EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 26.2.2019
COM(2019) 95 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

veepoliitika raamdirektiivi (2000/60/EÜ) ja üleujutuste direktiivi (2007/60/EÜ) rakendamise kohta
Teise tsükli veemajanduskavad
Esimese tsükli üleujutusriski maandamise kavad

{SWD(2019) 30 final} - {SWD(2019) 31 final} - {SWD(2019) 32 final} -
{SWD(2019) 33 final} - {SWD(2019) 34 final} - {SWD(2019) 35 final} -
{SWD(2019) 36 final} - {SWD(2019) 37 final} - {SWD(2019) 38 final} -
{SWD(2019) 39 final} - {SWD(2019) 40 final} - {SWD(2019) 41 final} -
{SWD(2019) 42 final} - {SWD(2019) 43 final} - {SWD(2019) 44 final} -
{SWD(2019) 45 final} - {SWD(2019) 46 final} - {SWD(2019) 47 final} -
{SWD(2019) 48 final} - {SWD(2019) 49 final} - {SWD(2019) 50 final} -
{SWD(2019) 51 final} - {SWD(2019) 52 final} - {SWD(2019) 53 final} -
{SWD(2019) 54 final} - {SWD(2019) 55 final} - {SWD(2019) 56 final} -
{SWD(2019) 57 final} - {SWD(2019) 58 final} - {SWD(2019) 59 final} -
{SWD(2019) 60 final} - {SWD(2019) 61 final} - {SWD(2019) 62 final} -
{SWD(2019) 63 final} - {SWD(2019) 64 final} - {SWD(2019) 65 final} -
{SWD(2019) 66 final} - {SWD(2019) 67 final} - {SWD(2019) 68 final} -
{SWD(2019) 69 final} - {SWD(2019) 70 final} - {SWD(2019) 71 final} -
{SWD(2019) 72 final} - {SWD(2019) 73 final} - {SWD(2019) 74 final} -
{SWD(2019) 75 final} - {SWD(2019) 76 final} - {SWD(2019) 77 final} -
{SWD(2019) 78 final} - {SWD(2019) 79 final} - {SWD(2019) 80 final} -
{SWD(2019) 81 final} - {SWD(2019) 82 final} - {SWD(2019) 83 final} -
{SWD(2019) 84 final}

1. SISSEJUHATUS

Vesi on eluks ja seega meie ühiskonnale ja majandusele hädavajalik. Vee säästev majandamine on oluline, sest võimaldab inimkonnal kohaneda oma muutunud keskkonnaga ja aitab hoida ära üleilmse temperatuuri tõusu üle 1,5° C[1]. Selle elutähtsa ressursi majandamine eeldab rohkem kui kunagi varem tõeliselt integreeritud käsitlust, milles võetakse arvesse keskkonna-, sotsiaal-, majandus- ja tervisemõõdet.

Viiendas rakendamisaruandes antakse ülevaade veepoliitika raamdirektiivi[2] ja üleujutuste direktiivi[3] rakendamise olukorrast, tuginedes komisjoni hinnangule teise tsükli veemajanduskavade ja esimese tsükli üleujutusriski maandamise kavade kohta, mille koostasid liikmesriigid ja milles nad esitavad teavet perioodi 2015–2021 kohta. Käesoleva aruande esitamine on ette nähtud veepoliitika raamdirektiivi artikliga 18 ja üleujutuste direktiivi artikliga 16, samuti on see vastavuses põhjavee direktiivi artikliga 11.

2000. aastal kehtestatud veepoliitika raamdirektiiviga tagatakse majanduslike ja ökoloogiliste aspektide täielik integreerimine vee kvaliteedi ja kvantiteedi haldamisega. Selle põhieesmärk oli saavutada 2015. aastaks ELi territooriumi rohkem kui 111 000 pinnaveekogu (nt jõgede, järvede, rannikuvete) ja 13 000 põhjaveekogumi hea seisund. Veepoliitika raamdirektiiv võimaldab aga 2015. aasta tähtaega pikendada, kui pikendamine piirdub kuni kahe järgmise tsükliga (st praegune, 2015.–2021. aasta periood ja järgmine, 2021.–2027. aasta periood), välja arvatud juhul, kui looduslikud tingimused[4] ei võimalda täita veepoliitika raamdirektiivi eesmärke tähtajaks. Hea seisundi saavutamine tähendab pinnavee puhul hea ökoloogilise ja keemilise seisundi tagamist ning põhjavee puhul, mis on peamine joogivee võtmise allikas, hea kvantitatiivse ja keemilise seisundi tagamist.

Üleujutuste direktiiviga, mis kehtestati seitse aastat hiljem ühe meetmena vastuseks Doonau ja Elbe jõgede suurtele üleujutustele 2002. aasta suvel, loodi raamistik ELis üleujutustest tulenevate kahjude riskide vähendamiseks. Arvestades üleujutuste sagenemist kogu Euroopas, on see eesmärk praegu olulisem kui kunagi varem. Kuna kliimamuutused süvenevad ja linnad[5] suurenevad, eeldab üleujutusriski maandamist ümbritsev ebakindlus tavade pidevat jälgimist ja kohandamist, et tekkiv kahju oleks võimalikult väike. Käesolevas aruandes keskendutakse seni saavutatud edusammudele, võttes aluseks esimesed üleujutusriski maandamise kavad.

Käesolevale aruandele on lisatud mitu komisjoni talituste töödokumenti, mis hõlmavad nii ELi tasandi ülevaateid ja hinnanguid liikmesriikide kohta kui ka kokkuvõtteid rahvusvahelise koostöö kohta.

[1] Vt aruannet „Global Warming of 1.5 °C“ (Globaalne soojenemine 1,5 °C võrra), mis võeti vastu valitsustevahelise kliimamuutuste rühma 48. istungjärgul 6. oktoobril 2018 ning milles käsitletakse 1,5 °C ja 2 °C stsenaariumite eeldatavat mõju.

[2] 2000/60/EÜ, mida täiendavad põhjavee direktiiv (2006/118/EÜ) ja keskkonnakvaliteedi standardite direktiiv (2008/105/EÜ).

[3] 2007/60/EÜ.

[4] Nt ökosüsteemide aeglane taastumine jõe taastamise meetmete võtmise järel või nitraatide kontsentratsiooni aeglane vähenemine põhjavees.

[5] Nt selliste sotsiaal-majanduslike muutuste kaudu nagu majandustegevus lammidel.

2. VASTUVÕTMISE JA ARUANDLUSE HETKESEIS

Kõik liikmesriigid on oma veemajanduskavad ja üleujutusriski maandamise kavad heaks kiitnud. Erandiks on Kanaari saarte (Hispaania) üleujutusriski maandamise kavad[6].

Ehkki olukord on võrreldes eelmiste aruannete esitamisega paranenud, võtsid paljud liikmesriigid oma kavad vastu tähtajast hiljem (pärast 22. detsembrit 2015) või hilinesid teabe esitamisel Euroopa veeteabesüsteemi (WISE) andmebaasi kaudu (teave tuli esitada hiljemalt 22. märtsil 2016)[7]. Mõnel juhul hilineti kaks aastat või rohkem. Komisjon algatas kohtumenetluse kõigi liikmesriikide vastu, kes rikkusid oma juriidilisi aruandluskohustusi.

3. TEISE TSÜKLI VEEMAJANDUSKAVADE JA ESIMESE TSÜKLI ÜLEUJUTUSRISKI MAANDAMISE KAVADE HINDAMINE

Veemajanduskavades ja üleujutusriski maandamise kavades sisalduv teave laaditi üles ühisesse digitaalsesse teabehoidlasse WISE, mida haldab Euroopa Keskkonnaamet. Komisjon kasutas oma hinnangu koostamiseks WISE'i lisaks teabele, mille ta sai otse liikmesriikide ja rahvusvahelistest veemajanduskavadest ja üleujutusriski maandamise kavadest.

Iirimaa, Kreeka ja Hispaania Kanaari saared ei esitanud WISE'i õigel ajal hindamiseks ei veemajanduskavasid ega üleujutusriski maandamise kavasid, Leedu ei esitanud veemajanduskavasid ja Ühendkuningriik ei esitanud veemajanduskava Gibraltari kohta. Seepärast ei käsitleta käesolevas aruandes kõnealuseid riike või piirkondi.

Komisjon võttis arvesse 20.–21. septembril 2018 Viinis toimunud veekonverentsi tulemusi, kuna mitmesugustel sidusrühmadel ja liikmesriikidel oli konverentsil võimalik anda teavet aruande täiendamiseks.

Komisjon arvestas ka Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu märkusi eelmiste rakendamisaruannete kohta. Euroopa Parlament võttis 2015. aastal vastu veega seotud resolutsiooni, milles rõhutas muu hulgas vee kvaliteedi ja kvantiteedi haldamise tähtsust ning vajadust rakendada täielikult kõiki ELi veealaseid õigusakte ja integreerida neid rohkem ELi muudesse poliitikavaldkondadesse. Ta palus liikmesriikidel viia lõpule oma veemajanduskavade koostamine ja neid nõuetekohaselt rakendada ning teha asjakohane teave veebis kättesaadavaks. Ta tõi esile ka veemajanduskavade ja üleujutusriski maandamise kavade vahelist koostoimet. Nõukogu koostas aastatel 2007–2016 mitmeid järeldusi[8]. Ta rõhutas eelkõige vajadust rakendada täielikult ELi veealast õigustikku, et kaitsta veekogusid seisundi halvenemise eest ja saavutada järk-järgult nende hea seisund, ning palus komisjonil ja liikmesriikidel teha koostööd, et integreerida neid püüdlusi paremini muudesse asjakohastesse poliitikavaldkondadesse. Seoses üleujutustega osutas nõukogu üleujutusriski vähendamise vahendina keskkonnahoidliku taristu ja looduslikku veesidumisvõimet

[6] Hispaania teatas komisjonile, et La Gomera veemajanduskava kinnitati 17. septembril 2018, Tenerife ja La Palma kavad 26. novembril 2018, Fuerteventura, Lanzarote ja El Hierro kavad 26. detsembril 2018 ja Gran Canaria kava 21. jaanuaril 2019.

[7] Elektroonilise aruande vormi ja aruandlussuunised töötasid liikmesriigid, sidusrühmad ja komisjon välja ühiselt koostööprotsessi raames, mida nimetatakse ühiseks rakendusstrateegiaks.

[8] Veepuuduse ja põua kohta, 30. oktoober 2007; veepuuduse, põua ja kliimamuutustega kohanemise kohta, 11. juuni 2010; üleujutuste integreeritud ohjamise kohta ELis, 12. mai 2011; veevarude kaitse ja integreeritud säästva veemajanduse kohta Euroopa Liidus ja sellest väljaspool, 21. juuni 2011; Blueprint to safeguard Europe's water resources (Euroopa veevarude kaitsmise kava kohta), 17. detsember 2012; ELi veealase diplomaatia kohta, 22. juuli 2013 ja säästva veemajanduse kohta, 17. oktoober 2016.

käsitlevate meetmete kasutamisele. Komisjon toetab kõiki neid seisukohti ja on võtnud endale kohustuse nendele vastavalt tegutseda.

4. VEEPOLIITIKA RAAMDIREKTIIV – JÄRELDUSED TEISE TSÜKLI VEEMAJANDUSKAVADE KOHTA

Euroopa Keskkonnaameti 2018. aasta juulis avaldatud veeseisundi aruandes[9] antakse üksikasjalikku teavet Euroopa veekogude seisundi kohta, arvestades liikmesriikide aruandeid, mis on esitatud veepoliitika raamdirektiivi alusel.

Selle kohaselt on 74 % ELi põhjaveekogumitest saavutanud nüüdseks hea keemilise seisundi ja 89 % hea kvantitatiivse seisundi.

Pinnavee olukord on muret tekitavam: pinnaveekogudest on vaid 38 %-l hea keemiline seisund ja vaid 40 %-l hea ökoloogiline seisund või potentsiaal[10]. Seisundile avaldavad suurt mõju mõningad konkreetsed saasteained, kõige sagedamini elavhõbe[11]. Elavhõbeda ja teiste saasteainete heite vähendamiseks võetakse nii ELi kui ka rahvusvahelisel tasandil meetmeid, tänu millele on olukord mõningate ainete tasemega paranenud.

Võrreldes 2009.–2015. aasta tsükliga on paranenud vaid mõne veekogu seisund. Selle põhjusteks võivad olla järgmised asjaolud: survetegurid tehakse kindlaks liiga hilja, tõhusate poliitikameetmete kavandamiseks on vaja rohkem aega, meetmeid võetakse liiga aeglaselt, keskkonna reageerimine võtab aega, enne kui meetmed mõju avaldavad, aga ka rangemad kvaliteedistandardid ning parem jälgimine ja aruandlus, mis näitavad, et veekogud, mille seisundiks määrati varem „teadmata“, on tegelikult ebarahuldavas seisus.

Üldiselt on veepoliitika raamdirektiivi rakendamiseks tehtud suuri jõupingutusi. Positiivset mõju on avaldanud ka teiste direktiiviga tihedalt seotud ELi õigusaktide parem rakendamine. See kehtib eelkõige asulareovee puhastamise direktiivi, nitraadidirektiivi ja tööstusheidete direktiivi ning kemikaale käsitlevate ELi õigusaktide kohta.

Euroopa Keskkonnaameti aruandes järeldatakse, et Euroopa vetele avaldavad jätkuvalt suurt survet nii hajusallikatest (nt põllumajandusest ja transporditaristust) kui ka punktallikatest (nt tööstusest või energiatootmisest) pärit reostus, ülemäärane veevõtmine ja mitmesugusest inimtegevusest tulenevad hüdromorfoloogilised muutused.

4.1 Hindamine riiklikul ja piirkondlikul tasandil

Veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide saavutamise oluline eeltingimus on nõuetekohane **haldamine** valgala tasandil. Nüüdseks on kõik liikmesriigid määranud pädevad asutused, sageli mitut liiki asutused, ja rõhutavad nendevahelise kooskõlastamise tähtsust. Kasutati mitut viisi sidusrühmadega konsulteerimiseks. Olemas on palju alalisi nõuandvaid asutusi. Aruannete kohaselt muudeti sidusrühmadega konsulteerimise tulemusel veemajanduskavade projekte, kuid mitte alati ei ole selge, kuidas nende panus vastu võetud veemajanduskavasid mõjutas.

[9] https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water

[10] Oluliselt muudetud veekogu ja tehisveekogu puhul on eesmärk saavutada hea ökoloogiline potentsiaal.

[11] Muud üldlevinud, püsivad, bioakumuleeruvad ja toksilised ained, mis takistavad hea keemilise seisundi saavutamist, on polübroomitud difenüüleetrid, tributüültina ja teatavad polütsüklilised aromaatsed süsivesinikud (benso(a)püreen, benso(g,h,i)perüleen, indeno(1,2,3-c,d)püreen, benso(b)fluoranteen ja benso(k)fluoranteen).

Liikmesriigid peavad esitama iga **valgalapiirkonna** kohta selle omaduste analüüsi, mis hõlmab inimtegevuse mõju läbivaatamist ja veekasutuse majanduslikku analüüsi. Seda **iseloomustust** tuleb ajakohastada iga kuue aasta tagant. Samuti tuleb märkida iga veekogu piirid ja asukoht. Sellist kirjeldust tuleb kontrollida ja ajakohastada iga tsükli ajal ning tuua esile vee seisundit mõjutavate surveteguri te ja mõju muutused. Kirjeldust muudeti ligikaudu neljal korral kümnest, tihti ilma konkreetse selgituseta. Oluliste surveteguri te kirjeldused on tänu paremini kindlaksmääratud kriteeriumitele üldiselt selgemad. Sellele vaatamata on veel arenguruumi, sest suure osa veekogude kohta anti teada inimtegevusest tingitud tuvastamata mõjust ja surveteguri te (eriti hüdromorfoloogiliste surveteguri te) teadmata põhjustest.

Tehtud on mõned metoodilised parandused, mis võimaldavad lihtsamini jälgida edasiminekut ja võrrelda andmeid seoses sellega, et määrata kindlaks, millal saab vastavalt veepoliitika raamdirektiivile otsustada, et oluliselt muudetud veekogu või tehisveekogu on saavutanud **hea ökoloogilise potentsiaali**.

Seoses **pinnaveekogude ökoloogilise ja keemilise seisundi jälgimise ja hindamisega** on pilt mõõdetud parameetrite ja tulemuste võrreldavuse seisukohast kirju. Kogu ELis on prioriteetsete ainete seire[12] nii veekogude protsendi kui ka ainete arvu poolest väga erinev. Enamik liikmesriike tegi seiret kõigi prioriteetsete ainete suhtes, mis on kindlaks tehtud kui ained, mida lastakse nende valgalapiirkondadesse. Kõik liikmesriigid esitasid selliste kahjulike ainete heite, keskkonda laskmise ja kao andmikud, kuid vaid mõned neist olid täielikud.

Kuni 2018. aasta alguseni puudus paljudel veekogutüüpidel ametlik ühine interkalibreerimissüsteem,[13] mistõttu on veekogude võrdlemine käesolevas teises aruandlustsüklis endiselt väga keeruline.

Sellele vaatamata on olnud võimalik määrata kindlaks peaaegu kõigi veekogude seisund ja see on varasemat ebakindlust palju vähendanud. Kuid ökoloogilise seisundi seires esineb endiselt olulisi lünki.

Üldiselt on kvaliteedielementide seire kõigis veekategooriates parimal juhul ebaühtlane, tuginedes liialt mitme erineva veekogu rühmitamisele ja eksperdihinnangule, mitte iga asjaomase veekogu põhjalikumale hindamisele veepoliitika raamdirektiivi konkreetsete parameetrite alusel. Vaja on veel pingutada selle nimel, et asjakohased seirevõrgud saavutaksid piisava ruumilise ulatuse ja hindamise usaldusväärsuse.

Põhjaveekogumite kvantitatiivse ja keemilise seisundi seire ja hindamine on paranenud, kuigi paljudel puuduvad endiselt nõuetekohased seirekohad. Siinjuures täiendab veepoliitika raamdirektiivi põhjavee direktiiv, milles on esitatud eelkõige asjakohaste saasteainete loetelu, läviväärtused ja keemilise seisundi hindamise suundumused. Mõlemad direktiivid toimivad koos muude ELi õigusaktidega, nagu joogiveedirektiiv ja nitraadidirektiiv. Keemilise seisundi seire ei ole endiselt normikohased – paljude põhjaveekogumite suhtes seiret ei tehta või jälgitakse vaid teatavat osa põhiparameetritest.

Veepoliitika raamdirektiivi artiklis 4 ette nähtud erandid[14] hõlmavad praegu ligikaudu pooli Euroopa veekogusid. See puudutab eelkõige looduslikke veekogusid, kuid järjest enam

[12] Ained, mis põhjustavad veekeskkonnale või veekeskkonna kaudu märkimisväärset ohtu ja mis on loetletud keskkonnakvaliteedi standardite direktiivis.

[13] Komisjoni 12. veebruari 2018. aasta otsus (EL) 2018/229.

ka oluliselt muudetud ja tehisveekogusid, lisaks uutele füüsilistele muutustele. Ehkki selliste erandite põhjendused on üldiselt paranenud, näitab nende püsivalt ulatuslik kasutamine vajadust veel kõvasti pingutada, et saavutada 2027. aastaks hea seisund või potentsiaal. Siiski – ja arvestades ka seda, mida samas artiklis nõutakse – näitavad esitatud andmed, et liikmesriigid peavad paremini tagama, et erandi kohaldamine ühe veekogu suhtes ei välista alaliselt ega sea ohtu keskkonnaeesmärkide saavutamist muudes veekogudes (artikli 4 lõige 8), ja tagama vähemalt samasuguse kaitsetaseme nagu ette nähtud ELi muudes keskkonnaalastes õigusaktides (artikli 4 lõige 9).

Veepoliitika raamdirektiivi kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama hea seisundi õigeaegseks saavutamiseks **meetmeprogrammi**[15]. Seoses veekogudega, mida mõjutab **vee võtmine**, on peamised meetmed üldiselt kindlaks määratud, kuid nende rakendamine on kogu Euroopas ebaühtlane ja seetõttu väheneb surve aeglaselt. Asjaolu, et enamik liikmesriike teeb väikeses koguses veevõtu kontrolli või registreerimise suhtes erandi, võib põhjustada probleeme. Kontrolli ja registreerimise puudumine võib tekitada muret eelkõige liikmesriikides, kus on juba veepuuduse probleemid, ja veekogudes, millel on kogusega probleeme.

Liikmesriigid tegid enamikus valgalapiirkondades kindlaks, et üks enim märkimisväärset survet põhjustav tegur on **põllumajandusest** tulenev mõju, mis toob endaga kaasa võimaliku halvenemise või keskkonnaeesmärkide saavutamata jätmise ohu nii ülemäärase veevõtu kui ka hajureostuse näol. Põhimeetmed[16] on tavaliselt kehtestatud. Pooltel juhtudest ei ole tehtud eelhindamist selle kohta, mil määral piisab võetud meetmetest, et kõrvaldada hea seisundi saavutamist takistavad puudused. Palju sõltub ka mõjust, mida avaldavad vabatahtlikud meetmed, sageli ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) kontekstis. Et muuta keskkonnaeesmärgid rangemaks, kehtestatakse uut ÜPPd käsitlevates komisjoni ettepanekutes põllumajandustootjatele kohustuslikud nõuded[17]. Peale selle võetakse sekkumisstrateegias, mille liikmesriigid on määranud kindlaks oma ÜPP strateegiakavas, arvesse veemajanduskavades kindlaks tehtud vajadusi ja see aitab saavutada veepoliitika

[14] Artikli 4 lõikes 4 on ette nähtud hea seisundi või potentsiaali saavutamiseks seatud 2015. aasta tähtaja (mis on sätestatud artikli 4 lõikes 1) pikendamine. Artikli 4 lõikes 5 lubatakse leebemate eesmärkide saavutamist. Artikli 4 lõikes 6 lubatakse veekogude seisundi ajutist halvenemist. Artikli 4 lõikes 7 sätestatakse tingimused, mille korral võib seisundi halvenemine või veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide täitmata jätmine olla lubatud, et hoida ära pinnaveekogu füüsiliste omaduste uusi muutusi või põhjaveekogumi taseme muutumist või väga hea seisundi muutumist heaks seisundiks inimeste uue püsiva arendustegevuse tagajärjel.

[15] Järgmised vahearuanded kavandatud meetmeprogrammide rakendamise kohta tuleb esitada komisjonile 22. detsembriks 2018.

[16] Igale valgalapiirkonnale kehtestatakse meetmeprogramm, et lahendada olulisi kindlakstehtud probleeme ja võimaldada saavutada artikli 4 eesmärgid. Meetmeprogrammid hõlmavad minimaalseid põhimeetmeid ja kui eesmärkide täitmiseks vaja, siis ka täiendavaid meetmeid.

[17] Eelkõige uus kohustuslik nõue nr 1, mis on seotud direktiiviga 2000/60/EÜ: artikli 11 lõike 3 punktid e ja h, mis on seotud fosfaatide hajureostusallikate kontrollimise suhtes kohaldatavate kohustuslike nõuetega, kohustuslik majandamisnõue (SMR) nr 2 nitraadidirektiivis sätestatud kohustuste kohta, GAEC 2 märg- ja turbaalade asjakohase kaitse kohta, GAEC 4 puhverribade kohta, GAEC 5 põllumajandusettevõtte säästlikku toitainekasutust soodustava abivahendi kasutamise kohta ja GAEC 7 katmata mulla puudumise kohta kõige kriitilisemal perioodil.
GAEC: maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisund https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_en

raamdirektiivi eesmärke. Vajaduse korral tuleb liikmesriikidel pakkuda lisatoetust täiendavatele veekaitsemeetmetele mitmesuguste vabatahtlike kavade kaudu[18].

Üldiselt on kehtestatud ka põhimeetmed, mille abil vähendada **muudest sektoritest kui põllumajandusest** (näiteks tööstusest või energiatootmisest) tulenevat survet. Need on enamikul juhtudest konkreetsed meetmed, mille abil tegeletakse saasteainetega, mis põhjustavad vajakajäämisi keemilises või ökoloogilises seisundis, näiteks meetmed, millega vähendatakse teatavate saasteainete juhtimist vette või lõpetatakse see. Kuid vaja on suuremat edasiminekut.

Veekogude olemasolevate füüsiliste muutuste kohta teatas enamik liikmesriike meetmetest (kalatrepid, struktuuride kaotamine jms), mille eesmärk on vähendada märkimisväärsete **hüdromorfoloogiliste survetegurite** negatiivset mõju keskkonnale. Olemas on ka selgem seos meetmete, survetegurite ja veekasutuse või majandussektorite vahel. Täpsemalt tuleb kindlaks määrata minimaalne ökoloogiline vooluhulk ja seda paremini rakendada ning vaja on tagada jõevoolu tõkestamatus ja setete nõuetekohane haldamine.

Paljud liikmesriigid on täiendanud oma **veehinna kujundamise** poliitikat, täites vee eeltingimuse, mis on sätestatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde käsitlevas ühissätete määruses perioodiks 2014–2020. Veeteenuste kulude katmise summasid arvutades on astutud samme veeteenuste määratlemiseks, rahaliste kulude arvutamiseks, mõõtmiseks, **majandusanalüüsi** tegemiseks ning keskkonna- ja ressursikulude hindamiseks. Kuid endiselt esineb märkimisväärseid puudusi nende majandusanalüüsi parandatud elementide rakendamisel konkreetsete meetmetena ning keskkonna- ja ressursikulude hindamise ja integreerimise suhtes ühtlustatuma käsitlusviisi saavutamisel. Veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide täitmiseks tuleb suurendada investeeringuid. Meetmeprogrammi majandusliku toetamise edendamine aitaks oluliselt lihtsustada veega seotud otsuste tegemist ja suurendada investeeringuid.

Vähe on saavutatud edu **joogivee kaitsealade** ja **looduskaitsealade** osas. Hinnates 1998. aasta joogivee direktiivi sidusust veepoliitika raamdirektiiviga, tuvastati seose puudumine joogiveevarude kaitsmise küsimuses. Seetõttu kehtestatakse 2018. aasta ettepanekus joogivee direktiivi uuesti sõnastamise kohta riskipõhine käsitlus alates vee võtmisest kuni tarbija veekasutuseni, parandades samal ajal liikmesriikide asutuste ja veekäitlejate vahelist suhtlust, et tagada veemajandustsükli täielikkus. Ettepaneku eesmärk on parandada kahe direktiivi vahelist sidusust ja tagada nii põhimõtte „saastaja maksab“ kui ka ettevaatuspõhimõtte kohaldamine.

Suure osa kaitsealade suhtes puudub näiteks seisundit ja survetegureid puudutav teave ega ole seatud ühtegi eesmärki. Aruandlus seire kohta, mis käsitleb konkreetselt kaitsealasid, sealhulgas karpe, on väga piiratud ja puudub vahel üldse.

Ligikaudu pooled liikmesriigid pidasid vee majandamise oluliseks osaks **põuda**. Põua mõju leevendamise üks peamisi meetmeid on põuaohjekava, kuid mitte kõigis asjaomastes valgalapiirkondades ei olnud seda vastu võetud.

Kolmanda tsükli veemajanduskavade jaoks peaksid liikmesriigid tegema järgmist:

[18] Liikmesriigid peavad pakkuma ÜPP esimese samba raames toetust vabatahtlikele keskkonnakavadele, et põllumajandustootjad saaksid kasutada keskkonnale ja kliimale kasulikke põllumajandustavasid. Peale selle on teise samba raames endiselt kohustuslik pakkuda toetust põllumajanduse kliimakohustuste täitmiseks.

- jätkuvalt parandama sidusrühmade kaasamist, sealhulgas soodustama nende aktiivset osalust kavandamisprotsessis ja arvestama nende kaastööd veemajanduskavades;

- tegema konkreetsete survetegurite ja veekogude puhul selgelt kindlaks hea seisundi saavutamist takistavad puudujäägid ning koostama nende kõrvaldamiseks sihipärased meetmeprogrammid, neid rahastama ja ellu viima;

- vähendama eranditele tuginemist, et tagada veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide täitmine, ning parandama kasutatud põhjenduste läbipaistvust;
- tagama kulude katmist käsitleva artikli 9 nõuetekohase rakendamise, sealhulgas keskkonna- ja ressursikulude arvutamise ning arvesse võtmise kõigi tegevuste puhul, millel on märkimisväärne mõju veekogudele, ja meetmeprogrammi toetava majandusanalüüsi.

4.2 Piiriülene koostöö veepoliitika raamdirektiivi raames

Veepoliitika raamdirektiivi kohaselt peavad liikmesriigid kooskõlastama omavahel tegevust riigipiire ületavate valgalapiirkondade suhtes ja tegema vajaduse korral mõistlikke jõupingutusi ka koos kolmandate riikidega. Paljud Euroopa jõed, sealhulgas näiteks Rein ja Doonau, ületavad ELi piire. Koostöö määr on erinev. Tavaliselt on sõlmitud rahvusvaheline leping, sageli on loodud ka rahvusvaheline koordineeriv asutus, kuid harvem on koostatud ühine veemajanduskava. Vaid mõnel valgalapiirkonnal ei ole ühtegi neist.

Võrreldes esimese tsükliga oli üldiselt haldusstruktuure rohkem formaliseeritud, rohkem oli koostatud rahvusvahelisi veemajanduskavasid ning parandatud oli tulemuste võrreldavust ja käsitluste ühildatavust surveteguritele reageerimisel.

4.3 Probleemid, mida ei saa lahendada liikmesriigi tasandil

Veepoliitika raamdirektiivi artikli 12 kohane menetlus probleemide jaoks, mida ei saa lahendada liikmesriigi tasandil, algatati ühel korral. Taani rõhutas 2016. aastal, et veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide täitmiseks peavad teised liikmesriigid võtma meetmeid, et vähendada lämmastikusisaldust ühistes veekogudes. Kui komisjonil paluti sekkuda, toonitas ta, et veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide saavutamise eest vastutavad eelkõige liikmesriigid, ning märkis, et artiklis 3 on ette nähtud tegevuse kooskõlastamine valgalapiirkondades, sealhulgas rahvusvahelistes valgalapiirkondades. Ta soovitas kasutada kõigepealt ära kahepoolse koostöö võimalused, kaasa arvatud merestrateegia raamdirektiivi raames.

ÜLEUJUTUSTE DIREKTIIV – TÄHELEPANEKUD ESIMESE TSÜKLI ÜLEUJUTUSRISKI MAANDAMISE KAVADE KOHTA

5.1 Hindamine riigi tasandil

Inimeste varasemad valikud, mis on aga ka tänapäeval veel laialt levinud, on üleujutuste esinemise ja mõju suhtes määrava tähtsusega[19] ning on tõendeid, et suurte üleujutuste arv on

[19] Majandustegevus lammidel või rannikualadel, vett kinnipidavate pindade vähenemine, sekkumised vooluveekogudesse või nende ümbrusesse ning inimtegevusest põhjustatud kliimamuutused toovad kõik kaasa üleujutuste tõenäosuse ja kahjulike tagajärgede suurenemise.

aastate jooksul kasvanud[20]. Prognoosid annavad põhjust muretsemiseks: kui olukorraga ei kohanduta (st kui eeldada, et jätkub praegune kaitse jõgede üleujutuste vastu ja üleujutusi esineb kuni sada korda aastas), suureneb kliima- ja sotsiaal-majanduslikest muutustest ELile tulenev kahju prognooside kohaselt 6,9 miljardilt eurolt aastas 2020. aastaks 20,4 miljardile eurole aastas, 2050. aastaks 45,9 miljardile eurole aastas ja 2080. aastaks 97,9 miljardile eurole aastas[21]. Seepärast on loogiline, et 27 liikmesriiki 28st lisasid üleujutused oma riiklikesse riskihinnangutesse peamise riskina[22].

Üleujutusriski maandamise kavade kui üleujutuse võimalike kahjulike tagajärgede vähendamise haldusvahendi kehtestamine oli kolmas samm üleujutuste direktiiviga kasutusele võetud üleujutusriski maandamise tsüklilises käsitluses. Enne seda tegid liikmesriigid 2011. aastal esialgsed üleujutusriski hindamised[23] ning koostasid 2013. aastal üleujutusohu ja üleujutusriski kaardid.

Terviklikkuse seisukohast vaadatuna esitasid peaaegu kõik liikmesriigid oma üleujutusriski maandamise kavades teabe oma esialgsete üleujutusriski hindamiste ning üleujutusohu ja üleujutusriski kaartide kohta tehtud järeldustest. Kõik liikmesriigid olid seadnud üleujutusriski maandamise eesmärgid ja 26st hinnatud liikmesriigist 20-l on need kas riigi tasandi eesmärgid või on kohandatud riigi tasandi eesmärke piirkondlikele/kohalikele oludele. Osa on kehtestanud mõned üldisemad eesmärgid, teised on esitanud suurema arvu üksikasjalikumaid eesmärke. Kõik liikmesriigid on lisanud meetmed eesmärkide täitmiseks. Kuid mitte kõik eesmärgid ei ole piisavalt üksikasjalikud, et nende täitmist saaks jälgida, ja mitte kõik meetmed ei ole eesmärkidega selgelt seotud; kokkuvõttes võivad need puudused tekitada probleeme teises tsüklis (2016–2021), kui liikmesriigid peavad edusamme hindama.

Meetmete arv on liikmesriigiti väga erinev, alustades mõnest konkreetsest meetmest ja lõpetades tuhandete meetmerühmadega. Ligikaudu pooled meetmetest on seotud ennetamise ja valmisolekuga, umbes 40 % kaitsega üleujutuste kahju eest ja ülejäänud 10 % taastumisega. Seoses mittestruktuuriliste algatustega[24] osutatakse kõigis hinnatud üleujutusriski maandamise kavades ruumiplaneerimisele. Kõik hinnatud 26 liikmesriiki on lisanud mõnda üleujutusriski maandamise kavasse või kõigisse neist looduspõhised lahendused kas projektide või eeluuringutena. Ehkki üleujutuste direktiivis ei käsitleta kindlustuskaitset üleujutusriski vastu, nimetatakse üle pooltes hinnatud üleujutusriski maandamise kavades vähemalt mõnda seotud meedet, sealhulgas teadlikkuse suurendamist.

Kõik liikmesriigid esitasid teabe meetmete prioriseerimise kohta või nende rakendamise ajakava. Selgituseks – ligikaudu 10 % teavitatud meetmetest olid kriitilise tähtsusega, 60 % väga tähtsad või tähtsad, 20 % keskmise tähtsusega ja ülejäänud vähetähtsad. 26st hinnatud liikmesriigist 19 oli mõningal määral analüüsinud meetmete kulusid ja tulusid. Peaaegu kõigil

[20] Kundzewicz, Zbigniew W., Pińskwar, Iwona ja Brakenridge, G. Robert (2012) „Large floods in Europe, 1985–2009“, *Hydrological Sciences Journal*.

[21] Rojas et al. (2013) „Climate change and river floods in the EU: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation“, *Global Environmental Change*, vol. 23, 1737–1751, kättesaadav aadressil http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#

[22] Komisjoni talituste töödokument „Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face“ (Euroopa Liidu võimalike looduslike ja inimtekkeliste katastroofide riskide ülevaade), {SWD(2017) 176 final} https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/285d038f-b543-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en

[23] ELis on ligikaudu 8 000 võimaliku olulise üleujutusriskiga piirkonda.

[24] Meetmed, mis ei hõlma tsiviilrajatisi.

oli töötatud välja riiklik käsitlus[25]. Vähem liikmesriike (11) kasutas kulude-tulude analüüsi kõigi hinnatud majandamisüksuste[26] puhul. 26st liikmesriigist 21 osutavad kõigi majandamisüksuste või vähemalt mõne puhul sõnaselgelt kooskõlastamisele veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 keskkonnaeesmärkidega.

Ligikaudu pooled hinnatud liikmesriikidest koostasid võimalike üleujutusmeetmete kulude prognoosi, kuid paljudel juhtudel ei hõlmanud see kõiki üleujutusriski maandamise kavasid või meetmeid. 26st liikmesriigist 23 määrasid enamikus üleujutusriski maandamise kavades kindlaks rahastamisallikad, kuid paljudel juhtudel olid need võimalikud üldised rahastamisallikad, nt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid.

Kasutati mitmesuguseid üldsuse ja sidusrühmadega konsulteerimise kanaleid ja üldiselt osales esimese tsükli üleujutusriski maandamise kavade koostamises palju eri sidusrühmi, kuid mitte alati ei olnud selge, kuidas mõjutas nende panus üleujutusriski maandamise kavasid, mis võeti vastu eri haldustasanditel ja mitmesuguste õigusaktide kaudu.

Teise tsükli üleujutusriski maandamise kavade puhul peaksid liikmesriigid tegema järgmist:

- siduma meetmete rakendamise selgelt eesmärkide saavutamisega, et oleks võimalik hinnata edusamme alates teisest tsüklist;

- määrama kindlaks konkreetsed rahastamisallikad, et tagada meetmete rakendamine.

5.2 Kliimamuutuste mõju

Järjest enam on tõendeid, et kliimamuutused avaldavad suures osas Euroopas olulist mõju üleujutuste esinemisele ja tõsidusele[27]. Rohkem kui pooled liikmesriigid võtsid kliimamuutusi arvesse esialgsete üleujutusriski hindamiste ning üleujutusohu ja üleujutusriski kaartide etappides. Hinnatud üleujutusriski maandamise kavade ja liikmesriikide aruannete põhjal selgub, et 26st liikmesriigist 24 võttis arvesse vähemalt mõningaid aspekte ja kümme esitas tõendeid, et kliimamuutuste mõju võeti arvesse. 14 liikmesriiki käsitles oma üleujutusriski maandamise kavades tuleviku kliimastsenaariumeid, kuid erineva ajalise ulatusega (ligikaudu pooled stsenaariumit kuni aastani 2050 ja pooled kuni aastani 2100). Vähem kui pooltes osutatakse kohanemise riiklikele strateegiatele, mille liikmesriigid on koostanud kliimamuutustega kohanemise ELi strateegia raames. Ligikaudu veerand liikmesriikidest osutas sellistele riiklikele strateegiatele kõigis hinnatud üleujutusriski maandamise kavades; mõned liikmesriigid olid osutanud sellele mõnes hinnatud kavas, kuid mitte kõigis.

Teise tsükli üleujutusriski maandamise kavade puhul peaksid liikmesriigid tegema järgmist:

- kooskõlas üleujutuste direktiivi artikliga 14 arvestama kliimamuutuste tõenäolist mõju üleujutuste esinemisele ja kohandama sellele vastavalt meetmeid, kasutades

[25] Euroopa Komisjon tegi 2017. aasta novembris ettepaneku tugevdada ELi kodanikukaitse mehhanismi, edendades ELi kollektiivset reageerimist liikmesriikide suutlikkust täiendava suutlikkusvahendite reservi (nimetusega „rescEU“) väljatöötamisega ning parandades mehhanismis osalevates liikmesriikides õnnetuste ennetamist ja nendeks valmisolekut (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6766_et.htm).

[26] Majandamisüksused langevad enamikus liikmesriikides kokku veepoliitika raamdirektiivi kohaste valgalapiirkondadega. Liikmesriigid on määranud üleujutuste direktiivi rakendamiseks kokku 196 majandamisüksust.

[27] Valitsustevahelise kliimamuutuste rühma 2018. aasta oktoobri aruandes märgiti, et prognooside kohaselt on üleujutused globaalse soojenemise korral 1,5 °C võrra oluliselt väiksemad kui soojenemise korral 2 °C võrra, ehkki prognoositud muutused tekitavad piirkondlikult erinevaid riske (http://www.ipcc.ch/report/sr15/).

asjakohasel viisil ELi modelleerimisvahendeid, näiteks neid, mis on kättesaadavad Copernicuse kliimamuutuste teenuse[28] abil;

- arvestama kliimamuutustega kohanemise riiklikke strateegiaid ja viima kavad nende meetmetega kooskõlla.

5.3 Piiriülene koostöö üleujutuste direktiivi raames

Üleujutuste direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid piiriülestes valgalapiirkondades tegevust üksteisega kooskõlastama ja püüdma seda teha ka kolmandate riikidega. Kui kooskõlastamisstruktuurid olid loodud, kehtestati rahvusvahelise üleujutusriski maandamise kava väljatöötamisel alati üleujutusriski maandamiseks ühised eesmärgid ja peaaegu alati määrati kindlaks mitu kooskõlastatud meedet. Mõne valgala puhul (nagu Doonau, Rein, Elbe ja Odra), kus oli loodud jõekomisjon, toimus ulatuslik avalik konsulteerimine; kliimamuutuste arvestamine valgala tasandil on põhjalikum, kui kooskõlastamine kuulub jõekomisjoni ülesannete hulka.

Liikmesriigid, kellel on piiriülesed valgalad, peaksid järgmise tsükli jaoks tegema järgmist:

- arendama veelgi ühiseid käsitlusi, arvestades valgala tasandil riigipiirist kaugemal võetavate üleujutusriski vähendamise meetmete mõju üles- ja allavoolu, ja edendama rahvusvaheliste avalike konsultatsioonide tava.

6. JÄRELDUSED

Üldiselt on teadmised veepoliitika raamdirektiivist ja seda käsitlev aruandlus võrreldes eelmise tsükliga oluliselt paranenud. Suurem arv liikmesriike esitas aruande õigel ajal ja aruanded sisaldasid põhjalikumat, asjakohasemat ja usaldusväärsemat teavet.

Aruannete kohaselt suureneb järk-järgult vastavus veepoliitika raamdirektiivi eesmärkidega. Ehkki paljudes liikmesriikides võeti häid poliitikameetmeid ja tehti mitmeid rahalisi investeeringuid, võtab veekvaliteedi paranemine paljudes valgalades veel aega. Kuigi suur osa põhjaveekogumitest on saavutanud hea seisundi, on pinnaveekogudest hea seisund vähem kui pooltel, ehkki mitme peamise kvaliteedielemendi ja ainega seotud suundumused on positiivsemad.

Veepoliitika raamdirektiivi ja seotud direktiivide eesmärkide täielikuks täitmiseks on veel vaja palju teha, eelkõige liikmesriikidel. Liikmesriikidele on kasulik kõigi asjakohaste turu- ja kodanikuühiskonna osaliste suurem osalemine, et tagada põhimõtte „saastaja maksab“ parem täitmine. ELi vahenditest toetatakse ka edaspidi neid rakendamispüüdlusi, sealhulgas teadusuuringuid ja innovatsiooni ning veeteenuste digitaalse ühtse turu[29] saavutamiseks tehtavaid püüdlusi[30]. Praegu näib olevat väga keeruline täita veepoliitika raamdirektiivi eesmärgid täielikult 2027. aastaks, pärast mida on erandite kasutamise võimalused piiratud. Aruanded näitavad, et ehkki kuni 2021. aastani võetakse täiendavaid meetmeid, on pärast 2021. aastat vaja võtta palju muid meetmeid.

[28] https://climate.copernicus.eu/

[29] Mida on kirjeldatud digitaalse ühtse turu veeteenuste tegevuskavas: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ict4wateractionplan2018.pdf

[30] Asjakohased projektid, mille raames arendatakse selliseid lahendusi nagu otsustamise tugisüsteemid vee kvaliteedi ja kvantiteedi mõõtmiseks, veeteabesüsteemide koostalitlusvõime ELi ja riiklikul tasandil ning veevarude majandamise tõhusus, on esitatud klastris ICT4Water: https://www.ict4water.eu/

Üleujutuste direktiivi puhul on astutud väga olulisi samme. Kuigi tegemist on esimeste üleujutusriski maandamise kavadega, on selge, et kõik liikmesriigid on üleujutusriski maandamise kontseptsiooni põhimõtted omaks võtnud, isegi kui tegelikkuses rakendamise üksikasjalikkus on erinev. Et saavutada üleujutuste direktiivi peamine eesmärk – vähendada märkimisväärsete üleujutuste võimalikke kahjulikke tagajärgi –, tuleb liikmesriikidel järgmistes tsüklites pidevalt pingutada.

Komisjon võtab vajaduse korral koos liikmesriikidega käesolevas aruandes ja sellele lisatud dokumentides esitatud soovituste suhtes järelmeetmeid, et tagada veepoliitika raamdirektiivi ja üleujutuste direktiivi nõuete parem rakendamine. Samuti püütakse tõhustada selliste õiguslike kohustuste täitmist, mis käsitlevad peamisi veekeskkonnale survet avaldavaid tegureid, näiteks need, mis tulenevad nitraadidirektiivist ja asulareovee puhastamise direktiivist.

Lisaks jätkuvale koostööle liikmesriikidega teeb komisjon koostööd ka kodanike ja kõigi asjaomaste sidusrühmadega, et edendada nõuete täitmist, muu hulgas keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamise kaudu. Võimaluse korral ühtlustatakse või lihtsustatakse aruandlust veelgi. Tähelepanu pööratakse uutele saasteainetele, näiteks mikroplastile ja ravimitele.

Käesolevat aruannet võetakse arvesse ELi veealaste õigusaktide käimasoleva toimivuskontrolli ja asulareovee puhastamise direktiivi hindamise raames. Samuti aitab see hinnata edusamme, mis on tehtud ELi seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammi ja ülemaailmse kestliku arengu tegevuskava 2030 eesmärkide saavutamisel.

Euroopa veekogusid mõjutavad üha enam kliimamuutused. ELi veealaste õigusnormide täitmine aitab juba praegu muutuva kliima mõjuga toime tulla, ennetades rohkem põudasid ja üleujutusi. ELi veepoliitika võib aidata kliimamuutusi olulisel määral leevenda, kui tõhusaid meetmeid võetakse juba praegu.