Gospodarski stroški hidroloških dogodkov po vsej EU so v obdobju 1980–2017 znašali približno 166 milijard EUR, kar je približno tretjina izgub, povezanih s podnebnimi dogodki.³ V običajnem scenariju⁴ naj bi se škoda v celotni EU, ki jo povzročijo poplave, zaradi skupnega vpliva podnebnih in gospodarskih sprememb s 7 milijard EUR letno v kontrolnem obdobju 1981–2010 povečala na 20 milijard EUR letno do 20-ih let tega stoletja, na 46 milijard EUR letno do 50-ih let tega stoletja in na 98 milijard EUR letno do 80-ih let tega stoletja.⁵

¹ Belgija, Nemčija, Francija, Madžarska, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Romunija in Združeno kraljestvo.

² Češka, Nemčija, Španija, Francija, Madžarska, Avstrija in Slovaška. Vir: [EM-DAT: The Emergency Events Database \(https://www.emdat.be\)](https://www.emdat.be), (podatkovna zbirka o izrednih dogodkih) – Université catholique de Louvain - CRED, D. Guha-Sapir, Belgija, ter članka iz časopisov [Dutch News](#) in [The Telegraph](#).

³ Evidence o škodi iz analitičnega orodja [NatCatSERVICE](#) družbe Munich RE. Hidrološki dogodki vključujejo poplave in zemeljske plazove. Dogodki, povezani s podnebnimi spremembami, vključujejo nevihte, obdobja hudega mraza, vročinske vale, suše in gozdne požare.

⁴ Pri tem scenariju se predpostavlja, da bo obstoječa zaščita pred poplavljanjem rek ostala nespremenjena, dokler je verjetnost poplav v danem letu manjša od 1 %.

⁵ COM (2015) 120 final z dne 9. marca 2015 – [Okvirna direktiva o vodah in direktiva o poplavah: ukrepi za doseg „dobrega stanja“ voda v EU in za zmanjšanje poplavne ogroženosti](#), str. 2; Rojas in sodelavci: [Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation](#), Global Environmental Change,

3. V Evropi so od leta 1985 poplave vse pogostejše. Trend zadnjih let je pokazal, da je bilo evidentiranih več kot dvakrat toliko hudourniških poplav od srednjega do velikega obsega⁶ kot konec osemdesetih let prejšnjega stoletja.⁷

Pomembnost podnebnih sprememb

4. Ker se podnebje spreminja, se EU srečuje z močnejšim deževjem, hujšimi nevihtami in dviganjem morske gladine. Po navedbah Evropske agencije za okolje (EEA)⁸ bodo posledice poplav rek, pluvialnih poplav in poplav obalnih območij v Evropi zaradi večje pogostosti in intenzivnosti lokalnih in regionalnih poplav na splošno vse hujše.

5. Glede na ugotovljene podnebne trende in podnebne napovedi bodo med posameznimi regijami v Evropi velike razlike v količini padavin. Napovedano je povečanje letnih padavin v severni Evropi. Do zadnjih dveh desetletij tega stoletja bi se lahko v nekaterih delih Evrope količine zimskih padavin povečale za več kot 25 % (glej [sliko 1](#)).

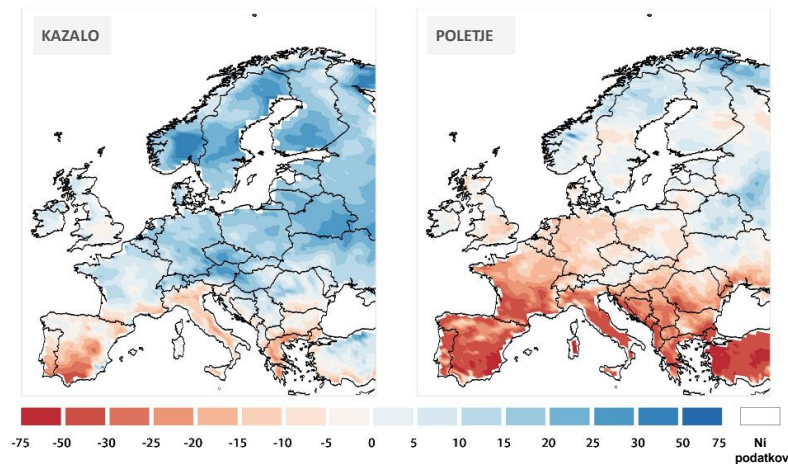
zvezek 23, številka 6, december 2013, str. 1 737–1 751
(<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC85624>).

⁶ Pri **obsegu** poplav se upoštevajo trajanje, resnost in prizadeto območje.

⁷ Evidence observatorija za poplave iz Dartmoutha za obdobje 1985–2009, posodobljene za obdobje do leta 2016 v poročilu [Extreme weather events in Europe](#), Svetovalni odbor evropskih akademij za znanost, marec 2018.

⁸ Poročilo EEA št. 1/2016, [Flood risks and environmental vulnerability](#), str. 38–41.

Slika 1 – Sprememba sezonskih padavin (v %) v obdobju 2071–2100 v primerjavi z obdobjem 1961–1990 (scenarij zvišanja temperature za 2 °C na svetovni ravni)



Vir: [Climate Impacts in Europe](#), projekt Skupnega raziskovalnega središča PESETA II, 2014, podatki iz Dosio in Paruolo 2011 in Dosio in sodelavci 2012

6. Če rečni sistem nima drenažne zmogljivosti za obvladovanje količine vode, ki jo povzroči deževje, začnejo reke poplavljeni. Pri velikih rekah, kot so Donava, Ren ali Laba, se poplave lahko pojavijo precej po koncu deževja in lahko trajajo tudi več mesecev.⁹
7. Na sredozemski obali EU pa bi se lahko do zadnjih dveh desetletij tega stoletja skupna letna količina padavin zmanjšala za več kot 50 %.¹⁰ Daljša in pogostejša obdobja brez dežja bi lahko poškodovala pokrovnost tal, povzročila erozijo in povečala površinsko odtekanje vode med neurji.¹¹

⁹ SEC(2006) 66 z dne 18. januarja 2006, delovni dokument služb Komisije – priloga k predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o ocenjevanju in obvladovanju poplavne ogroženosti – [ocena učinka](#) – COM(2006) 15 final, str. 8.

¹⁰ [Climate Impacts in Europe](#), projekt Skupnega raziskovalnega središča PESETA II, 2014. Podatki iz Dosio in Paruolo 2011 ter Dosio in sodelavci 2012.

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

8. Padavine bodo verjetno po vsej Evropi postale intenzivnejše.¹² Zelo lokalno in zelo močno deževje lahko povzroči hudourniške poplave. Posledica teh so lahko smrtne žrtve in vsesplošno uničenje¹², zlasti v mestih in velemestih brez ustreznega odvodnjavanja. Hudourniške poplave so vse pogostejše, zlasti v Sredozemlju in v gorah.¹³ Vse težje jih je napovedati, saj so posledica specifične meteorološke dinamike, ki temelji na lokalnih pogojih, kot so topografija, vetrovi in oddaljenost od morja. Za izboljšanje napovedovanja teh dogodkov so potrebne posebne raziskave (glej **okvir 1**).

Okvir 1 – Meteorološke raziskave o hudourniških poplavah: program HyMeX

V programu HyMeX sodelujejo znanstveniki iz desetih držav, njegov cilj pa je izboljšati razumevanje vodnega ciklusa okoli Sredozemskega morja v kontekstu podnebnih sprememb. Raziskovalci zbirajo podatke, ki jih beležijo sateliti, zrakoplovi, opremljeni z laserji, vremenski baloni in radarji, da bi oblikovali modele za boljše napovedovanje izrednih vremenskih dogodkov, zlasti hudourniških poplav, in izboljšali prilagodljivost.

9. Več pojavov, kot so obalna erozija, nevihte na morju, visoke plime in vetrovi, ki potiskajo plimo na obalo, povečujejo poplavno ogroženost na obalnih območjih v EU. Dviganje morske gladine, ki je posledica podnebnih sprememb, še povečuje poplavno ogroženost (glej **okvir 2**).

¹² IPCC, [Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation: special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change](#), 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](#), Journal of Hydrology, 2020, letnik 394, str. 118–133.

Okvir 2 – Morska gladina in podnebne spremembe

Morska gladina se dviguje zaradi podnebnih sprememb¹⁴, ki so posledica:

- toplotnega raztezanja vode,
- taljenja gorskih ledenikov,
- taljenja ledu na Grenlandiji in Antarktiki.

Tako se morska gladina na svetovni ravni od leta 1993 v povprečju dvigne za 2,6 do 3,4 mm/leto.

Dviganje morske gladine se je v zadnjih 25 letih pospešilo in ta trend se bo nadaljeval.¹⁵ Po podatkih satelitov se je hitrost taljenja ledene plošče na Antarktiki v zadnjih petih letih povečala za trikrat in zdaj izginja hitreje, kot je bilo kdaj koli evidentirano.¹⁶

10. Dvig morske gladine ne bo enak po vsej EU, vendar se bo na veliki večini obal glede na scenarij zvišanja temperature za 1,8 °C na svetovni ravni, ki ga je pripravil IPCC, morska gladina do konca stoletja verjetno dvignila za več kot 30 cm v primerjavi z obdobjem 1986–2005¹⁷ (glej ***slika 2***). Po scenariju z visokimi emisijami (zvišanje temperature za 3,7 °C do konca stoletja v primerjavi z obdobjem 1986–2005)¹⁸ bi se gladina lahko zvišala za 45 do 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](#), Potsdamski inštitut za raziskave vplivov podnebnih sprememb, 2013.

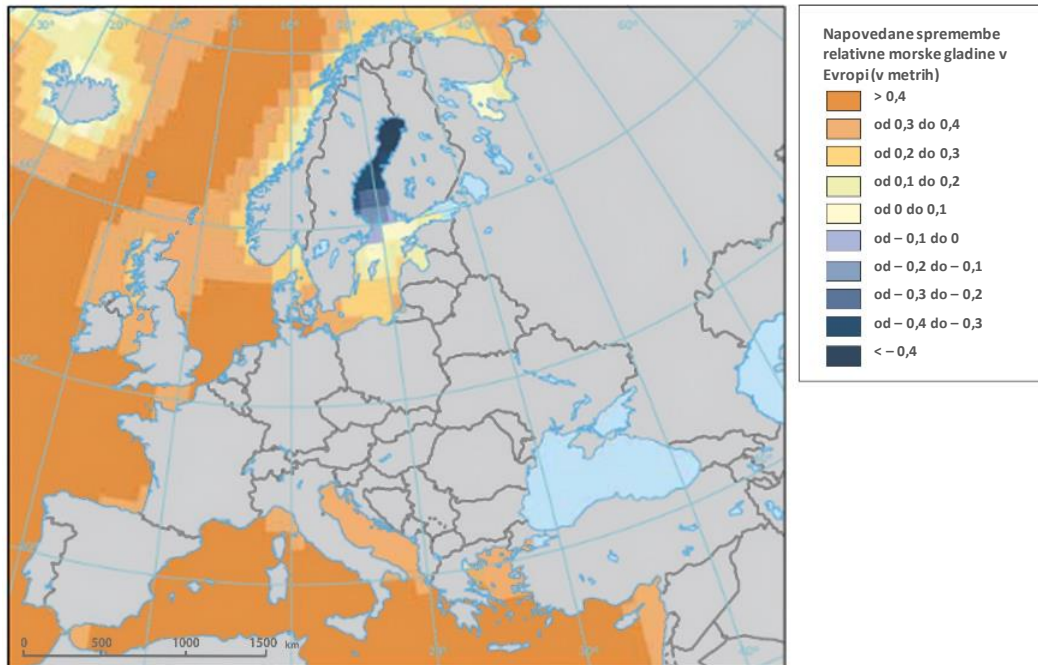
¹⁵ Nerem, R.S., Beckley, B.D., Fasullo, J.T., Hamlington, B.D., Masters, D., Mitchum, G.T.: [Climate-change-driven accelerated sea-level rise detected in the altimeter era](#), postopki Nacionalne akademije Združenih držav Amerike za znanosti, 12.2.2018, str. 4.

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

¹⁷ Zvišanje temperature do konca stoletja v primerjavi z obdobjem 1986–2005. V primerjavi z ravnjo v predindustrijskem obdobju (1850–1900) to predstavlja povečanje za 2,4 °C.

¹⁸ V primerjavi z ravnjo v predindustrijskem obdobju (1850–1900) to predstavlja povečanje za 4,3 °C.

Slika 2 – Predvidene spremembe relativne morske gladine v EU v obdobju 2081–2100 v primerjavi z obdobjem 1986–2005 (scenarij zvišanja temperature za 1,8 °C na svetovni ravni – RCP 4,5¹⁹)



Opomba: napovedi za Črno morje niso na voljo.

Vir: poročilo Evropske agencije za okolje št. 1/2017, [Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#), povzeto po gradivu IPCC, 2013 (slika TS.23 (b))

11. Predvideni dvig morske gladine ter spremembe pogostnosti in intenzivnosti neurnih valov naj bi po pričakovanjih povzročili znatno škodo na obalnih območjih po vsej Evropi.²⁰ Na teh močno poseljenih območjih je veliko premoženja. Takšna kombinacija podnebnih

¹⁹ Značilni poteki vsebnosti (ang. Representative Concentration Pathway – RCP) so krivulje koncentracij toplogrednih plinov, ki jih uporablja IPCC. Do obdobja 2081–2100 bi naj RCP 4,5 v primerjavi z obdobjem 1986–2005 po napovedih povzročil dvig temperature zraka na površini v verjetnem razponu od 1,1 do 2,6 °C (povprečno za 1,8 °C). V primerjavi z obdobjem 1850–1900 (predindustrijsko obdobje) to predstavlja verjeten razpon od 1,7 do 3,2 °C (povprečno za 2,4 °C).









²⁰ Poročilo EEA št. 1/2017, [Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#), str. 122.

tveganj in celovito izkoriščenih območij povečuje obseg možnih izgub ter povečuje kompleksnost modeliranja tveganja in negotovosti cen.²¹

12. Opisane razmere se bodo poslabšale tudi zaradi pogostejših, intenzivnejših in dolgotrajnejših podnebnih dogodkov vseh vrst.²² Zaradi taljenja ledenikov bodo verjetno oslabljeni glavni morski tokovi, vključno z Zalivskim tokom, in zračni tokovi, vključno z vetrovnim strženom, med Ameriko in Evropo.²³ Te spremembe bi lahko vplivale na vremenske vzorce v Evropi, saj bi se lahko na primer podaljšala obdobja neviht, deževja ali suš.

13. V **tabeli 1** spodaj so povzeti pojavi, opisani v **odstavkih 5 do 12**, in njihov vpliv na različne vrste poplav.

Tabela 1 – Pregled pojavov, povezanih s podnebnimi spremembami, in njihov vpliv na poplave

Pojav, povezan s podnebnimi spremembami	Vpliv na resnost ...		
	poplav rek	pluvialnih poplav	poplav na obalnih območjih
Povečanje količine letnih padavin v nekaterih delih Evrope, močnejše deževje			
Zmanjšanje količine letnih padavin drugod, vendar povečanje površinskega odtekanja vode in intenzivnejši dogodki			
Dviganje morske gladine	 (estuariji)		
Pogostejši, intenzivnejši in dolgotrajnejši izredni dogodki vseh vrst			

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

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

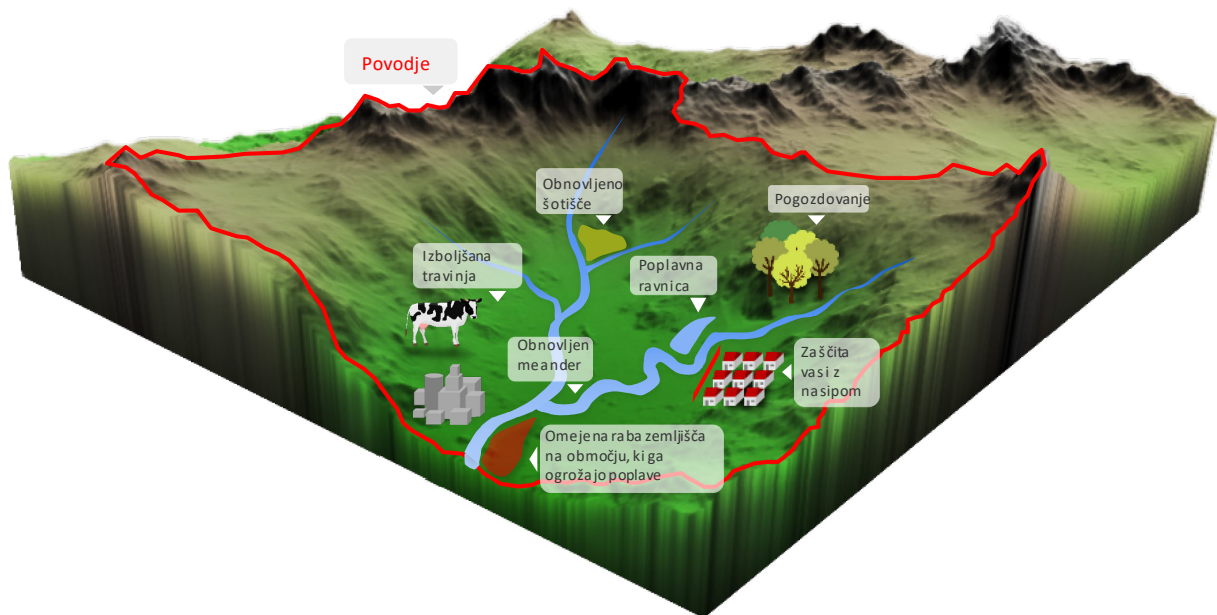
²³ Konrad, H. in sodelavci: [Net retreat of Antarctic glacier grounding lines](#), Nature Geoscience 11, str. 258–262, april 2018; Tilling, R.L. in sodelavci, [Estimating Arctic sea ice thickness and volume using CryoSat-2 radar altimeter data](#), Advances In Space Research, letnik 62, 2018.

Kaj je na tem področju delala EU?

Kakšne so rešitve za preprečevanja poplav, zaščito pred njimi in pripravljenost nanje?

14. V odziv na hude poplave v srednji Evropi in na jugu Francije leta 2002 je EU sprejela direktivo o poplavah²⁴ iz leta 2007 za uskladitev ukrepov v zvezi s preprečevanjem poplav, zaščito pred njimi in pripravljenostjo nanje v državah članicah in med njimi na ravni povodij. Poplave je najbolje obravnavati na ravni povodij z vrsto ukrepov za omejevanje površinskega odtekanja vode, upočasnjevanje rečnih tokov, omogočanje, da se poplave razširijo na naravna in kmetijska zemljišča, zaščito ranljivega premoženja (glej ukrepe na ravni povodij na ***sliki 3***) in preprečevanje slabšanja poplav dolvodno v skladu z zahtevami direktive o poplavah (glej pristop za preprečevanje poplav dolvodno na ***sliki 4***).

Slika 3 – Primer usklajenega obvladovanja poplav na ravni povodij



Vir: Evropsko računsko sodišče

²⁴ Direktiva [2007/60/ES](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti (UL L 288, 6.11.2007, str. 27).

15. Z uporabo kombinacije zelene in sive infrastrukture, kot je opisana spodaj, se lahko rešijo vprašanja poplav na ravni povodij, kot je prikazano tudi na ***slikah 3 in 4***:

- tradicionalne rešitve za zaščito pred poplavami vključujejo jezove, nasipe, kanale, zaščito pred nevihtno plimo in zadrževalno infrastrukturo na splošno.²⁵ Ker so pogosto narejene iz betona, se te tehnike imenujejo **siva infrastruktura**,
- učinek poplav je mogoče zmanjšati s poplavnimi ravnici, mokrišči ali obnovo rečnih meandrov. Te rešitve se imenujejo **zelena infrastruktura**. V skladu s členom 7 direktive o poplavah je treba v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti upoštevati območja, kjer bi se poplavne vode lahko zadrževale, kot so naravne poplavne ravnice.

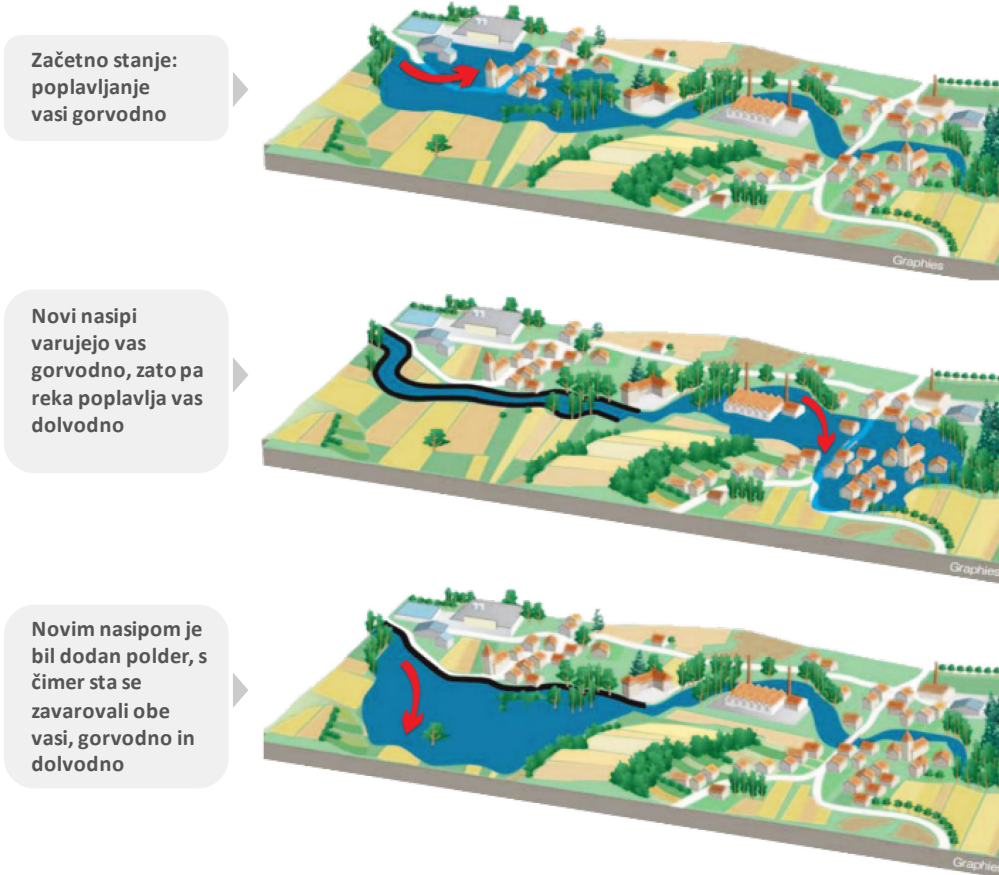
16. Poleg strukturne sive in zelene infrastrukture (glej ***Prilogo I***) so na voljo tudi druge rešitve za zmanjšanje izpostavljenosti ljudi in premoženja poplavam, ki vključujejo načrtovanje rabe zemljišč²⁶, dejavnosti ozaveščanja²⁷ in zavarovanje. Sodišče te rešitve imenuje **nestrukturni ukrepi**.

²⁵ Poročilo EEA št. 14/2017, [Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#).

²⁶ V členu 7 direktive o poplavah je določeno, da morajo načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti po potrebi upoštevati te vidike.

²⁷ V členu 10 direktive o poplavah je določeno, da morajo države članice javnosti zagotoviti dostop do ključnih dokumentov iz ***okvira 3*** ter spodbujati dejavno vključevanje zainteresiranih strani pri izdelavi, pregledovanju in posodabljanju načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti.

Slika 4 – Prikaz pristopa k preprečevanju poplav dolvodno



Vir: Agence française pour la biodiversité – Graphies

Vloga Evropske komisije in držav članic

17. Znotraj Komisije ima Generalni direktorat za okolje usklajevalno in nadzorno vlogo pri prenosu in izvajanju direktive o poplavah. Pooblaščen je tudi za uvedbo postopkov za ugotavljanje kršitev v primerih, v katerih države članice ne ravnavo v skladu z direktivo. Tudi drugi generalni direktorati Komisije se vključujejo v izvajanje ukrepov, povezanih s poplavami, zlasti Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja ter Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko, in sicer na podlagi svojih odgovornosti v okviru deljenega upravljanja evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladov ESI²⁸) (glej **odstavek 21**).

²⁸ Pet glavnih skladov EU, vključno z Evropskim skladom za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijskim skladom in Evropskim kmetijskim skladom za razvoj podeželja (EKSRP), ki skupaj podpirajo gospodarski razvoj v EU.

18. Komisija namerava leta 2019 dokončati vrednotenje zakonodaje na področju voda, da bi lahko usmerjala prihodnji razvoj vodne politike EU, vključno z obvladovanjem poplavne ogroženosti.
19. Države članice so v okviru obvladovanja poplavne ogroženosti odgovorne za dejansko izvajanje direktive o poplavah. Zato so imenovalе organe, pristojne za vodna območja. Države članice morajo v skladu z direktivo oceniti poplavno ogroženost za vse površine, ki jih običajno ne prekriva voda, določiti obseg preteklih in verjetnih prihodnjih poplav, kartirati ranljivo premoženje in ljudi ter sprejeti ukrepe za zmanjšanje poplavne ogroženosti (glej **okvir 3**).

Okvir 3 – Države članice morajo v skladu z direktivo o poplavah pripraviti:

- (1) **predhodne ocene poplavne ogroženosti**, ki naj bi bile dokončane decembra 2011, opisujejo pa hude poplave, ki so se zgodile v preteklosti, in podobne dogodke, ki bi se lahko zgodili v prihodnosti;
- (2) **karte poplavne nevarnosti in ogroženosti**²⁹, ki naj bi bile dokončane decembra 2013, prikazujejo pa območja, na katerih bi lahko poplave imele škodljive posledice;
- (3) **načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti**, ki naj bi bili dokončani decembra 2015 in se uporabljajo za obdobje 2016–2021, opredeljujejo pa ukrepe za preprečevanje poplav, zaščito pred njimi in pripravljenost nanje.

20. Države članice morajo v skladu z direktivo tudi usklajevati prakse za obvladovanje poplavne ogroženosti na povodjih, ki presegajo nacionalne meje, ne smejo pa izvajati ukrepov, s katerimi bi se povečala poplavna ogroženost v sosednjih državah. Prvi ciklus izvajanja načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti v skladu z direktivo se nanaša na obdobje 2016–2021, drugi pa na obdobje 2022–2027.

21. Države članice za programe skladov ESI v okviru deljenega upravljanja pripravijo programske dokumente, ki jih Komisija nato oceni in odobri. Poleg tega načrtujejo, izvajajo in

²⁹ Poročila z oceno kart poplavne nevarnosti in poplavne ogroženosti v posameznih državah članicah EU so na voljo na [spletišču Komisije](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm), GD ENV (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

spremljajo ukrepe programov. V okviru teh programov se lahko sofinancirajo ukrepi, povezani s poplavami, iz načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti.

Razpoložljiva sredstva v EU

22. Odhodki za obvladovanje poplavne ogroženosti se financirajo iz proračunov držav članic in proračuna EU. Niti države članice niti Evropska komisija ne zbirajo in sporočajo sistematično podatkov o porabi v zvezi s poplavami.

23. Komisija je na podlagi ankete³⁰ o porabi v zvezi s poplavami v državah članicah ocenila, da je 17 držav članic, ki so zagotovile informacije, v štirih letih pred letom 2015 v povprečju porabilo **2,5 milijarde EUR** na leto³¹, in sicer v celoti iz državnih virov in virov EU.

24. Zneskov, namenjenih poplavam v okviru ESRR, Kohezijskega sklada in EKSRP, ni mogoče količinsko opredeliti. Poraba ESRR in Kohezijskega sklada v obdobju 2014–2020 za prilagajanje podnebnim spremembam ter preprečevanje in obvladovanje s podnebjem povezanih tveganj, ki vključujejo poplave in tudi erozijo, požare, nevihte in sušo, je znašala približno **6,3 milijarde EUR**³², tj. v poprečju približno 0,9 milijarde EUR na leto. Na poplave se torej nanaša neznan del tega zneska. Zanesljive ocene zneskov, povezanih s poplavami, v okviru EKSRP niso na voljo.

³⁰ Skupna strategija izvajanja okvirne direktive o vodah in direktive o poplavah, [Flood Risk Management in the EU and the Floods Directive's 1st Cycle of Implementation \(2009-15\) - A questionnaire based report](#), str. 217.

³¹ Komisija je na podlagi informacij, ki so jih predložili Belgija, Češka, Danska, Nemčija, Irska, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Latvija, Malta, Nizozemska, Avstrija, Portugalska, Romunija, Slovaška in Združeno kraljestvo, izračunala, da je bilo v štirih letih v zmanjšanje poplavne ogroženosti vloženi približno 10 milijard EUR. Izračun je temeljil na odgovorih na vprašanje št. 5.14 vprašalnika, str. 146.

³² Podatki, kot so bili 31. maja 2018 pridobljeni na povezavi [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>).

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

25. Sodišče je poskušalo ugotoviti, ali preprečevanje poplav, zaščita pred njimi in pripravljenost nanje v skladu z direktivo o poplavah temeljijo na trdnem okviru in ali je verjetno, da bo uporabljeni pristop uspešen.
26. Natančneje, Sodišče je preučilo, ali so učinki direktive o poplavah na vzpostavljanje okvira za ukrepe, povezane s poplavami, na splošno pozitivni, ali države članice ustrezno upravljajo uporabljena finančna sredstva in dobro izvajajo načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti ter ali so ustrezno obravnavale nekatere pomembne prihodnje izzive?
27. Sodišče je revizijska merila določilo na podlagi dokumentov o politiki EU, zakonodaje, smernic Komisije, študij in drugih publikacij, srečanj z organi držav članic³³ ter pilotnega revizijskega obiska na Nizozemskem, ki jo je Sodišče izvedlo septembra 2017. Pregledalo je tudi obstoječo literaturo ter se posvetovalo s strokovnjaki na področjih podnebnih sprememb in zavarovanja za primer poplave.
28. Od oktobra do decembra 2017 je Sodišče izvedlo revizijske obiske izbranih povodij v naslednjih osmih državah članicah: v Sloveniji, Italiji, Španiji, na Portugalskem, v Romuniji, Bolgariji, Avstriji in na Češkem.³⁴ V teh povodjih³⁵ je na kraju samem pregledalo tudi

³³ V Luksemburgu in Franciji.

³⁴ Sodišče je obiskalo naslednja povodja:

- povodje Donave in severnega Jadranskega morja v Sloveniji (obiskana dva projekta);
- povodje vzhodnih Alp v Italiji (obiskani trije projekti);
- povodji Miño-Sil in Galicia-Costa v Španiji (obiskani trije projekti);
- povodji Minho in Lima na Portugalskem (obiskani trije projekti);
- povodji Arges-Vedea in Dobrogea Litoral v Romuniji (obiskani štirje projekti);
- povodji Donave in Črnega morja v Bolgariji (obiskani štirje projekti);
- povodje Donave v Avstriji (obiskanih pet projektov) in
- povodje Donave na Češkem (obiskani štirje projekti).

³⁵ Vključno s povodji na Nizozemskem, kjer je Sodišče izvedlo piloten revizijski obisk (obiskani trije projekti).

31 sofinanciranih projektov, povezanih s poplavami³⁶, da bi ocenilo njihovo skladnost z direktivo o poplavah in načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti.

29. Sodišče je tudi ocenilo, ali je Komisija³⁷ zagotovila ustrezno izvajanje direktive o poplavah in ukrepov, povezanih s poplavami, ki so bili sprejeti na drugih področjih.

30. Ker je bila poraba v okviru načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti v obdobju 2016–2021 še vedno v zgodnji fazi, so v tem poročilu obravnavani zlasti načrtovani odhodki, vključeni v te načrte in programe skladov ESI. Zato v poročilu ni ocenjena splošna uspešnost ukrepov, načrtovanih za prvi ciklus izvajanja direktive o poplavah.

31. Sodišče v svoje delo ni vključilo nujnih in sanacijskih ukrepov, ker je to področje že revidiralo³⁸ in ker ti ukrepi ne sodijo v okvir direktive o poplavah.

OPAŽANJA

Učinki direktive o poplavah so na splošno pozitivni ...

32. V tem delu poročila je ocena, ali je bil z direktivo o poplavah uspešno vzpostavljen okvir, s katerim sta se na podlagi obstoječega razvoja v državah članicah in z vključitvijo vseh zadevnih deležnikov izboljšala ocenjevanje in obvladovanje poplavne ogroženosti.

Z direktivo se je izboljšalo usklajevanje med Komisijo in državami članicami

33. Komisija je pregledala predhodne ocene poplavne ogroženosti ter karte poplavne nevarnosti in ogroženosti, ki so jih poslale države članice.³⁹ Še vedno pregleduje načrte za

³⁶ Sodišče je projekte izbralo s seznamov, ki so jih pripravile države članice. Namen je bil obiskati novejšje projekte, v okviru katerih se izvajajo razni ukrepi za obravnavanje različnih vrst poplav.

³⁷ Opravilo je razgovore z uradniki naslednjih generalnih direktoriatov Komisije: GD ENV, GD CLIMA, GD REGIO, GD AGRI, GD ECHO in GD FISMA.

³⁸ Glej na primer Posebno poročilo št. 3/2008 – [Kako hiter, učinkovit in fleksibilen je Solidarnostni sklad Evropske unije?](http://eca.europa.eu) (<http://eca.europa.eu>).

³⁹ Poročila, pripravljena na podlagi pregleda, ki ga je opravila Komisija, so na voljo [na spletu](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm) (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

obvladovanje poplavne ogroženosti. To delo bi bilo treba vključiti v poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju direktive o poplavah, ki ga mora Komisija predložiti do decembra 2018, pri čemer bi bilo treba upoštevati tudi podnebne spremembe.

34. Komisija je preverila⁴⁰, kako so države članice prenesle direktivo o poplavah. Julija 2018 je zaključila vse postopke za ugotavljanje kršitev v zvezi s prenosom. Dva primera sta ostala odprta, ker sta Grčija in Španija prepozno predložili načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti.

35. Izvajanje direktive o poplavah mora biti usklajeno z izvajanjem okvirne direktive o vodah. Komisija zagotavlja to usklajevanje predvsem s skupno strategijo izvajanja, ki podpira obe direktivi, zlasti z delovno skupino za poplave, imenovano delovna skupina F, v okviru katere si države članice izmenjujejo svoje izkušnje.

36. Sodišče je ugotovilo, da je delovna skupina F uspešen forum, v okviru katerega sodelujejo Komisija in države članice.⁴¹

37. V direktivi o poplavah je določeno, da so za oceno ogroženosti in obveznosti načrtovanja odgovorne države članice. Sodišče je na splošno ugotovilo, da so pristojni organi držav članic zagotovili jasno razdelitev vlog in odgovornosti med različnimi organi na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

Direktiva o poplavah je privedla do napredka pri oceni poplavne ogroženosti

38. Ključni dosežek direktive o poplavah je standardizacija opredelitve poplavne ogroženosti. Poplavna ogroženost je verjetnost pojava poplave, skupaj z učinkom poplave na ljudi, okolje, kulturno dediščino in gospodarstvo. Vse obiskane države članice so za opredelitev poplavne ogroženosti uporabile ta pristop.

⁴⁰ Preverjanja, ki jih je izvedla Komisija, so preverjanja prenosa in skladnosti.

⁴¹ V okviru tega foruma so si Komisija in države članice na primer izmenjale informacije o dobrih praksah, politiki, raziskavah in razvoju projektov ter novih pristopih za izboljšanje obvladovanja poplavne ogroženosti v EU.

39. Vse države članice, ki jih je obiskalo Sodišče, so pri svojih postopkih ocene in obvladovanja upoštevale pristop v petih korakih (glej **slika 5**), ki je določen v direktivi o poplavih.

Slika 5 – Pristop v petih korakih k oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti, ki je določen v direktivi o poplavih



Vir: Evropsko računsko sodišče

40. Karte poplavne nevarnosti prikazujejo obseg poplav za različne scenarije verjetnosti. Vse obiskane države članice so uporabile tri scenarije verjetnosti, ki so določeni v direktivi o poplavih: majhna verjetnost, srednja verjetnost in velika verjetnost. V direktivi o poplavih je določeno tudi, da morata biti na kartah poplavne nevarnosti za vsak scenarij verjetnosti poleg obsega poplave prikazani globina vode (glej primer v **Prilogi II**) in po potrebi hitrost toka. Ti parametri so ključni pri oceni potencialne škode, ki jo poplave lahko povzročijo v zvezi s premoženjem in človeškimi življenji, zlasti v primeru hudourniških poplav. Države članice so pri oblikovanju kart uporabile zapletene modele, umerjene z meritvami na terenu (glej tudi **odstavke 63 do 67**).

Direktiva o poplavih temelji na predhodnem delu, vključno z obstoječim dolgotrajnim sodelovanjem med državami članicami

41. Da bi se preprečilo podvajanje dela, direktiva o poplavih državam članicam omogoča uporabo obstoječih dokumentov o oceni ogroženosti in načrtovanju. Italija in Portugalska sta na primer uporabili obstoječe dokumente, namesto da bi izvedli novo predhodno oceno poplavne ogroženosti, s čimer sta zagotovili kontinuiteto postopkov.

42. Pristojni organi morajo v skladu z direktivo o poplavih v vsaki fazi postopka ocene ogroženosti in načrtovanja upoštevati čezmejne vidike (glej **okvir 4**).

Okvir 4 – Čezmejno sodelovanje: stalno v središču pozornosti direktive o poplavah

Predhodne ocene poplavne ogroženosti: v primeru mednarodnih vodnih območij si države članice izmenjajo ustrezne informacije.

Območja potencialno velike poplavne ogroženosti: države članice na mednarodnih vodnih območjih opredelijo vsa območja potencialno velike poplavne ogroženosti.

Karte poplavne nevarnosti in karte poplavne ogroženosti: države članice si izmenjajo informacije pred pripravo kart poplavne nevarnosti in kart poplavne ogroženosti za katero koli čezmejno območje potencialno velike poplavne ogroženosti.

Načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti: ti načrti ne smejo vključevati ukrepov, ki znatno povečujejo poplavno ogroženost gorvodno ali dolvodno v drugih državah.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi direktive o poplavah

43. Čezmejni ukrepi, povezani s poplavami, temeljijo na obstoječem dolgotrajnem sodelovanju med državami članicami, vključevali pa so predvsem izmenjavo informacij na dvostranskih srečanjih, sporočanje hidroloških napovedi in usklajevanje tehničnih standardov. Obiskane države članice še niso pripravile mednarodnih načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti na ravni mednarodnih vodnih območij, kot je priporočeno v direktivi o poplavah.⁴²

Države članice so izvedle dejavnosti za ozaveščanje državljanov o poplavah

44. Z obveščanjem javnosti in posvetovanjem z njo se izboljšuje ozaveščenost državljanov o poplavni ogroženosti. V skladu z direktivo o poplavah morajo države članice objaviti predhodno oceno poplavne ogroženosti, karte poplavne nevarnosti in ogroženosti ter načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti. Sodišče je ugotovilo, da so to zahtevo izpolnile vse države članice, tako da so te dokumente objavile na spletu.

⁴² V zvezi s tem je bil ugotovljen nedaven razvoj, na primer med Avstrijo in Slovenijo, ki si v okviru projekta DAMWARM (Drava And Mura WAter and Risk Management – upravljanje voda in obvladovanje ogroženosti za Dravo in Muro) prizadevata razviti nadnacionalen in skupen sistem napovedovanja tokov. Ta projekt temelji tudi na izkušnjah, pridobljenih po stoletni poplavi, ki se je zgodila novembra 2012 in katere skupna škoda je bila ocenjena na 373 milijonov EUR na celotnem ozemlju Slovenije.

45. Nizozemska in Portugalska sta dejansko analizirali raven ozaveščenosti o poplavni ogroženosti, kar je dobra praksa, pri čemer sta ugotovili, da je raven ozaveščenosti še vedno nizka.

... vendar so bile pri dodeljevanju sredstev ugotovljene slabosti

46. V tem delu poročila je pregled Sodišča v zvezi s postopki, ki so jih države članice uporabile za dodelitev sredstev za obvladovanje poplavne ogroženosti.

Cilji v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti običajno niso količinsko opredeljeni niti časovno omejeni

47. V skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja morajo biti cilji politike specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni. V skladu s členom 7 direktive o poplavah morajo države članice določiti ustrezne cilje za obvladovanje poplavne ogroženosti in ukrepe za uresničevanje teh ciljev vključiti v svoje načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti.

48. V Avstriji so bili cilji časovno omejeni, organi pa so na podlagi sedmih kategorij spremljali napredek ukrepov. Na Nizozemskem je Sodišče ugotovilo količinsko opredeljene cilje za program „Room for the River“ (glej **odstavek 67**).

49. V ostalih sedmih obiskanih državah članicah pa so bili cilji politike v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti na splošno preširoki. Tako na primer cilji direktive o poplavah v načrtu za vzhodne Alpe v Italiji niso bili prilagojeni povodju, ampak so ostali splošni: zmanjšati negativen vpliv poplav na i) zdravje ljudi, ii) okolje, iii) kulturno dediščino in iv) gospodarsko dejavnost. V tem načrtu niso bili določeni količinsko opredeljivi cilji s časovno omejenimi ukrepi. Ugotovitev Komisije leta 2015, ko je ocenila osnutke načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti, je bila podobna.

Za načrtovane ukrepe, povezane s poplavami, so bila opredeljena in zagotovljena nezadostna sredstva, financiranje čezmejnih naložb pa je bilo omejeno

50. V načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti bi bilo treba opredeliti vire financiranja za ukrepe, povezane s poplavami, organi držav članic pa bi morali zagotoviti potrebna sredstva. Sodišče je ocenilo, koliko nacionalnih sredstev in sredstev EU,

opredeljenih v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti, je dejansko na voljo za ukrepe, povezane s poplavami, tudi za čezmejne naložbe.

Viri financiranja so le delno opredeljeni in zagotovljeni

51. V načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti šestih od devetih obiskanih držav članic nista bila jasno opredeljena vir in znesek sredstev, potrebnih za financiranje teh načrtov (glej **okvir 5**). V oceni Komisije iz **odstavka 49** je navedeno, da je le manjši del pregledanih osnutkov načrtov vseboval jasne informacije o razpoložljivem proračunu.

Okvir 5 – Slabosti v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti v zvezi z opredelitvijo potrebnih zneskov in ustreznih virov financiranja

Avstrija: v nacionalnem načrtu za obvladovanje poplavne ogroženosti je za približno 30 % ukrepov naveden vir financiranja, ne pa tudi stroški.

Češka: v nacionalnem načrtu za obvladovanje poplavne ogroženosti so določeni le stroški preventivnih ukrepov, ne pa tudi vir financiranja.

Italija: v revidiranem regionalnem načrtu za obvladovanje poplavne ogroženosti niso opredeljeni razpoložljivi viri financiranja.

Portugalska: v načrtu za obvladovanje poplavne ogroženosti celinske Portugalske za 25 % ukrepov niso navedeni možni viri financiranja.

Romunija: v dveh revidiranih regionalnih načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti za približno 35 % ukrepov niso navedeni viri financiranja.

Španija: za 15 ukrepov niso bili navedeni bodisi potrebni zneski bodisi jasna opredelitev proračunskih virov.

52. Načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti niso programi financiranja. Znesek, ki je naveden v načrtu, ni nujno na voljo. Organi, ki so pristojni za povodja in ki upravljajo načrte, običajno nimajo nobenih pooblastil za financiranje. Več organov financira načrte in sprejema odločitve glede v skladu s svojimi postopki. To stanje povečuje negotovost v zvezi s financiranjem ukrepov, povezanih s poplavami. Na vodnem območju vzhodnih Alp v Italiji je Sodišče na primer ocenilo, da vrzel med načrtovanimi odhodki in razpoložljivimi sredstvi znaša več kot 1,1 milijarde EUR, tj. 80 %.

53. Vendar je Sodišče našlo dokaze o prizadevanjih za zagotovitev financiranja za ukrepe, povezane s poplavami. Nizozemski sklad Delta je približno 7 milijard EUR namenil naložbam v zvezi s poplavami za obdobje do leta 2030 in opredelil svoje finančne potrebe za obdobje do leta 2050. Slovenija je jasno opredelila vire financiranja za približno 75 % od 540 milijonov EUR, potrebnih za obdobje 2017–2021.

Sredstva EU so prispevala k financiranju nekaterih načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti

54. V štirih državah članicah, ki jih je obiskalo Sodišče, so bila sredstva EU znaten delež financiranja (glej **okvir 6**).

Okvir 6 – Financiranje EU: pomemben vir financiranja načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti

Češka obsežno uporablja sredstva EU za financiranje naložb v zaščito pred poplavami. Operativni program „Okolje“ za obdobje 2014–2020, ki se sofinancira iz Kohezijskega sklada, predstavlja približno 35 % ocenjenih stroškov v znesku 545 milijonov EUR.

Na **Portugalskem** so skladi EU, zlasti Kohezijski sklad⁴³, navedeni kot možen vir financiranja za približno 96 % ukrepov, ki se izvajajo na območjih potencialno velike poplavne ogroženosti in so zato upravičeni do sofinanciranja EU.

Romunski operativni program za velike infrastrukture se izrecno sklicuje na regionalne načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti ter ukrepom za preprečevanje poplav in obalne erozije namenja 364 milijonov EUR, sofinanciranih iz Kohezijskega sklada.

Slovenski operativni program, ki se sofinancira iz ESRR in Kohezijskega sklada, predstavlja 25 % letnih finančnih potreb.

55. V Španiji sta dva organa, pristojna za povodje, ki ju je obiskalo Sodišče, imela neenak dostop do sredstev EU: ukrepi, povezani s poplavami, v enem povodju niso bili upravičeni do

⁴³ Za Azore je podpora za to vrsto ukrepov na voljo iz sredstev regionalnega operativnega programa v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj.

sofinanciranja iz ESRR, zagotovljeno pa ni bilo niti nacionalno financiranje.⁴⁴ Zato ni bilo na voljo dovolj sredstev za dva projekta, ki ju je obiskalo Sodišče. Nasprotno pa je bilo v drugem povodju z operativnim programom ESRR financiranih 15 % načrta za obvladovanje poplavne ogroženosti.

56. Romunija je 44 % sredstev specifičnega cilja na ravni prednostne osi Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanje in obvladovanje tveganj v okviru operativnega programa za velike infrastrukture (glej **okvir 6**) namenila projektu za zaščito obale, in sicer za obnovo 13 km plaž ob Črnem morju. Ta projekt bo koristil lokalnemu nepremičninskemu in turističnemu trgu. To pomeni, da bi se lahko s preostalimi 239 milijoni EUR sredstev EU v okviru tega operativnega programa krili stroški približno dveh tretjin opredeljenih prednostnih projektov za preprečevanje poplav in zaščito pred njimi.

S poplavami povezana poraba za čezmejne naložbe je bila omejena

57. Čezmejni projekti so vključevali predvsem izmenjavo informacij (glej **odstavke 20, 42 in 43**). Financiranje s poplavami povezane infrastrukture z morebitnim učinkom na mednarodni ravni je bilo omejeno, vendar je Sodišče odkrilo pozitivne primere, kot je primer v **okviru 7**.

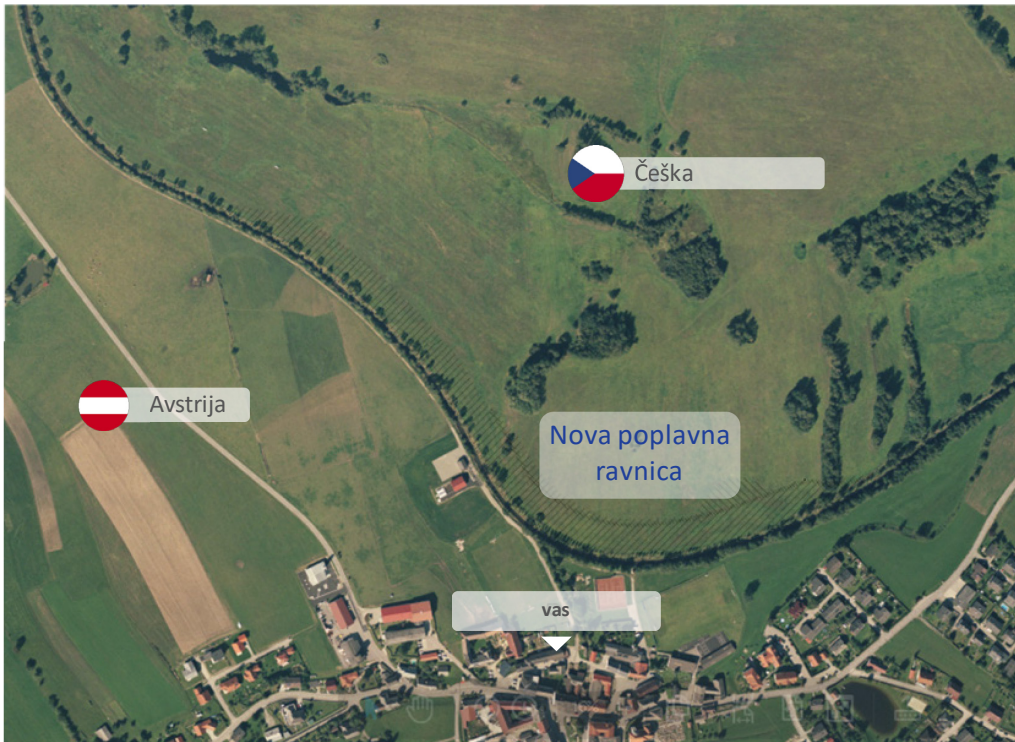
Okvir 7 – Čezmejne naložbe, pri katerih so sredstva EU zagotovila dodano vrednost

Cilj enega od projektov je bil zavarovati avstrijsko vas pred poplavljanjem reke na meji s Češko (glej **sliko** spodaj). V okviru projekta je bila poplavna ravnica razširjena na kmetijsko zemljišče na češki strani, saj v Avstriji za tako poplavno ravnico ni bilo dovolj prostora. Avstrija je krila stroške operacije, pri čemer je bilo 75 % sredstev financiranih iz programa Interreg.⁴⁵ Brez financiranja EU ne bi izvedla tega projekta.

⁴⁴ Proračun zadevnega ministrstva za naložbe v vodo se je med letoma 2009 in 2017 zmanjšal za približno 60 %.

⁴⁵ Okvir za skupne ukrepe kohezijske politike in izmenjave med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi deležniki iz različnih držav članic.

Čezmejne naložbe med Avstrijo in Češko



Vir: podatki Evropskega računskega sodišča, povzeti po zasnovi projekta, ki so jo predložili avstrijski organi

Postopki razvrščanja projektov bi morali biti tesneje povezani s prednostnimi nalogami načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti

58. V direktivi o poplavah je določeno, da morajo biti ukrepi v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti prednostno razvrščeni glede na cilje. Sodišče je preučilo, ali so države članice uporabile take postopke pri razvrščanju in izbiri projektov.

59. Sodišče je našlo primere prednostnega razvrščanja na podlagi objektivnih meril (glej **okvir 8**).

Okvir 8 – Primeri razvrščanja na podlagi objektivnih meril

Nizozemska razvršča projekte na podlagi matrike, pri kateri se upoštevata resnost potencialne škode in verjetnost neučinkovitosti infrastrukture.

Pri enem od španskih načrtov so bila območja potencialno velike poplavne ogroženosti razvrščena na podlagi ogroženosti, in ne samo na podlagi nevarnosti, kar pomeni, da se je upoštevala tudi ranljivost izpostavljenih območij.

60. Načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti, ki jih je preučilo Sodišče, so vključevali postopke razvrščanja, vendar so bile pri teh postopkih v sedmih od devetih obiskanih držav članic ugotovljene slabosti. Na Češkem, Portugalskem, v Romuniji in Sloveniji je bilo na primer ključno merilo pri razvrščanju pripravljenost projekta za izvajanje in ne njegova potencialna uspešnost. V Romuniji je bil projekt, ki ni bil uvrščen med prednostne projekte v skladu z odobreno metodologijo, kljub temu predlagan za financiranje v okviru operativnega programa, ker je bila pripravljena študija izvedljivosti.

Čeprav so države članice začele izvajati svoje načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti, so potrebne izboljšave

61. V direktivi o poplavah je določeno, da je treba v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti upoštevati stroške in koristi projektov. V tem delu poročila je ocenjeno, koliko so države članice na podlagi tehnologij, kakovostnih podatkov, analize stroškov in koristi ter modelov upoštevale te vidike pri izvajanju teh načrtov.

62. Ocenjeno je tudi, koliko so države članice izvajanje direktive o poplavah uskladile z okvirno direktivo o vodah in v skladu s tem obravnavale zeleno infrastrukturo pri obvladovanju poplavne ogroženosti.⁴⁶

Podatki: ključni prispevek k obvladovanju poplavne ogroženosti

63. Za obvladovanje poplavne ogroženosti so potrebni kakovostni podatki o vremenu in padavinah, topografiji in pokrovnosti tal, rečnih in hidroloških režimih ter človekovih dejavnostih. Sodišče je ugotovilo, da se podatki o nevarnosti in ogroženosti zbirajo iz različnih virov, kot so program CORINE Land Cover⁴⁷, popisi prebivalstva, topografski podatki, informacije iz poslovnih registrov ter meteorološki in hidrološki podatki. Napovedi

⁴⁶ V skladu z okvirno direktivo o vodah morajo vsa vodna telesa doseči dobro „ekološko stanje“. Betonski kanali so na primer dovoljeni le pod nekaterimi pogoji in šele potem, ko so bili sprejeti vsi možni koraki za zmanjšanje negativnih vplivov na rastline in živali.

⁴⁷ [Program](#) pod okriljem EEA, ki vključuje popis pokrovnosti tal v 44 razredih in ima obliko kartografskega izdelka v merilu 1:100 000.

poplav in sistemi za zgodnje opozarjanje (glej tudi **odstavek 43**) so se na splošno izkazali kot ključni pri povečanju pripravljenosti.

64. V Romuniji je Sodišče odkrilo slabosti v topografskih podatkih in podatkih o rabi zemljišč, ki so ključni za modeliranje površinskega odtekanja vode in posledičnih rečnih tokov. Ugotovilo je tudi, da je Romunija sprejela nedavne pobude za izboljšanje kakovosti podatkov.

65. Sodišče je ugotovilo, da so bile vse države članice prepričane v koristi vlaganja v tehnologijo in podatke za uporabo modelov, ki pomagajo pri obvladovanju poplavne ogroženosti. Španija, Portugalska, Romunija in Slovenija so na primer izvedle naložbe v gradnjo in nadgradnjo merilnih postaj za pluvialne poplave in poplave rek (glej **okvir 9**). Te postaje lahko zagotovijo zanesljivejše informacije za meteorološke in hidrološke napovedi, zlasti v zvezi s kratkoročnimi dogodki, kot so hudourniške poplave (glej **odstavek 8** in **okvir 1**).

Okvir 9 – Infrastruktura hidroloških in meteoroloških ukrepi, ki jo je obiskalo Sodišče

Na **sliki** je primer merilne postaje za poplave rek, ki jo je Sodišče obiskalo v Romuniji in ki zbira podatke o vodni gladini Donave.

V Španiji je Sodišče obiskalo center za nadzor nad poplavami, ki zajema 186 postaj, razporejenih po celotnem povodju. V centru so podatki obdelani s hidrološkimi in meteorološkimi modeli, da bi se poplavna ogroženost spremljala v realnem času, padavine pa napovedale 72 ur vnaprej.

V Sloveniji je Sodišče obiskalo center za spremljanje, zgrajen v okviru projekta, katerega cilj je bil zagotoviti zanesljive in točne informacije o vremenu in rečnem toku. Ta projekt je vključeval tudi:

Merilna postaja za poplave rek na Donavi v Romuniji



Vir: Evropsko računsko sodišče

- nov radar in 90 novih avtomatiziranih vremenskih postaj po celi državi,
- dve novi oceanografski napravi za mrežo za spremljanje morja, ki merita višino in smer valov, morske tokove in temperaturo morske gladine,
- sistem za hidrološke napovedi, ki temelji na modelih.

66. Podatki, ki jih zbirajo postaje za spremljanje, se lahko dopolnijo z informacijami iz drugih virov. Na vodnem območju, ki ga je Sodišče obiskalo v Italiji, inovativni pilotni projekt „WeSenseIT“ na primer omogoča državljanom, da delijo informacije na družbenih medijih ali z aplikacijami na pametnih telefonih. Ti podatki se dodajo podatkom, ki jih zberejo postaje za spremljanje. Cilj te dvosmerne komunikacije med državljanom in organi je izboljšati odzivnost. Načrt za obvladovanje poplavne ogroženosti vključuje ukrep za razširitev tega projekta na celotno povodje.

Čeprav je večina obiskanih držav članic zasnovala projekte na podlagi analize stroškov in koristi ter modelov, so potrebne izboljšave

67. V vseh obiskanih državah članicah so organi pri kartiranju poplavne ogroženosti uporabili modeliranje in pristop na podlagi dokazov (glej **odstavek 40**). Modeliranje je bilo v pomoč tudi pri zasnovi projektov, povezanih s poplavami. Organi so lahko na primer na podlagi hidravličnih modelov opredelili potrebne ukrepe (glej npr. **okvir 10**).

Okvir 10 – Cilj znižanja vodne gladine v okviru nizozemskega programa „Room for the River“

„Room for the River“ je infrastrukturni program, ki je bil dokončan leta 2015, namenjenih pa mu je bilo 2,3 milijarde EUR. Njegov namen je bil obvladovanje najvišje ravni odvajanja, kjer Ren vstopi na Nizozemsko, da bi se znižala vodna gladina dolvodno. Na podlagi modela, ki ga je oblikoval raziskovalni inštitut, so bile opredeljene različne ravni vodne gladine, ki naj bi se vzpostavile vzdolž pritokov, da bi se določile ciljne vrednosti posameznih projektov.

68. Razen Italije in Portugalske so vse obiskane države članice pri zasnovi ali izbiri projektov uporabile analizo stroškov in koristi. Pri teh analizah so bile ugotovljene različne slabosti. V Španiji se je na primer analiza stroškov in koristi še vedno razvijala ter se ni sistematično in ustrezno uporabljala.

Z usklajevanjem izvajanja direktive o poplavah in okvirne direktive o vodah so bile na splošno dosežene sinergije

69. Načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti v Italiji, Sloveniji in na enem španskem povodju so bili osredotočeni tudi na skladnost z okvirno direktivo o vodah. V načrtih za Italijo in Slovenijo so opredeljeni ukrepi, ki so v sinergiji s cilji teh direktiv, in tisti, ki so morda v navzkrižju z njimi. V Italiji je bilo približno 25 % ukrepov označenih kot ukrepi v sinergiji z okvirno direktivo o vodah, le 1 % pa kot ukrepi, ki so morda v navzkrižju z njo.

70. Sodišče je preučilo projekte v Bolgariji in Romuniji, kjer ukrepi, povezani s poplavami, niso bili v skladu z okvirno direktivo o vodah. Bolgarski organi pri nobenem od obiskanih projektov⁴⁸ niso obravnavali zelene infrastrukture (glej **odstavke od 71 do 76**) kot alternativne rešitve za zadrževanje vode gorvodno (glej **okvir 11**). V Romuniji so organi nameravali okrepiti 6 km rečnega brega z betonom in kamenjem, ne da bi obravnavali zeleno infrastrukturo.

Okvir 11 – Projekti, ki so povezani s poplavami in ki ogrožajo skladnost z okvirno direktivo o vodah, v Bolgariji

V zvezi s tremi obiskanimi rečnimi projekti niso bile izvedene presoje vplivov na okolje.

Pri enem od projektov je skoraj 8 km rečne struge prekrival beton. Ta sprememba rečne struge je vplivala na „dobro stanje“ reke, kot se zahteva v okvirni direktivi o vodah. Sodišče je gorvodno ob bližnjem mestu odkrilo polje, ki bi se morda lahko uporabilo kot naravni ukrep za zadrževanje vode.



Naravno stanje reke



Reka po izvedbi projekta

Vir: Evropsko računsko sodišče

⁴⁸ Obiskani projekt za zaščito obale ni vključen v to oceno.

Projekti zelene infrastrukture imajo veliko koristi, vendar je izvedba teh projektov lahko težka

71. V nedavnem poročilu EEA⁴⁹ je navedeno, da je zelena infrastruktura stroškovno učinkovit način za zmanjšanje poplavne ogroženosti. Komisija je predvsem v okviru delovne skupine F sprejela ukrepe za spodbujanje zelenih rešitev, zlasti z objavo smernic.⁵⁰ Sodišče je preučilo, koliko so načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti osredotočeni na zeleno infrastrukturo kot orodje za obvladovanje poplav, in analiziralo izvajanje zelene infrastrukture.

Malo načrtov za zeleno infrastrukturo ...

72. Načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti na Portugalskem in v Španiji so bili osredotočeni na zeleno infrastrukturo. Vsi zaščitni ukrepi v enem od španskih načrtov so bili na primer ukrepi zelene infrastrukture. Pri projektu v zvezi z drugim španskim povodjem, ki ga je obiskalo Sodišče, je bila ugotovljena kombinacija sivih in zelenih tehnik (glej **okvir 12**).

⁴⁹ Poročilo EEA št. 14/2017, [Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#). Glej tudi poročilo EEA št. 1/2016 [Flood risks and environmental vulnerability - Exploring the synergies between floodplain restoration, water policies and thematic policies](#).

⁵⁰ Glej na primer politični dokument EU delovne skupine v okviru skupne strategije izvajanja z naslovom „Natural Water Retention Measures“, tehnično poročilo – 2014 – 082; publikacijo Evropske komisije z naslovom „A guide to support the selection, design and implementation of Natural Water Retention Measures in Europe - Capturing the multiple benefits of nature-based solutions“, 2015. Na voljo je tudi namensko spletišče (<http://nwrp.eu>).

Okvir 12 – Kombinacija sivih in zelenih tehnik v Španiji

V fazi I obiskanega projekta, ki se je začela v obdobju 2007–2013, se je pri speljevanju reke uporabil tradicionalni pravokotni betonski kanal.

V fazi II projekta (2014–2020) so organi razširili rečno strugo s tehnikami bioinženiringa. Pri tem se je ohranila enaka hidravlična zmogljivost, zadevni odsek pa se je približal naravni morfologiji reke, s čimer se je zmanjšala potreba po čiščenju kanala in omogočil lažji pretok vode do naravnih območij za zadrževanje vode. Projekt prispeva k obnovitvi obrežne vegetacije v skladu z okvirno direktivo o vodah. Vključuje odsek reke z lahkim dostopom za prebivalce, ki lahko tako vidijo prednosti rešitve.



Vir: Evropsko računsko sodišče

73. Zelena infrastruktura ni imela pomembne vloge v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti, ki jih je Sodišče pregledalo v šestih drugih državah članicah. Samo 15 % zaščitnih ukrepov na Češkem so bili ukrepi zelene infrastrukture. V Italiji sta se manj kot 2 % od 469 relevantnih ukrepov nanašala na zeleno infrastrukturo.

... poleg tega pa za njeno izvajanje obstajajo ovire

74. V najmanj treh državah članicah nekateri deležniki niso podprli zelene infrastrukture. Čeprav so državljani in lokalni nosilci odločanja izrazili naklonjenost sivi infrastrukturi, ki naj bi bila uspešnejša pri zaščiti pred poplavami, je bil slovenski načrt zasnovan za spodbujanje zelene infrastrukture. Ta dvom je Sodišče opazilo tudi v Bolgariji, kjer ni bil izveden še noben ukrep zelene infrastrukture, čeprav je bila vključena na nacionalni seznam ukrepov.

75. Sodišče je odkrilo tudi praktične ovire za izvajanje ukrepov zelene infrastrukture. Romunske oblasti so na primer trdile, da neobstoj zemljiške knjige, ki je ključna za identifikacijo lastnikov zemljišč, močno ovira izvedbo ukrepov zelene infrastrukture. Organi v Bolgariji nimajo metodologije za opredelitev potencialno ustreznih delov zemljišč, na katerih

bi se lahko izvedli ukrepi zelene infrastrukture. Italijanski in španski organi so pojasnili, da je pomanjkanje zelene infrastrukture posledica zapletenih upravnih in pravnih postopkov ali pomanjkanja razpoložljivih zemljišč.

76. Zeleni ukrepi proti poplavam bi se lahko financirali tudi v okviru EKSRP.⁵¹ Vendar je Sodišče ugotovilo, da je sedanja omejena vloga EKSRP še ena od ovir pri uporabi zelene infrastrukture (glej **odstavek 24**). Načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti, ki jih je Sodišče pregledalo v Bolgariji, Italiji, na Portugalskem, v Sloveniji in Romuniji, na primer niso vključevali sofinanciranja protipoplavnih ukrepov iz EKSRP. Poleg tega je Evropska komisija leta 2016 prišla do zaključka,⁵² da v večini programov za razvoj podeželja ni bila izkoriščena priložnosti za spodbujanje ukrepov naravnega zadrževanja vode, ki bi se lahko uporabili kot uspešni sanacijski ukrepi.

V prihodnosti bo treba obravnavati nekatere pomembne izzive

77. Ena od ključnih utemeljitev za uvedbo direktive o poplavah je bila, da je treba upoštevati razvijajoče se tveganje poplav zaradi podnebnih sprememb. V direktivi o poplavah je izrecno navedeno, da se zaradi podnebnih sprememb pogosteje pojavljajo hude poplave.

78. Pri predhodnih ocenah poplavne ogroženosti v prvem ciklusu je bilo treba upoštevati vpliv podnebnih sprememb na podlagi razpoložljivih informacij oziroma informacij, ki jih je mogoče neposredno izpeljati.⁵³ Za drugi cikel, ki se bo začel leta 2022, se „morebitni vpliv

⁵¹ EKSRP dejansko največ prispeva k cilju spodbujanja prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanja in obvladovanja tveganj, ki je opredeljen v okviru skladov ESI, saj zagotavlja približno 76 % proračuna, namenjenega temu cilju: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/5>.

⁵² WRC, [European level report:Key descriptive statistics on the consideration of water issues in the Rural Development Programmes 2014–2020](#), 2016. V tem poročilu je ocenjeno, kako so bila v programih za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020 obravnavana vprašanja v zvezi z vodo.

⁵³ V členu 4(2) direktive o poplavah je določeno: „Na podlagi razpoložljivih informacij oziroma informacij, ki jih je mogoče neposredno uporabiti, kot so na primer obstoječi podatki o preteklih poplavah in raziskave o dolgoročnem razvoju, zlasti glede vpliva podnebnih sprememb na pojav

podnebnih sprememb na pojav poplav [...] upošteva pri pregledu”⁵⁴ teh ocen in načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti, ki jih pripravijo države članice.

79. V direktivi o poplavah je priporočeno tudi, da se po potrebi uporabijo nestrukturni ukrepi (glej **odstavek 16**). Sodišče je ocenilo tudi, koliko so organi pri obvladovanju poplav uporabljali ukrepe, kot sta zavarovanje za primer poplave in načrtovanje rabe zemljišč.

Premalo posodobljenih informacij o verjetnem vplivu podnebnih sprememb na pogostost poplav

80. Obiskane države članice niso mogle upoštevati vpliva podnebnih sprememb na obseg, pogostnost in lokacijo poplav. Priznani so bili nekateri trendi, kot so pogostejše hudourniške poplave, vendar še niso bili vključeni v modele poplav.

Premalo informacij o vplivu podnebnih sprememb na pluvialne poplave in režim padavin

81. Bolgarija, Romunija in Slovenija nimajo zadostnih informacij o vplivu podnebnih sprememb na vzorce padavin in s tem povezane poplave ter nameravajo v drugem ciklusu izvajanja direktive o poplavah, ki se bo začel leta 2022, izvesti študije v zvezi s tem. Češki organi so napovedali več padavin spomladi in jeseni ter manj poleti in pozimi. Nacionalni meteorološki inštitut na Češkem v svojih modelih ni nameraval povečati verjetnosti poplav zaradi podnebnih sprememb.

82. EEA je za južno Evropo poročala, da se je količina letnih padavin na Iberskem polotoku med letoma 1960 in 2015 zmanjšala.⁵⁵ V istem poročilu opozarja tudi na povečanje škode zaradi krajših in bolj lokalnih hudourniških poplav. Vendar italijanski, portugalski in španski

poplav, se predhodna ocena poplavne ogroženosti opravi zato, da se izdelata ocena morebitne ogroženosti.“

⁵⁴ Kot je določeno v členu 14(4) direktive o poplavah.

⁵⁵ Poročilo EEA št. 1/2017, [Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#), str. 82.

organi niso količinsko opredelili vpliva podnebnih sprememb na verjetnost pluvialnih poplav in poplav rek.

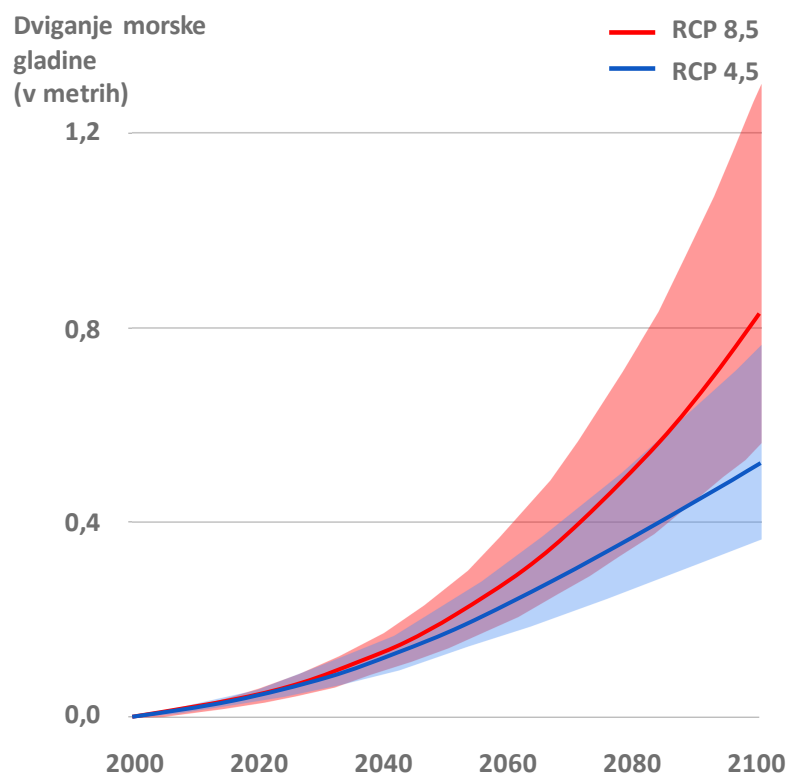
Dvig morske gladine se ni v celoti upošteval

83. Dviganje morske gladine, ki je posledica podnebnih sprememb, povečuje tveganje poplav na obalnih območjih (glej **odstavke 9, 10 in 13**). V prvem ciklusu izvajanja direktive o poplavah so obiskane države članice z obalo (Bolgarija, Španija, Italija, Nizozemska, Romunija in Slovenija) razen Portugalske, na splošno opredelile posebna obalna območja potencialno velike poplavne ogroženosti.

84. Ključni zaključek delavnice o podnebnih spremembah iz marca 2017 v okviru delovne skupine F je bil, da je večina držav članic upoštevala podnebne spremembe le pri določitvi območij potencialno velike poplavne ogroženosti na obali, ne pa tudi pri določitvi teh območij v notranjosti. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da v večini primerov ni jasno, kako so se prihodnji trendi dviganja morske gladine upoštevali pri uporabljenih metodologijah. Izjema je bila Bolgarija, ki je zagotovila razpon vrednosti za dvigovanje morske gladine zaradi podnebnih sprememb, pri čemer je v dveh scenarijih upoštevala tri ravni verjetnosti.

85. Za države članice, ki imajo ključna mesta, prebivalce in infrastrukturo v obalnih regijah, bo vse bolj pomembna ozaveščenost o verjetnem globalnem in lokalnem dviganju morske gladine. Verjetno tveganje dviganja morske gladine je bilo količinsko opredeljeno za obdobje do leta 2050; bolj negotova je možna stopnja sprememb med letoma 2050 in 2100 (glej **sliko 6**), ko bi se dviganje morske gladine lahko dodatno pospešilo.

Slika 6 – Napovedi dviganja morske gladine za 21. stoletje



Značilni poteki vsebnosti (RCP) so krivulje koncentracij toplogrednih plinov, ki jih uporablja IPCC. Do obdobja 2081–2100 bi naj RCP 8,5 v primerjavi s povprečjem iz predindustrijskega obdobja 1850–1900 po napovedih povzročil dvig temperature zraka na površini v verjetnem razponu od 3,2 do 5,4 °C (povprečno za 4,3 °C). RCP 4,5 bi naj po napovedih povzročil dvig temperature v verjetnem razponu od 1,7 do 3,2 °C (povprečno za 2,4 °C).

Vir: Evropsko računsko sodišče povzeto po Mengel Levermann in sodelavci, PNAS, 2016

Države članice so na splošno uporabile pretekle podatke, pri katerih obstaja tveganje, da ne odražajo povečanih podnebnih tveganj

86. V direktivi o poplavah ni določeno, da je treba pri kartiranju upoštevati vpliv podnebnih sprememb na poplave. Vse obiskane države članice so pri kartiranju poplavne ogroženosti uporabile scenarije poplav, ki temeljijo na treh scenarijih verjetnosti, kot so določeni v direktivi o poplavah (glej **odstavek 40**). Te verjetnosti poplav so izražene kot „verjetna povratna doba“ ali kot odstotek, ki izraža verjetnost pojava poplave v danem letu. Te običajne razvrstitve so temeljile na preteklih statističnih podatkih, pri katerih se upoštevajo le pretekli hidrološki in meteorološki vzorci. Ne upoštevajo pa se prihodnje vremenske razmere ali možne spremembe pogostnosti in resnosti poplav zaradi podnebnih

sprememb. Za upoštevanje teh prihodnjih razmer je potrebna ustrezna zmogljivost napovedovanja (glej **odstavke 80 do 82**).

87. Sodišče je ugotovilo tudi, da so se pri odločitvah o naložbah pogosto upoštevale ocene ogroženosti, ki so temeljile na ravni zaščite, izražene na primer kot „1-krat v 100 letih“. Zaradi premajhne ozaveščenosti o spreminjajočih se profilih tveganja, ki so posledica hitrega spreminjanja podnebja (glej **odstavke 4 do 13**), bi bile lahko sprejete slabe odločitve o naložbah.

88. Posledice hudourniških poplav, ki jih povzročijo obdobja močnejšega dežja (glej **odstavke 4, 8 in 82**), in vpliv dviganja morske gladine (glej **okvir 13**) so lahko podcenjeni, kar ustvarja tveganje, da bodo naložbe potopljene ali se bodo izkazale za nezadostne prej, kot je bilo pričakovano, in da bodo tako postale „nasedle naložbe“.

Okvir 13 – Prakse na podlagi preteklih meritev, ki niso prilagojene dviganju morske gladine

V severni Italiji sta merilni postaji v Benetkah in Trstu pokazali dviganje morske gladine na podlagi podatkov, zbranih v zadnjih 140 letih. V Trstu je bil zabeležen povprečen dvig 1,2 mm/leto, kar kaže tudi na trend pospeševanja v zadnjih 20 letih. Vendar organi v metodologiji za opredelitev scenarijev poplav niso upoštevali informacij o prihodnjem dviganju morske gladine.

Gladina Črnega morja v Romuniji se je od leta 1860 zvišala: za 33 cm v 145 letih v Sulini, tj. povprečno 2,3 mm na leto, in za 13 cm v 70 letih v Constanti, tj. povprečno 1,9 mm na leto. Podobno se je povečal največji pretok Donave: za 12 % v 165 letih. Pri zasnovi projektov za zaščito pred poplavami se ni upošteval vpliv podnebnih sprememb na dviganje morske gladine.

V državah članicah, ki so se odločile za zasebno zavarovanje za primer poplav, je kritje ostalo nizko

89. Strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam kot ključni ukrep priporoča „spodbujanje zavarovanja in drugih finančnih proizvodov, da bodo naložbe in poslovne odločitve odporne na podnebne spremembe“.⁵⁶ Premije, prilagojene poplavni ogroženosti,

⁵⁶ COM (2013) 216 final z dne 16. aprila 2013, [Strategija Evropske unije za prilagajanje podnebnim spremembam](#), str. 9.

lahko prispevajo k ozaveščanju zasebnikov o poplavni ogroženosti in odvrnejo od gradnje naselij na poplavnih območjih. Zavarovalnine, ki jih zavarovalnice izplačajo v primeru poplav, lahko tudi spodbudijo oživitev gospodarstva po naravni nesreči. Glede na podatke zavarovalniškega sektorja⁵⁷ je bilo v obdobju 1980–2017 približno 25 % izgub zaradi poplav v Evropi kritih z zavarovanjem.

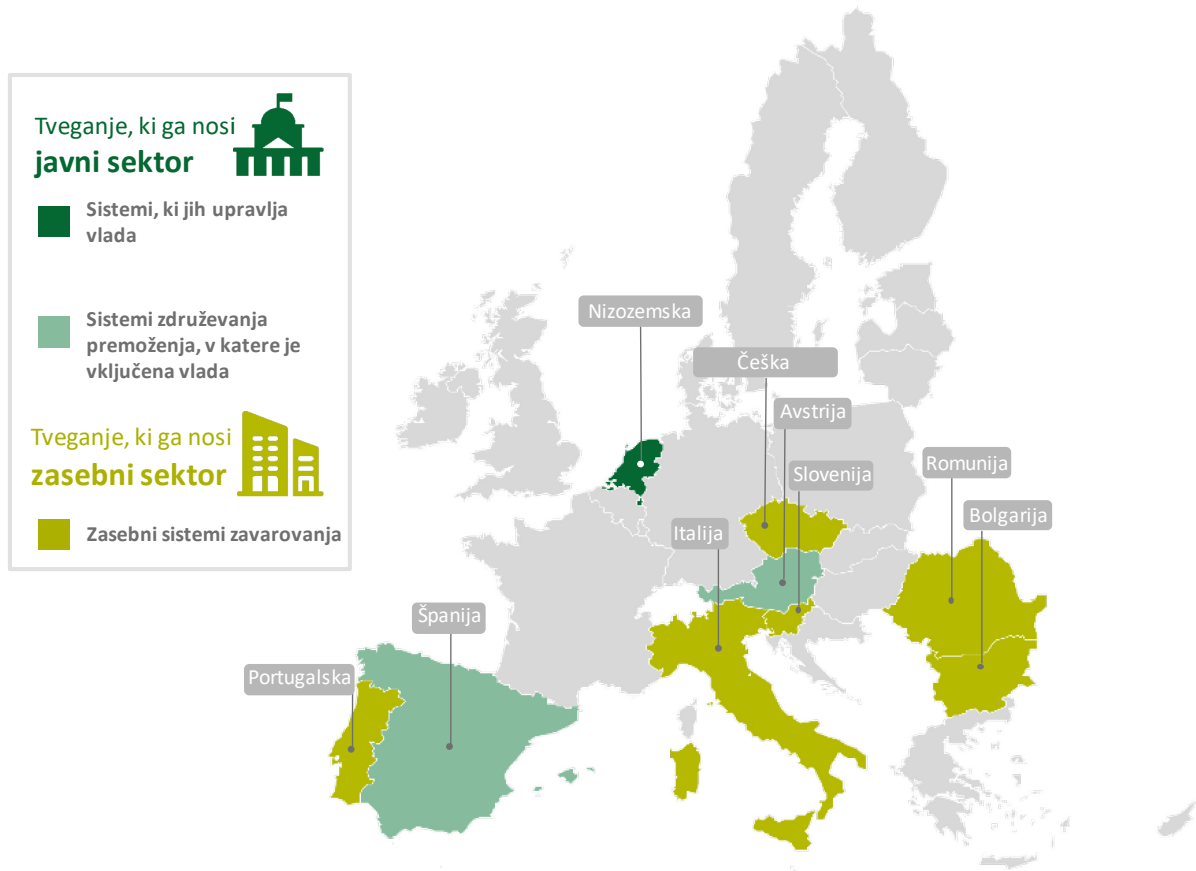
90. Komisija je pri spremljanju izvajanja te strategije v državah članicah ugotovila, da instrumenti zavarovanja še niso dobro vključeni v nacionalne postopke sprejemanja odločitev o prilagajanju ali širše strategije za obvladovanje podnebnih tveganj. Cilj Komisije pri oblikovanju strategije EU je bil povečati uporabo zavarovanj za primer naravnih nesreč. Če ostane zavarovalno kritje nizko, ostanejo premije za poplave visoke, zaradi česar se dodatno zmanjšuje povpraševanje po zavarovanju.⁵⁸

91. Sodišče je ugotovilo majhno zavarovalno kritje za primer poplav. Čeprav so na voljo različni zavarovalni modeli (glej **slika 7**), se je v obiskanih državah članicah najpogosteje uporabljalo neobvezno zasebno zavarovanje za primer poplav. Ta model se uporablja v Bolgariji, na Češkem, v Italiji, na Portugalskem in v Sloveniji. Romunski sistem je prav tako zaseben, zavarovanje za primer poplave pa naj bi bilo obvezno za stanovanja. V Bolgariji, Italiji in Romuniji je bilo število ljudi, ki so sklenili zavarovanje za primer poplave, majhno (glej **okvir 14**).

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

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

Slika 7 – Spekter zavarovalniških sistemov za primer poplav v pregledanih državah članicah



Vir: Evropsko računsko sodišče

Okvir 14 – Zavarovalno kritje za primer poplav

Češka: leta 2016 je imelo 54 % gospodinjstev zavarovanje za primer naravnih nesreč, ki ni bilo omejeno na poplave.

Bolgarija: približno 10 % gospodinjstev in stavb ter 27 % kmetij ima zavarovalno polico za primer poplave.

Italija: približno 1 % prebivališč ima zavarovalno polico za primer poplave.

Romunija: župani bi morali osebam, ki ne sklenejo zavarovanja za primer poplave, naložiti kazen v znesku do 110 EUR. Kljub temu je za primer poplave zavarovano le vsako peto prebivališče.

92. OECD je prišla tudi do zaključka, da bi bile lahko vlade zaradi nizkih ravni zavarovalnega kritja pod večjim pritiskom, da morajo zagotoviti nadomestilo za izgube zaradi poplav, kar bi upočasnilo rast zavarovalnega kritja.⁵⁸ Sodišče je tako stanje odkrilo v Avstriji, kjer je bilo v

nedavni študiji⁵⁹ ugotovljeno, da bi javna shema nadomestil „Katastrophenfonds“ lahko odvrnila zavarovalniški sektor od prevzemanja večje vloge pri plačevanju nadomestil za škodo zaradi izrednih vremenskih dogodkov.

93. Na Nizozemskem zelo visoka raven ogroženosti⁶⁰, verjetno zaradi resnih poplav na obalnih območjih ali popuščanja nasipov, utemeljuje potrebo po javnem posredovanju. Javni sistem zaščite in preprečevanja dejansko deluje kot sistem kolektivnega ali javnega zavarovanja za primer poplav na obalnih območjih ali popuščanja nasipov.

94. V Španiji javni subjekt v sodelovanju z zasebnim sektorjem upravlja sistem za kritje izrednih tveganj, vključno s poplavami. V načinu financiranja tega sistema in njegovem obsegu kritja sredstev je Sodišče ugotovilo nekatere prednosti (glej **okvir 15**).

Okvir 15 – Kritje izrednih tveganj v Španiji

Zasebna podjetja v Španiji v zavarovalne pogodbe vključijo dodatek za izredna tveganja, ki ga vsak mesec posredujejo javnemu subjektu „Consortio de compensación Seguros“ (CCS), pri čemer majhen del obdržijo kot provizijo.

V primeru škode, ki jo povzroči pravno opredeljeno izredno tveganje, kot je poplava, CCS imetniku police zagotovi nadomestilo. Javni subjekt sam ne izdaja nobenih zavarovalnih polic. To prostovoljno kritje za izredna tveganja mora biti povezano z zavarovalnimi policami, ki krijejo sredstva.

Po oceni Evropske komisije⁵⁹ zavarovalno kritje za primer poplave na španskem zavarovalniškem trgu zajema več kot 75 % gospodinjstev in komercialnega sektorja. CCS je tudi ključni vir podatkov za španske javne organe pri oceni škode, ki jo povzročijo poplave, zlasti pri razvoju metodologije za analizo stroškov in koristi.

⁵⁹ Evropska komisija, končno poročilo z naslovom [Insurance of weather and climate related disaster risk: Inventory and analysis of mechanisms to support damage prevention in the EU](#), 2017, str. 109.

⁶⁰ Približno 60 % države pokrivajo poplavna območja, na katerih živi približno 9 milijonov ljudi in kjer je ustvarjenega približno 70 % BDP.

Izvajali so se nekateri predpisi o rabi zemljišč in prostorskem načrtovanju, da bi se zmanjšala poplavna ogroženosti, vendar države članice čaka še veliko dela

95. V direktivi o poplavah je določeno tudi, da sta raba zemljišč in prostorsko načrtovanje vidika, ki ju je treba upoštevati v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti. Te dejavnosti so pomembne za omejevanje izpostavljenosti ljudi in premoženja na območjih, ki jih ogrožajo poplave (glej **odstavek 16**), in zmanjšanje površinskega odtekanja vode z gorvodnih območij.

96. Sodišče je ugotovilo, da so vse obiskane države članice uvedle nekatera pravila o načrtovanju rabe zemljišč, ki omejujejo ali prepovedujejo nekatere dejavnosti na poplavnih območjih. V Avstriji, Sloveniji in Španiji je politika prostorskega načrtovanja jasno vključena v obvladovanje poplavne ogroženosti (glej **okvir 16**).

Okvir 16 – Primeri, v katerih je prostorsko načrtovanje jasno vključeno v obvladovanje poplavne ogroženosti

V Avstriji so na načrtih območij poplavne nevarnosti prikazana območja, ki so ogrožena zaradi poplav, gorskih potokov, plazov in erozije. Občinski prostorski in razvojni načrti vključujejo informacije o območjih s poplavno nevarnostjo, ki so osnova za nadaljnje načrtovanje.

Španski organi so sprejetje odloka o prostorskem načrtovanju navedli kot enega od ključnih dosežkov direktive o poplavah. Stroge omejitve se uporabljajo za večino rab zemljišč na glavnih delih poplavnih ravnin, na katerih je verjetnost poplav srednja.

97. Vendar v petih obiskanih državah članicah opredelitve poplavnih območij pogosto niso bile jasne, ali pa ta območja niso bila vedno neposredno povezana s kartami poplavne nevarnosti, pripravljenimi v skladu z direktivo o poplavah. Romunija je na primer uvedla omejitve na „poplavnih območjih“, vendar ta pojem ni bil jasno opredeljen in zakonodaja ga ne povezuje s kartiranjem poplav. V predpisih ni bila navedena niti vrsta ali pogostnost poplav niti upoštevana globina vode.

98. Bolgarski, češki, portugalski in romunski načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti so vključevali ukrepe, ki še niso bili izvedeni, za posodobitev predpisov o načrtovanju ali za boljše vključevanje načrtovanja rabe zemljišč v obvladovanje poplavne ogroženosti, s čimer so zadevne države članice priznale pomanjkljivosti v veljavnih predpisih. Portugalska si na

podlagi nacionalnega preventivnega ukrepa prizadeva opredeliti poplavna območja glede na poplavne scenarije. Namen ukrepa je uvesti pogoje za gradnjo na območjih s srednjo verjetnostjo poplav in gradnjo prepovedati na območjih, kjer je verjetnost poplav velika.

99. Vse obiskane države članice imajo na voljo pravna sredstva za prenos premoženja, na primer z razlastitvijo (glej **slika 8**). Vendar so organi v obiskanih državah članicah pojasnili, da se ta pooblastila redko izvajajo ali se uporabijo le kot zadnja možnost. Tako je bilo stanje povsod, zlasti ker je izpolnjevanje pogojev za prenos premoženja in preselitev ljudi s pravnega vidika težko in drago.


Slika 8 – Primer razlastitve v južni Španiji

Prejšnje stanje



Po projektu



 Območja, na katerih so bile porušene stavbe

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij španskega ministrstva za kmetijstvo in ribištvo, hrano in okolje

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

100. Sodišče je ugotovilo, da so bili učinki direktive o poplavah na splošno pozitivni (glej **odstavke 32 do 45**), zlasti z vidika usklajevanja med Komisijo in državami članicami (glej **odstavke 33 do 37**) ter ocenjevanja poplavne ogroženosti (glej **odstavke 38 do 40**).

Ugotovljene so bile slabosti, vendar tudi nekaj dobrih praks, pri dodeljevanju financiranja (glej **odstavke 50 do 57**), prednostnem razvrščanju ukrepov, povezanih s poplavami (glej **odstavke 58 do 60**), in izvajanju načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti (glej **odstavke 61 do 76**). Države članice bodo morale obravnavati pomembne prihodnje izzive v zvezi z veliko jasnejšim vključevanjem podnebnih sprememb, sistemov zavarovanja za primer

poplave in prostorskega načrtovanja v obvladovanje poplavne ogroženosti (glej **odstavke 77 do 99**).

101. Z direktivo o poplavah se je izboljšalo usklajevanje med Komisijo in državami članicami, poleg tega pa je bil dosežen napredek pri ocenjevanju poplavne ogroženosti. Direktiva je nadgradila obstoječe delo, vključno z dolgotrajnim sodelovanjem med državami članicami. Vendar je čezmejno sodelovanje vključevalo predvsem izmenjavo informacij, ne pa tudi mednarodnega skupnega načrtovanja za skupna povodja (glej **odstavke 32 do 45**).

102. Cilji v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti na splošno niso bili niti količinsko opredeljeni niti časovno omejeni. V sedmih obiskanih državah članicah je Sodišče ugotovilo, da so bili v zadevnih načrtih določeni preširoki cilji politike. To je oviralo oceno rezultatov in vzpostavitev okvira odgovornosti za vpletene organe (glej **odstavke 47 do 49**).

Priporočilo 1 – Izboljšanje odgovornosti

Komisija naj v okviru svoje nadzorne funkcije v skladu z direktivo o poplavah pri pregledu načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti v drugem ciklusu in poznejših ciklikih preveri, ali so države članice za ukrepe, povezane s poplavami, določile količinsko opredeljive in časovno omejene cilje ter tako omogočile, da se v skladu z direktivo o poplavah oceni napredek pri doseganju teh ciljev. Vsem državam članicam naj posreduje primere dobre prakse v zvezi z določanjem ciljev.

Ciljni rok za izvedbo: marec 2022.

103. Sodišče je ugotovilo, da so bili viri financiranja na nacionalni ravni in ravni EU le delno opredeljeni in zagotovljeni, financiranje čezmejnih naložb pa je bilo omejeno. Načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti niso programi financiranja, zato kakršen koli naveden znesek ni nujno na voljo. Zaradi takega stanja je negotovost v zvezi s financiranjem ukrepov, povezanih s poplavami, večja (glej **odstavke 50 do 56**). Financiranje čezmejnih naložb je bilo omejeno (glej **odstavke 57**).

Priporočilo 2 – Izboljšanje opredelitve virov financiranja v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti, tudi za čezmejne ukrepe

Komisija naj v drugem ciklusu izvajanja direktive o poplavah v okviru svoje nadzorne funkcije v skladu z direktivo o poplavah oceni in poroča o tem, ali so države članice:

- (a) opredelile vire financiranja, s katerimi se bodo pokrile potrebe po naložbah iz načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti, in določile časovni okvir za izvajanje v skladu z razpoložljivimi sredstvi;
- (b) obravnavale čezmejne naložbe za ukrepe, povezane s poplavljanjem mednarodnih povodij.

Ciljni rok za izvedbo: marec 2022.

104. Postopki razvrščanja za dodeljevanje sredstev ukrepom, povezanim s poplavami, bi morali biti tesneje povezani s prednostnimi nalogami iz načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti. V sedmih obiskanih državah članicah so bile pri teh postopkih ugotovljene slabosti. V štirih državah članicah je bilo na primer ključno merilo pri razvrščanju pripravljenost projekta za izvajanje in ne njegova morebitna uspešnost (glej **odstavke 58 do 60**).

105. Za obvladovanje poplavne ogroženosti so potrebni kakovostni podatki o vremenu, topografiji, hidrologiji in človekovih dejavnostih. Sodišče je ugotovilo, da so bile države članice seznanjene s koristmi naložb v tehnologije in podatke za uporabo modelov, ki pomagajo pri obvladovanju poplavne ogroženosti. V vseh državah članicah je ugotovilo tudi, da je modeliranje olajšalo izvajanje projektov, povezanih s poplavami (glej **odstavke 63 do 67**).

106. Večina držav članic je pri zasnovi ali izbiri projektov uporabila analizo stroškov in koristi. V nekaterih primerih je Sodišče odkrilo slabosti (glej **odstavek 68**).

Priporočilo 3 – Izboljšanje postopkov prednostnega razvrščanja in doseganje stroškovne učinkovitosti

Kadar se zaprosi za sredstva EU, naj **Komisija** v okviru svoje nadzorne funkcije v skladu z direktivo o poplavah in v okviru deljenega upravljanja sofinancira le ukrepe, povezane s poplavami, ki imajo prednost v skladu s prihodnjimi načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti. Ta prednostna razvrstitev v državah članicah naj temelji na objektivnih in relevantnih merilih, med drugim tudi na:

- kakovostni analizi stroškov in koristi, da bi se dosegla čim večja stroškovna učinkovitost naložb, in
- po potrebi na merilu, pri katerem se upošteva čezmejni vpliv projektov.

Ciljni rok za izvedbo: marec 2022.

107. Z usklajevanjem izvajanja direktive o poplavah in okvirne direktive o vodah so bile običajno dosežene sinergije. Pri nekaterih načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti so bili vidni znaki prizadevanj za ohranjanje skladnosti z okvirno direktivo o vodah. Sodišče pa je v Bolgariji in Romuniji obiskalo projekte, ki niso bili v skladu z okvirno direktivo o vodah (glej **odstavka 69 in 70**).

Priporočilo 4 – Zagotavljanje skladnosti držav članic z okvirno direktivo o vodah

Komisija naj v okviru svoje nadzorne funkcije v skladu z direktivo o poplavah in okvirno direktivo o vodah zagotovi skladnost nove protipoplavne infrastrukture, ki so jo v načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti predlagale države članice, z okvirno direktivo o vodah.

Ciljni rok za izvedbo: januar 2019.

108. Projekti zelene infrastrukture imajo veliko koristi. Omogočajo stroškovno učinkovite načine za zmanjšanje poplavne ogroženosti in Komisija je sprejela ukrepe za spodbujanje zelenih rešitev (glej **odstavek 71**). Kot dopolnilni ukrepi se lahko uspešno uporabijo tudi skupaj s sivo infrastrukturo (glej **odstavek 72** in **okvir 12**).

109. Zelene rešitve pa je v praksi včasih lahko težko izvesti. V načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti šestih obiskanih držav članic zelena infrastruktura ni bila posebej

obravnavana. Poleg tega, da v nekaterih primerih ni bila zagotovljena podpora deležnikov, je Sodišče ugotovilo praktične ovire za razvoj zelene infrastrukture, na primer to, da ni ustrezne metodologije, zemljiške knjige ali razpoložljivih zemljišč (glej **odstavke 72 do 76**).

Priporočilo 5 – Preverjanje, ali so države članice analizirale izvedljivost zelenih ukrepov skupaj s sivo infrastrukturo, če je primerno

Komisija naj v okviru svoje nadzorne funkcije v skladu z direktivo o poplavah in okvirno direktivo o vodah, kadar se zaprosi za sofinanciranje EU, preveri, ali so države članice analizirale izvedljivost pomembnih zelenih ukrepov, in sicer samostojno ali v kombinaciji s sivo infrastrukturo.

Ciljni rok za izvedbo: januar 2019.

110. Obiskane države članice niso mogle upoštevati vpliva podnebnih sprememb na obseg, pogostnost in lokacijo poplav. Priznani so bili nekateri trendi, kot so hudourniške poplave, vendar še niso bili upoštevani v modelih poplav (glej **odstavka 81 in 82**).

111. Dviganje morske gladine, ki je posledica podnebnih sprememb, povečuje tveganje poplav na obalnih območjih. Večina držav članic je podnebne spremembe upoštevala le pri določitvi območij potencialno velike poplavne ogroženosti na obali. Vendar je Sodišče ugotovilo, da v večini primerov ni jasno, kako so se prihodnji trendi dviganja morske gladine upoštevali pri uporabljenih metodologijah. Za večino držav članic, zlasti za tiste, ki imajo ključna mesta, prebivalce in infrastrukturo v obalnih regijah, bosta vse bolj pomembna ozaveščenost o verjetnem dviganju morske gladine in načrtovanje v zvezi s tem (glej **odstavki 83 do 85**).

112. Države članice so na splošno uporabile pretekle podatke, pri katerih obstaja tveganje, da ne odražajo vse večjih in spreminjajočih se tveganj, ki jih prinašajo podnebne spremembe. Pri kartiranju so verjetnosti poplav izražene kot „verjetna povratna doba“ ali kot odstotek, ki izraža verjetnost pojava poplave v danem letu. Te vrednosti, ki temeljijo na preteklih podatkih, ne odražajo prihodnjih vremenskih razmer ali možnih sprememb pogostnosti in resnosti poplav. To je pogosto vplivalo tudi na naložbene odločitve. Posledice hudourniških

poplav in učinek dviganja morske gladine so lahko podcenjeni, zato se lahko naložbe prej izkažejo za nezadostne in postanejo „nasedle naložbe” (glej **odstavke 86 do 88**).

Priporočilo 6 – Vplivi podnebnih sprememb naj se bolje vključijo v obvladovanje poplavne ogroženosti

A – **Komisija** naj v okviru svoje nadzorne funkcije v skladu z direktivo o poplavah preveri, ali načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti vključujejo ukrepe za izboljšanje vedenja o vplivu podnebnih sprememb na poplave in njegovega modeliranja.

Ciljni rok za izvedbo: julij 2019.

B – **Komisija** naj pri pregledu dokumentov, potrebnih v drugem ciklusu izvajanja direktive o poplavah, v okviru svoje nadzorne funkcije v skladu z direktivo preveri, ali so države članice:

- (a) v okviru študij in raziskav ocenile in modelirale vpliv podnebnih sprememb na poplave;
- (b) razvile ustrezna orodja za boljšo analizo in napovedovanje:
 - pluvialnih poplav, vključno s hudourniškiimi poplavami,
 - poplav na obalnih območjih zaradi dviganja morske gladine;
- (c) pripravile fleksibilne ukrepe za prilagoditev ravni zaščite, če je to potrebno, kadar vpliva podnebnih sprememb ni mogoče količinsko opredeliti.

Ciljni rok za izvedbo: marec 2019 (predhodne ocene poplavne ogroženosti) in marec 2022 (načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti).

113. Glede na vse večje tveganje, povezano s podnebnimi spremembami (glej **odstavke 4 do 13**), je zavarovanje orodje za obvladovanje poplavne ogroženosti (glej **odstavek 16**).

Čeprav so na voljo različni zavarovalni modeli, se je v obiskanih državah članicah najpogosteje uporabljalo neobvezno zasebno zavarovanje za primer poplave. V državah članicah, ki so se odločile za zasebno zavarovanje za primer poplave, je kritje ostalo nizko, kar pomeni, da trg še naprej ni deloval. Sodišče je ugotovilo, da je sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem v zvezi z zavarovanjem za primer poplave povečalo pokritost sredstev (glej **odstavke 89 do 94**).

Priporočilo 7 – Ozaveščanje javnosti o koristih zavarovanja za primer poplave in povečanje kritja

Komisija naj pri pregledu načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti za drugi cikel preuči, ali države članice načrtujejo ukrepe za:

- (a) ozaveščanje javnosti o koristih zavarovanja proti poplavni ogroženosti in
- (b) povečanje kritja, npr. s sodelovanjem med javnim in zasebnim sektorjem v zvezi z zavarovanjem za primer poplave.

Ciljni rok za izvedbo: marec 2022.

114. Izvajali so se nekateri predpisi o rabi zemljišč in prostorskem načrtovanju, da bi se zmanjšala poplavna ogroženost, vendar države članice čaka še veliko dela. Vse obiskane države članice so uvedle nekatera pravila o načrtovanju rabe zemljišč, ki omejujejo ali prepovedujejo nekatere dejavnosti na poplavnih območjih. Sodišče je v državah članicah odkrilo primere, v katerih je bila politika prostorskega načrtovanja jasno vključena v obvladovanje poplavne ogroženosti (glej odstavka 95 in 96).

115. Nekateri nacionalni predpisi o rabi zemljišč in prostorskem načrtovanju niso bili dovolj natančni in popolni, da bi lahko pravilno upoštevali poplavno ogroženost. Nekateri načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti so vključevali ukrepe za posodobitev predpisov o načrtovanju ali za boljše vključevanje načrtovanja rabe zemljišč v obvladovanje poplavne ogroženosti v prihodnosti, kar pomeni priznanje, da so veljavni predpisi pomanjkljivi, vendar ti ukrepi še niso bili izvedeni. Čeprav so bila na voljo pravna sredstva za prenos premoženja, npr. razlastitev, so se izvajala redko ali le kot skrajno sredstvo (glej odstavke 97 do 99).

Priporočilo 8 – Ocena usklajenosti načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti s pravili o načrtovanju rabe zemljišč

Komisija naj v okviru svoje nadzorne funkcije v skladu z direktivo o poplavah:

- (a) preveri, ali so države članice v okviru svojih načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti ocenile, kako ustrezno so zasnovana pravila o načrtovanju rabe zemljišč v državah članicah in kako uspešno se izvajajo na območjih, ki jih ogrožajo poplave, in
- (b) državam članicam posreduje dobre prakse in smernice.

Ciljni rok za izvedbo: marec 2020.

To posebno poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Nikolaos MILIONIS, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 19. septembra 2018.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

PRILOGA I**RAZLIČNE VRSTE PROJEKTOV, POVEZANIH S POPLAVAMI**

Poplavna ravnica, ki se uporablja tudi kot pašnik za krave s kmetije, ki proizvaja ekološko mleko (Nizozemska)



Zid s paneli, ki jih je mogoče odstraniti, za nadzorovano poplavljanje reke na enem bregu, da se zaščiti gosto poseljen nasprotni breg (Slovenija)



Prazen zbiralnik, ki se uporablja za začasno zadrževanje vode, da bi se zmanjšala poplavna ogroženost mest dolvodno. 110 hektarov zbiralnika se uporablja tudi za kmetovanje (Italija)



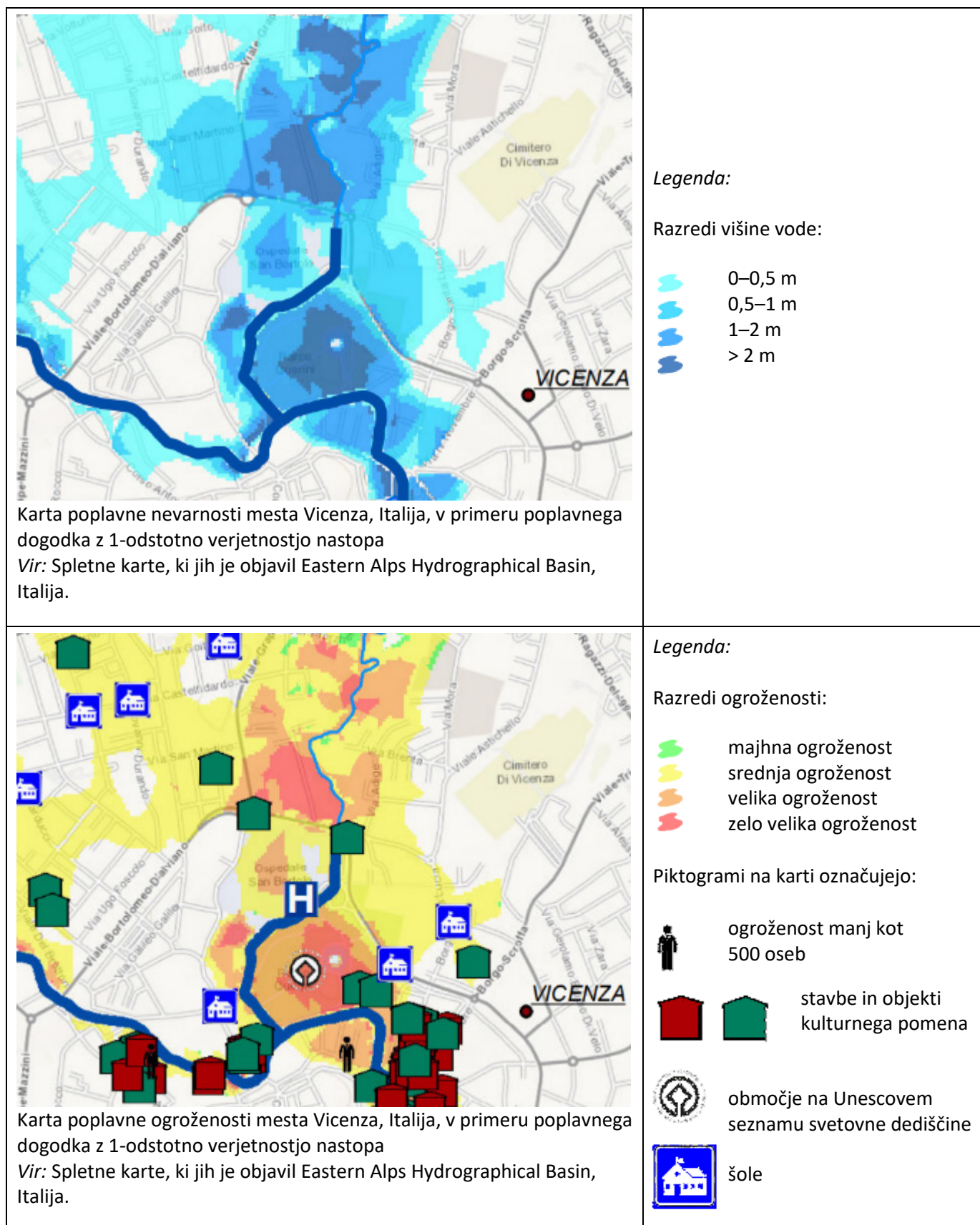
Obalni nasip za preprečevanje poplav na stanovanjskem območju. Višino nasipa je v prihodnje mogoče povečati, če se poveča poplavna nevarnost (Bolgarija)



Povišan 200 m dolg zid ob sotočju dveh rek, kjer so se v preteklosti pojavljale poplave (Španija)

Mreže za spremljanje meteoroloških razmer zbirajo podatke, ki se uporabljajo pri modeliranju in oceni ogroženosti, kar prispeva k oblikovanju politik na podlagi dokazov (Portugalska)



PRILOGA II**PRIMER KART POPLAVNE NEVARNOSTI IN OGROŽENOSTI**

Karta poplavne ogroženosti mesta Vicenza, Italija, v primeru poplavnega dogodka z 1-odstotno verjetnostjo nastopa
Vir: Spletne karte, ki jih je objavil Eastern Alps Hydrographical Basin, Italija.

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„DIREKTIVA O POPLAVAH: NAPREDEK PRI OCENI TVEGANJ, IZBOLJŠATI PA JE TREBA NAČRTOVANJE IN IZVAJANJE“

POVZETEK

V. Države članice so odgovorne za opredelitev in zagotovitev virov financiranja. Mogoče je dobiti podporo EU za povezane projekte, vključno s čezmejnimi projekti (s programom evropskega teritorialnega sodelovanja (Interreg) so bile financirane različne naložbe za preprečevanje poplav ter tudi za pripravo in odzivanje nanje), a imajo zaradi omejenega proračuna EU tudi države članice pomembno vlogo. Dejavnosti, povezane z makroregionalnimi strategijami¹, kot je Strategija EU za Podonavje (EUSDR), s sprejetjem nadnacionalnega pristopa pripomorejo k oblikovanju nacionalnih dejavnosti, npr. v primeru nacionalnih programov za preprečevanje naravnih nesreč v več državah.

VI. Komisija je za obdobje 2021–2027 predlagala, da bi morali organi upravljanja programov kohezijske politike „zagotoviti, da izbrane operacije predstavljajo najboljše razmerje med količino podpore, izvajanimi dejavnostmi in doseganjem ciljev“. Učinkovito orodje za izvedbo te zahteve je lahko izvedba analize stroškov in koristi.

Komisija bo še naprej spodbujala in podpirala uporabo uveljavljene metodologije za analizo stroškov in koristi.

Analiza stroškov in koristi je v programskem obdobju 2014–2020 obvezna za naložbe, ki se financirajo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljnjem besedilu: ESRR) ali Kohezijskega sklada ter so veliki projekti v smislu člena 100 uredbe o skupnih določbah (CPR)². Poleg tega je Komisija decembra 2014 izdala priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi za programsko obdobje 2014–2020 kot orodje za ekonomsko oceno kohezijske politike za obdobje 2014–2020.

V členu 7 direktive o poplavih se omenjajo prostorsko načrtovanje, raba tal, zadrževanje vode, naravna poplavna območja in nadzorovano poplavljanje nekaterih območij, kar je vse pomembno za spodbujanje zelene in ne sive infrastrukture, a se v pravnih določbah o evropskih strukturnih in investicijskih skladih (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI), direktivi o poplavih in okvirni direktivi o vodah ne zahteva obvezna uporaba zelene infrastrukture.

VIII.

Prva alinea: Komisija se sklicuje na svoj odgovor na priporočilo 1.

Druga alinea: Komisija se sklicuje na svoj odgovor na priporočilo 2.

Tretja alinea: Komisija se sklicuje na svoj odgovor na priporočilo 3.

Četrta alinea: Komisija se sklicuje na svoj odgovor na priporočila 4 in 5.

Peta alinea: Komisija se sklicuje na svoj odgovor na priporočila 6 in 7.

Šesta alinea: Komisija se sklicuje na svoj odgovor na priporočilo 8.

UVOD

¹ „Makroregionalna strategija“ pomeni celovit okvir, ki ga je potrdil Evropski svet in ga lahko med drugim podprejo tudi evropski strukturni in investicijski skladi, za obravnavo skupnih izzivov, s katerimi se spopada opredeljeno geografsko območje, povezano z državami članicami in tretjimi državami z istega geografskega območja, ki imajo zato koristi od okrepljenega sodelovanja za doseganje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije; glej http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

² Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013.

17. V zvezi s prispevkom EU k preprečevanju ali blažitvi negativnih učinkov poplav je lahko pomembna tudi pobuda rescEU, ki deluje pod okriljem Generalnega direktorata za evropsko civilno zaščito in evropske operacije humanitarne pomoči (GD ECHO)³.

21. Države članice so za zagotovitev uspešne in učinkovite uporabe skladov ESI na začetku programskega obdobja pripravile partnerski sporazum, v katerem so določile strategijo, prednostne naloge in ureditve za izvajanje skladov, vključno z dopolnjevanjem in skladnostjo z drugimi instrumenti EU in nacionalnimi/regionalnimi instrumenti podpore.

22. Podatki Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskega sklada se sporočajo za vsa tveganja skupaj.

24. Komisija je za izboljšanje zbranih informacij predlagala podrobnejšo razčlenitev za prihodnji večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027, vključno s podatki za dodeljena sredstva ESRR in Kohezijskega sklada za „ukrepe za prilagoditev podnebnim spremembam ter preprečevanje in upravljanje podnebnih tveganj: poplave (vključno s povečevanjem osveščenosti, civilno zaščito ter sistemi in infrastrukturo za obvladovanje nesreč“) ter kazalnikom rezultatov za „prebivalce, ki imajo korist od zaščitnih ukrepov proti poplavam“.

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) podpira obvladovanje tveganj v kmetijstvu in gozdarstvu, kar lahko vključuje preprečevanje poplav, obnovo kmetijskega in gozdarskega potenciala, uničenega v poplavah, in uporabo instrumentov obvladovanja tveganja (npr. zavarovanj in vzajemnih skladov). Skupni javni izdatki: približno 4,8 milijarde EUR, od česar je bilo doslej uporabljene približno 0,7 milijarde EUR. Drugi ukrepi programa za razvoj podeželja imajo lahko posreden učinek v zvezi s preprečevanjem poplav in zmanjševanjem škode, ki jo povzročijo poplave.

OPAŽANJA

Okvir 6 – Financiranje EU: pomemben vir financiranja za načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti

Komisija opominja, da programi skladov ESI in načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti zajemajo različna časovna obdobja.

Tretja alineja: Širše se s prednostno osjo 5 Romunskega operativnega programa za velike infrastrukture za obdobje 2014–2020 prilagoditvi podnebnim spremembam ter preprečevanju in obvladovanju tveganj, tudi projektom obvladovanja poplavne ogroženosti, dodeljuje 479 milijonov EUR.

55. Španski partnerski sporazum za sklade ESI navaja, da so za preprečevanje in obvladovanje tveganj primarno odgovorne avtonomne skupnosti. Ko je bilo v analizi SWOT⁴ preprečevanje in obvladovanje tveganj opredeljeno kot posebna pomanjkljivost, je bilo to področje v ustrezne operativne programe vključeno kot prednostna naloga za financiranje. V sedanjem obdobju so ukrepi za preprečevanje in obvladovanje tveganj, vključno z ukrepi, povezanimi s poplavami,

³ Glej sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Odboru regij z naslovom Krepitev obvladovanja nesreč EU: rescEU. Solidarnost z odgovornostjo (COM(2017) 773 final z dne 23. novembra 2017) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0773&rid=1>) ter Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite // COM(2017) 772 final // 2017/0309 (COD) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0772&rid=1>) Glej tudi naslednjo spletno stran: https://ec.europa.eu/echo/news/resceu_en.

⁴ Analiza prednosti in pomanjkljivosti ter priložnosti in nevarnosti.

predvideni v štirih španskih regionalnih operativnih programih. To so operativni programi za Galicijo, Baskijo, Andaluzijo in Kanarske otoke.

56. Romunija namerava 35 % vseh dodeljenih sredstev nameniti prednostni osi programa „Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanja in obvladovanja tveganj“ (glej odgovor Komisije na okvir 6) za projekt sanacije obalne erozije, ki obravnava tveganje erozije, koristi lokalnim skupnostim in prispeva k Naturi 2000.

57. Poleg izmenjave informacij (ki je ena od dejavnosti, sofinanciranih s čezmejnimi projekti) so bile s programom evropskega teritorialnega sodelovanja (Interreg) financirane različne druge naložbe za preprečevanje poplav ter pripravo in odzivanje nanje.

Projekti sodelovanja kot taki imajo na voljo le omejena sredstva iz proračuna EU, a so njihovi splošni učinki veliko večji, saj lahko mednarodno (transnacionalno) usklajeno sprožijo večje naložbe na nacionalni ravni.

60. Nacionalni organi so v zvezi s skladi ESI odgovorni za določitev meril za izbor operacij, objavo razpisov za zbiranje predlogov ter oceno in izbiro projektov za financiranje.

64. Za topografske podatke in podatke o rabi tal v Romuniji bo koristen projekt katastra, predviden z regionalnim operativnim programom (265 milijonov EUR).

68. Uporaba analize stroškov in koristi je v programskem obdobju 2014–2020 obvezna za naložbe, financirane z ESRR ali Kohezijskim skladom, ki so veliki projekti v smislu člena 100 uredbe o skupnih določbah (CPR)⁵. To je določeno v členu 101 CPR, ki določa informacije, potrebne za odobritev velikega projekta. V skladu s točko (e) je za vsak veliki projekt potrebna analiza stroškov in koristi, vključno z ekonomsko in finančno analizo ter oceno tveganja. Poleg tega so v Prilogi II k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) 2015/207 z dne 20. januarja 2015 določene podrobnosti zahtev za informacije, povezane s finančno analizo, ekonomsko analizo, oceno tveganja in analizo občutljivosti, ki jih je treba navesti v obrazcu za vlogo za veliki projekt. Komisija je decembra 2014 izdala tudi priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi za programsko obdobje 2014–2020 kot orodje za ekonomsko oceno kohezijske politike za obdobje 2014–2020. Gre za posodobitev prejšnjega priročnika, ki se je uporabljal za programsko obdobje 2007–2013.

70. Komisija bo upoštevala ugotovitve Evropskega računskega sodišča in zadevo nadalje proučila v skladu s sporočilom Komisije z naslovom „Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“ z dne 19. januarja 2017.

73. Na Češkem zelena infrastruktura ni podprta samo kot protipoplavni ukrep. Številni projekti so podprti kot naravovarstvene dejavnost, hkrati pa posredno prispevajo k ciljem načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti.

74. Komisija v zvezi z Bolgarijo meni, da so cilji nacionalne strategije biotske raznovrstnosti do leta 2020 skladni s strategijo EU za zeleno infrastrukturo. Bolgarija namerava svoje nacionalno ekološko omrežje vključiti v evropsko in globalno ekološko omrežje ter vzpostaviti čezmejna zaščitena območja in koridorje. Prva čezmejna zaščitena mokrišča so bila na podlagi Ramsarske konvencije razglašena leta 2013; skupaj jih upravljata Bolgarija in Romunija: jezero Srebarna – jezero Calarasi, kompleks otoka Belene – jezero Suhaia ter otok Ibisha – jezero Bistret. Bolgarija je vključena v pobudo evropski zeleni pas.

⁵ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013.

75. V Romuniji naj bi se projekt katastra, omenjen v odgovoru na odstavek 64, izvedel v sedanjem programskem obdobju.

V Bolgariji je bilo izvedenih več dejavnosti⁶, vključno z oceno stanja obrežnih habitatov in vpliva sprememb vodotokov na biotsko raznovrstnost v nižjih delih rek. V nacionalnem načrtu za najpomembnejša mokrišča v Bolgariji za obdobje 2013–2022 so določeni prednostne naloge za zaščito, vzdrževanje in obnovo ter horizontalni ukrepi za ohranitev in trajnostno uporabo mokrišč⁷. Vendar Bolgarijo pri izvajanju zelene infrastrukture še vedno čaka veliko izzivov.

76. Pravni okvir EKSRP državam članicam zagotavlja sklop neobveznih instrumentov, ki jih je mogoče uporabiti za spodbujanje obvladovanja tveganj v kmetijstvu in gozdarstvu.

Čeprav Komisija spodbuja uporabo zelene infrastrukture, se morajo države članice na podlagi svojih ocen potreb odločiti in po potrebi sprejeti ukrepe, povezane s poplavami, vključno z zeleno infrastrukturo.

Zelena infrastrukturo bi bilo treba opredeliti na ravni držav članic v okviru (neobvezne) strategije zelene infrastrukture, česar pa večina držav članic še ni naredila.

Kot je omenjeno v odgovoru na odstavek 24, lahko drugi ukrepi programa za razvoj podeželja posredno preprečujejo poplave (operacije za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in amonijaka) in zmanjšujejo škodo, ki jo povzročijo poplave (npr. ohranitev vegetacije v tleh, da se prepreči erozija).

77. Boj proti podnebnim spremembam je ena od prednostnih nalog politike Komisije. Poleg direktive o poplavah je Komisija zlasti v okviru strategije za energetska unija uvedla celovit sveženj zakonodaje in drugih instrumentov za blaženje podnebnih sprememb (zmanjševanje emisij toplogrednih plinov) in prilagajanje nanje (na vplive podnebnih sprememb).

87. Odločitve o naložbah in prednostno razvrščanje financiranja so v pristojnosti držav ali regij glede na raven načrtovanja. Pri zasebnih naložbah pa je ta odločitev odvisna od razpoložljivosti zasebnih sredstev.

90. Pravni okvir EKSRP državam članicam zagotavlja sklop neobveznih instrumentov, ki jih je mogoče uporabiti za spodbujanje obvladovanja tveganj v kmetijstvu in gozdarstvu.

Cilj nedavne spremembe Uredbe (EU) št. 1305/2013 (uredba o razvoju podeželja) je bil rešiti nekaj težav, ki so države članice ovirale pri uporabi instrumentov za obvladovanje tveganj. Države članice lahko zdaj dodelijo podporo med drugim za zavarovalne pogodbe, ki krijejo izgube pridelka, ki presegajo 20 % povprečnega letnega pridelka. Pogodbe lahko krijejo tudi izgube zaradi poplav. Pogoj za uporabo teh instrumentov je, da jih morajo države članice uvesti v svoje programe za razvoj podeželja.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

Priporočilo 1 – Izboljšanje odgovornosti

Komisija sprejema to priporočilo.

⁶ Te dejavnosti so povezane z različnimi ukrepi iz nacionalnega načrta za ohranjanje biotske raznovrstnosti za obdobje 2005–2010.

⁷ Načrt vključuje ukrepe za prostorsko in funkcionalno ponovno povezavo mokriščnih habitatov skladno s konceptom zelene infrastrukture. Pripravlja se več lokalnih pobud za obnovo, ki so pogosto partnerstva med NVO, lokalnimi deležniki in organi za upravljanje zaščitene območij.

V Prilogi k direktivi o poplavah je za načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti v drugem ciklu predvidena „ocena napredka pri doseganju ciljev iz člena 7(2)“, Komisija pa v okviru ocene načrtov držav članic za obvladovanje poplavne ogroženosti v prvem ciklu že preverja, ali so države članice določile količinsko opredeljive in časovno omejene cilje, ter bo ugotovitve posredovala državam članicah (in sčasoma javnosti) za razširjanje dobre prakse.

V ta namen bi morala vsaka država članica vzpostaviti metodologijo. Vendar v Direktivi ni določeno, kako naj države članice ocenijo napredek pri doseganju ciljev, niti pravni instrument ne vsebuje izrecnega kazalnika, ki bi se lahko uporabil kot izhodišče ali približek za primerjavo napredka.

Komisija v skladu s členom 16 direktive o poplavah Evropskemu parlamentu in Svetu redno predlaga poročila o izvajanju te direktive. Prvo tako poročilo bo objavljeno decembra 2018, nato pa vsakih šest let. Zato Komisija meni, da bo priporočilo v celoti izvedeno do decembra 2024.

103. Mogoča je podpora EU za povezane projekte, vključno s čezmejnimi projekti (glej odgovor na odstavek 57), a imajo zaradi omejenega proračuna EU pomembno vlogo tudi države članice. Kar zadeva financiranje čezmejnih naložb, imajo projekti sodelovanja kot taki sicer na voljo le omejena sredstva iz proračuna EU, a so njihovi splošni učinki veliko večji, saj lahko mednarodno (transnacionalno) usklajeno sprožijo večje naložbe na nacionalni ravni. Dejavnosti, povezane z makroregionalnimi strategijami⁸, kot je Strategija EU za Podonavje (EUSDR), s sprejetjem nadnacionalnega pristopa pripomorejo k oblikovanju nacionalnih dejavnosti, npr. v primeru nacionalnih programov za preprečevanje naravnih nesreč v več državah. Več makroregionalnih projektov je bilo izvedenih ali pripravljenih na področju upravljanja voda in okoljskih tveganj, zlasti takih, povezanih s poplavami, ki so zaradi podnebnih sprememb le še večja.

Priporočilo 2 – Izboljšanje opredelitve virov financiranja v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti, tudi za čezmejne ukrepe

Komisija delno sprejema to priporočilo.

Komisija v oceni načrtov držav članic za obvladovanje poplavne ogroženosti v prvem ciklu že preverja, ali so države članice (1) opredelile vire financiranja in (2) določile časovni okvir, poleg tega pa (3) preverja obseg čezmejnega sodelovanja (vključno pri skupnih ukrepih). Ugotovitve bo objavila do decembra 2018. Vendar pa Komisija ni pristojna za preverjanje, ali so viri financiranja, ki so jih države članice opredelile v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti, v skladu z razpoložljivimi finančnimi sredstvi (ki so lahko sredstva sofinanciranja EU ali pa tudi ne), saj bi to pomenilo, da ima dostop do proračunskih določb držav članic in jih lahko preverja, in to celo na ravni posameznih naložb.

Komisija v skladu s členom 16 direktive o poplavah Evropskemu parlamentu in Svetu redno predlaga poročila o izvajanju te direktive. Prvo tako poročilo bo objavljeno decembra 2018, nato pa vsakih šest let. Zato Komisija meni, da bo priporočilo izvedeno do decembra 2024.

104. To je stvar nacionalne pristojnosti, načrtovanja in izbir.

Priporočilo 3 – Izboljšanje postopkov prednostnega razvrščanja in doseganje stroškovne učinkovitosti

⁸ „Makroregionalna strategija“ pomeni celovit okvir, ki ga je potrdil Evropski svet in ga lahko med drugim podprejo tudi evropski strukturni in investicijski skladi, za obravnavo skupnih izzivov, s katerimi se spopada opredeljeno geografsko območje, povezano z državami članicami in tretjimi državami z istega geografskega območja, ki imajo zato koristi od okrepljenega sodelovanja za doseganje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije; glej http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

Komisija ne sprejema tega priporočila.

Komisija se opredeljuje le v zvezi s prvim delom priporočila (sofinanciranje ukrepov, povezanih s poplavami, ki so prednostno razvrščeni v skladu s prihodnjimi načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti), saj meni, da je drugi stavek (prednostna razvrstitev v državah članicah) priporočilo za države članice.

Komisija že zdaj v oceni načrtov držav članic za obvladovanje poplavne ogroženosti v prvem ciklu preverja, ali in kako so države članice prednostno razvrstile ukrepe, ugotovitve pa bo objavila do decembra 2018. Vendar pa je opozorjeno, da se v Prilogi k Direktivi zahtevata le „opis prednostne razvrstitve“ in „povzetek ukrepov in njihova prednostna razvrstitev“, kar pomeni, da pravni dokument ne vsebuje zahteve po odobritvi ali zavrnitvi metodologij držav članic za prednostno razvrščanje na podlagi posebnih meril.

Kar zadeva sklade ESI, v pravnih določbah o njih ni predvidena taka vloga Komisije v okviru deljenega upravljanja v zvezi z določitvijo meril za izbor operacij, objavo razpisov za zbiranje predlogov ter oceno in izbiro projektov za financiranje. Za organizacijo tega postopka so odgovorne države članice. To se v predlogu Komisije za obdobje 2021–2027 ni spremenilo.

Vendar je Komisija kot osnovne pogoje za financiranje (imenovane omogočitveni pogoji) za podporo iz ESRR/Kohezijskega sklada za obdobje 2021–2027 predlagala, da bi morale biti naložbe v preprečevanje in obvladovanje tveganj skladne z nacionalnim ali regionalnim načrtom za obvladovanje tveganja nesreč. Pristop je podoben pristopu iz obdobja 2014–2020, a je okrepljen in zagotavlja celovit pogled na vsa tveganja.

Komisija v zvezi z analizo stroškov in koristi opozarja, da je to priporočilo naslovljeno na države članice, in ga podpira. Komisija je za obdobje 2021–2027 predlagala, da bi morali organi upravljanja programov kohezijske politike „zagotoviti, da izbrane operacije predstavljajo najboljše razmerje med količino podpore, izvajanimi dejavnostmi in doseganjem ciljev“. Izvedba analize stroškov in koristi je lahko učinkovito orodje za izvedbo navedene zahteve.

Komisija bo še naprej spodbujala in podpirala uporabo uveljavljene metodologije za analizo stroškov in koristi.

Prva alineja: V direktivi o poplavah je navedeno: „Načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti morajo upoštevati tudi vidike, **kot so** stroški in koristi [...]“ [člen 7(3), poudarek dodan], vendar bi bilo mogoče trditi, da so stroški in koristi navedeni kot primer vidikov, ki jih je treba upoštevati – ter da upoštevanje stroškov in koristi še ne pomeni analize stroškov in koristi. Nadalje je opomnjeno, da je v Prilogi k Direktivi navedeno, da je analiza stroškov in koristi za oceno ukrepov z nadnacionalnim učinkom element načrta za obvladovanje poplavne ogroženosti, **če je na voljo** [poudarek dodan].

Druga alineja: Ustrezno merilo za uporabo s strani držav članic obstaja že v direktivi o poplavah (člen 7(4)): „Načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti, pripravljene v eni državi članici, zaradi solidarnosti ne smejo vsebovati ukrepov, ki po obsegu in vplivu znatno povečujejo poplavno ogroženost gorvodno ali dolvodno v drugih državah v istem povodju ali porečju, razen če so ti ukrepi usklajeni in so zadevne države našle skupno rešitev v okviru člena 8.“

Priporočilo 4 – Doseganje skladnosti držav članic z okvirno direktivo o vodah

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija že zdaj v oceni načrtov držav članic za obvladovanje poplavne ogroženosti v prvem ciklu preverja, ali imajo države članice vzpostavljene določbe in svoje ukrepe usklajujejo v skladu z direktivo o poplavah in okvirno direktivo o vodah ter ali so upoštevani okoljski cilji iz okvirne direktive o vodah – ugotovitve bo objavila do decembra 2018.

Nadalje Komisija vztraja pri pravilni uporabi člena 4(7) okvirne direktive o vodah v zvezi z novimi preoblikovanji (vključno s protipoplavno infrastrukturo) vodnih teles. Zlasti je bil kot pomoč za države članice januarja 2018 na spletišču Komunikacijsko-informacijskega središče za uprave, podjetja in državljane (CIRCABC)⁹ objavljen dokument s smernicami o skupni strategiji izvajanja o izvajanju člena 4(7) okvirne direktive o vodah.

Komisija bo preiskala tudi primere, ki so bili odkriti ali na katere je bila opozorjena in ki ogrožajo doseganje cilja okvirne direktive o vodah, kar bo storila skladno s sporočilom Komisije iz leta 2017 z naslovom „Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“.

Komisija meni, da si mora za to kot varuhinja prava EU nenehno prizadevati.

Priporočilo 5 – Preverjanje, da so države članice analizirale izvedljivost izvajanja zelenih ukrepov v kombinaciji s sivo infrastrukturo, če je primerno

Komisija delno sprejema to priporočilo.

Komisija že zdaj v skladu s členom 7 direktive o poplavah v oceni načrtov držav članic za obvladovanje poplavne ogroženosti v prvem ciklu preverja, ali so države članice uporabile ukrepe za naravno zadrževanje vode (posebna vrsta zelene infrastrukture, ki lahko ublaži poplave) ter ali je ohranjanje narave tema načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti. Ugotovitve bo objavila do decembra 2018.

Komisija že zdaj, kadar je ustrezno, v projektih, ki jih sofinancira EU, priporoča uporabo zelene infrastrukture. Kar pa zadeva sklade ESI, v pravnih določbah o njih ni predvidena taka vloga Komisije v okviru deljenega upravljanja. Zato Komisija pri vsaki uporabi sofinanciranja EU ne more preveriti, ali so države članice analizirale izvedljivost izvajanja pomembnih zelenih ukrepov.

Priporočilo 6 – Boljša vključitev vplivov podnebnih sprememb v obvladovanje poplavne ogroženosti

Komisija sprejema to priporočilo.

A. Na splošno Komisija že preverja, kako so države članice v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti v prvem ciklu upoštevale podnebne spremembe – ugotovitve bo objavila do decembra 2018. V skladu s členom 14(4) in členom 16 direktive o poplavah bo redno ocenjevala, kako države članice vključujejo vplive podnebnih sprememb, in poročala o tem.

Ciljni rok za izvedbo: Komisija v skladu s členom 16 direktive o poplavah Evropskemu parlamentu in Svetu redno predlaga poročila o izvajanju te direktive. Prvo tako poročilo bo objavljeno decembra 2018, nato pa vsakih šest let. Zato Komisija meni, da bo priporočilo v celoti izvedeno do decembra 2024.

Priporočilo 7 – Ozaveščanje javnosti o koristih zavarovanja pred poplavami in prizadevanje za povečanje kritja

Komisija delno sprejema to priporočilo.

V direktivi o poplavah se od držav članic ne zahteva obvezna vključitev zavarovanja kot ukrepa v njihove načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti, vse države članice pa v poročilih ne zagotavljajo informacij o zavarovanjih. Zato Komisija trenutno ne more poročati o prizadevanjih za povečanje zavarovalnega kritja v EU. Preverja pa že, ali in kako so države članice v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti v prvem ciklu obravnavale zavarovanje.

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

Komisija podpira predlog o ozaveščanju javnosti o možnosti zavarovanja pred poplavami kot mehanizma za prenos tveganja. Povečanje zavarovalnega kritja v okviru širše strategije za obvladovanje poplavne ogroženosti je lahko dober pristop k prenosu tveganj. Koristi zavarovanja so odvisne od regulativnega okvira v vsaki državi članici in posebnih značilnosti poplavne ogroženosti v zadevnih državah članicah.

V strategiji EU za prilagajanje podnebnim spremembam je oblikovan ukrep, ki je skladen s priporočilom Evropskega računsko sodišča. Strategija EU še vedno velja in priznava poplavno ogroženost kot eno od tveganj, povezanih s podnebnimi spremembami.

Ciljni rok za izvedbo (za del priporočila, ki ga Komisija sprejema – ozaveščanje javnosti o zavarovanju): Komisija namerava oceno načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti objaviti do decembra 2018.

Priporočilo 8 – Ocena usklajenosti načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti s pravili o načrtovanju rabe tal

Komisija ne sprejema tega priporočila.

Točka (a) se nanaša na načrtovanje rabe tal, pravila, ki urejajo to področje, pa so v pristojnosti držav članic.

Točka (b) se v obsegu, v katerem je to mogoče, že izvaja, pri čemer je treba upoštevati, da sta v členu 7 direktive o poplavah v zvezi s prostorskim načrtovanjem in (trajnostno) rabo tal uporabljeni besedni zvezi „kot so“ in „lahko vključujejo“, kar je mogoče razumeti kot nasvet in ne kot zahtevo. Komisija je na svojem spletišču objavila zbirko smernic držav članic, da bi se določili poplavno ogrožena območja ter ustrezni zakoni in drugi predpisi za načrtovanje rabe tal v zvezi s poplavno ogroženostjo¹⁰ – poleg tega pa že preverja, ali so države članice v načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti v prvem ciklu upoštevale rabo tal; ugotovitve bo objavila do decembra 2018.

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

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	6.9.2017
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	11.7.2018
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	19.9.2018
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	23.10.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0998-4

doi:10.2865/537013

QJ-AB-18-024-SL-N

HTML

ISBN 978-92-847-1003-4

doi:10.2865/92921

QJ-AB-18-024-SL-Q

Poplave lahko povzročijo poškodbe in izgubo življenj, znatne gospodarske stroške ter škodo za okolje in kulturno dediščino. V Evropi so vse pogostejše hude poplave. V zadnjih letih je bilo evidentiranih več kot dvakrat toliko hudourniških poplav od srednjega do velikega obsega kot konec osemdesetih let prejšnjega stoletja. Podnebne spremembe so oteževalni dejavnik, ki povzroča spremembe padavin in vremenskih vzorcev, zviševanje morske gladine ter posledično pogostejše in hujše poplave.

V odziv na vse večjo pojavnost poplav je EU leta 2007 sprejela direktivo o poplavah. Sodišče je ugotovilo, da so učinki direktive o poplavah na splošno pozitivni, vendar pa slabosti pri dodeljevanju financiranja ovirajo izvajanje protipoplavnih ukrepov. Države članice so začele izvajati načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti, vendar so potrebne izboljšave. Še vedno obstajajo pomembni prihodnji izzivi, ki se nanašajo na potrebo po veliko bolj celovitem vključevanju podnebnih sprememb, zavarovanja za primer poplave in prostorskega načrtovanja v obvladovanje poplavne ogroženosti.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

©Evropska unija, 2018.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.