EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 15.12.2021
COM(2021) 970 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

veepoliitika raamdirektiivi (2000/60/EÜ), keskkonnakvaliteedi standardeid käsitleva direktiivi (2008/105/EÜ, muudetud direktiiviga 2013/39/EL) ja põhjavee direktiivi (2007/60/EÜ) rakendamise kohta

Kavandatud meetmeprogrammide elluviimine
Uued prioriteetsed ained
Esialgse üleujutusriski hinnang ja võimaliku olulise üleujutusriskiga piirkonnad

{SWD(2021) 970 final} - {SWD(2021) 971 final}

1. Sissejuhatus

Euroopa rohelise kokkuleppe[1] vastuvõtmisega on EL astunud otsustavaid samme, et tegeleda üheaegsete ja omavahel seotud kriisidega, nimelt kliimamuutuste, terviseriskide, elurikkuse kadumise ja kogu keskkonna saastumisega. Kriisidele reageerimisel mängib keskset rolli veekvaliteedi ja -kvantiteedi kestlik juhtimine, mis tugineb olemasolevale õigusraamistikule ning Euroopa rohelise kokkuleppe ja sellest tulenevate algatuste nõudlikule rakendamisele. Rahastamisvahendid, mis on nüüd kättesaadavad liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavade rakendamiseks, on lisatoetus, mis aitab neil tegeleda magevee kvaliteeti ja kvantiteeti mõjutavate praeguste koormustega ning seega ergutab ka üleminekut puhtale süsinikuvabale Euroopa ringmajandusele, milles austatakse põhimõtet „ära tekita kahju“.

2021. aastal oli Euroopa taas kord tunnistajaks veega seotud juhtumite äärmuslikele mõjudele, mida raskendasid kliimamuutuse tagajärjed: tohutud üleujutused Reini ja Maasi vesikondades ning enneolematud kuumalained ja metsapõlengud põhjustasid traagilisi inimelude kaotusi ja miljardite eurode ulatuses kahjusid. Kuigi need juhtumid on vaid osaliselt seotud nõuetekohase veepoliitikaga, juhivad need tähelepanu sellele, kui oluline on täiustada magevee majandamist, seda pikaajaliselt ja ka riigipiiride üleselt.

Veepoliitika raamdirektiiviga[2] nähakse ette Euroopa veepoliitika põhiraamistik ja üldeesmärgid ning kõigi pinna- ja põhjavete hea seisundi saavutamine. Keskkonnakvaliteedi standardeid käsitlev direktiiv[3] ja põhjavee direktiiv[4] täiendavad veedirektiivi vastavalt pinnavee ja põhjavee standardite valdkonnas. ELi veealaste õigusaktide 2019. aasta toimivuskontrollis,[5] mis hõlmas neid kolme direktiivi ja üleujutuste direktiivi,[6] järeldati, et olemasolev õigusraamistik on eesmärgi saavutamiseks üldjoontes sobiv, kuid ruumi on ka täiustusteks. Toimivuskontrolli käigus järeldati, et veepoliitika raamdirektiivi ja üleujutuste direktiivi eesmärkideni jõudmine nõuab piisavat rahastust, kiiremat rakendamist ning nende eesmärkide paremat lõimimist valdkondlike õigusaktidega. Õigusaktides leiduvaid vajakajäämisi ja kemikaalidega seotud võimalikke meetmeid käsitletakse pooleliolevas mõjuhindamises, milles hinnatakse loetelusid, kus on esitatud põhja- ja pinnavees leiduvad ained[7].

Käesoleva aruande eesmärk on pakkuda täpsemaid teadmisi ning uurida, kuidas on kulgenud õigusaktide üldine rakendamine; aruandega valmistutakse ühtlasi hindama järgmise põlvkonna (2022–2027) veemajanduskavasid ja üleujutusriski maandamise kavasid.

---

[1] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_et

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

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/105/EÜ, mis käsitleb keskkonnakvaliteedi standardeid veepoliitika valdkonnas (ELT L 348, 24.12.2008, lk 84), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. augusti 2013. aasta direktiiviga 2013/39/EL (ELT L 226, 24.8.2013, lk 1).

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/118/EÜ, mis käsitleb põhjavee kaitset reostuse ja seisundi halvenemise eest (ELT L 372, 27.12.2006, lk 19).

[5] https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm.

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

[7] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12662-Integrated-water-management-revised-lists-of-surface-and-groundwater-pollutants_et.

See sisaldab komisjoni hinnangut viimati esitatud aruannetele, mida liikmesriigid on olnud kohustatud veega seonduvalt esitama. Need aruanded hõlmavad järgmist:

- edusammud veepoliitika raamdirektiivi kohaste meetmeprogrammide elluviimisel teises tsüklis (2016–2021);
- 2013. aastal keskkonnakvaliteedi standardeid käsitlevas direktiivis loetletud prioriteetsete ainete seire pinnavees;
- üleujutuste direktiivi esimese tsükli (2016–2021) esialgsete üleujutusriskide hinnangute läbivaatamine ja ajakohastamine.

2. Aruandlus

Veepoliitika raamdirektiivi kohast teist veemajanduskava (mille tähtaeg oli 2015. aasta detsembris) hindas komisjon 2019. aastal[8]. Meetmeprogrammide elluviimise vahearuannete tähtaeg oli 2018. aasta detsembris. Kolme aasta jooksul pärast veemajanduskavade hindamisaruannet peab komisjon vastavalt veepoliitika raamdirektiivi artiklile 18 teavitama parlamenti ja nõukogu edusammudest meetmeprogrammide elluviimisel. Kõik liikmesriigid on saatnud oma meetmeprogrammide rakendamise vahearuanded.

Vastavalt keskkonnakvaliteedi standardite direktiivile hinnatakse käesolevas aruandes, kuidas on rakendatud nõudeid seoses 12 uue ainega, mis lisati kokkuleppe kohaselt pinnavees esinevate prioriteetsete ainete hulka 2013. aastal. Konkreetselt nõutakse direktiivi 2008/105/EÜ (muudetud direktiiviga 2013/39/EL) artikli 3 lõike 1a punktis ii, et liikmesriigid koostaksid ja esitaksid komisjonile täiendavad seireprogrammid ning esialgsed meetmeprogrammid, mis hõlmavad uusi nimistusse lisatud aineid. Kõik liikmesriigid esitasid uute prioriteetsete ainete kohta aruanded.

Viimaks, mis puudutab üleujutuste direktiivi teist aruandlustsüklit, siis artikli 14 kohaselt pidid liikmesriigid oma esimese tsükli esialgsed üleujutusriski hinnangud läbi vaatama ja ajakohastama 22. detsembriks 2018. Komisjonile tuli aruanne esitada 22. märtsiks 2019. Oma esialgsete üleujutusriski hinnangute ajakohastustest andsid aru peaaegu kõik liikmesriigid[9].

3. Teine meetmeprogramm – vahehindamine

Veepoliitika raamdirektiivi artikliga 11 nõutakse liikmesriikidelt iga valgalapiirkonna kohta meetmeprogrammide väljatöötamist ning nende sisu selgitamist – sisu koosneks põhimeetmetest (artikli 11 lõige 3) ja täiendavtest meetmetest (artikli 11 lõige 4) ning vajaduse korral lisameetmetest (artikli 11 lõige 5).

Liikmesriikidel paluti anda aru nende peamiste meetmete elluviimise edusammudest. Peamised meetmed on tüüpilised meetmed, mida võetakse koormuse vähendamiseks, näiteks

[8] https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm.
[9] Mitu liikmesriiki ei esitanud aruannet tähtajaks. Aruannetega hilinemise tõttu on komisjon algatanud rikkumismenetlused. Praegu on pooleli üksnes kaks rikkumismenetlust.

jõgedest takistuste eemaldamine, reoveepuhastusrajatiste ajakohastamine, prioriteetsete ainete järkjärguline kõrvaldamine jne[10].

Meetmeprogrammide hindamine kajastab olukorda Euroopa veeteabesüsteemi (WISE) sisestatud andmete alusel. Võimaluse korral tehti eraldi analüüs veepoliitika raamdirektiivi artikli 11 lõike 3 kohaste põhimeetmete kohta ning veepoliitika raamdirektiivi artikli 11 lõike 4 ja lõike 5 kohaste täiendavate ja lisameetmete kohta.

2018. aasta veemajanduskavade ja meetmeprogrammide andmete otsene võrdlus ei ole sageli võimalik metodoloogiliste probleemide tõttu, näiteks muutused meetmetes, erinevad lähteaastad ja veekogu piiride muutumine. Siiski saab 2016. ja 2018. aastal esitatud ja 2021. aasta kohta tuletatud teabest kvantitatiivseid andmeid, mille põhjal meetmeprogrammide elluviimist hinnata. Neid andmeid kajastatakse käesolevas dokumendis ja seonduvas talituste töödokumendis võimalikult palju.

Üldine olukord

2016.–2021. aasta tsükli keskel oli meetmete elluviimine käsil kõigis liikmesriikides, mõnel juhul viivitustega. 2015. aasta meetmeprogrammidega võrreldes teatasid kõik liikmesriigid peamistest meetmetest ning mõned[11] viisid aruandluse lõpule ja nüüd on hõlmatud kõik nende valgalapiirkonnad. Enamik liikmesriike tegi mõningaid edusamme, selgitades iga olulise koormuse puhul välja heast seisundist lahutavad puudujäägid ning mis tasemel meetmeid on vaja rakendada hea seisundi saavutamiseks. Põhjalikumat analüüsi ja võrdlust võimaldavaid andmeid esitanud liikmesriikidest (18) on kolm liikmesriiki[12] saavutanud valgalapiirkondade korral 70–100 % eesmärkidest ja veel nelja liikmesriigi[13] puhul nähtub 30–80 % puhul näitajatest, et liigutakse eesmärgi poole puudujääk kaotada. Veel ühes liikmesriigis[14] on 25st valgalapiirkonna osas seatud eesmärgist täidetud 16. See on julgustav edasiminek, mis võimaldab meetmeid paremini välja selgitada ja tähtsuse järjekorda seada.

Neil liikmesriikidel, kes tuvastasid lisaks olulistele veel muid koormusi, on nendega tegelemiseks meetmed olemas, hea seisundi saavutamist takistavad puudused on enamasti välja selgitatud ning näitajad, mille abil määrata kindlaks nõutava meetme rakendamise tase, on välja töötatud.

[10] Peamiste meetmete loend vee raamdirektiivi 2022. aasta aruandlusjuhistes lk 387.
[11] Horvaatia, Kreeka, Sloveenia ja Taani.
[12] Eesti, Läti, Malta.
[13] Austria, Portugal, Prantsusmaa ja Tšehhi.
[14] Hispaania.

Liikmesriik	Valgla	Kõik meetmed ellu viidud	Kõik kavandatud meetmed ellu viidud	Mõned meetmed ellu viidud	Mõned kavandatud meetmed ellu viidud	Ükski meede ei ole ellu viidud
AT	3			3		
BE	8	1		5	1	1
BG	4			1	3	
CY	1			1		
CZ	3			3		
DE	10			10		
DK	4				4	
EE	3			3		
EL	14			14		
ES	25			25		
FI	8		8			
FR	14			7	7	
HR	2			2		
HU	1		1			
IE	3			3		
IT	8		1	3	4	
LT	4				4	
LU	2			2		
LV	4				4	
MT	1			1		
NL	4			4		
PL	10				10	
PT	10			9	1	
RO	1			1		
SE	5				5	
SI	2			2		
SK	2			2		

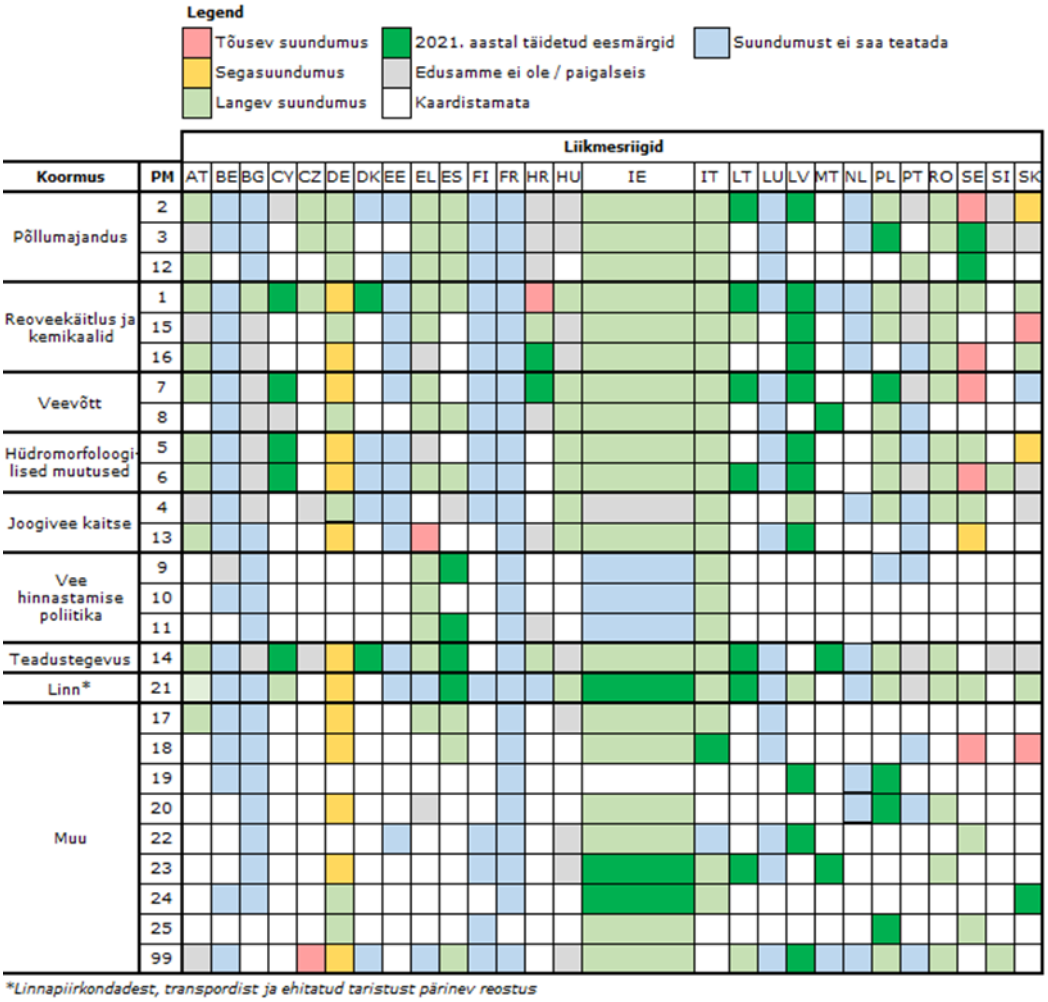
Tabel 1. Valgalapiirkondade seisund ja edusammud alates teisest veemajanduskavast.

Samuti teatasid liikmesriigid oma meetmeprogrammide elluviimisel tekkinud takistustest. Nagu allpool tabelis 2 osutatud, on kõige olulisemad takistused rahastuse nappus, viivitused ja juhtimine.

		Takistused							
Liikmesriik	Valgla	Juhtimine	Hilinemised	Rahastuse nappus	Mehhanismi puudumine	Meetmete puudumine	Ei ole kulutõhus	Äärmuslikud nähtused	Muu
AT	3								
BE	8		3	3	2				2
BG	4		4		1	1			
CY	1								
CZ	3	3	3	3	3		3	3	
DE	10		10	4	10	9	7	4	10
DK	4		4						4
EE	3		3	3	3				
EL	14		14						
ES	25	25	25	25	25				
FI	8			8	8				
FR	14	14	14	14	14				14
HR	2		2	2	2				
HU	1	1	1	1	1	1		1	1
IE	3	3		3			3		3
IT	8	5	5	8	7	1	2	6	
LT	4								
LU	2							1	2
LV	4			4				4	
MT	1		1						
NL	4		4	4			4		4
PL	10	3	3	3	3	4	4	2	5
PT	10		8	9			8	8	
RO	1		1	1	1		1		1
SE	5				5				
SI	2			2					
SK	2		2	2			2		2

Tabel 2. Meetmeprogrammide elluviimise takistused valgalapiirkondade kaupa

Tabelis 3 esitatakse kokkuvõtlikult eeldatavad suundumused eri koormustega seotud eesmärkide saavutamiseks ja asjaomased peamised meetmed, mida iga liikmesriik on tsükli teise poole (2018–2021) keskel kavandanud. Tõusev suundumus näitab õigusaktide eesmärkidest eemaldumist ja langev suundumus osutab, et eesmärgile on lähemale jõutud.



**Linnapiirkondadest, transpordist ja ehitatud taristust pärinev reostus*

Tabel 3. Peamiste meetmete kohta teatatud eeldatavad edusammud aastatel 2018–2021

3.1 Reostusküsimuste lahendamine

Euroopa rohelise kokkuleppega on keskseks teemaks muutunud võitlus reostusega. Nullsaaste eesmärk vormistati ulatuslikuks nullsaaste tegevuskavaks[15] ning kestlikkust toetavaks kemikaalistrateegiaks[16]. Strateegia „Talust taldrikule“[17] (millega muu hulgas keskendutakse toitainete kao ja pestitsiidide kasutuse vähendamisele ning mahepõllumajanduse osa suurendamisele) ja ravimistrateegia[18] (mille eesmärk on muu hulgas vähendada antibiootikumide esinemist keskkonnas) aitavad samuti kiirendada veesaaste vähendamist.

Põllumajandusest pärinev reostus

Põllumajandusest on teatatud kui peamisest põhjusest, miks ei saavutata ELi veekogude head seisundit. See võib põhjustada nitraatide ja pestitsiidide hajureostust nii pinna- kui ka põhjavees[19]. Lisaks hajureostusele on põllumajanduses kasutatava vee võtt samuti suur koormus, mille tõttu ei suudeta saavutada põhjaveekogumite head kvantitatiivset seisundit.

Eelkõige töötavad liikmesriigid põllumajandusest tuleneva toitainereostuse vähendamise (2. peamine meede), põllumajandusest tuleneva pestitsiidireostuse vähendamise (3. peamine meede) ning põllumajanduse nõustamisteenuste rakendamise (12. peamine meede) kallal. Samuti nähtub aruannetest, et kõigil liikmesriikidel on olemas üldeeskirjad põllumajandusest pärineva reostuse kohta.

Kümme liikmesriiki kohaldab neid eeskirju kogu territooriumil, teised kohaldavad aga erinevaid eeskirju olenevalt valgalapiirkonnast või kahel juhul üksnes nitraaditundlikel aladel. Sel määral, mil liikmesriikide aruannetest nähtub, on 2. peamise meetme puhul olukord pigem hea ning andmetühimikke täidetakse, mis tähendab, et meetmed on seisundi parandamisel tulemuslikud ja aitavad kõrvaldada hea seisundi saavutamist takistavaid puudujääke; samas ei järgne aga märgatavat arengut, mis tähendab, et avaldatav surve ei ole veeseisundi parandamisel tõhus ja neil juhtudel on vaja rohkem pingutada. 3. peamise meetme ja 12. peamise meetme puhul on pilt segasem, sest paljud liikmesriigid ei anna nendest aru ega kaardista neid. Kui need on kaardistatud, siis on näha, et enamikku andmetühimikke täidetakse, kuid märkimisväärne arv liikmesriike ei ole märgatavast suundumusest teatanud, mis tähendab, et nende peamiste meetmete surve ei ole veeseisundi parandamisel tõhus ja sellistel juhtudel on vaja rohkem jõupingutusi.

Liikmesriikide meetmeprogrammid hõlmavad nitraadidirektiivist[20] tulenevaid meetmeid; kõnealuse direktiivi rakendamist käsitlevas viimases aruandes[21] soovitatakse tõhustada meetmeid reostatud aladel ning meetmeid uue ühise põllumajanduspoliitika strateegilistes

---

[15] https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_en.
[16] https://ec.europa.eu/environment/strategy/chemicals-strategy_et.
[17] EUR-Lex - 52020DC0381 - ET - EUR-Lex (europa.eu).
[18] https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy_et.
[19] EEA 2018 water assessment — Euroopa Keskkonnaamet (europa.eu)
[20] Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1).
[21] EUR-Lex - 52021DC1000 - ET - EUR-Lex (europa.eu).

kavades, mis tuleb komisjonile esitada hiljemalt 1. jaanuariks 2022. Äsjases Euroopa Kontrollikoja aruandes analüüsiti, millises ulatuses edendatakse ühise põllumajanduspoliitikaga ja ELi veepoliitikaga vee säästvat majandamist põllumajanduses[22]. Komisjon on seisukohal, et ühine põllumajanduspoliitika aitab sellele eesmärgile eri vahendite ja meetmetega kaasa. Uus ühine põllumajanduspoliitika annab olulise võimaluse suurendada ambitsioonikust ja rahastada uutest I samba ökokavadest ja II samba maaelu arengu programmist lisameetmeid, mis tooksid kasu säästvale veemajandusele põllumajanduses. Uus ühine põllumajanduspoliitika keskendub üheksale komisjoni ettepaneku[23] artiklis 6 määratletud erieesmärgile, millest kolm on keskkonnale kasulikud[24]. Kavade väljatöötamisel tuleb liikmesriikidel silmas pidada, et kavad peavad kõnealuste erieesmärkide saavutamisele kaasa aitama. Samuti kehtib nõue aidata kaasa rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamisele, sealhulgas strateegia „Talust taldrikule“ eesmärgile kahandada toitainete kadu 50 % ja vähendada keemiliste pestitsiidide üldist kasutamist ja riski 50 %, ning need on esitatud liikmesriikidele saadetud muude ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) soovituste[25] seas.

Kodumajapidamisest ja tööstusest pärinev reostus

Aruannetest nähtub positiivne suundumus, eelkõige seoses meetmetega, mis on seotud reoveepuhastite ehitamise või ajakohastamisega (1. peamine meede),[26] prioriteetsete / prioriteetsete ohtlike ainete järkjärgulise kõrvaldamisega (15. peamine meede) ning tööstuslike reoveepuhastite ajakohastamise või täiustamisega (16. peamine meede). Peaaegu kõigil liikmesriikidel on punktreostusallikast pärit reovee keskkonda laskmise kontrollimiseks olemas volituste ja/või lubade andmise süsteem, mis kehtib nii põhja- kui ka pinnavee kohta. Kuid vähemalt pooled liikmesriigid lubavad tänaseni väikesemahulise reovee keskkonda laskmist, olgugi et mõnel juhul nõutakse sellise reovee registreerimist. Liikmesriigid on peaaegu eranditult võtnud meetmeid pinnavette jõudva reostuse kõrvaldamiseks.

---

[22] Eriaruanne 20/2021: Säästlik veekasutus põllumajanduses: ÜPP vahenditega edendatakse tõenäolisemalt pigem suuremat kui tõhusamat veekasutust, september 2021 https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=59355.
Komisjoni arvates aitas ÜPP veepoliitika raamdirektiivi eesmärkidele kaasa eri mehhanismide kaudu; eeskätt nõuetele vastavus, toetused kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade ja tegevuse keskkonnasäästlikumaks muutmise eest, toetused, millega hüvitada toetusesaajatele veepoliitika raamdirektiivi rakendamisest tulenevad kulud ja saamata jäänud tulud, ning maaelu arengu toetused ja investeeringud.

[23] Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse eeskirjad, kuidas toetada liikmesriikide koostatavaid Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) rahastatavaid ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavu (ÜPP strateegiakavad), COM/2018/392 final.

[24] Strateegiline eesmärk **SO4** – aidata kaasa kliimamuutuste leevendamisele ja nendega kohanemisele, sealhulgas vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid ja suurendada süsiniku sidumist ning edendada säästvat energiat; strateegiline eesmärk **SO5** – edendada kestlikku arengut ja selliste loodusvarade tõhusat majandamist nagu vesi, muld ja õhk, muu hulgas kemikaalidest sõltuvuse vähendamisega; strateegiline eesmärk **SO6** – panustada elurikkuse kadumise peatamisse ja elurikkuse taastamisse, edendada ökosüsteemi teenuseid ning säilitada elupaiku ja maastikke.

[25] ÜPP strateegiakavad |. Euroopa Komisjon (europa.eu).

[26] 18 liikmesriiki on teatanud olulistest edusammudest puudujääkide kõrvaldamisel.

Asulareovee puhastamist käsitleva direktiivi[27] kavandatav läbivaatamine (komisjoni ettepanek aastaks 2022) peaks veelgi aitama kaasa Euroopa pinna- ja põhjavee saasteainete vähendamisele, tänu nii direktiiviga hõlmatud reovee mahu suurendamisele kui ka tagades, et aina rohkem reovett puhastatakse täiustatud puhastustehnoloogiatega. Läbivaadatud joogiveedirektiivi[28] uus riskipõhine käsitlusviis ergutab vee-ettevõtjate ja vee raamdirektiivi rakendamise eest vastutavate isikute omavahelist suhtlemist.

Samamoodi peaks tööstusheidete direktiivi[29] kavandatav läbivaatamine (komisjoni ettepanek aastaks 2022) parandama vee kvaliteedi standardite järgimist nii otsese kui ka kaudse heite keskkonda laskmise puhul ning rõhutama vajadust vee korduskasutamise ja ressursitõhususega tegeleva keskkonnajuhtimissüsteemi järele.

Uued prioriteetsed ained

Eraldi hinnati 2013. aasta keskkonnakvaliteedi standardeid käsitlevasse direktiivi lisatud uute ainete seire ja mõõtmise praegust olukorda. 2013. aasta keskkonnakvaliteedi standardeid käsitleva direktiivi kohaselt peaksid kõik liikmesriigid hõlmama seiretegevusega 12 ainet[30].

Enamik liikmesriike juba teostab seiret 12 aine kohta, mis lisati 2013. aastal. Neli liikmesriiki[31] teatas kõigi seiratud ainete keemilise seisundi ning määratles peamised meetmed kõigi ainete puhul, mis ei vastanud nõuetele. Veel 11 liikmesriiki teavitas enamikust seiratud ainetest ning määras kindlaks peamised meetmed kõigi ainete puhul, mis ei vastanud nõuetele. Mis puudutab ülejäänud liikmesriike, siis teave oli ebatäielik ning puudu oli andmeid kas valgalapiirkondade ja/või ainete kohta. Mõnikord seirati aineid teistsuguses maatriksis, kui on kirjeldatud keskkonnakvaliteedi standardite direktiivis. Sageli ei esitatud selles maatriksis teavet nende ainete moodustumise kohta.

2022. aastal teeb komisjon ettepaneku vaadata läbi pinna- ja põhjavees esinevate ainete nimistu. Tõenäoliselt lisandub seejuures nende ainete nimistusse, mille heidet vette tuleb vähendada või need järk-järgult kõrvaldada, veel pestitsiide, ravimeid ja tööstuskemikaale.

3.2 Veekasutuse tõhususe suurendamine

Rohelise kokkuleppe osana on veekasutuse tõhusus nüüd ELi poliitilise tegevuskava kindel osa. Ringmajanduse kavas[32] rõhutati vee korduskasutamise miinimumnõudeid käsitleva

[27] Nõukogu 21. mai 1991. aasta direktiiv 91/271/EMÜ asulareovee puhastamise kohta (EÜT L 135, 30.5.1991, lk 40).
[28] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2020. aasta direktiiv (EL) 2020/2184 olmevee kvaliteedi kohta (ELT L 435, 23.12.2020, lk 1).
[29] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiv 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (ELT L 334, 17.12.2010, lk 17).
[30] 2013. aastal lisatud ained: dikofool, perfluorooktaansulfoonhape ja selle derivaadid, kinoksüfeen, dioksiinid ja dioksiinisarnased ühendid, aklonifeen, bifenoks, tsübutriin, tsüpermetriin, diklorofoss, heksabromotsüklododekaanid, heptakloor ja heptakloorepoksiid, terbutriin.
[31] Horvaatia, Eesti, Rootsi ja Slovakkia.
[32] https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en.

määruse[33] tulevast rolli; osana integreeritud veemajandusest hõlbustaks see alternatiivset veevarustust niisutamiseks. Samuti teatati tegevuskavas, et komisjon aitab kaasa veekasutuse tõhususele tööstusprotsessides (nt vaadates läbi tööstusheidete direktiivi). ELi 2021. aasta kliimamuutusega kohanemise strateegias[34] nõutakse mageveele juurdepääsu tagamist ja tõhusamat veekasutust kõigis sektorites ning teatatakse, et komisjon aitab vähendada veekasutust, karmistades toodete veesäästlikkuse nõudeid. Üleminekut veesäästlikele tehnoloogiatele ja tavadele tuleb toetada asjakohaste majanduslike vahenditega.

Vastavalt läbivaadatud joogiveedirektiivile (artikli 4 lõige 3) peavad liikmesriigid võtma meetmeid praegu esinevate suurte lekkemääradega tegelemiseks. Algatused „Euroopa renoveerimislaine“ ja „Euroopa Bauhaus“[35] on seotud veekasutuse tõhususega ehitussektoris. Lisaks kutsutakse elurikkuse strateegias aastani 2030[36] liikmesriike üles vaatama läbi veevõtu- ja vee tõkestamise lube, et tagada ökoloogilist vooluhulka. Eesmärk on hiljemalt 2027. aastaks saavutada kogu pinnavee hea seisund või potentsiaal ja kogu põhjavee hea seisund.

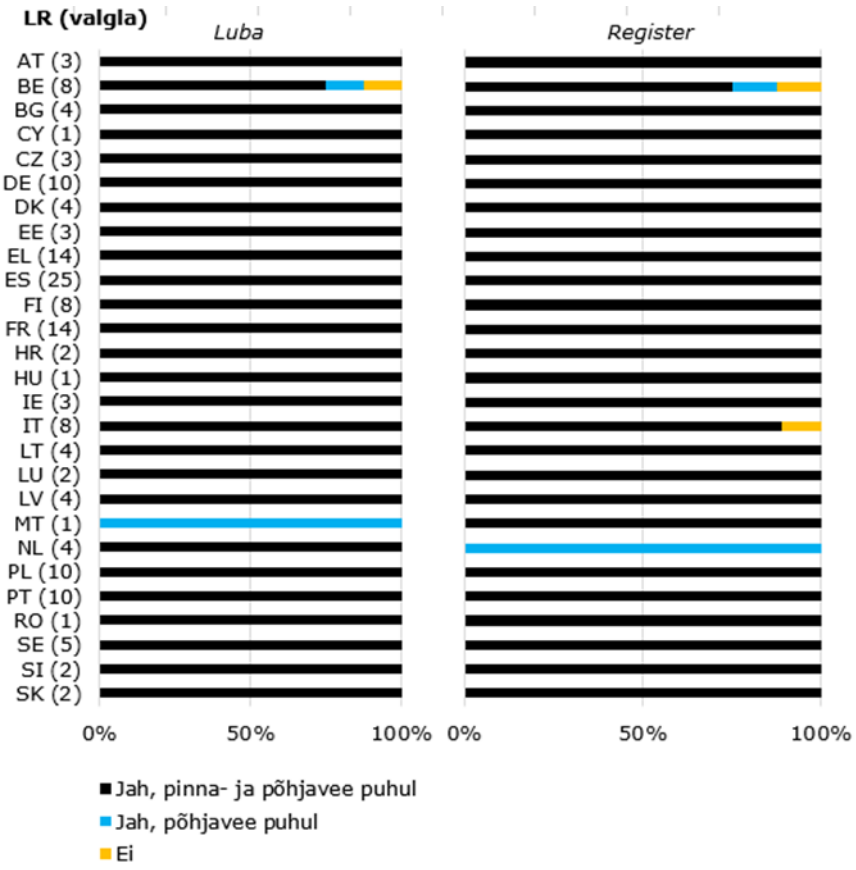
Veekasutuse tõhusus oli ja on jätkuvalt liikmesriikide jaoks esmatähtis. Üle poole neist võttis meetmeid eelmise tsükli ajal (2010–2015) ja võtab neid ka tulevikus. Veel üks 10riigiline rühm võttis meetmeid eelmise tsükli ajal, aga ei ole teatanud edaspidistest täiendavatest meetmekavadest.

Enamik liikmesriike osutas peamiste koormustena veevõttu ja voolu ümbersuunamist. Asjakohaseimad veevõtust tulenevate koormuste ja mõjude vähendamisega seotud meetmed on voolurežiimi parandamine ja/või minimaalse ökoloogilise vooluhulga kindlaksmääramine (7. peamine meede, esitatakse hüdromorfoloogia jaotises) ning meetmed veekasutuse tõhususega tegelemiseks, tehnilised meetmed niisutuse, tööstuse, energeetika ja kodumajapidamiste jaoks (8. peamine meede). Nendest kvantitatiivsetest meetmetest teatasid peaaegu pooled liikmesriigid. Samuti lisasid 11 liikmesriiki, oodates vee korduskasutuse miinimumnõudeid käsitlevat uut määrust, meetmeprogrammidesse vee korduskasutamise kui veeressursside majandamise meetme.

Märkimisväärseid edusamme on näha *veevõtuga* tegelevate põhimeetmete puhul. Liikmesriikide aruannetest veevõtu kohta nähtub, et peaaegu kõigil neil on põhjavee või pinnavee võtmise lubade väljaandmise kord või register (vt joonis 1). Sarnaselt on enamikul liikmesriikidel vee tõkestamise puhul kontsessiooni-, volituste ja/või lubade väljaandmise kord ja/või veetõkestuste register. Kuid ligikaudu pooled riigid teatasid, et väikesed veevõtmised on kontrollimisest vabastatud.

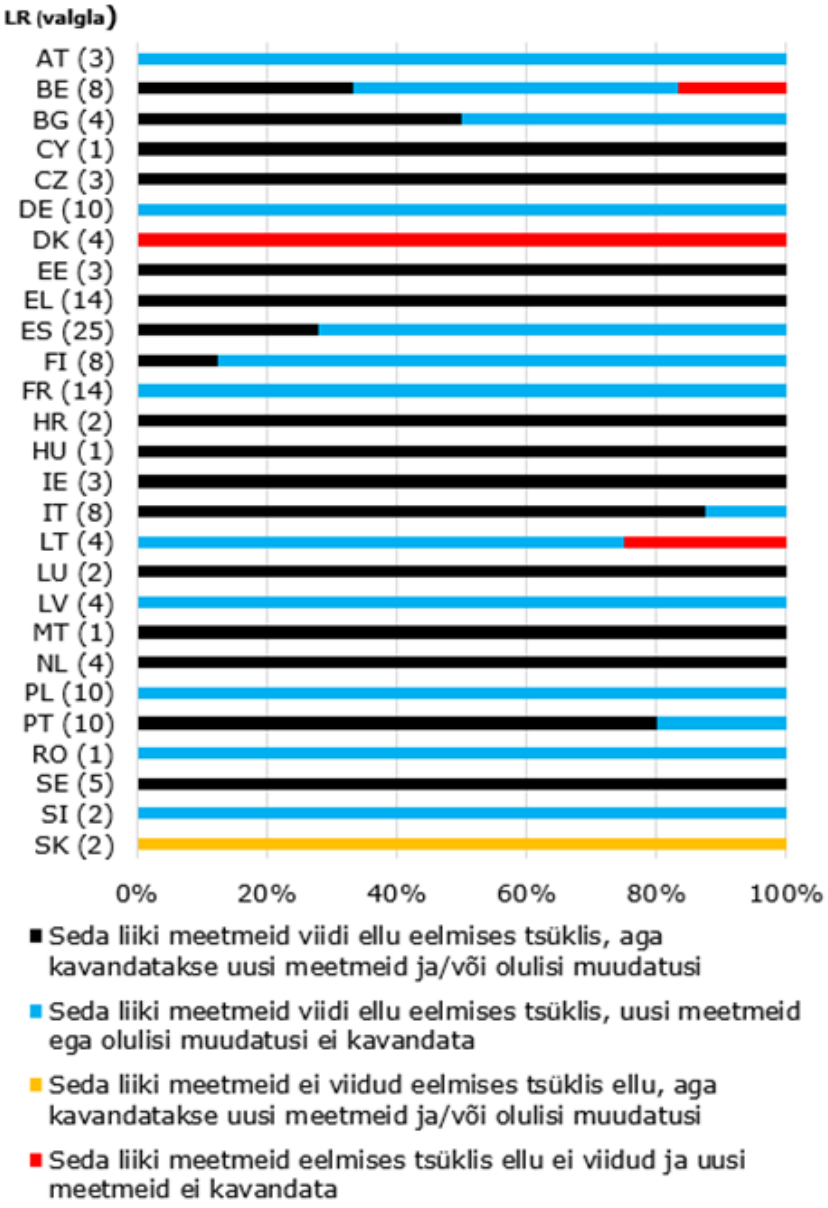
---

[33] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. mai 2020. aasta määrus (EL) 2020/741, mis käsitleb vee taaskasutuse miinimumnõudeid (ELT L 177, 5.6.2020, lk 32).
[34] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=ET.
[35] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1603122220757&uri=CELEX:52020DC0662; https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_et.
[36] https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_et.



Joonis 1. Veevõtu kontrollimise lubade või registrite süsteem

Mis puudutab luba põhjaveekogumite kunstlikuks toitmiseks või suurendamiseks (vt joonis 2), siis on enamik liikmesriike kas võtnud meetmeid, need meetmed eelmise tsükli jooksul ellu viinud või kavandanud need praeguseks tsükliks. See võimaldab neil veenappuse ja reostusega paremini toime tulla.



Joonis 2. Põhjaveekogumite kunstliku toitmise või suurendamise lubamine

3.3 Kliimamuutustega kohanemine

Kuna kliimamuutuste mõju üha suureneb, suureneb eeldatavalt ka surve puhta magevee piisavas koguses kättesaadavusele,[37] nii et vee raamdirektiivi eesmärkide tagamiseks on vaja asjakohaseid meetmeid. Vastavalt kliimamuutustega kohanemise aruannetele (24. peamine meede) teatas üksnes kuus liikmesriiki pinnaveega seotud meetmetest ning neli teatas põhjaveega seotud meetmetest. Enamik liikmesriike teatas peamiste koormustena

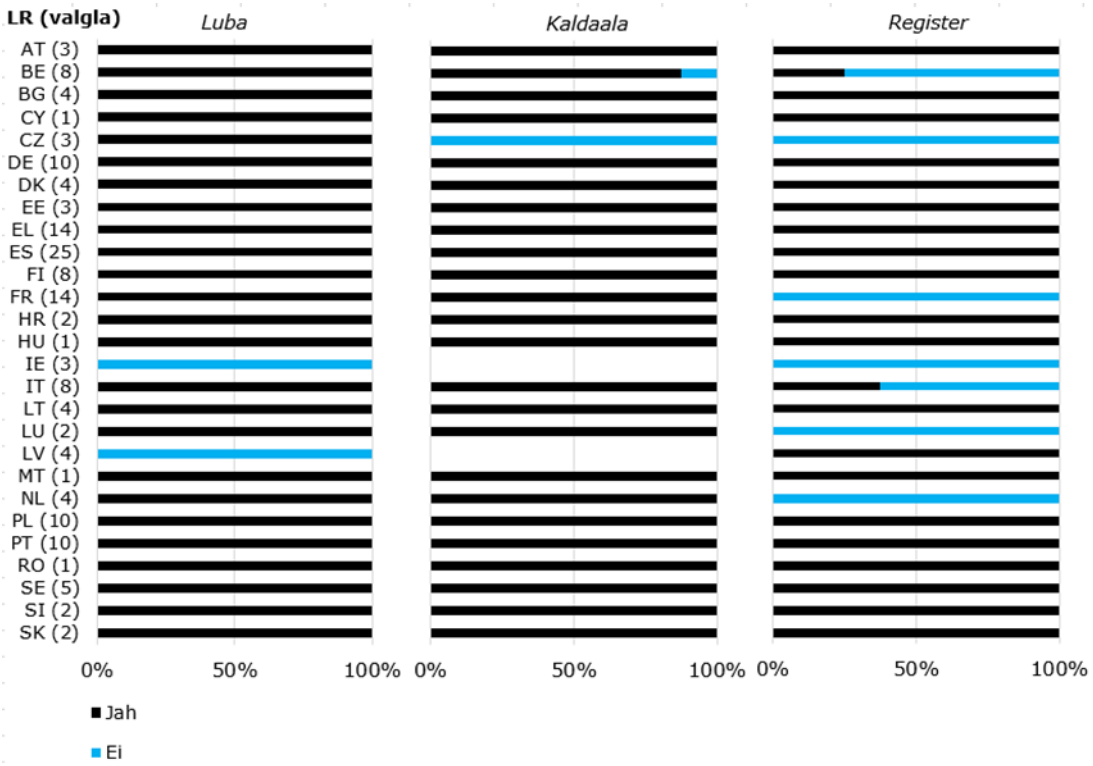
[37] https://www.eea.europa.eu/highlights/water-stress-is-a-major.

hajureostusest, veevõtust või voolu ümbersuunamisest, füüsilisest muutmisest ning tammidest, tõketest ja lüüsidest. Muud olulised teatatud koormuste liigid on punktallikad.

3.4 Hüdromorfoloogiliste koormuste käsitlemine

Hüdromorfoloogiline muutus on üks olulisimaid veekogude koormuse liike. Rohelise kokkuleppe ja eelkõige ELi elurikkuse strateegia aastani 2030 ning säästva ja aruka liikuvuse strateegia[38] kaudu on avanenud edasisi võimalusi selliste hüdromorfoloogiliste koormuste käsitlemiseks nagu tammid, paisud, muudetud põhjaveetasemed jne. Elurikkuse eesmärgiga 25 000 km vabalt voolavaid jõgesid Euroopas rõhutatakse jõgede piki- ja külgsuunalise taasühendamise tähtsust, selleks et ökosüsteeme täielikult taasintegreerida.

Vee raamdirektiiviga (artikli 11 lõike 3 punkt i) nõutakse liikmesriikidelt veekogude *hüdromorfoloogiliste tingimuste kontrollimeetmeid*, mis võivad esineda eelloanõudena või registreerimise nõudena. Allpool esitatud teave näitab, millistel liikmesriikidel on veekogude füüsilise muutmise kontrollimiseks lubade andmise kord.



Joonis 3. Load veekogude füüsilise muutmise kontrollimiseks

Peaaegu kõigil liikmesriikidel on veekogude füüsilise muutmise kontrollimiseks lubade andmise kord. Neist peaaegu kõik hõlmavad kaldaalasid. Enamikul liikmesriikidel on füüsiliste muudatuste register.

[38] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12438-Sustainable-and-Smart-Mobility-Strategy_et.

Asjakohaseimad meetmed on selles kontekstis jõgede pikisuunalise jätkuvuse parandamine (5. peamine meede), muud hüdromorfoloogilised parandused peale pikisuunalise jätkuvuse (6. peamine meede), voolurežiimi ja ökoloogilise vooluhulga parandamine (7. peamine meede) ja vee looduslik kinnipidamine (23. peamine meede).

Pikisuunalise jätkuvuse parandamise meetmetest (5. peamine meede) on pinnavee puhul teatatud 20 liikmesriigis. Enamik teatas nende meetmetega seotud koormustena tammidest, tõketest ja lüüsidest.

Seitse liikmesriiki[39] eeldavad edusamme pikisuunalise jätkuvuse rajamisel vastavalt meetmetele, mida kavatseti ellu viia aastatel 2018–2021. Lisaks eeldas kaks liikmesriiki,[40] et nad on selleks ajaks eesmärgid täitnud.

Muudest hüdromorfoloogia parandamise meetmetest peale pikisuunalise jätkuvuse meetme (6. peamine meede) on pinnavee puhul teatanud enamik liikmesriike ning põhjavee puhul neist neli. Enamikul juhtudel on need meetmed kavandatud tegelemiseks kanali, sängi, kaldaala ja/või kalda füüsilise muutmisega seotud koormustega.

Liikmesriigid peavad kõigepealt tuletama oma veekogude ökoloogilise vooluhulga eesmärgid (jõgede hea seisundi saavutamise eeltingimus) ning seejärel rakendama kõik vajalikud meetmed nende eesmärkide saavutamiseks (rühmitatud 7. peamise meetme all), mis sisaldab veevõtu vähendamist või tammide kasutamisel piisava hulga vee vabastamist allavoolu asuvate vete jaoks.

Üksnes väga vähesed liikmesriigid on oma teises veemajanduskavas teatanud kõigi asjaomaste veekogude kohta ökoloogilise vooluhulga kindlaksmääramisest ja rakendamisest. Enamik teatas, et töö sellega tegelemiseks oli kavandatud praegusesse tsüklisse.

Seejärel meetmeprogrammide 2018. aasta aruannete kohta esitatud teabest nähtub, et seitse liikmesriiki on kindlaks määranud kõigi või mõnede veekogude ökoloogilise vooluhulga eesmärgid. See sarnaneb 2016. aastal teatatuga, mis tähendab, et ilmseid edusamme ei ole. Teiste puhul on töö käimas, aga teatatud näitajate põhjal ei ole edusamme võimalik üksikasjalikult hinnata.

Ökoloogilise vooluhulga saavutamise meetmete rakendamisega seoses teatas 20 liikmesriiki pinnavee kohta 7. peamisest meetmest ja ainult viis liikmesriiki teatas samast meetmest põhjavee puhul.

4. Teine esialgne üleujutusriski hinnang

Üleujutusriski juhtimise raamistik on nüüd ELis kindlalt kehtestatud, nagu annab tunnistust 2019. aastal avaldatud komisjoni hinnang[41].

[39] Austria, Iirimaa, Itaalia, Poola, Rootsi, Rumeenia ja Ungari.
[40] Küpros ja Läti.

Ka rakendamise teises tsüklis (2016–2021) tuli 2018. aasta lõpuks üleujutuste direktiivi kohaselt esmalt koostada esialgne üleujutusriski hinnang ning välja selgitada võimalikud olulise üleujutusriskiga piirkonnad. Esialgsed hinnangud tuginevad suuresti teabele toimunud üleujutuste kohta ja võimalike tulevaste üleujutuste prognoosidele.

Komisjon analüüsis liikmesriikide teise tsükli esialgseid üleujutusriski hinnanguid[42]. Eelmisest tsüklist alates on pooled liikmesriigid esialgsete üleujutusriski hinnangute tegemiseks parandanud andmekogumist ja/või metoodikat. 12 liikmesriigis on oluliste tulevaste üleujutusriskide väljaselgitamise kriteeriume praeguste metoodikate põhjal ajakohastatud. Kuigi arutelu linnapiirkondade üleujutuste ja merepinna tõusu üle on hoogustunud, on ELis kõige sagedamini (kaks kolmandikku koguarvust) oluliste üleujutuste allikana registreeritud siiski jõgede üleujutusi. Märkimisväärse osa liikmesriikide puhul on olemas teatavad või kindlad tõendid, et arvesse on võetud tulevaste üleujutuste tagajärgi inimtervisele, keskkonnale, kultuuripärandile ja majandustegevusele. Tähelepanu keskkonnale ja kultuuripärandile näib alates esimesest tsüklist olevat suurenenud, sest selliste võimaliku olulise üleujutusriskiga piirkondade osakaal, kus keskkonda ja kultuuripärandit ei peetud oluliseks, on vähenenud ligikaudu 10 protsendipunkti. Üleujutuste mõju dokumenteerimises valitsev olukord on esimese tsükliga võrreldes selgem ning peaaegu kaks kolmandikku liikmesriikidest esitas toimunud üleujutuste hindamise selge metoodika kohta olulisi tõendeid. Siiski puuduvad andmed 60 % ELi vesikondade üleujutuskahjude kulude kohta. Seega on arenguruumi, sest selliste andmete kogumine aitab arvutada kulusid ja tulusid ning panna meetmed tähtsuse järjekorda. Enamik liikmesriike on erineva rangusega võtnud arvesse pikaajalist (sotsiaal-majanduslikku, taristu, maakasutusega seotud) arengut. On ka tõendeid, et kõik liikmesriigid on oma esialgsetes hinnangutes võtnud arvesse kliimamuutust; see on edasiminek võrreldes esimese tsükliga, kus kuus riiki ei olnud kliimamuutust arvesse võtnud ja viie puhul ei olnud see päris selge.

5. Kulud ja rahastamine

Jaotise 3 tabelis 2 osutatakse, et meetmete õigeaegse elluviimise kaks peamist takistust olid liikmesriikide teadete kohaselt rahastuse nappus ja projektide käigus tekkinud viivitused.

Kuigi liikmesriikide meetmeprogrammide kulude ja rahastamise aruanded näivad üldiselt ebaühtlased, on konsultandilt tellitud uuringus[43] märgitud, et teises veemajanduskavas ettenähtud meetmed nõuavad kokku vähemalt 142 miljardit eurot investeeringuid. Siin alahinnatakse tegelikke kulusid, sest andmed on märkimisväärselt lünklikud ja neist on välja jäetud tegevus- ja taristu hooldamise kulud. Esimese veemajanduskava kohta annab sama allikas hinnangu 14 miljardit eurot, mis enam kui tõenäoliselt on taas alahinnatud. Liikmesriigid kasutavad erinevaid rahastamisallikaid, eeskätt vee- ja kanalisatsioonitariifid, ELi vahendid ja riiklikud avaliku sektori vahendid ning väiksemas ulatuses veevõtu- ja saastetasud. Üldjoontes kasutavad nad vähem erainvesteeringuid (sissemakseid) ning rohkem uuenduslikke rahastamisviise, nagu ökosüsteemi teenuste tasustamise kavad.

---

[41] Selle kinnituseks korraldas Euroopa Komisjon üleujutuste direktiivi hindamise ja avaldas selle järeldused 2019. aastal, https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm.
[42] Esimese tsükli (2010–2015) kohta vt https://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm.
[43] Woods &ACTeon (2021), Economic data related to the implementation of the WFD and the FD and the financing of measures, keskkonna peadirektoraadi nimel peagi avaldatav aruanne.

Veesektori finantssuutlikkuse kohta väideti uuringus, et ligikaudu pooltes liikmesriikides on finantskulude sissenõudmismäär üle 90 %. OECD[44] teatel maksavad kasutajad ELis tervikuna ligikaudu 70 % veeteenuste osutamise finantskuludest (veetariifide kaudu) ning valitsussektor ülejäänud 30 %. Nendes kahes aruandes osutatakse suurtele erinevustele nii liikmesriigiti kui ka ulatuslikes kodumajapidamis-, põllumajandus- ja tööstussektorites.

Lisaks näib keskkonna- ja ressursikulude sissenõudmine olevat vähem edukas. Hiljutises Euroopa Kontrollikoja aruandes[45] osutatakse saastekuludega seotud probleemidele. Eelkõige märgitakse selles, et on raske sisse nõuda veeteenuste kulusid, mis on suurenenud hajuallikatest pärit reostuse tõttu. Põhimõtte „saastaja maksab“ ulatuslikum ja parem kohaldamine stimuleeriks saastajaid enam saastamist vähendama ja vältima, sealhulgas ka nende endi keskkonnainvesteeringute abil. Kui otsustada selle järgi, kui paljude veekogude kvantitatiivne seisund ei ole hea,[46] siis näib, et võimalust kajastada veehindade abil tegelikku veenappust paremini ei ole täielikult arvesse võetud; samuti on vaja pidevalt investeerida veekasutuse tõhususse. Need stiimulite ja tõhususega seotud jõupingutused aitavad kindlaks määrata, kui palju on vaja kapitaliinvesteeringuid üha napima veeressursi tõhusaks kestlikuks haldamiseks.

6. Järeldused

Enamik liikmesriike on teinud mõningaid edusamme, tehes iga olulise koormuse korral kindlaks hea seisundi saavutamist takistavad puudujäägid ning selgitades välja veekogude hea seisundi saavutamiseks vajalike meetmete taseme. See on julgustav edasiminek, mis võimaldab meetmeid paremini välja selgitada ja tähtsuse järjekorda seada. Märkimisväärseid edusamme meetmete elluviimisel oli märgata eriti seoses reostusküsimuste lahendamise ning ka veevõtu ja veekasutuse tõhususega. On heameel märkida, et liikmesriigid võtavad puudujääkide vähendamiseks meetmeid. On ka selge, et veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide täieliku täitmiseni on veel pikk maa minna. Sellega seoses on teatatud mitmest takistusest, mis ei lase liikmesriikidel oma meetmeid soovitud kiirusega ellu viia, peamiselt jääb puudu piisavast rahastusest.

Kliimamuutuse praeguste ja tulevaste mõjude tõttu muutub veevarude majandamise probleem kogu Euroopas aina pakilisemaks ning mõjutab veealaste õigusaktide eesmärkide saavutamist. Üleujutuste direktiivi kujul on ELil olemas eesmärgi saavutamiseks sobiv õigusraamistik. Üleujutusriskide vähendamine just õiges kohas ja ajal, millal see on esmatähtis, oleneb aga meetmete rangest ja järjekindlast elluviimisest, mis nõuab pika aja jooksul pidevat tähelepanu ja piiriülest koostööd. Euroopas 2021. aasta suvel toimunud enneolematutest sündmustest oli näha, kui palju on veel teha üleujutusriski tõhusaks vähendamiseks.

Vee nappusega tegelemine on samamoodi hädavajalik teema. Jätkusuutmatuid veekasutustavasid võimendab kogu Euroopas veelgi kliimamuutus, mis suurendab aurustumist ja pikendab äärmusliku põua perioode, need omakorda süvendavad juba niigi

[44] OECD, Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection, 2020.
[45] Kontrollikoja eriaruanne 12/2021, „Põhimõtte „saastaja maksab“ ebajärjekindel kohaldamine ELi keskkonnapoliitikas ja -meetmetes“, juuli 2021.
[46] Veepoliitika raamdirektiivi ja üleujutuste direktiivi 5. rakendusaruanne, COM (2019) 95 final.

esinevat veenappust aina suuremas osas Euroopast. Sellele reageerimise üheks osaks peab olema vett käsitlev mitmetahuline vastupanuvõime tegevuskava, milles arvestatakse üleilmseid kliima-, tervishoiu-, elurikkuse- ja reostusprobleeme.

Euroopa rohelise kokkuleppe kaudu on hakanud kujunema vett käsitlev vastupanuvõime tegevuskava, milles pööratakse tähelepanu veekasutuse tõhususele seoses mitmesuguste õigusaktide läbivaatamiste ning horisontaalsete strateegiatega, nagu ringmajanduse tegevuskava ja ELi kliimamuutustega kohanemise strateegia. Samuti on selles küsimuses tehtud edusamme sektori tasandil, näiteks põllumajanduses, energeetikas ja transpordis; on ülioluline, et seda tugevdataks veelgi.

Vee hinnastamine on võimas vahend, millega parandada veekasutuse tõhusust, et aidata kaasa veenõudluse tõhusamale ja kestlikumale haldamisele. See nõuab hoolikat kavandamist, et nõuetekohaselt arvestada kohalikke tingimusi ja sotsiaalseid muresid (näiteks haavatavate majapidamiste juurdepääs taskukohasele kvaliteetsele joogiveele, nagu seda edendatakse läbivaadatud joogiveedirektiiviga). Samuti toimib see kõige paremini, kui see on kooskõlas poliitikameetmetega, mis käsitlevad reostuse vähendamist ning innovatsiooni ja veekasutuse tõhususse tehtavate investeeringute toetamist.

Veega seotud investeeringutest võidavad kõik: need toovad kasu veele ja laiemalt elurikkusele/loodusele, aga samas pakuvad stiimuleid töökohtade taastamiseks ja loomiseks. Seega tuleks programmist INVEST EU ja mitmeaastasest finantsraamistikust liikmesriikide käsutusse antud ressursse kasutada täies mahus. Kestlikke investeeringuid toetab taksonoomiamäärus[47] ning nendega saaks kiirendada süsteemset üleminekut ja aidata rakendada riiklike ja eraallikate jõupingutusi. Lisavõimalusi ELi veeuuringutesse ja -innovatsiooni investeerimiseks ning rakendamise paremaks sidumiseks ühiskonna ja kodanike vajadustega pakub programm „Euroopa Horisont“[48].

Euroopa on jõudnud veemajanduse valdkonnas pöördepunkti ning 2022. aasta kevadel on otsustavate järgmiste veemajanduskavade ja üleujutusriski maandamise kavade esitamise tähtaeg. Enam ei ole palju aega 2027. aastani, mil lõpevad veepoliitika raamdirektiivi kohaste kohustuste osas tehtud erandid, ning veekogud peavad olema heas seisundis.

Kuna enamik ELi veekogusid ei ole ikka veel heas seisundis, peavad liikmesriigid pakilise vajadusena kiirendama meetmete elluviimist. Vajalike meetmete võtmisel on ainulaadne võimalus Euroopa roheline kokkulepe, mille peaksid kasutusele võtma ühtviisi nii liikmesriigid kui ka sidusrühmad, et tulevikus tagada veega seotud vastupanuvõime.

[47] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2020. aasta määrus (EL) 2020/852, millega kehtestatakse kestlike investeeringute hõlbustamise raamistik (ELT L 198, 22.6.2020, lk 13).

[48] Sealhulgas uue põlvkonna eesmärgipõhised ja nõudlikumad partnerlused (Euroopa partnerlus planeedi veega kindlustatuse heaks (Water4All); kliimaneutraalse, kestliku ja tootliku Blue Economy partnerlus (SBEP)) ning teadus- ja innovatsioonimissioonid („Ookeanid ja veed“, „Kliimamuutusega kohanemine“ ja „Tervislikud mullad“).