

Raportul special

Directiva privind inundațiile: s-au realizat progrese în evaluarea riscurilor, însă este nevoie de ameliorări în ceea ce privește planificarea și punerea în aplicare

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

ECHIPA DE AUDIT

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit I – Utilizarea durabilă a resurselor naturale, condusă de domnul Nikolaos Milionis, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Phil Wynn Owen, membru al Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Gareth Roberts, șef de cabinet, și Olivier Prigent, atașat în cadrul cabinetului; Robert Markus, manager principal; Bertrand Tanguy, coordonator; Marco Bridgford, Katharina Bryan, Ingrid Ciabatti, Laure Gatter, Victoria Gilson, Jan Kubat, Liia Laanes și Radostina Simeonova, auditori. Hannah Critoph a asigurat sprijinul lingvistic și Annette Zimmerman a asigurat sprijin de secretariat.



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

CUPRINS

	Puncte
Glosar	
Sinteză	I-VIII
Introducere	1-24
De ce sunt importante inundațiile?	1-3
Importanța schimbărilor climatice	4-13
Cum acționează UE în acest context?	14-24
Ce soluții există în materie de prevenire, de protecție și de pregătire în caz de inundații?	14-16
Rolul Comisiei Europene și al statelor membre	17-21
Fondurile disponibile în cadrul UE	22-24
Sfera și abordarea auditului	25-31
Observații	32-99
Directiva privind inundațiile a avut, în ansamblu, efecte pozitive ...	32-45
Directiva a îmbunătățit coordonarea dintre Comisie și statele membre	33-37
Directiva privind inundațiile a dus la obținerea unor progrese în ceea ce privește evaluarea riscurilor de inundații	38-40
Directiva privind inundațiile s-a sprijinit pe activitatea anterioară, inclusiv pe cooperarea de lungă durată dintre statele membre	41-43
Statele membre au întreprins activități de sensibilizare a cetățenilor cu privire la inundații ...	44-45
... dar au existat deficiențe în alocarea finanțării	46-60
Obiectivele planurilor de gestionare a riscului de inundații nu sunt, în general, cuantificate sau delimitate în timp	47-49
Fondurile identificate și garantate pentru acțiunile planificate în domeniul inundațiilor erau insuficiente și finanțarea pentru investiții transfrontaliere era limitată	50-57
Procedurile de clasificare a proiectelor ar trebui să fie mai strâns legate de prioritățile din planurile de gestionare a riscului de inundații	58-60

Deși statele membre au demarat punerea în aplicare a planurilor lor de gestionare a riscului de inundații, sunt necesare îmbunătățiri	61-76
Datele: un instrument esențial pentru gestionarea riscului de inundații	63-66
Deși majoritatea statelor membre vizitate au recurs la o analiză cost-beneficiu și la modele pentru conceperea proiectelor, sunt necesare unele îmbunătățiri	67-68
Coordonarea punerii în aplicare a Directivei privind inundațiile și a Directivei-cadru privind apa a produs, în general, sinergii	69-70
Proiectele de infrastructură verde au avantaje multiple, însă pot fi dificil de pus în practică	71-76
Unele provocări majore vor persista în viitor	77-99
Lipsa de cunoștințe actualizate privind impactul probabil al schimbărilor climatice asupra incidenței inundațiilor	80-85
În general, statele membre utilizau date istorice, care este posibil să nu reflecte riscurile climatice crescute	86-88
În situațiile în care statele membre au optat pentru asigurări private împotriva inundațiilor, acoperirea a rămas scăzută	89-94
Existau anumite reglementări privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului pentru a atenua riscul de inundații, însă statele membre mai aveau multe de făcut în această privință	95-99
Concluzii și recomandări	100-115

Anexa I – Diferite tipuri de proiecte privind inundațiile

Anexa II – Exemplu de hartă de hazard și de hartă de risc

Răspunsurile Comisiei

GLOSAR

Bazin hidrografic: zonă în care toate scurgerile de suprafață converg, printr-o rețea de râuri, fluvii și lacuri, către mare, în care se varsă printr-o singură gură de vărsare, un singur estuar sau o singură deltă.

Directiva-cadru privind apa: Directiva [2000/60/CE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei (JO L 327, 22.12.2000, p. 1).

Districte hidrografice: principalele unități pentru gestionarea bazinelor hidrografice. Majoritatea districtelor hidrografice care intră sub incidența Directivei privind inundațiile le reflectă pe cele prezentate în Directiva-cadru privind apa.

Gestionarea riscului de inundații: practicile de identificare, de analiză și de atenuare a riscurilor de inundații, care sunt aplicate în prealabil și care pun accentul pe:

- **prevenire:** prevenirea daunelor provocate de inundații, de exemplu prin interzicerea construcțiilor în zonele predispuse la inundații;
- **protecție:** luarea unor măsuri în vederea reducerii probabilității producerii de inundații sau a impactului inundațiilor într-o anumită zonă, precum restaurarea luncilor inundabile și a zonelor umede;
- **pregătire:** informarea publicului cu privire la măsurile care trebuie luate în caz de inundații.

Hazard la inundații: probabilitatea apariției unei inundații care este posibil să producă daune, în decursul unei anumite perioade.

Infrastructură verde: o rețea planificată de spații naturale sau seminaturale, într-un cadru urban sau rural, concepută pentru a răspunde provocărilor climatice, urmărind, în același timp, sprijinirea sau refacerea unor procese naturale și ecologice. Un exemplu de infrastructură verde, în contextul prezentului raport, este restaurarea unei lunci inundabile pentru a preveni inundarea unor zone vulnerabile.

Inundație: Grupul interguvernamental privind schimbările climatice (IPCC) definește inundația drept „depășirea limitelor normale ale unui curs de apă sau ale oricărui alt corp de apă sau acumularea de apă pe suprafețe care, în mod normal, nu sunt acoperite cu apă”.

Inundații fluviale: inundații care apar atunci când capacitatea unui sistem natural sau artificial de drenaj, cum ar fi un râu, un curs de apă sau un canal de drenaj este depășită.

Inundații în zonele costiere: inundații ale terenurilor de coastă joase cu apă provenind din mări, estuare sau lacuri de coastă, ca urmare a unor fenomene precum niveluri extreme ale mareelor sau unde de furtună ori ca urmare a acțiunii valurilor.

Inundații pluviale: inundații cauzate de ploi abundente a căror cantitate depășește capacitatea maximă a unor sisteme de drenaj naturale sau urbane saturate. Excesul de apă nu poate fi absorbit și inundă străzile sau se scurge pe versanți.

Plan de gestionare a riscului de inundații: documentul care stabilește obiective adecvate și măsuri de prevenire, de protecție și de pregătire în caz de inundații. Statele membre întocmesc planurile de gestionare a riscului de inundații și coordonează acțiunile planificate la nivelul bazinelor hidrografice.

Viituri rapide: viiturile rapide reprezintă o subcategorie de inundații pluviale. O viitură rapidă este o inundație care se formează și se retrage foarte rapid și pentru care se emite o avertizare cu puțin timp în avans sau nu se emite nicio avertizare. Viiturile rapide sunt cauzate, de obicei, de precipitații intense produse pe o suprafață relativ redusă.

Zonă cu risc potențial semnificativ de inundații: zone identificate ca având un risc potențial semnificativ de inundații cauzate de râuri, precipitații, ape subterane, mări și lacuri naturale sau artificiale.

SINTEZĂ

I. Inundațiile pot provoca vătămări și pierderi de vieți omenești, costuri economice considerabile, precum și daune la nivelul mediului și al patrimoniului cultural. Inundațiile grave au devenit din ce în ce mai frecvente în Europa. În ultimii ani, numărul viiturilor rapide cu o amploare medie spre mare a crescut de cel puțin două ori față de cel înregistrat la sfârșitul anilor '80. Schimbările climatice reprezintă un factor agravant, determinând modificări în ceea ce privește regimul precipitațiilor și tiparele meteorologice, creșterea nivelului mării și, în consecință, inundații mai frecvente și mai grave. Mai multe fenomene, cum ar fi eroziunea costieră, furtunile pe mare, fluxurile și vânturile care împing mările înspre țărm, sporesc riscul de inundații în zonele costiere.

II. Ca răspuns la creșterea incidenței inundațiilor, UE a adoptat în 2007 Directiva privind inundațiile. În acest context, Curtea a urmărit să stabilească dacă acțiunile întreprinse în temeiul Directivei privind inundațiile în materie de prevenire, de protecție și de pregătire în caz de inundații s-au bazat pe o analiză temeinică și dacă abordarea adoptată era susceptibilă să fie eficace.

III. Curtea a constatat că, în ansamblu, Directiva privind inundațiile a avut efecte pozitive, dar că punerea în aplicare a acțiunilor privind inundațiile prezintă deficiențe din punctul de vedere al alocării fondurilor. Toate statele membre au demarat punerea în aplicare a planurilor lor de gestionare a riscului de inundații, însă sunt necesare îmbunătățiri. Curtea a observat că subzistă provocări viitoare majore în ceea ce privește integrarea într-o măsură mult mai mare a schimbărilor climatice, a asigurărilor împotriva inundațiilor și a aspectului privind amenajarea teritoriului în gestionarea riscului de inundații.

IV. Curtea a constatat că Directiva privind inundațiile a îmbunătățit coordonarea dintre Comisie și statele membre, în special prin rolul de supraveghere și de monitorizare al Comisiei și prin grupul de lucru constituit, în mod specific, ca forum pentru facilitarea coordonării și a schimbului de cunoștințe și de bune practici. Statele membre în care Curtea a efectuat vizite de audit recunosc rolul pozitiv pe care Directiva privind inundațiile l-a avut în ceea ce privește standardizarea evaluării și a gestionării riscului de inundații. Directiva s-a sprijinit totodată pe activitatea existentă, în special pe cooperarea de lungă durată între

statele membre, și a impus statelor membre să desfășoare activități de sensibilizare în rândul anumitor cetățeni cu privire la inundații.

V. Sursele de finanțare prevăzute în planurile de gestionare a riscului de inundații au fost identificate și garantate doar parțial, iar finanțarea pentru investiții transfrontaliere era limitată. În plus, procedurile de clasificare, prin care aceste resurse limitate au fost distribuite, prezentau, în general, deficiențe și nu au asigurat o alocare a fondurilor în concordanță cu prioritățile stabilite.

VI. În ceea ce privește punerea în aplicare a proiectelor privind inundațiile, majoritatea statelor membre au recurs la o analiză cost-beneficiu în vederea asigurării unei utilizări optime a resurselor, însă Curtea a detectat unele deficiențe în legătură cu modul în care a fost utilizată această analiză. S-a acordat atenție asigurării conformității proiectelor cu Directiva-cadru privind apa, însă unele state membre trebuie să depună eforturi suplimentare în acest sens. Infrastructura verde reprezintă un mijloc eficient din punctul de vedere al costurilor de a atenua riscul de inundații, însă, pentru două treimi din numărul statelor membre vizitate, planurile acestora nu puneau accentul pe infrastructura verde.

VII. În ceea ce privește provocările pentru viitor, Curtea a constatat că statele membre vizitate nu erau în măsură să ia în calcul impactul schimbărilor climatice asupra amplitudinii, a frecvenței și a localizării inundațiilor. În general, statele membre utilizau date istorice, care prezintă riscul de a nu reflecta condițiile meteorologice viitoare sau posibilele schimbări în frecvența și intensitatea inundațiilor. În ceea ce privește măsurile nestructurale de protecție împotriva inundațiilor, Curtea a constatat că, în cazul statelor membre care optaseră pentru asigurări private împotriva inundațiilor, acoperirea a rămas scăzută. Au fost adoptate anumite reglementări privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului pentru a atenua riscul de inundații, însă erau necesare mai multe acțiuni din partea statelor membre pentru a le îmbunătăți.

VIII. Pe baza acestor constatări, Curtea recomandă Comisiei următoarele:

- să verifice că statele membre îmbunătățesc modul în care se asigură răspunderea în acest domeniu, stabilind obiective cuantificabile și delimitate în timp pentru acțiunile privind inundațiile în cadrul planurilor de gestionare a riscului de inundații;

- să evalueze și să raporteze dacă statele membre identifică surse de finanțare pentru a acoperi nevoile care decurg din planurile de gestionare a riscului de inundații și dacă stabilesc un calendar adecvat și să solicite statelor membre să aibă în vedere posibilitatea ca acestea să efectueze împreună investiții transfrontaliere în măsuri de protecție împotriva inundațiilor în cadrul bazinelor hidrografice internaționale;
- să cofinanțeze numai măsurile de protecție împotriva inundațiilor pentru care proiectele sunt prioritizate pe baza unor criterii obiective și relevante, cum ar fi o analiză cost-beneficiu de o calitate adecvată și, acolo unde este cazul, pe baza unui criteriu care să ia în considerare impactul transfrontalier al proiectelor;
- să se asigure de conformitatea cu Directiva-cadru privind apa a tuturor infrastructurilor noi de luptă împotriva inundațiilor care sunt propuse în planurile de gestionare a riscului de inundații ale statelor membre și să verifice, ori de câte ori se solicită cofinanțare din partea UE, că statele membre au analizat fezabilitatea punerii în aplicare a unor măsuri verzi complementare semnificative;
- să se asigure că planurile de gestionare a riscului de inundații includ măsuri de consolidare a cunoștințelor și de îmbunătățire a modelării impactului produs de schimbările climatice asupra inundațiilor. Atunci când va proceda la revizuirea documentelor necesare pentru cel de al doilea ciclu, Comisia ar trebui să verifice dacă statele membre au asigurat o mai bună integrare a efectelor schimbărilor climatice în măsurile de protecție, de prevenire și de pregătire în caz de inundații și să verifice dacă statele membre au planificat acțiuni de sensibilizare a populației cu privire la beneficiile asigurării împotriva riscului de inundații și acțiuni de sporire a gradului de acoperire, de exemplu, prin cooperarea între sectorul asigurărilor de stat și cel al asigurărilor private împotriva inundațiilor;
- să verifice dacă statele membre au evaluat în cadrul planurilor lor de gestionare a riscului de inundații măsura în care reglementările naționale privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului sunt aliniate la Directiva privind inundațiile și să furnizeze statelor membre exemple de bune practici, precum și orientări.

INTRODUCERE

De ce sunt importante inundațiile?

1. Inundațiile pot cauza vătămări, pierderi de vieți omenești, costuri economice considerabile, daune la nivelul mediului și al patrimoniului cultural, precum și relocarea populației. De exemplu, în mai puțin de două săptămâni, în mai și iunie 2016, inundațiile au provocat moartea a cel puțin 18 persoane și au cauzat pierderi de peste 3,7 miliarde de euro în nouă state membre¹. În mai și iunie 2013, în urma unor evenimente similare produse în șapte state membre, cel puțin 26 de persoane și-au pierdut viața și s-au înregistrat pierderi de peste 13 miliarde de euro².
2. Costul economic al evenimentelor hidrologice la nivelul UE a fost de aproximativ 166 de miliarde de euro în perioada 1980-2017. Această cifră reprezintă aproximativ o treime din pierderile generate de evenimente asociate schimbărilor climatice³. În cadrul unui scenariu de statu-quo⁴, se estimează că valoarea daunelor provocate de inundații în întreaga UE ca urmare a efectului combinat al schimbărilor climatice și economice va crește de la 7 miliarde de euro pe an în perioada de control 1981-2010 la 20 de miliarde de euro pe

¹ Belgia, Germania, Franța, Ungaria, Țările de Jos, Austria, Polonia, România și Regatul Unit.

² Republica Cehă, Germania, Spania, Franța, Ungaria, Austria și Slovacia. Sursa: [EM-DAT:The Emergency Events Database](https://www.emdat.be) (Baza de date privind situațiile de urgență) (<https://www.emdat.be>) – Université catholique de Louvain – CRED, D. Guha-Sapir, Belgia, și articole din [Dutch News](#) și [The Telegraph](#).

³ Evidențe privind daunele, furnizate de [NatCatSERVICE](#), Munich Re. Evenimentele hidrologice includ inundații și alunecări de teren. Evenimentele asociate schimbărilor climatice includ furtuni, valuri de frig, valuri de căldură, secetă și incendii forestiere.

⁴ Acest scenariu presupune că actualele sisteme de apărare împotriva inundațiilor fluviale vor rămâne neschimbate atât timp cât probabilitatea producerii unor inundații rămâne sub 1 % în cursul unui an dat.

an până în anii 2020, la 46 de miliarde de euro pe an până în anii 2050 și la 98 de miliarde de euro pe an până în anii 2080⁵.

3. Începând cu 1985, inundațiile au devenit mai frecvente în Europa. În ultimii ani, tendințele arată că numărul viiturilor rapide cu o amploare medie spre mare a crescut de cel puțin două ori⁶ față de cel înregistrat la sfârșitul anilor '80⁷.

Importanța schimbărilor climatice

4. Pe măsură ce schimbările climatice se accentuează, UE se confruntă cu ploi mai însemnate cantitativ, cu furtuni mai puternice și cu o creștere a nivelului mării. Potrivit Agenției Europene de Mediu (AEM)⁸, consecințele inundațiilor fluviale, pluviale și ale celor produse în zonele costiere în Europa se vor agrava în ansamblu ca urmare a creșterii, atât la nivel local, cât și regional, a intensității și a frecvenței inundațiilor.

5. Tendințele climatice observate și previziunile climatice pentru viitor indică variații semnificative de la o regiune la alta în Europa în ceea ce privește precipitațiile. Previziunile indică o creștere a cantității de precipitații anuale în nordul Europei. Precipitațiile din timpul iernii ar putea crește cu peste 25 % în ultimii 20 de ani ai acestui secol în unele părți ale Europei (a se vedea **figura 1**).

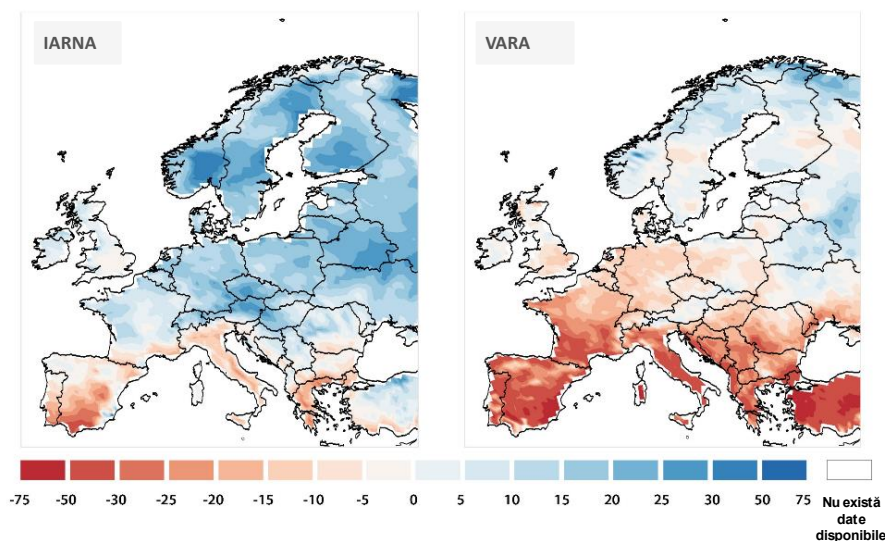
⁵ COM(2015) 120 final din 9.3.2015: [Directiva-cadru privind apa și Directiva privind inundațiile: măsuri pentru atingerea unei „stări bune” a apelor din UE și de reducere a riscurilor de inundații](#), p. 2; Rojas *et al.*, [Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation](#), Global Environmental Change, volumul 23, nr. 6, decembrie 2013, p. 1737-1751 (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC85624>).

⁶ **Amploarea** inundațiilor este dată de durata, de intensitatea și de suprafața zonei afectate.

⁷ Evidențe ale Dartmouth Flood Observatory pentru perioada 1985-2009 și actualizate până în 2016 în documentul intitulat [Extreme weather events in Europe](#), elaborat de Consiliul consultativ științific al academiilor europene, martie 2018.

⁸ Raportul nr. 1/2016 al AEM, intitulat [Flood risks and environmental vulnerability](#) (Riscurile de inundații și vulnerabilitatea mediului), p. 38-41.

Figura 1 – Modificarea precipitațiilor sezoniere, în %, în perioada 2071-2100, în comparație cu nivelurile din perioada 1961-1990 (scenariu bazat pe o creștere cu 2°C a temperaturii globale)



Sursa: [Climate Impacts in Europe](#) (Impactul schimbărilor climatice în Europa), proiectul PESETA II al Centrului Comun de Cercetare (JRC), 2014. Dosio și Paruolo, 2011 și Dosio *et al.*, 2012.

6. Atunci când sistemul de drenaj al unui râu nu are capacitatea suficientă pentru a face față volumului de apă generat de precipitații, au loc inundații fluviale. În cazul fluviilor mari, cum ar fi Dunărea, Rinul sau Elba, inundațiile se pot produce la mult timp după ce au avut loc precipitațiile și pot dura chiar și câteva luni⁹.

7. În schimb, pe coasta mediteraneeană a UE, cantitatea de precipitații anuală totală ar putea scădea cu peste 50 %¹⁰ în ultimii 20 de ani ai acestui secol. Perioadele mai lungi și mai frecvente lipsite de precipitații ar putea avea efecte negative asupra ocupării terenurilor, conducând la eroziune și intensificând scurgerile de suprafață în timpul furtunilor¹¹.

⁹ SEC(2006) 66 din 18.1.2006: *Commission staff working document – Annex to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of floods – Impact Assessment* (Documentul de lucru al Comisiei – anexă la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații – evaluare de impact), COM(2006) 15 final, p. 8.

¹⁰ [Impactul schimbărilor climatice în Europa](#), proiectul PESETA II al JRC, 2014. Dosio și Paruolo, 2011 și Dosio *et al.*, 2012.

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

8. În toată Europa, este probabil ca precipitațiile să devină mai intense¹². Precipitațiile extrem de localizate și foarte intense pot duce la viituri rapide. Acestea pot provoca pierderi de vieți omenești și distrugeri la scară largă¹², în special în orașele fără sisteme de drenaj adecvate. Viiturile rapide sunt tot mai frecvente, în special în zona mediteraneeană și în zonele de munte¹³. Viiturile rapide sunt mai dificil de prognozat, deoarece ele sunt rezultatul unei dinamici meteorologice specifice, generată de condițiile locale, cum ar fi topografia, vânturile și distanța față de mare. Sunt necesare activități de cercetare specifice pentru a îmbunătăți capacitatea de prognozare a unor astfel de evenimente (a se vedea **caseta 1**).

Caseta 1 – Cercetare meteorologică privind viiturile rapide: programul HyMeX

Programul HyMeX reunește oameni de știință din zece țări și are ca scop îmbunătățirea înțelegerii circuitului apei în zona Mării Mediterane în contextul schimbărilor climatice. Cercetătorii colectează date cu ajutorul sateliților, al avioanelor dotate cu echipamente laser, al baloanelor meteorologice și al radarelor, pentru a construi modele care să prezică mai bine evenimentele meteorologice extreme, în special viiturile rapide, și pentru a îmbunătăți capacitatea de adaptare.

9. Mai multe fenomene, precum eroziunea costieră, furtunile pe mare, fluxurile și vânturile care împing mările înspre țărm, sporesc riscul de inundații în zonele costiere ale UE. Creșterea nivelului mării produsă de schimbările climatice exacerbează acest risc (a se vedea **caseta 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, 2010, volumul 394, p. 118-133.

Caseta 2 – Nivelul mării și schimbările climatice

Schimbările climatice duc la creșterea nivelului mării¹⁴ din următoarele motive:

- dilatarea termică a apei;
- topirea ghețarilor alpini;
- topirea gheții în Groenlanda și în Antarctica.

Prin urmare, creșterea anuală globală a nivelului mării începând cu 1993 s-a situat în medie între 2,6 și 3,4 mm pe an. Creșterea nivelului mării s-a accelerat în ultimii 25 de ani și se estimează că se va accelera în continuare¹⁵. Datele transmise de sateliți arată că rata de topire a calotei glaciare din Antarctica s-a triplat în ultimii cinci ani, iar în prezent aceasta este în curs de a dispărea într-un ritm mai rapid decât cel observat în oricare dintre perioadele anterioare pentru care există înregistrări¹⁶.

10. Nivelul mării nu va crește uniform în ansamblul UE, însă, până la sfârșitul secolului, marea majoritate a liniilor de țărm ar putea înregistra o creștere a nivelului mării de peste 30 cm în comparație cu perioada 1986-2005, în condițiile scenariului IPCC privind creșterea temperaturii globale cu 1,8°C¹⁷ (a se vedea **figura 2**). Pe baza scenariului cu emisii ridicate (o creștere a temperaturii cu 3,7°C până la sfârșitul secolului, comparativ cu perioada 1986-2005¹⁸), creșterea nivelului mării s-ar putea situa între 45 și 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](#), Institutul de cercetare din Potsdam privind impactul schimbărilor climatice, 2013.

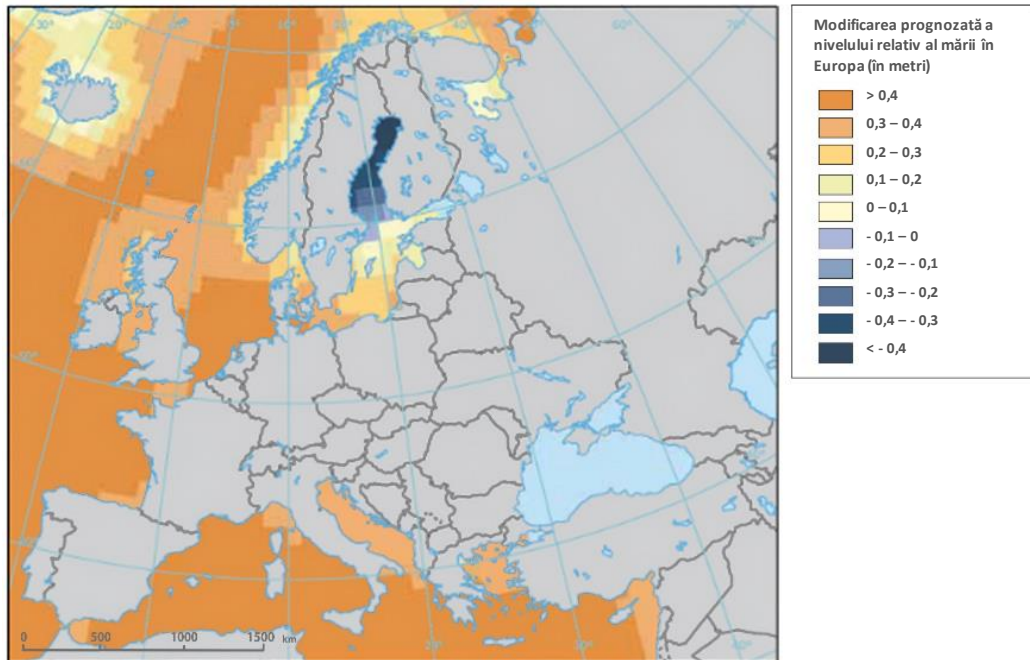
¹⁵ Nerem, R.S., Beckley, B.D., Fasullo, J.T., Hamlington, B.D., Masters, D., Mitchum, G.T., [Climate-change-driven accelerated sea-level rise detected in the altimeter era](#), Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 12.2.2018, p. 4.

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

¹⁷ Valoarea cu care temperatura va crește până la sfârșitul secolului, comparativ cu perioada 1986-2005. Aceasta reprezintă o creștere cu 2,4°C, comparativ cu perioada preindustrială (1850-1900).

¹⁸ Aceasta reprezintă o creștere cu 4,3°C, comparativ cu perioada preindustrială (1850-1900).

Figura 2 – Modificarea prognozată a nivelului relativ al mării în UE pentru perioada 2081-2100 comparativ cu perioada 1986-2005 (scenariul de creștere a temperaturii globale cu 1,8°C – RCP 4.5¹⁹)



Notă: nu sunt disponibile previziuni pentru Marea Neagră.

Sursa: Raportul nr. 1/2017 al AEM, intitulat [Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#) (Schimbările climatice, impactul și vulnerabilitatea în Europa în 2016: raport bazat pe indicatori), adaptat conform IPCC, 2013 [figura TS.23 (b)].

11. Se estimează ca această creștere preconizată a nivelului mării și modificările privind frecvența și intensitatea undelor de furtună vor provoca daune semnificative în zonele costiere din toată Europa²⁰. În aceste zone cu o densitate mare de locuitori există o concentrație semnificativă de bunuri. O astfel de combinație între riscuri climatice și o

¹⁹ *Representative Concentration Pathways* (RCP) sunt traiectorii reprezentative ale evoluției concentrației gazelor cu efect de seră, utilizate de IPCC. Până în 2081-2100, comparativ cu perioada 1986-2005, RCP 4.5 este estimat să aibă ca rezultat o creștere a temperaturii la suprafața terestră situată într-un interval probabil cuprins între 1,1 și 2,6°C (media: 1,8°C). Aceasta înseamnă un interval probabil cuprins între 1,7 și 3,2°C (media: 2,4°C), comparativ cu perioada 1850-1900 (perioada preindustrială).










²⁰ Raportul nr. 1/2017 al AEM, intitulat [Schimbările climatice, impactul și vulnerabilitatea în Europa în 2016: raport bazat pe indicatori](#), p. 122.

utilizare extensivă a anumitor zone sporește amploarea pierderilor potențiale și adaugă un nivel suplimentar de complexitate în modelarea riscurilor și a incertitudinii prețurilor²¹.

12. Evenimentele climatice mai frecvente, mai intense și de durată mai mare, de toate tipurile, vor exacerba, la rândul lor, toate aspectele menționate anterior²². Topirea ghețarilor este susceptibilă să slăbească principalii curenți marini, inclusiv Curentul Golfului, și curenții de vânt, inclusiv Curentul Jet, între America și Europa²³. Aceste schimbări ar putea modifica tiparele meteorologice din Europa, de exemplu prin prelungirea perioadelor de furtună, de precipitații sau de secetă.

13. **Tabelul 1** prezentat în continuare sintetizează fenomenele descrise la **punctele 5-12** și impactul acestora asupra diferitelor tipuri de inundații.

Tabelul 1 – Imagine de ansamblu asupra fenomenelor legate de schimbările climatice și a impactului acestora asupra inundațiilor

Fenomen asociat schimbărilor climatice	Impactul asupra intensității ...		
	inundațiilor fluviale	inundațiilor pluviale	inundațiilor în zonele costiere
Mai multe precipitații anuale în unele părți ale Europei, precipitații mai abundente			
Mai puține precipitații anuale în alte părți, dar scurgeri de suprafață mai însemnate și precipitații mai abundente			
Creșterea nivelului mării	 (estuare)		
Fenomene meteorologice extreme de toate tipurile mai frecvente, mai intense și de durată mai mare			

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

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

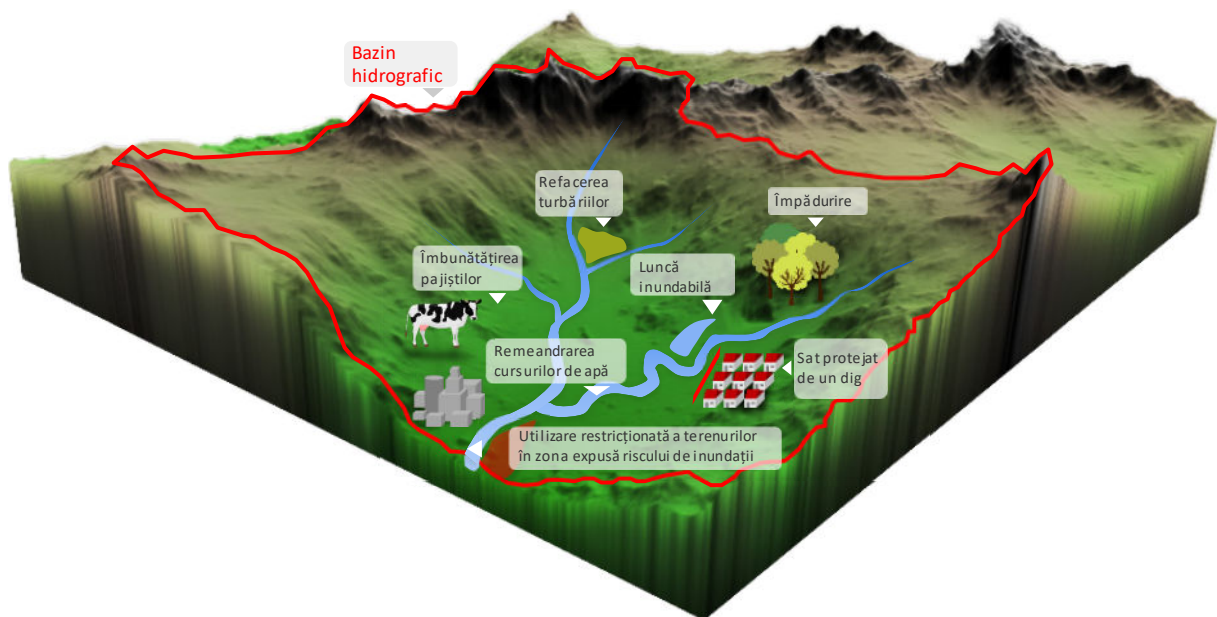
²³ Konrad, H., et al., [Net retreat of Antarctic glacier grounding lines](#), Nature Geoscience 11, p. 258-262, aprilie 2018; Tilling, R.L., et al., [Estimating Arctic sea ice thickness and volume using CryoSat-2 radar altimeter data](#), Advances In Space Research, vol. 62, 2018.

Cum acționează UE în acest context?

Ce soluții există în materie de prevenire, de protecție și de pregătire în caz de inundații?

14. Ca răspuns la inundațiile grave din Europa Centrală și din sudul Franței din 2002, UE a adoptat Directiva privind inundațiile²⁴ din 2007 pentru a coordona acțiunile de prevenire, de protecție și de pregătire în caz de inundații atât în fiecare stat membru, cât și între statele membre, la nivel de bazin hidrografic. Inundațiile sunt cel mai bine gestionate la nivel de bazin hidrografic, unde există o serie de măsuri care limitează scurgerile, încetinesc debitul râurilor, permit extinderea inundațiilor pe terenuri naturale și agricole, protejează bunurile vulnerabile (a se vedea măsurile la nivel de bazin hidrografic din **figura 3**) și care nu agravează inundațiile în aval, în conformitate cu Directiva privind inundațiile (o abordare menită să prevină inundațiile în aval este prezentată în **figura 4**).

Figura 3 – Exemplu de gestionare coordonată a inundațiilor la nivel de bazin hidrografic



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

²⁴ Directiva [2007/60/CE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații (JO L 288, 6.11.2007, p. 27).

15. **Infrastructura verde și infrastructura gri**, descrise în continuare, pot fi utilizate în combinație, pentru a remedia probleme legate de inundații la scara bazinelor hidrografice, astfel cum este ilustrat și în **figurile 3 și 4**:

- Soluțiile tradiționale de protecție împotriva inundațiilor includ baraje, diguri, canale și instalații și alte bariere de apărare împotriva undelor de furtună²⁵. Cel mai des construite din beton, aceste tehnici sunt denumite **infrastructură gri**.
- Luncile inundabile, zonele umede sau remeandrarea cursurilor de apă pot reduce impactul inundațiilor. Astfel de soluții constituie așa-numita **infrastructură verde**. Conform articolului 7 din Directiva privind inundațiile, planurile de gestionare a riscului de inundații trebuie să ia în considerare zonele care au potențialul de a reține apa de inundații, cum ar fi albiile majore cu retenție naturală.

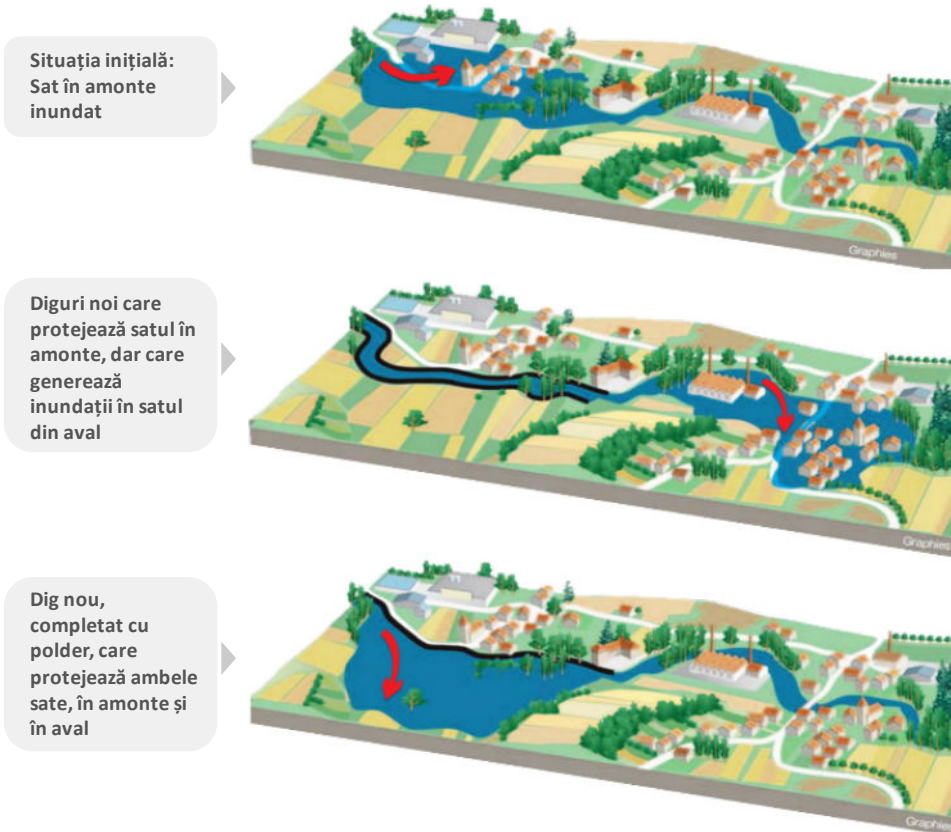
16. Pe lângă **infrastructura structurală gri și infrastructura verde** (a se vedea **anexa I**), există și alte soluții care pot reduce gradul de expunere a populației și a bunurilor la inundații. Acestea includ **amenajarea teritoriului**²⁶, activități de sensibilizare²⁷ și asigurările. Ele sunt denumite **măsuri nestructurale**.

²⁵ Raportul nr. 14/2017 al AEM: [Green Infrastructure and Flood Management – Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#) (Infrastructura verde și gestionarea inundațiilor – Promovarea unei reduceri a riscului de inundații eficiente din punctul de vedere al costurilor prin intermediul soluțiilor de infrastructură verde).

²⁶ Articolul 7 din Directiva privind inundațiile prevede ca planurile de gestionare a riscului de inundații să țină seama de aceste aspecte, acolo unde este cazul.

²⁷ Articolul 10 din Directiva privind inundațiile prevede obligația statelor membre de a pune la dispoziția publicului documentele-cheie menționate în **caseta 3** și de a încuraja implicarea activă a părților interesate în producerea, revizuirea și actualizarea planurilor de gestionare a riscului de inundații.

Figura 4 – Exemflu de abordare vizând prevenirea inundațiilor în aval



Sursa: Agence française pour la biodiversité – Graphies.

Rolul Comisiei Europene și al statelor membre

17. În cadrul Comisiei, **Direcția Generală Mediu** are rolul de coordonare și de supraveghere în ceea ce privește transpunerea și punerea în aplicare a Directivei privind inundațiile. De asemenea, ea are competența de a iniția proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în cazurile de neconformitate din partea statelor membre. Alte direcții generale ale Comisiei intervin de asemenea în punerea în aplicare a acțiunilor privind inundațiile, în special **Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală** și **Direcția Generală Politică Regională și Urbană**, pe baza responsabilităților lor în cadrul gestiunii partajate a fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI²⁸) (a se vedea **punctul 21**).

²⁸ Fondurile ESI se referă la cele cinci fonduri principale ale UE, printre care Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul de coeziune și Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR), care, împreună, sprijină dezvoltarea economică pe tot teritoriul UE.

18. Comisia intenționează să finalizeze evaluarea legislației din domeniul apei în 2019, pentru a orienta viitoarele evoluții ale politicii UE în domeniul apei, inclusiv gestionarea riscului de inundații.

19. Statele membre sunt responsabile de punerea în aplicare efectivă a Directivei privind inundațiile, în vederea gestionării riscului de inundații. În acest scop, statele membre au desemnat autorități competente la nivel de district hidrografic. Directiva prevede că statele membre au obligația de a evalua riscul de inundații pentru toate terenurile neacoperite în mod normal cu apă, de a determina amploarea inundațiilor din trecut și a posibilelor inundații viitoare, de a cartografia bunurile și populațiile vulnerabile și de a lua măsuri de atenuare a riscului de inundații (a se vedea **caseta 3**).

Caseta 3 – Directiva privind inundațiile prevede obligația statelor membre de a prezenta următoarele:

- 1) **evaluări preliminare ale riscului de inundații**, care trebuiau finalizate până în decembrie 2011 și în care să descrie inundațiile semnificative care au avut loc în trecut și evenimente similare care ar putea avea loc în viitor;
- 2) **hărți de hazard și hărți de risc de inundații**²⁹, care trebuiau finalizate până în decembrie 2013 și în care să indice locurile în care o anumită inundație ar putea avea consecințe negative;
- 3) **planuri de gestionare a riscului de inundații**, care trebuiau finalizate până în decembrie 2015, urmând să se aplice pentru perioada 2016-2021, în care să definească măsuri de prevenire, de protecție și de pregătire în caz de inundații.

20. De asemenea, directiva prevede obligația statelor membre de a-și coordona practicile de gestionare a riscului de inundații în bazinele hidrografice transfrontaliere și de a evita măsurile care ar spori riscul de inundații în țările învecinate. Primul ciclu de punere în aplicare a planurilor de gestionare a riscului de inundații în temeiul directivei acoperă perioada 2016-2021; cel de al doilea ciclu acoperă perioada 2022-2027.

²⁹ Rapoartele de evaluare a hărților privind inundațiile din fiecare stat membru al UE sunt disponibile pe [site-ul Comisiei](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm), DG ENV (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

21. Pentru programele aferente fondurilor ESI, în cadrul gestiunii partajate, statele membre elaborează documente de programare, pe care Comisia le evaluează și le aprobă ulterior. Statele membre concep, pun în aplicare și monitorizează măsurile incluse în programe. Aceste programe pot cofinanța acțiuni privind inundațiile incluse în planurile de gestionare a riscului de inundații.

Fondurile disponibile în cadrul UE

22. Cheltuielile legate de gestionarea riscului de inundații sunt finanțate atât din bugetele statelor membre, cât și din bugetul UE. Datele privind cheltuielile asociate inundațiilor nu sunt colectate și raportate în mod sistematic nici în statele membre, nici la nivelul Comisiei Europene.

23. În urma unui sondaj³⁰ desfășurat în rândul statelor membre referitor la cheltuielile legate de inundații, Comisia a estimat că cele 17 state membre care aveau informații disponibile au cheltuit, în total, din surse naționale și din surse ale UE, **2,5 miliarde de euro** pe an³¹, aceasta fiind media pe o perioadă de patru ani până în 2015.

24. Sumele alocate în cadrul FEDR, al Fondului de coeziune și al FEADR pentru inundații nu pot fi cuantificate. Cheltuielile din FEDR și din Fondul de coeziune în perioada 2014-2020 vizând adaptarea la schimbările climatice și prevenirea și gestionarea riscurilor legate de climă, care acoperă inundațiile, precum și eroziunea, incendiile, furtunile și seceta, s-au

³⁰ *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive – Flood Risk Management in the EU and the Floods Directive's 1st Cycle of Implementation (2009-15) - A questionnaire based report* [Strategia comună de punere în aplicare a Directivei-cadru privind apa și a Directivei privind inundațiile, Gestionarea riscului de inundații în UE și primul ciclu de punere în aplicare a Directivei privind inundațiile (2009-2015) – Raport realizat pe baza unui chestionar], p. 217.

³¹ Pe baza informațiilor furnizate de Belgia, Republica Cehă, Danemarca, Germania, Irlanda, Spania, Franța, Croația, Italia, Letonia, Malta, Țările de Jos, Austria, Portugalia, România, Slovacia și Regatul Unit, Comisia a calculat că s-au investit aproximativ 10 miliarde de euro în acțiuni de atenuare a riscului de inundații pe parcursul a patru ani. Calculul s-a bazat pe răspunsurile la întrebarea 5.14 din chestionar, p. 146.

ridicat la aproximativ **6,3 miliarde de euro**³², adică o medie anuală de aproximativ 0,9 miliarde de euro. Doar o parte necunoscută din această sumă este legată efectiv de inundații. Nu sunt disponibile estimări fiabile ale sumelor privind inundațiile în cadrul FEADR.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

25. Curtea a urmărit să stabilească dacă acțiunile întreprinse în materie de prevenire, de protecție și de pregătire în caz de inundații în temeiul Directivei privind inundațiile s-au bazat pe un cadru solid și dacă abordarea adoptată era susceptibilă să fie eficace.

26. Mai precis, Curtea a analizat dacă Directiva privind inundațiile a avut efecte generale pozitive în stabilirea unui cadru pentru acțiunile privind inundațiile, dacă statele membre au gestionat în mod corespunzător resursele financiare utilizate, dacă acestea au pus în aplicare în mod corespunzător planurile lor de gestionare a riscului de inundații și dacă au luat în considerare în mod adecvat unele dintre viitoarele provocări majore.

27. Curtea a stabilit o serie de criterii de audit pe baza documentelor de politică ale UE, a legislației în materie, a orientărilor relevante ale Comisiei, a unor studii și a altor publicații, pe baza întrevederilor avute cu autorități ale statelor membre³³, precum și pe baza unei misiuni-pilot pe care Curtea a efectuat-o în Țările de Jos în septembrie 2017. De asemenea, Curtea a analizat literatura de specialitate existentă și a consultat experți din domeniul schimbărilor climatice și al asigurărilor împotriva inundațiilor.

28. În perioada octombrie-decembrie 2017, Curtea a efectuat vizite de audit în anumite bazine hidrografice selectate în următoarele opt state membre: Slovenia, Italia, Spania, Portugalia, România, Bulgaria, Austria și Republica Cehă³⁴. Pentru aceste bazine

³² Date extrase la 31.5.2018 din [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>).

³³ În Luxemburg și în Franța.

³⁴ Curtea a vizitat următoarele bazine hidrografice:

- în Slovenia, bazinul hidrografic al Dunării și cel din nordul Mării Adriatice (două proiecte vizitate);
- în Italia, bazinul hidrografic al Alpilor Orientali (trei proiecte vizitate);

hidrografice³⁵, Curtea a efectuat, de asemenea, controale la fața locului la 31 de proiecte cofinanțate legate de inundații³⁶, pentru a evalua conformitatea acestora cu Directiva privind inundațiile și cu planurile de gestionare a riscului de inundații.

29. De asemenea, Curtea a verificat dacă Comisia³⁷ se asigurase de punerea în aplicare adecvată a Directivei privind inundațiile și a acțiunilor întreprinse cu privire la inundații în alte domenii de politică.

30. Având în vedere că cheltuielile din cadrul planurilor de gestionare a riscului de inundații pentru perioada 2016-2021 se află încă într-o fază incipientă, prezentul raport este axat pe cheltuielile planificate și incluse în aceste planuri și în programele aferente fondurilor ESI. Prin urmare, raportul nu evaluează eficacitatea globală a măsurilor planificate pentru primul ciclu al Directivei privind inundațiile.

31. Curtea a exclus din sfera activității sale acțiunile în situații de urgență și acțiunile de recuperare, deoarece acest domeniu a făcut deja obiectul unui audit al Curții³⁸ și, în orice caz, aceste tipuri de acțiuni nu intră sub incidența Directivei privind inundațiile.

-
- în Spania, bazinele hidrografice Miño-Sil și Galicia-Costa (trei proiecte vizitate);
 - în Portugalia, bazinul hidrografic Minho și Lima (trei proiecte vizitate);
 - în România, bazinele hidrografice Argeș-Vedea și Dobrogea-Litoral (patru proiecte vizitate);
 - în Bulgaria, bazinele hidrografice ale Dunării și Mării Negre (patru proiecte vizitate);
 - în Austria, bazinul hidrografic al Dunării (cinci proiecte vizitate); și
 - în Republica Cehă, bazinul hidrografic al Dunării (patru proiecte vizitate).

³⁵ Inclusiv bazinele hidrografice din Țările de Jos unde s-a desfășurat misiunea-pilot a Curții (trei proiecte vizitate).

³⁶ Curtea a selectat proiectele din listele întocmite de statele membre. Curtea a urmărit să viziteze proiecte recente care pun în aplicare diverse măsuri care vizează diferite tipuri de inundații.

³⁷ Curtea a desfășurat interviuri cu membri ai personalului din următoarele direcții generale (DG) ale Comisiei: DG ENV, DG CLIMA, DG REGIO, DG AGRI, DG ECHO și DG FISMA.

³⁸ A se vedea, de exemplu, Raportul special nr. 3/2008, intitulat [Fondul de solidaritate al Uniunii Europene: cât de rapid, eficient și flexibil este acesta?](http://eca.europa.eu) (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVAȚII

Directiva privind inundațiile a avut, în ansamblu, efecte pozitive ...

32. Această secțiune evaluează dacă Directiva privind inundațiile a reușit să instituie un cadru care, pe baza evoluțiilor existente în statele membre și implicând toate părțile interesate relevante, a contribuit la îmbunătățirea evaluării și a gestionării riscurilor de inundații.

Directiva a îmbunătățit coordonarea dintre Comisie și statele membre

33. Comisia a revizuit evaluările preliminare ale riscului de inundații, precum și hărțile de hazard și hărțile de risc de inundații transmise de statele membre³⁹. Planurile de gestionare a riscului de inundații sunt încă în curs de revizuire. Această activitate a Comisiei este menită să contribuie la raportul care trebuie prezentat Parlamentului European și Consiliului până în decembrie 2018 cu privire la punerea în aplicare a Directivei privind inundațiile, raport care va ține cont, de asemenea, de schimbările climatice.

34. Comisia a verificat⁴⁰ modul în care statele membre au transpus Directiva privind inundațiile. Conform situației din iulie 2018, Comisia închisese toate procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor referitoare la transpunere; rămăseseră însă deschise două cazuri, care se refereau la depunerea cu întârziere a planurilor de gestionare a riscului de inundații de către Grecia și Spania.

35. Punerea în aplicare a Directivei privind inundațiile trebuie să fie coordonată cu Directiva-cadru privind apa. Comisia asigură această coordonare în principal printr-o strategie comună de punere în aplicare care sprijină cele două directive și, în mod specific,

³⁹ Rapoartele rezultate în urma revizuirii realizate de Comisie sunt disponibile [online](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm) (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

⁴⁰ Aceste verificări pe care le efectuează Comisia sunt cunoscute drept verificări ale transpunerii și ale conformității.

prin intermediul unui grup de lucru privind inundațiile, cunoscut sub numele de „Grupul de lucru F”, care servește drept cadru pentru schimbul de experiență între statele membre.

36. Curtea a constatat că Grupul de lucru F este un forum de succes, prin intermediul căruia este facilitată colaborarea dintre Comisie și statele membre⁴¹.

37. Directiva privind inundațiile prevedea ca responsabilitățile privind planificarea și evaluarea riscurilor să fie lăsate la latitudinea statelor membre. Per ansamblu, Curtea a constatat că autoritățile responsabile din statele membre au asigurat o distribuție clară a rolurilor și a responsabilităților între diferitele organisme implicate la nivel național, regional și local.

Directiva privind inundațiile a dus la obținerea unor progrese în ceea ce privește evaluarea riscurilor de inundații

38. Un efect-cheie al Directivei privind inundațiile a fost standardizarea definiției riscului de inundații. Riscul de inundații înseamnă combinația dintre probabilitatea apariției unei inundații și impactul acesteia asupra populației, a mediului, a patrimoniului cultural și a activității economice. Toate statele membre vizitate au adoptat această abordare pentru a determina riscul de inundații.

39. Toate statele membre vizitate au respectat abordarea în cinci pași (a se vedea **figura 5**) prevăzută de Directiva privind inundațiile pentru procesele lor de evaluare și de gestionare.

⁴¹ De exemplu, în cadrul acestui forum, Comisia și statele membre au făcut schimb de informații privind bunele practici, privind evoluțiile de la nivelul politicilor, al activității de cercetare și al proiectelor și privind noile abordări vizând îmbunătățirea gestionării riscului de inundații în UE.

Figura 5 – Abordarea în cinci pași privind evaluarea și gestionarea riscurilor, prevăzută de Directiva privind inundațiile



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

40. Hărțile de hazard indică amploarea inundațiilor pentru scenarii cu diferite probabilități. Toate statele membre vizitate au utilizat cele trei scenarii de probabilitate prevăzute de Directiva privind inundațiile: probabilitate mică, probabilitate medie și probabilitate mare. Directiva privind inundațiile prevede, de asemenea, ca, pentru fiecare scenariu de probabilitate menționat, hărțile de hazard să prezinte, pe lângă dimensiunea inundațiilor, adâncimea apelor (a se vedea un exemplu în anexa II) și, dacă este cazul, viteza de curgere. Acești parametri sunt esențiali atunci când se evaluează potențialele daune materiale și umane care pot fi provocate de inundații, în special în cazul viiturilor rapide. Statele membre au elaborat hărțile utilizând modele complexe, calibrate pe baza unor măsurători de teren (a se vedea, de asemenea, punctele 63-67).

Directiva privind inundațiile s-a sprijinit pe activitatea anterioară, inclusiv pe cooperarea de lungă durată dintre statele membre

41. Pentru a evita duplicarea eforturilor, Directiva privind inundațiile permite statelor membre să utilizeze documentele existente în materie de planificare și de evaluare a riscurilor. Italia și Portugalia, de exemplu, au utilizat documente existente în loc să efectueze o nouă evaluare preliminară a riscului de inundații, ceea ce a asigurat o continuitate a practicilor.

42. Directiva privind inundațiile obligă autoritățile responsabile să țină seama de aspectele transfrontaliere în fiecare etapă a procesului de planificare și de evaluare a riscurilor (a se vedea caseta 4).

Caseta 4 – Cooperarea transfrontalieră: o prioritate constantă a Directivei privind inundațiile

Evaluările preliminare ale riscului de inundații: în cazul districtelor hidrografice internaționale, statele membre fac schimb de informații relevante.

Zonele cu risc potențial semnificativ de inundații: statele membre identifică aceste zone în cadrul districtelor hidrografice internaționale.

Hărțile de hazard și hărțile de risc de inundații: statele membre fac schimb de informații înainte de elaborarea hărților de hazard și a hărților de risc de inundații pentru zonele transnaționale cu risc potențial semnificativ de inundații.

Planurile de gestionare a riscului de inundații: aceste planuri nu trebuie să includă măsuri care sporesc semnificativ riscurile de inundații în amonte sau în aval în alte țări.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Directivei privind inundațiile.

43. Acțiunile transfrontaliere privind inundațiile se bazează pe cooperarea de lungă durată existentă între statele membre și a constat în principal în schimb de informații în cadrul reuniunilor bilaterale, în comunicarea de prognoze hidrologice și în armonizarea standardelor tehnice. Statele membre vizitate nu au elaborat încă planuri internaționale de gestionare a riscului de inundații la nivelul districtelor hidrografice internaționale, astfel cum recomandă Directiva privind inundațiile⁴².

Statele membre au întreprins activități de sensibilizare a cetățenilor cu privire la inundații ...

44. Informarea și consultarea publicului sporesc gradul de sensibilizare a cetățenilor cu privire la riscurile de inundații. Directiva privind inundațiile prevede obligația statelor membre de a face publice evaluarea preliminară a riscului de inundații, hărțile de hazard și hărțile de risc de inundații, precum și planurile de gestionare a riscului de inundații. Curtea

⁴² În această privință, au avut loc evoluții recente, de exemplu între Austria și Slovenia, prin proiectul DAMWARM (*Drava And Mura Water and Risk Management*), care are ca scop dezvoltarea unui sistem transnațional și comun de prognoză a inundațiilor. Acest proiect se bazează, de asemenea, pe lecțiile învățate în urma unei inundații cu o perioadă probabilă de revenire de o sută de ani care a avut loc în noiembrie 2012 și care a provocat daune totale estimate la 373 de milioane de euro pe întreg teritoriul sloven.

a constatat că toate statele membre au îndeplinit această cerință prin publicarea online a acestor informații.

45. Țările de Jos și Portugalia au analizat chiar și nivelul de sensibilizare cu privire la riscul de inundații, ceea ce a reprezentat o bună practică. Ele au constatat însă că acest nivel de sensibilizare continua să se situeze la un nivel scăzut.

... dar au existat deficiențe în alocarea finanțării

46. În cadrul acestei secțiuni, Curtea analizează procedurile utilizate de statele membre pentru a aloca fondurile în scopul gestionării riscului de inundații.

Obiectivele planurilor de gestionare a riscului de inundații nu sunt, în general, cuantificate sau delimitate în timp

47. Conform principiilor bunei gestiuni financiare, obiectivele de politică trebuie astfel formulate încât să fie precise, măsurabile, realizabile, pertinente și delimitate în timp. Articolul 7 din Directiva privind inundațiile prevede că statele membre au obligația de a stabili obiective adecvate pentru gestionarea riscului de inundații și de a include măsuri de realizare a acestor obiective în cadrul planurilor lor de gestionare a riscului de inundații.

48. În Austria, obiectivele erau delimitate în timp, iar autoritățile utilizau șapte categorii pentru a urmări progresul măsurilor. În Țările de Jos, Curtea a identificat obiective cuantificate în cazul programului *Room for the River* (a se vedea **punctul 67**).

49. Cu toate acestea, în celelalte șapte state membre vizitate, obiectivele de politică din cadrul planurilor de gestionare a riscului de inundații erau, în ansamblu, prea generale. De exemplu, planul pentru Alpii Orientali din Italia nu a adaptat obiectivele Directivei privind inundațiile la bazinul hidrografic respectiv, modul de formulare a acestora rămânând la un nivel general: să se reducă impactul negativ al inundațiilor asupra i) sănătății umane, ii) a mediului, iii) a patrimoniului cultural și iv) asupra activității economice. Acest plan nu a stabilit obiective cuantificabile, cu ținte delimitate în timp. În 2015, Comisia a realizat o constatare similară în urma evaluării proiectelor de planuri de gestionare a riscului de inundații.

Fondurile identificate și garantate pentru acțiunile planificate în domeniul inundațiilor erau insuficiente și finanțarea pentru investiții transfrontaliere era limitată

50. Planurile de gestionare a riscului de inundații ar trebui să identifice surse de finanțare pentru acțiunile privind inundațiile, iar autoritățile statelor membre ar trebui să asigure finanțarea necesară. Curtea a evaluat în ce măsură planurile de gestionare a riscului de inundații identificaseră fondurile naționale și fondurile UE disponibile efectiv pentru acțiuni privind inundațiile, inclusiv pentru investiții transfrontaliere.

Surse de finanțare identificate și garantate doar parțial

51. Planurile de gestionare a riscului de inundații pentru șase dintre cele nouă state membre vizitate nu identificaseră în mod clar sursa și quantumul fondurilor necesare pentru finanțarea lor (a se vedea **caseta 5**). Evaluarea Comisiei la care se face referire la **punctul 49** arată că doar o mică parte a proiectelor de planuri revizuite conțineau informații clare cu privire la bugetul disponibil.

Caseta 5 – Deficiențe în ceea ce privește identificarea, în cadrul planurilor de gestionare a riscului de inundații, a sumelor necesare și a surselor de finanțare corespondente

Austria: pentru aproximativ 30 % din măsuri, planul național de gestionare a riscului de inundații precizează sursa fondurilor, dar nu și costul.

Republica Cehă: planul național de gestionare a riscului de inundații stabilește numai costul măsurilor preventive, nu și sursele fondurilor.

Italia: planul regional de gestionare a riscului de inundații care a făcut obiectul auditului nu a identificat sursele de finanțare disponibile.

Portugalia: planul de gestionare a riscului de inundații al Portugaliei continentale omite sursele posibile de finanțare pentru 25 % din măsuri.

România: cele două planuri regionale de gestionare a riscului de inundații care au făcut obiectul auditului omit sursele de finanțare pentru aproximativ 35 % din măsuri.

Spania: pentru 15 măsuri lipseau fie sumele necesare, fie indicarea clară a surselor bugetare.

52. Planurile de gestionare a riscului de inundații nu sunt programe de finanțare. O sumă care figurează într-un plan nu este neapărat disponibilă. Autoritățile responsabile de

bazinele hidrografice și de gestionarea planurilor aferente nu au, în general, nicio putere în materie de finanțare. Planurile sunt finanțate de mai multe autorități, care iau decizii în conformitate cu propriile proceduri. Această situație sporește incertitudinea finanțării acțiunilor privind inundațiile. De exemplu, în districtul hidrografic al Alpilor Orientali din Italia, Curtea a estimat că există un deficit de peste 1,1 miliarde de euro, adică de 80 %, între cheltuielile planificate și finanțarea disponibilă.

53. Cu toate acestea, Curtea a identificat dovezi care atestă că s-au depus eforturi pentru a se garanta finanțare pentru acțiuni privind inundațiile. Fondul Delta din Țările de Jos a alocat aproximativ 7 miliarde de euro pentru investiții privind inundațiile până în 2030 și și-a identificat nevoile financiare până în 2050. Slovenia a identificat în mod clar sursele de finanțare pentru aproximativ 75 % din cei 540 de milioane de euro necesari pentru perioada 2017-2021.

Fondurile UE au contribuit la finanțarea unora dintre planurile de gestionare a riscului de inundații

54. În patru dintre statele membre vizitate, fondurile UE constituiau o parte semnificativă din finanțare (a se vedea ***caseta 6***).

Caseta 6 – Fondurile din partea UE: o sursă importantă de finanțare pentru planurile de gestionare a riscului de inundații

Republica Cehă recurge într-o mare măsură la fonduri UE pentru a finanța investiții în domeniul protecției împotriva inundațiilor. Programul operațional „Mediu” 2014-2020 cofinanțat de Fondul de coeziune acoperă echivalentul a aproximativ 35 % din costurile estimate la suma de 545 de milioane de euro.

În **Portugalia**, fondurile UE, în special Fondul de coeziune⁴³, sunt indicate ca o posibilă sursă de finanțare pentru aproximativ 96 % din măsurile localizate în zonele cu risc potențial semnificativ de inundații și, prin urmare, eligibile pentru cofinanțare din partea UE.

⁴³ În ceea ce privește Insulele Azore, sprijinul pentru acest tip de acțiune este disponibil prin programul de cooperare regională din cadrul FEDR.

Programul operațional „Infrastructură Mare” din **România** face trimitere în mod explicit la planurile regionale de gestionare a riscului de inundații și alocă suma de 364 de milioane de euro, cofinanțată de Fondul de coeziune, pentru acțiuni împotriva inundațiilor și a eroziunii costiere.

În **Slovenia**, programul operațional cofinanțat de FEDR și de Fondul de coeziune corespunde unui procent de 25 % din nevoile anuale de finanțare.

55. În Spania, autoritățile responsabile de bazinele hidrografice pe care Curtea le-a vizitat aveau un acces inegal la finanțarea din partea UE: măsurile de protecție împotriva inundațiilor dintr-unul dintre bazinele hidrografice nu erau eligibile pentru cofinanțare din partea FEDR, nefiind asigurată nici finanțare națională⁴⁴. Această situație a dus la o insuficiență a resurselor bugetare în cazul a două proiecte pe care Curtea le-a vizitat. În schimb, în celălalt bazin hidrografic, programul operațional din cadrul FEDR a finanțat 15 % din planul de gestionare a riscului de inundații.

56. **România** a alocat 44 % din bugetul aferent obiectivului specific al axei prioritare „Promovarea adaptării la schimbările climatice, prevenirea și gestionarea riscurilor” din cadrul programului operațional „Infrastructură Mare” (a se vedea ***caseta 6***) unui proiect privind protecția zonei costiere, pentru refacerea a 13 km de plajă la Marea Neagră. Acest proiect va aduce beneficii piețelor locale din sectorul imobiliar și din cel al turismului.

Aceasta înseamnă că restul fondurilor UE, în valoare de 239 de milioane de euro, rămase disponibile în cadrul acestui program operațional, ar putea acoperi costurile a aproximativ două treimi din proiectele identificate ca având o prioritate ridicată în domeniul prevenirii inundațiilor și al protecției împotriva acestora.

Cheltuielile pentru investiții transfrontaliere privind inundațiile au fost limitate

57. Proiectele transfrontaliere au constat în principal în schimburi de informații (a se vedea ***punctele 20, 42 și 43***). Finanțarea disponibilă pentru infrastructuri în domeniul inundațiilor

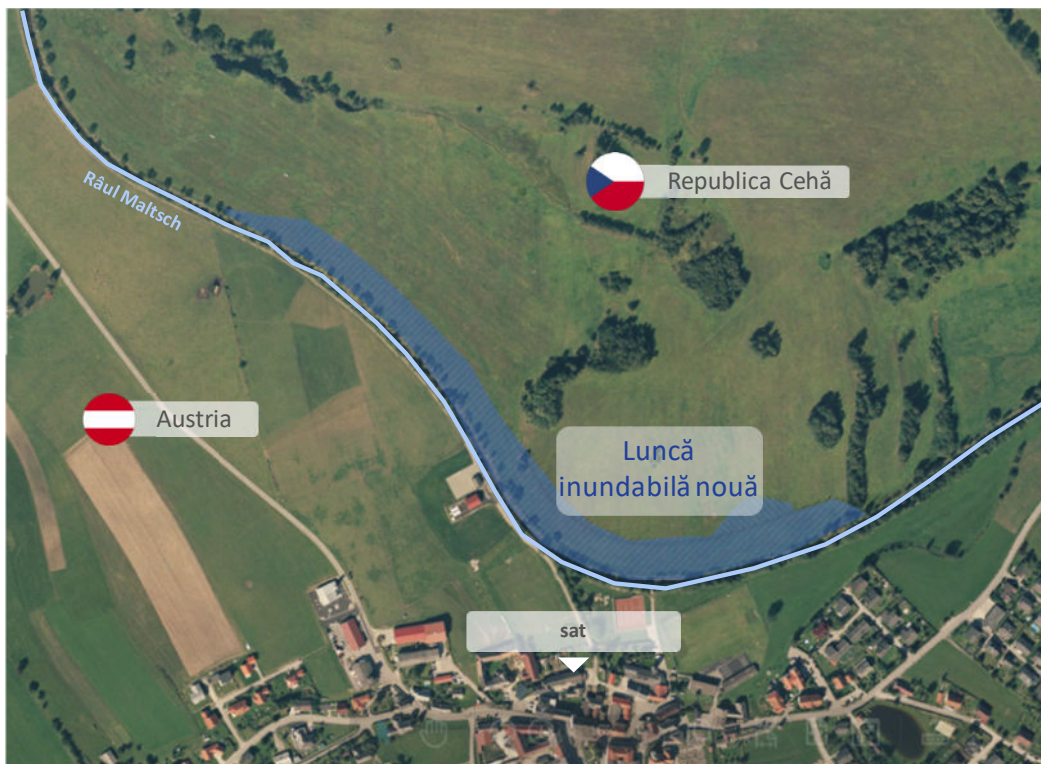
⁴⁴ Bugetul de investiții în domeniul apei al ministerului de resort fusese redus cu aproximativ 60 % între 2009 și 2017.

de natură să aibă un impact internațional era limitată. Cu toate acestea, Curtea a identificat exemple pozitive, precum cel descris în **caseta 7**.

Caseta 7 – Investiții transfrontaliere în care fondurile UE au adus o valoare adăugată

Un proiect având ca obiectiv protejerea unui sat din Austria împotriva inundațiilor fluviale la granița cu Republica Cehă (a se vedea **imaginea** prezentată în continuare) a implicat extinderea luncii inundabile pe terenuri agricole aflate pe teritoriul ceh. Austria nu dispunea de un spațiu suficient pentru o astfel de suprafață inundabilă. Austria a finanțat această operațiune, cu ajutorul unei cofinanțări de 75 % din partea Interreg⁴⁵. Fără finanțarea din partea UE, Austria nu ar fi putut pune în aplicare acest proiect.

Investiție transfrontalieră între Austria și Republica Cehă



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza conceptului de proiect transmis de autoritățile austriece.

⁴⁵ Inițiativă în cadrul căreia au loc acțiuni comune legate de politica de coeziune, precum și schimburi între părți interesate de la nivel național, regional și local din diferite state membre.

Procedurile de clasificare a proiectelor ar trebui să fie mai strâns legate de prioritățile din planurile de gestionare a riscului de inundații

58. Directiva privind inundațiile prevede că planurile de gestionare a riscului de inundații trebuie să stabilească prioritatea măsurilor în concordanță cu obiectivele. Curtea a examinat dacă statele membre au utilizat astfel de proceduri pentru a clasifica și a selecta proiectele.

59. Curtea a identificat cazuri în care prioritizarea s-a bazat pe criterii obiective (a se vedea **casetă 8**).

Casetă 8 – Cazuri de clasificare bazată pe criterii obiective

Țările de Jos clasifică proiectele pe baza unei matrice care ia în considerare gravitatea daunelor potențiale și probabilitatea de deteriorare a infrastructurii.

Într-unul dintre planurile din Spania, zonele cu risc potențial semnificativ de inundații au fost clasificate pe baza riscurilor, și nu doar pe baza hazardului la inundații, ceea ce înseamnă că s-a luat în considerare și vulnerabilitatea zonelor expuse.

60. Planurile de gestionare a riscului de inundații pe care Curtea le-a examinat includeau proceduri de clasificare. Cu toate acestea, pentru șapte dintre cele nouă state membre vizitate, aceste proceduri prezentau deficiențe. De exemplu, în Republica Cehă, Portugalia, România și Slovenia, unul dintre aspectele-cheie de care s-a ținut cont pentru realizarea clasamentului a fost mai degrabă gradul de maturitate al unui proiect, decât eficacitatea potențială a acestuia. În România, un proiect care nu s-a clasificat printre proiectele prioritare în conformitate cu metodologia aprobată a fost totuși propus spre finanțare în cadrul programului operațional, deoarece studiul de fezabilitate era finalizat.

Deși statele membre au demarat punerea în aplicare a planurilor lor de gestionare a riscului de inundații, sunt necesare îmbunătățiri

61. Directiva privind inundațiile prevede că planurile de gestionare a riscului de inundații trebuie să ia în considerare costurile și beneficiile proiectelor. Această secțiune evaluează măsura în care statele membre au luat în considerare aceste aspecte în punerea în aplicare a planurilor lor de gestionare a riscului de inundații, prin tehnologii și date de o calitate adecvată, precum și prin analize cost-beneficiu și modele.

62. De asemenea, s-a evaluat în ce măsură statele membre au coordonat punerea în aplicare a Directivei privind inundațiile cu Directiva-cadru privind apa și dacă au luat în considerare, în consecință, infrastructura verde pentru a aborda riscul de inundații⁴⁶.

Datele: un instrument esențial pentru gestionarea riscului de inundații

63. Gestionarea riscului de inundații necesită date de bună calitate privind condițiile meteorologice și precipitațiile, topografia și ocuparea terenurilor, regimurile râurilor și regimurile hidrologice și activitățile umane. Curtea a constatat că datele colectate cu privire la hazarduri și la riscuri proveneau din diverse surse, cum ar fi *CORINE Land Cover*⁴⁷, recensăminte ale populației, date topografice și informații din registre ale comerțului, date meteorologice și date hidrologice. Prognozele privind inundațiile și sistemele de avertizare timpurie (a se vedea și **punctul 43**) s-au dovedit, în general, a fi esențiale pentru creșterea gradului de pregătire.

64. În România, Curtea a constatat deficiențe în ceea ce privește datele topografice și datele privind utilizarea terenurilor, care sunt esențiale pentru modelarea scurgerilor de suprafață și a debitelor rezultate la nivelul râurilor. Curtea a constatat totodată că România a întreprins recent inițiative vizând îmbunătățirea calității datelor.

65. Curtea a constatat că toate statele membre vizitate erau convinse de avantajele investiției în tehnologie și în date pentru a elabora modele care să le ajute în gestionarea riscurilor de inundații. De exemplu, Spania, Portugalia, România și Slovenia au investit în instalarea și modernizarea unor stații pluviometrice și hidrometrice (a se vedea **casetă 9**). Aceste stații pot furniza informații pentru obținerea unor previziuni meteorologice și

⁴⁶ Directiva-cadru privind apa prevede ca toate corpurile de apă să atingă o „stare ecologică bună”. Canalele din beton, de exemplu, sunt permise numai în anumite condiții și numai după ce au fost luate toate măsurile posibile pentru atenuarea impactului negativ asupra plantelor și a animalelor.

⁴⁷ Un **program** aflat sub autoritatea AEM, care constă într-un inventar al ocupării terenurilor, format din 44 de categorii și prezentat ca un produs cartografic, la o scară de 1:100 000.

hidrologice mai bine documentate, în special în cazul evenimentelor de scurtă durată, cum ar fi viiturile rapide (a se vedea **punctul 8** și **caseta 1**).

Caseta 9 – Proiectele hidrologice și meteorologice vizitate

Următoarea **image** prezintă un exemplu de stație hidrometrică fluvială vizitată în România, care colectează date privind nivelul apei Dunării.

În Spania, Curtea a vizitat un centru de control al inundațiilor, care acoperea 186 de stații răspândite pe întregul bazin hidrografic. Centrul prelucrează datele prin intermediul unor modele hidrologice și meteorologice, pentru a monitoriza riscul de inundații în timp real și pentru a realiza o prognoză a precipitațiilor cu 72 de ore în avans.

În Slovenia, Curtea a vizitat centrul de monitorizare construit ca parte a unui proiect vizând producerea de informații meteorologice și hidrologice fiabile și exacte. Acest proiect a inclus de asemenea:

- un radar nou și 90 de stații meteorologice noi automatizate în toată țara;
- două aparate de oceanografie noi pentru rețeaua de monitorizare marină, care măsoară înălțimea și direcția valurilor, curenții marini și temperatura la suprafața apei mării;
- un sistem de prognoză hidrologică bazat pe modele.

Stație hidrometrică fluvială pe Dunăre, România



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

66. Datele colectate de la stațiile de monitorizare pot fi completate cu informații din alte surse. De exemplu, în districtul hidrografic vizitat în Italia, **proiectul-pilot inovator „WeSenseIT” oferă cetățenilor posibilitatea de a partaja informații prin intermediul platformelor de comunicare socială sau al aplicațiilor pentru smartphone. Datele respective sunt adăugate la datele colectate prin intermediul stațiilor de monitorizare.** Această comunicare bidirecțională între cetățeni și autorități vizează îmbunătățirea capacității de reacție. Planul de gestionare a riscului de inundații include o măsură de extindere a acestui proiect la întregul bazin hidrografic.

Deși majoritatea statelor membre vizitate au recurs la o analiză cost-beneficiu și la modele pentru conceperea proiectelor, sunt necesare unele îmbunătățiri

67. În toate statele membre vizitate, autoritățile au utilizat modelarea și o abordare bazată pe date concrete pentru a identifica riscurile de inundații (a se vedea **punctul 40**). Modelarea a contribuit, de asemenea, la conceperea proiectelor privind inundațiile. De exemplu, modelele hidraulice au ajutat autoritățile să identifice acțiunile care trebuiau întreprinse (a se vedea, de exemplu, **caseta 10**).

Caseta 10 – Obiectivul de reducere a nivelurilor apei urmărit în cadrul programului *Room for the River* din Țările de Jos

Room for the River este un program de infrastructură finalizat în 2015, în valoare de 2,3 miliarde de euro. Acesta a vizat gestionarea vârfurilor de debit în zona în care Rinul intră pe teritoriul Țărilor de Jos, cu scopul de a reduce nivelurile apei în aval. Cu ajutorul unui model dezvoltat de un institut de cercetare, s-au stabilit diferitele niveluri ale apei care trebuiau atinse de-a lungul afluenților, cu scopul de a fixa astfel obiectivele pentru proiectele individuale.

68. Cu excepția Italiei și a Portugaliei, toate statele membre vizitate au utilizat analiza cost-beneficiu, fie la conceperea proiectelor, fie la selectarea lor. Aceste analize prezentau însă diverse deficiențe. De exemplu, în Spania, metodologia privind analiza cost-beneficiu era încă în curs de elaborare și nu era utilizată în mod sistematic și adecvat.

Coordonarea punerii în aplicare a Directivei privind inundațiile și a Directivei-cadru privind apa a produs, în general, sinergii

69. Planurile de gestionare a riscului de inundații din Italia, Slovenia și dintr-un bazin hidrografic din Spania s-au concentrat și pe asigurarea conformității cu Directiva-cadru privind apa. Planurile de gestionare a riscului de inundații din Italia și Slovenia au identificat măsuri aflate în sinergie, dar și măsuri aflate în potențial conflict cu obiectivele celor două directive. În Italia, aproximativ 25 % dintre măsuri au fost etichetate ca măsuri aflate în sinergie, doar 1 % aflându-se într-un potențial conflict cu Directiva-cadru privind apa.

70. În schimb, Curtea a examinat proiecte în Bulgaria și România în cadrul cărora acțiunile împotriva inundațiilor nu erau conforme cu Directiva-cadru privind apa. Autoritățile bulgare

nu luaseră în calcul infrastructura verde (a se vedea **punctele 71-76**) ca mijloc alternativ de retenție a apei în amonte în niciunul dintre proiectele vizitate⁴⁸ (a se vedea **caseta 11**). În România, autoritățile intenționau să utilizeze beton și piatră pentru a consolida o porțiune de 6 km din malul unui râu, fără a lua în considerare soluții de infrastructură verde.

Caseta 11 – Proiecte privind inundațiile care pun în pericol conformitatea cu Directiva-cadru privind apa în Bulgaria

Pentru cele trei proiecte vizitate, care vizau râuri, nu s-au efectuat evaluări ale impactului asupra mediului.

În cazul unui proiect, aproape 8 km din albia unui râu a fost acoperită cu beton. Această modificare a albiei a afectat „starea bună” a râului, cerută prin Directiva-cadru privind apa. Curtea a constatat că, în amonte de orașul din apropiere, exista un câmp care ar fi putut fi avut în vedere ca măsură naturală de retenție.



Râul în starea sa naturală



Râul după realizarea proiectului

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Proiectele de infrastructură verde au avantaje multiple, însă pot fi dificil de pus în practică

71. Un raport recent al AEM⁴⁹ susține că infrastructura verde reprezintă un mijloc eficient din punctul de vedere al costurilor de reducere a riscului de inundații. Comisia a luat măsuri,

⁴⁸ Proiectul privind protecția zonei de coastă care a fost vizitat nu este inclus în această evaluare.

⁴⁹ Raportul nr. 14/2017 al AEM: Infrastructura verde și gestionarea inundațiilor – Promovarea unei reduceri a riscului de inundații eficiente din punctul de vedere al costurilor prin intermediul soluțiilor de infrastructură verde. A se vedea și Raportul nr. 1/2016 al AEM: [Flood risks and environmental vulnerability – Exploring the synergies between floodplain restoration, water policies and thematic policies](#) (Riscurile de inundații și vulnerabilitatea mediului – Explorarea sinergiilor între restaurarea luncilor inundabile, politicile în domeniul apei și politicile tematice).

în special prin intermediul Grupului de lucru F, pentru a promova soluțiile verzi, în special prin publicarea unor documente de orientare⁵⁰. Curtea a verificat dacă planurile de gestionare a riscului de inundații s-au axat pe infrastructura verde ca instrument de gestionare a inundațiilor și a analizat modul în care infrastructura verde a fost implementată.

Numai câteva planuri se concentrează pe infrastructura verde ...

72. Planurile de gestionare a riscului de inundații din Portugalia și din Spania s-au axat pe infrastructura verde. De exemplu, toate măsurile de protecție dintr-un plan de gestionare a riscului de inundații din Spania se bazează pe infrastructură verde. Într-un proiect din celălalt bazin hidrografic din Spania pe care Curtea l-a vizitat, aceasta a observat o combinație de tehnici de infrastructură verde și de infrastructură gri (a se vedea **casetă 12**).

⁵⁰ A se vedea, de exemplu, documentul de politică al UE elaborat de Grupul de lucru pentru Strategia comună de implementare intitulată *Natural Water Retention Measures* (Măsuri naturale de retenție a apei), raport tehnic – 2014 – 082; Comisia Europeană, *A guide to support the selection, design and implementation of Natural Water Retention Measures in Europe – Capturing the multiple benefits of nature-based solutions* (Un ghid de sprijinire a selecției, a conceperii și a punerii în aplicare a măsurilor naturale de retenție a apei în Europa – obținerea beneficiilor multiple ale soluțiilor bazate pe natură), 2015. Există, de asemenea, un site dedicat acestui tip de măsuri (<http://nwrme.eu>).

Caseta 12 – Combinație între tehnici de infrastructură verde și infrastructură gri în Spania

Faza I a proiectului vizitat a demarat în perioada 2007-2013, cu canalizarea unui râu utilizând un sistem de canalizare rectangular tradițional din beton. În faza a II-a a proiectului (2014-2020), autoritățile au extins albia râului folosind tehnici de bioinginerie. Menținându-se aceeași capacitate hidraulică, secțiunea a fost amenajată pentru a avea caracteristici cât mai apropiate posibil de morfologia naturală a râului, reducând necesitatea de curățare a canalului și facilitând curgerea apei către zonele naturale de retenție a apei. Proiectul contribuie la refacerea vegetației riverane, în conformitate cu Directiva-cadru privind apa. El include o secțiune de râu ușor accesibilă populației, aceasta din urmă putând observa astfel câștigurile soluției implementate.



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

73. În schimb, infrastructura verde nu a constituit o parte semnificativă din planurile de gestionare a riscului de inundații pe care Curtea le-a examinat în celelalte șase state membre. În Republica Cehă, doar 15 % dintre măsurile de protecție constau în infrastructură verde. În Italia, mai puțin de 2 % dintre cele 469 de măsuri aplicabile vizau infrastructură verde.

... și există obstacole în calea implementării acestei infrastructuri

74. În cel puțin trei state membre, unele părți interesate nu au sprijinit infrastructura verde. Planul Sloveniei viza promovarea infrastructurii verzi, în pofida faptului că cetățenii și factorii de decizie locali își exprimaseră preferința pentru o infrastructură gri, considerând-o mai eficace în protecția împotriva inundațiilor. Curtea a observat același scepticism și în Bulgaria, unde nu a fost creată încă nicio infrastructură verde, deși aceasta fusese inclusă în catalogul național de măsuri.

75. Curtea a identificat, de asemenea, obstacole de ordin practic în calea implementării infrastructurii verzi. De exemplu, autoritățile române susțineau că absența unui cadastru,

care este un element esențial pentru identificarea proprietarilor de terenuri, constituie un impediment important în calea implementării infrastructurii verzi. În Bulgaria, autoritățile nu dispun de o metodologie pe baza căreia să poată identifica parcelele de teren potențiale adecvate pe care ar putea fi implementată o infrastructură verde. Autoritățile italiene și spaniole au explicat că amploarea redusă a infrastructurii verzi se datorează fie procedurilor administrative și juridice complexe, fie lipsei de terenuri disponibile.

76. FEADR ar putea cofinanța de asemenea acțiuni „verzi” de protecție împotriva inundațiilor⁵¹. Cu toate acestea, Curtea a constatat că rolul limitat pe care îl joacă în prezent FEADR reprezintă un alt obstacol în calea infrastructurii verzi (a se vedea **punctul 24**). De exemplu, planurile de gestionare a riscului de inundații pe care Curtea le-a examinat în Bulgaria, Italia, Portugalia, Slovenia și România nu includeau și cofinanțare din partea FEADR pentru măsuri de protecție împotriva inundațiilor. În 2016, Comisia Europeană a concluzionat⁵² de asemenea următoarele: „În majoritatea programelor de dezvoltare rurală se pierde oportunitatea de a promova măsuri naturale de retenție a apei [...], care pot acționa ca măsuri de remediere eficiente”.

Unele provocări majore vor persista în viitor

77. Unul dintre principalele argumente care au servit ca bază pentru justificarea introducerii Directivei privind inundațiile a fost acela de a se ține seama de evoluția riscului de inundații ca urmare a schimbărilor climatice. Într-adevăr, Directiva privind inundațiile specifică faptul că schimbările climatice determină o frecvență mai mare a inundațiilor grave.

⁵¹ FEADR este de fapt principalul factor de contribuție la obiectivul de promovare a adaptării la schimbările climatice și a prevenirii și gestionării riscurilor, astfel cum este acesta definit de cadrul aferent fondurilor ESI, asigurând aproximativ 76 % din bugetul alocat acestui obiectiv: <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](#) (Raport la nivel european: Statistici-cheie descriptive privind luarea în considerare a aspectelor legate de apă în programele de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020), 2016. Acest raport a evaluat modul în care programele de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020 au ținut cont de aspectele referitoare la apă.

78. Evaluările preliminare ale riscului de inundații din primul ciclu trebuiau să ia în considerare impactul schimbărilor climatice pe baza informațiilor disponibile sau pe bază de informații care puteau fi imediat deduse⁵³. Pentru cel de al doilea ciclu care începe în 2022, „[i]mpactul posibil al schimbărilor climatice asupra apariției inundațiilor este luat în considerare în revizuirile”⁵⁴ acestor evaluări și ale planurilor de gestionare a riscului de inundații, efectuate de statele membre.

79. Directiva privind inundațiile recomandă, de asemenea, utilizarea, acolo unde este cazul, a unor măsuri nestructurale (a se vedea **punctul 16**). De asemenea, Curtea a evaluat gradul în care autoritățile utilizaseră măsuri precum asigurările împotriva inundațiilor, utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului în gestionarea inundațiilor.

Lipsa de cunoștințe actualizate privind impactul probabil al schimbărilor climatice asupra incidenței inundațiilor

80. Statele membre vizitate nu au fost în măsură să ia în calcul impactul schimbărilor climatice asupra amplitudinii, frecvenței și a localizării inundațiilor. Unele tendințe, cum ar fi numărul mai mare de viituri rapide, au fost recunoscute, dar încă nu au fost luate în considerare în modelele privind inundațiile.

Lipsa de cunoștințe privind impactul schimbărilor climatice asupra inundațiilor pluviale și a regimului pluviometric

81. Bulgaria, România și Slovenia nu dețin informații suficiente privind impactul schimbărilor climatice asupra regimului precipitațiilor și a inundațiilor asociate acestor schimbări și intenționează să efectueze studii în acest sens pentru cel de al doilea ciclu de punere în aplicare a Directivei privind inundațiile, care urmează să înceapă în 2022.

⁵³ Articolul 4 alineatul (2) din Directiva privind inundațiile prevede că „[p]e baza unor informații disponibile sau a unor informații care pot fi imediat deduse, cum ar fi date și studii privind evoluțiile pe termen lung și, în special, efectele schimbărilor climatice asupra producerii inundațiilor, o evaluare preliminară a riscului de inundații este întreprinsă pentru a furniza o evaluare a riscurilor potențiale”.

⁵⁴ Astfel cum se prevede la articolul 14 alineatul (4) din Directiva privind inundațiile.

Autoritățile cehe au prognozat cantități mai însemnate de precipitații pentru primăvară și toamnă și mai puține pentru vară și iarnă. Institutul național de meteorologie din Republica Cehă nu și-a propus să crească, în modelele sale, probabilitatea apariției inundațiilor ca o consecință a schimbărilor climatice.

82. În sudul Europei, AEM a raportat că volumul anual de precipitații a scăzut în Peninsula Iberică între 1960 și 2015⁵⁵. În schimb, în același raport, AEM avertizează asupra unor daune mai semnificative care pot fi cauzate de viituri rapide cu o durată mai scurtă și produse pe zone mai restrânse. Cu toate acestea, autoritățile italiene, portugheze și spaniole nu au cuantificat impactul schimbărilor climatice asupra probabilității inundațiilor pluviale și a celor fluviale.

Creșterea nivelului mării nu este luată în considerare pe deplin

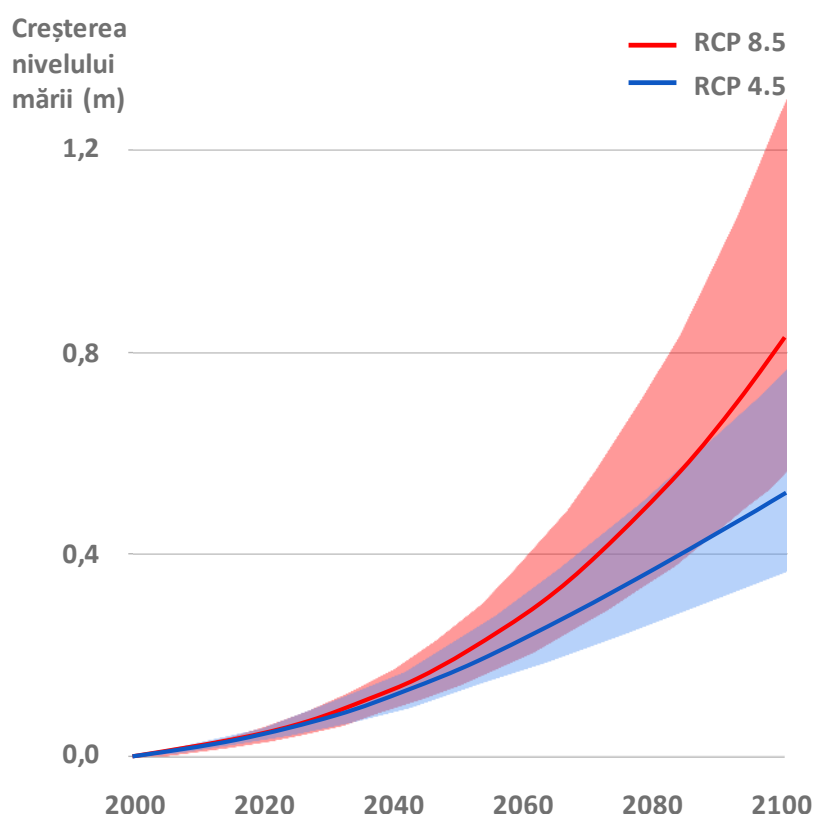
83. Nivelul tot mai ridicat al mării, generat de schimbările climatice, sporește riscul de inundații în zonele costiere (a se vedea **punctele 9, 10 și 13**). În primul ciclu de punere în aplicare a Directivei privind inundațiile, statele membre cu zonă de coastă care au fost vizitate (Bulgaria, Spania, Italia, Țările de Jos, România și Slovenia) au definit, în general (cu excepția Portugaliei), zonele specifice cu risc potențial semnificativ la inundații în zonele costiere.

84. Una dintre concluziile principale ale atelierului desfășurat de Grupul de lucru F pe tema schimbărilor climatice în martie 2017 a fost că majoritatea statelor membre au luat în considerare schimbările climatice numai la stabilirea zonelor cu risc potențial semnificativ de inundații din zonele costiere, **nu și pentru cele din interiorul țării**. În plus, Curtea a constatat că modul în care tendințele viitoare ale creșterii nivelului mării au fost luate în considerare în metodologiile aplicate este în cea mai mare parte neclar. Bulgaria a fost o excepție, în sensul că aceasta a definit intervale de valori pentru creșterea nivelului mării indusă de schimbările climatice, luând în considerare trei niveluri de probabilitate în cadrul a două scenarii.

⁵⁵ Raportul nr. 1/2017 al AEM, intitulat [Schimbările climatice, impactul și vulnerabilitatea în Europa în 2016: raport bazat pe indicatori](#), p. 82.

85. Va deveni din ce în ce mai important ca statele membre cu orașe importante, cu populație și cu infrastructuri în regiunile costiere, să fie conștiente de creșterea globală și locală probabilă a nivelului mării. Riscul probabil de creștere a nivelului mării a fost cuantificat până în 2050; o mai mare incertitudine afectează rata posibilă de schimbare începând cu 2050 până în 2100 (a se vedea **figura 6**), când rata de creștere s-ar putea accelera și mai mult.

Figura 6 – Previziuni privind creșterea nivelului mării pentru secolul XXI



Representative Concentration Pathways (RCP) sunt traiectorii reprezentative ale evoluției concentrației gazelor cu efect de seră, utilizate de IPCC. Până în 2081-2100, comparativ cu media pentru perioada 1850-1900 (preindustrială), RCP 8.5 este estimat să aibă ca rezultat o creștere a temperaturii la suprafața terestră situată într-un interval probabil cuprins între 3,2 și 5,4°C (media: 4,3°C). RCP 4.5 este estimat să aibă ca rezultat o creștere a temperaturii într-un interval probabil cuprins între 1,7 și 3,2°C (media: 2,4°C).

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, adaptat după Mengel, Levermann *et al.* PNAS, 2016.

În general, statele membre utilizau date istorice, care este posibil să nu reflecte riscurile climatice crescute

86. Directiva privind inundațiile nu prevede obligația ca impactul schimbărilor climatice asupra inundațiilor să fie luat în considerare în exercițiile de cartografiere. La momentul

cartografierii riscului de inundații, toate statele membre vizitate au aplicat scenariile privind inundațiile bazate pe cele trei probabilități prevăzute de Directiva privind inundațiile (a se vedea **punctul 40**). Aceste probabilități de inundații sunt exprimate ca „perioada probabilă de revenire” sau ca procent care reflectă probabilitatea apariției unei inundații în cursul unui an dat. **Aceste clasificări comune s-au bazat pe serii statistice istorice, care iau în considerare doar tipare hidrologice și meteorologice istorice.** Ele nu reflectă însă condițiile meteorologice viitoare sau eventualele modificări ale frecvenței și intensității inundațiilor, cauzate de schimbările climatice. Luarea în considerare a acestor condiții viitoare necesită capacități de prognoză adecvate (a se vedea **punctele 80-82**).

87. În mod similar, Curtea a constatat, de asemenea, că deciziile privind investițiile fuseseră adesea ghidate de evaluări ale riscurilor bazate pe un nivel de protecție exprimat, de exemplu, pe o scară de la „1 la 100” de ani. Acest lucru putea face ca deciziile de investiții să se dovedească a fi greșite, din cauza lipsei de conștientizare a profilurilor de risc schimbătoare, rezultate ca urmare a condițiilor climatice caracterizate de o evoluție rapidă (a se vedea **punctele 4-13**).

88. Consecințele viiturilor rapide produse ca urmare a unor perioade cu ploi mai intense (a se vedea **punctele 4, 8 și 82**) și impactul creșterii nivelului mării (a se vedea **caseta 13**) ar putea fi subestimate, ceea ce determină riscul ca investițiile să fie inundate sau să devină inadecvate mai devreme decât se anticipase, devenind astfel „active depreciate”.

Caseta 13 – Practici bazate pe măsurători istorice, fără ajustări care să țină cont de creșterea nivelului mării

În nordul Italiei, datele colectate în ultimii 140 de ani de stațiile de măsurare din Veneția și din Trieste indicau o creștere a nivelului mării. În Trieste, a fost înregistrată o creștere medie de 1,2 mm/an, precum și o tendință accelerată de creștere în ultimii 20 de ani. Cu toate acestea, informațiile privind creșterea viitoare a nivelului mării nu au fost reflectate în metodologia utilizată de autorități pentru a determina scenariile inundațiilor.

În România, nivelul Mării Negre a crescut față de 1860: +33 cm în 145 de ani la Sulina (adică, în medie, cu 2.3 mm/an) și +13 cm în 70 de ani (adică, în medie, cu 1.9 mm/an) la Constanța. În mod similar, debitul maxim al Dunării a crescut: +12 % în 165 de ani. La conceperea proiectelor de protecție împotriva inundațiilor, nu s-a ținut cont de impactul schimbărilor climatice asupra creșterii nivelului mării.

În situațiile în care statele membre au optat pentru asigurări private împotriva inundațiilor, acoperirea a rămas scăzută

89. Una dintre acțiunile-cheie recomandate de Strategia UE privind adaptarea la schimbările climatice constă în „Promovarea asigurărilor și a altor produse financiare pentru decizii rezistente în materie de investiții și afaceri”⁵⁶. Primele ajustate în funcție de riscul de inundații pot contribui la creșterea gradului de sensibilizare cu privire la riscul de inundații în rândul persoanelor fizice și la descurajarea stabilirii lor în zonele predispuse la inundații. De asemenea, plata cererilor de despăgubire în caz de inundații poate impulsiona redresarea economică în urma unui dezastru. Potrivit datelor furnizate de sectorul asigurărilor⁵⁷, aproximativ 25 % din pierderile generate de inundații în Europa au fost compensate de asigurări în perioada 1980-2017.

90. În cadrul monitorizării punerii în aplicare a acestei strategii în statele membre, Comisia a constatat că instrumentele de asigurare nu erau încă bine integrate în procesele decizionale naționale privind adaptarea sau în strategii mai ample privind gestionarea riscurilor climatice. Scopul urmărit de Comisie în elaborarea strategiei UE a fost acela de a spori gradul de utilizare a asigurărilor împotriva dezastrurilor naturale. În timp ce gradul de acoperire al asigurărilor rămâne redus, primele de asigurare împotriva inundațiilor rămân ridicate, ceea ce are ca efect diminuarea cererii de asigurări⁵⁸.

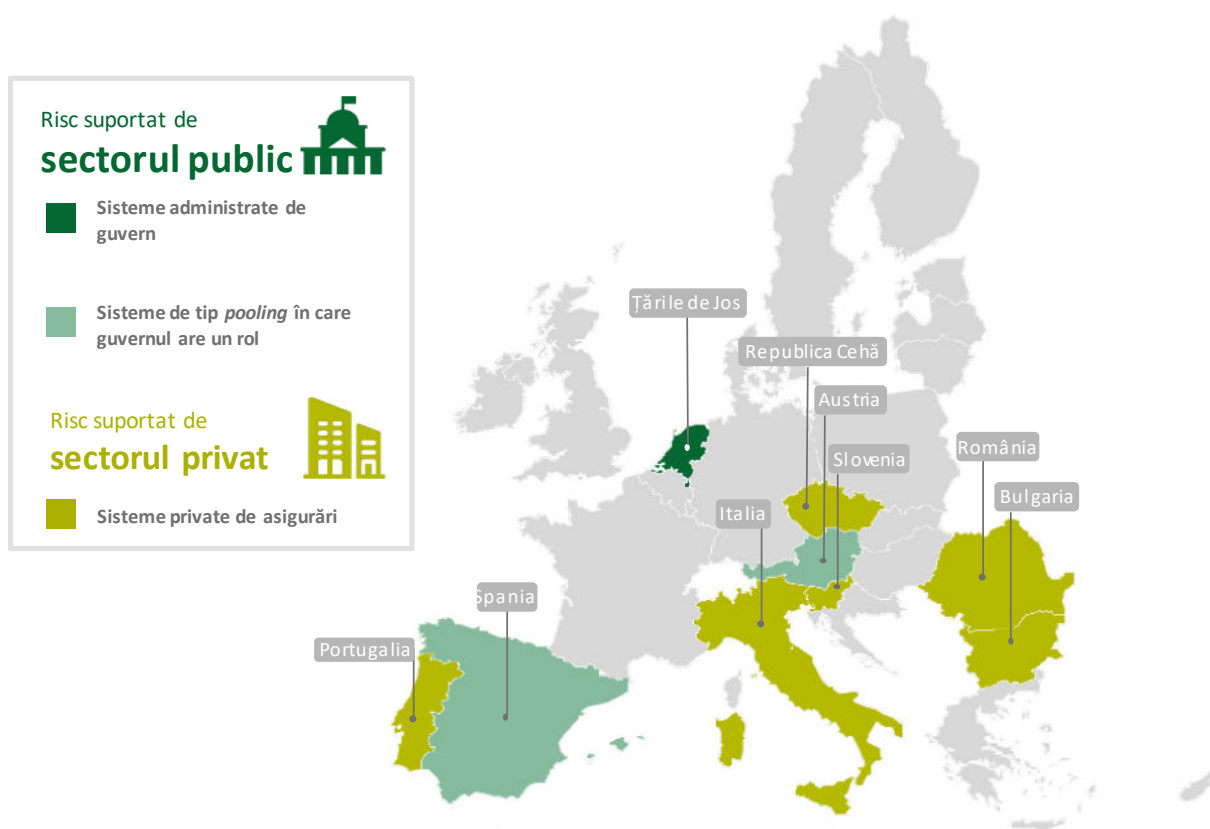
⁵⁶ COM(2013) 216 final din 16 aprilie 2013: [O strategie a UE privind adaptarea la schimbările climatice](#), p. 9.

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

⁵⁸ OCDE, *Financial Management of Flood Risk*, 2016, p. 58.

91. Curtea a constatat că rata de asigurare împotriva inundațiilor era scăzută. Deși există diferite modele de asigurare (a se vedea **figura 7**), modelul utilizat cel mai mult în statele membre vizitate a fost cel al unei asigurări private neobligatorii împotriva inundațiilor. Acest model este utilizat în Bulgaria, Republica Cehă, Italia, Portugalia și Slovenia. Sistemul din România este, de asemenea, privat, și asigurările împotriva inundațiilor sunt presupuse a fi obligatorii pentru locuințe. În Bulgaria, Italia și România, numărul persoanelor care au încheiat asigurări împotriva inundațiilor era scăzut (a se vedea **caseta 14**).

Figura 7 – Diferitele sisteme de asigurare împotriva inundațiilor în statele membre examinate



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Caseta 14 – Rata de acoperire a asigurărilor încheiate împotriva inundațiilor

Republica Cehă: în 2016, 54 % din totalul gospodăriilor au încheiat asigurări împotriva dezastrelor naturale, fără a se limita la inundații.

Bulgaria: aproximativ 10 % din totalul gospodăriilor și al clădirilor și 27 % din totalul exploatațiilor agricole dețin o poliță de asigurare împotriva inundațiilor.

Italia: aproximativ 1 % din totalul locuințelor dețin o poliță de asigurare împotriva inundațiilor.

România: primarii ar avea obligația de a aplica amenzi de până la 110 euro persoanelor care nu încheie o asigurare împotriva inundațiilor. În pofida acestui fapt, numai una din cinci locuințe este asigurată împotriva inundațiilor.

92. De asemenea, OCDE a concluzionat că nivelurile scăzute în materie de acoperire prin asigurare ar putea exercita o presiune mai mare asupra guvernelor de a oferi compensații pentru pierderile provocate de inundații, ceea ce ar împiedica creșterea ratei de asigurare. Curtea a identificat un exemplu care ilustrează această situație în Austria, unde un studiu recent⁵⁹ a concluzionat că sistemul public de compensare „*Katastrophenfonds*” ar putea descuraja sectorul asigurărilor să își asume un rol mai mare în ceea ce privește acordarea de despăgubiri pentru daunele provocate de fenomene meteorologice extreme.

93. În Țările de Jos, nivelul foarte ridicat de risc⁶⁰, datorat probabilității producerii unor inundații grave în zonele costiere sau al ruperii digurilor, explică necesitatea intervenției publice. Sistemul public de prevenire și de protecție funcționează de fapt ca un sistem de asigurare colectivă sau publică împotriva inundațiilor costiere sau a ruperii digurilor.

94. În Spania, sistemul dedicat acoperirii riscurilor extraordinare, inclusiv a celor privind inundațiile, este administrat de o entitate publică, în cooperare cu sectorul privat. Curtea

⁵⁹ Comisia Europeană, *Final report on Insurance of weather and climate related disaster risk: Inventory and analysis of mechanisms to support damage prevention in the EU* (Raport final referitor la asigurarea împotriva riscului de dezastre cauzate de fenomene meteorologice extreme și de schimbările climatice: inventarierea și analiza mecanismelor de sprijinire a prevenirii daunelor în UE), 2017, p. 109.

⁶⁰ Aproximativ 60 % din teritoriul țării se află în zone predispuse la inundații, unde trăiesc aproximativ 9 milioane de locuitori și a căror contribuție la PIB este de aproximativ 70 %.

a constatat câteva puncte forte legate de modalitatea de finanțare a acestui sistem și de gradul său de acoperire a bunurilor (a se vedea **caseta 15**).

Caseta 15 – Acoperirea riscurilor extraordinare în Spania

În Spania, societățile private percep o suprataxă pentru riscurile extraordinare la contractele de asigurare și, în fiecare lună, o transferă entității publice „Consortio de compensación Seguros” (CCS), reținând o mică sumă drept comision.

În eventualitatea unui prejudiciu cauzat de un risc extraordinar, conform definiției juridice a acestui risc, cum ar fi inundațiile, CCS oferă compensații deținătorului poliței de asigurare. Entitatea publică însăși nu emite nicio poliță de asigurare. Această acoperire opțională pentru riscuri extraordinare trebuie să fie anexată la polițele de asigurare care acoperă bunurile în cauză.

Comisia Europeană⁵⁹ a estimat că rata de acoperire a asigurărilor încheiate împotriva inundațiilor pe piața spaniolă a asigurărilor este de peste 75 % pentru gospodăriile și pentru sectorul comercial. CCS este, de asemenea, o sursă esențială de date pentru autoritățile publice din Spania în scopul evaluării daunelor provocate de inundații, în special atunci când se elaborează o metodologie de analiză cost-beneficiu.

Existau anumite reglementări privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului pentru a atenua riscul de inundații, însă statele membre mai aveau multe de făcut în această privință

95. Directiva privind inundațiile prevede, de asemenea, că „utilizarea terenurilor” și „planificarea spațiului” sunt aspecte care trebuie luate în considerare în planurile de gestionare a riscului de inundații. Astfel de activități sunt importante pentru a limita expunerea populației și a bunurilor din zonele cu risc de inundații (a se vedea **punctul 16**) și pentru a reduce scurgerile de suprafață în zonele situate în amonte.

96. Curtea a constatat că toate statele membre vizitate introduseseră unele norme privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului care restricționau sau interziceau anumite activități în zonele predispuse la inundații. Austria, Slovenia și Spania integraseră în mod clar politica lor în materie de amenajare a teritoriului în cadrul gestionării riscului de inundații (a se vedea **caseta 16**).

Caseta 16 – Cazuri de integrare clară a aspectului privind amenajarea teritoriului în cadrul gestionării riscului de inundații

În Austria, planurile privind zonele de hazard indică zonele care sunt expuse riscurilor legate de inundații, de torenți de munte, de avalanșe și de eroziune. Planurile de zonare și de dezvoltare ale municipalităților includ informații privind zonele de hazard, care constituie baza planificării ulterioare.

Autoritățile spaniole au menționat că una dintre principalele realizări ale Directivei privind inundațiile este adoptarea unui decret privind amenajarea teritoriului. Sunt impuse restricții stricte pentru aproape toate tipurile de utilizări ale terenurilor situate pe principalele căi de evacuare a apelor, unde există o probabilitate medie de inundații.

97. Cu toate acestea, în cinci state membre vizitate, fie definițiile zonelor predispuse la inundații adesea nu erau clare, fie nu exista întotdeauna o legătură directă cu hărțile de hazard la inundații rezultate din aplicarea Directivei privind inundațiile. De exemplu, România a introdus restricții în „zonele inundabile”, însă această noțiune nu a fost definită în mod clar și în legislație nu este stabilită nicio legătură între aceasta și cartografierea riscului de inundații. Reglementările nu indicau nici tipul, nici frecvența inundațiilor și nici adâncimea apei luată în considerare.

98. Planurile de gestionare a riscului de inundații din Bulgaria, Republica Cehă, Portugalia și România au inclus măsuri, încă nepuse în aplicare, care vizau actualizarea reglementărilor privind amenajarea teritoriului sau o mai bună integrare a aspectelor privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului în gestionarea riscului de inundații, recunoscând astfel deficiențele actualelor reglementări. În Portugalia, o măsură națională de prevenire urmărește să stabilească zonele inundabile în funcție de scenariile privind inundațiile. Măsura are ca scop stabilirea unor condiții privind construcțiile în zonele cu probabilitate medie de inundații și interzicerea acestora în zonele în care probabilitatea de inundații este ridicată.

99. Toate statele membre vizitate dispun de mijloacele legale necesare pentru a strămuta bunurile, de exemplu, prin expropriere (a se vedea **figura 8**). Cu toate acestea, autoritățile din statele membre vizitate au explicat că aceste competențe au fost exercitate fie doar rareori, fie doar ca o soluție de ultimă instanță. Această situație a fost întâlnită în toate

cazurile, în principal deoarece îndeplinirea condițiilor pentru strămutarea bunurilor și a persoanelor era dificilă din punct de vedere juridic și costisitoare.

Figura 8 – Un caz de expropriere în sudul Spaniei

Situația anterioară



După proiect



□ Zone în care construcțiile au fost dezafectate

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor de la nivelul Ministerului Agriculturii și Pescuitului, Alimentației și Mediului din Spania.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

100. Curtea a constatat că, în ansamblu, Directiva privind inundațiile a avut efecte pozitive (a se vedea **punctele 32-45**), în special din punctul de vedere al coordonării dintre Comisie și statele membre (a se vedea **punctele 33-37**) și al evaluării riscurilor de inundații (a se vedea **punctele 38-40**). Au existat deficiențe, dar și unele bune practici, în ceea ce privește alocarea fondurilor (a se vedea **punctele 50-57**), prioritizarea măsurilor privind inundațiile (a se vedea **punctele 58-60**) și punerea în aplicare a planurilor de gestionare a riscului de inundații (a se vedea **punctele 61-76**). Subzistă **provocări viitoare majore, în sensul unei integrări mai ferme a schimbărilor climatice, a sistemelor de asigurare împotriva inundațiilor și a aspectului privind amenajarea teritoriului în gestionarea riscului de inundații (a se vedea **punctele 77-99**).**

101. Directiva privind inundațiile a contribuit la îmbunătățirea coordonării dintre Comisie și statele membre și a dus la obținerea de progrese în evaluarea riscurilor de inundații.

Directiva privind inundațiile s-a sprijinit pe activitatea existentă, inclusiv pe cooperarea de lungă durată între statele membre. Cu toate acestea, cooperarea transfrontalieră a implicat

în principal schimbul de informații și nu a fost extinsă la o planificare în comun la nivel internațional a bazinelor hidrografice comune (a se vedea **punctele 32-45**).

102. În general, obiectivele din cadrul planurilor de gestionare a riscului de inundații nu erau nici cuantificate, nici delimitate în timp. În șapte state membre vizitate, Curtea a constatat că planurile de gestionare a riscului de inundații au stabilit obiective de politică prea generale. Acest lucru a împiedicat evaluarea rezultatelor și stabilirea unui cadru de responsabilitate pentru organismele implicate (a se vedea **punctele 47-49**).

Recomandarea 1 – Îmbunătățirea modului în care se asigură răspunderea

Comisia, în calitatea sa de autoritate de supraveghere în temeiul Directivei privind inundațiile, ar trebui să se asigure, cu ocazia revizuirii planurilor de gestionare a riscului de inundații din ciclul al doilea și din ciclurile ulterioare, că statele membre stabilesc obiective cuantificabile și delimitate în timp pentru acțiunile privind inundațiile, pentru a permite astfel ca progresele înregistrate în vederea îndeplinirii acestora să poată fi evaluate, în conformitate cu Directiva privind inundațiile. Comisia ar trebui să facă cunoscut în rândul tuturor statelor membre orice caz de bune practici privind stabilirea obiectivelor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: martie 2022.

103. Curtea a constatat că sursele de finanțare naționale și din partea UE nu erau decât parțial identificate și garantate și că finanțarea pentru investiții transfrontaliere era limitată. Planurile de gestionare a riscului de inundații nu sunt programe de finanțare, astfel încât sumele consemnate nu sunt neapărat disponibile. Această situație sporește incertitudinea finanțării acțiunilor privind inundațiile (a se vedea **punctele 50-56**). Finanțarea pentru investiții transfrontaliere era limitată (a se vedea **punctul 57**).

Recomandarea 2 – Îmbunătățirea identificării resurselor financiare în planurile de gestionare a riscului de inundații, inclusiv pentru acțiuni transfrontaliere

Pentru cel de al doilea ciclu de punere în aplicare a Directivei privind inundațiile, **Comisia**, în calitate sa de autoritate de supraveghere în temeiul acestei directive, ar trebui să evalueze și să raporteze dacă statele membre:

- a) au identificat surse de finanțare pentru a acoperi nevoile de investiții care decurg din planurile de gestionare a riscului de inundații și dacă acestea au stabilit un calendar de punere în aplicare în concordanță cu finanțarea disponibilă;
- b) au luat în calcul posibilitatea realizării unor investiții transfrontaliere pentru măsurile legate de inundații din bazine hidrografice internaționale.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: martie 2022.

104. Procedurile de clasificare în vederea alocării resurselor pentru măsurile de protecție împotriva inundațiilor ar trebui să fie mai strâns legate de prioritățile din cadrul planurilor de gestionare a riscului de inundații. În șapte dintre statele membre vizitate, aceste proceduri prezentau deficiențe. De exemplu, în patru state membre, unul dintre aspectele-cheie de care s-a ținut cont la stabilirea priorităților era mai degrabă gradul de maturitate al unui proiect, și nu eficacitatea potențială a acestuia (a se vedea **punctele 58-60**).

105. Gestionarea riscurilor de inundații necesită date de bună calitate privind condițiile meteorologice, topografia, regimul hidrologic și activitățile umane. Curtea a constatat că statele membre vizitate erau conștiente de avantajele investiției în tehnologie și în date pentru a elabora modele care să le ajute în gestionarea riscurilor de inundații. În toate statele membre vizitate, Curtea a constatat, de asemenea, că modelarea a contribuit la punerea în aplicare a proiectelor privind inundațiile (a se vedea **punctele 63-67**).

106. Majoritatea statelor membre vizitate au utilizat analiza cost-beneficiu la conceperea sau la selectarea proiectelor. Curtea a identificat însă și cazuri în care existau unele deficiențe (a se vedea **punctul 68**).

Recomandarea 3 – Îmbunătățirea procedurilor de stabilire a priorității și asigurarea unei utilizări optime a resurselor

În cazurile în care se solicită fonduri din partea UE, **Comisia**, în calitate sa de autoritate de supraveghere în temeiul Directivei privind inundațiile și în conformitate cu rolul său în cadrul gestiunii partajate, ar trebui să cofinanțeze doar măsurile de protecție împotriva inundațiilor a căror prioritate a fost stabilită în conformitate cu viitoarele planuri de gestionare a riscului de inundații. Stabilirea de către statele membre a ordinii de prioritate ar trebui să se bazeze pe criterii obiective și relevante, printre care:

- o analiză cost-beneficiu de o calitate adecvată, pentru a asigura o utilizare optimă a resurselor pentru investiții, și
- acolo unde este cazul, un criteriu care să ia în considerare impactul transfrontalier al proiectelor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: martie 2022.

107. Coordonarea punerii în aplicare a Directivei privind inundațiile și a Directivei-cadru privind apa a dus, în general, la obținerea de sinergii. Unele planuri de gestionare a riscului de inundații conțineau indicii care arătau că s-au depus eforturi pentru a se asigura în continuare conformitatea cu Directiva-cadru privind apa. Cu toate acestea, în Bulgaria și în România, Curtea a vizitat proiecte care nu erau în conformitate cu Directiva-cadru privind apa (a se vedea **punctele 69 și 70**).

Recomandarea 4 – Asigurarea conformității statelor membre cu Directiva-cadru privind apa

Comisia, în calitate sa de autoritate de supraveghere în temeiul Directivei privind inundațiile și al Directivei-cadru privind apa, ar trebui să se asigure de conformitatea cu Directiva-cadru privind apa a noilor infrastructuri de protecție împotriva inundațiilor propuse în planurile de gestionare a riscului de inundații elaborate de statele membre.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: ianuarie 2019.

108. Proiectele de infrastructură verde au avantaje multiple. Ele oferă un mijloc eficient din punctul de vedere al costurilor de reducere a riscului de inundații și **Comisia a luat măsuri**

pentru promovarea soluțiilor verzi (a se vedea **punctul 71**). Ele pot fi, de asemenea, utilizate în mod eficace în combinație cu infrastructura gri (a se vedea **punctul 72** și **casetă 12**), ca măsuri complementare.

109. Cu toate acestea, punerea în aplicare a soluțiilor verzi se poate dovedi uneori dificilă. În șase state membre vizitate, planurile de gestionare a riscului de inundații nu s-au concentrat pe infrastructură verde. Pe lângă lipsa sprijinului din partea părților interesate în anumite situații, Curtea a identificat obstacole de ordin practic în calea creării unei infrastructuri verzi, cum ar fi absența unei metodologii adecvate, a unui cadastru sau lipsa de terenuri disponibile (a se vedea **punctele 72-76**).

Recomandarea 5 – Verificarea măsurii în care statele membre au analizat fezabilitatea punerii în aplicare de măsuri verzi în combinație cu infrastructura gri, acolo unde este cazul

Comisia, în calitatea sa de autoritate de supraveghere în temeiul Directivei privind inundațiile și al Directivei-cadru privind apa, ar trebui să verifice, ori de câte ori se solicită cofinanțare din partea UE, dacă statele membre au analizat fezabilitatea punerii în aplicare a unor măsuri verzi semnificative, în mod individual sau în combinație cu soluții gri.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: ianuarie 2019.

110. Statele membre vizitate nu au fost în măsură să ia în calcul impactul schimbărilor climatice asupra amplitudinii, frecvenței și a localizării inundațiilor. Au fost identificate unele tendințe, cum ar fi viiturile rapide, însă ele nu au fost încă luate în considerare în modelele privind inundațiile (a se vedea **punctele 81 și 82**).

111. Nivelul tot mai ridicat al mării, indus de schimbările climatice, sporește riscul de inundații în zonele costiere. Majoritatea statelor membre au luat în considerare schimbările climatice numai la stabilirea zonelor cu risc potențial semnificativ de inundații din zonele costiere. Curtea a constatat însă că modul în care tendințele viitoare ale creșterii nivelului mării au fost luate în considerare în metodologiile aplicate este, în cea mai mare parte, neclar. Va deveni din ce în ce mai important pentru majoritatea statelor membre, în special cele cu orașe importante, cu populație și cu infrastructuri în regiunile de coastă, să fie

conștiențe de creșterea probabilă a nivelului mării și să planifice acțiuni pentru a se proteja în acest sens (a se vedea **punctele 83-85**).

112. În general, statele membre au utilizat date istorice, care este posibil să nu reflecte riscurile din ce în ce mai mari și în schimbare determinate de schimbările climatice. În cadrul cartografierii, probabilitățile de producere a inundațiilor sunt exprimate ca „perioada probabilă de revenire” sau ca procent care reflectă probabilitatea apariției unei inundații în cursul unui an dat. Aceste cifre, bazate pe date istorice, nu reflectă condițiile meteorologice viitoare sau posibilele schimbări în ceea ce privește frecvența și intensitatea inundațiilor. Deciziile privind investițiile au fost adesea afectate de aceeași problemă. Consecințele viiturilor rapide și ale impactului creșterii nivelului mării pot fi subestimate, creând riscul ca investițiile să se dovedească inadecvate mai devreme decât se anticipase și să devină „active depreciate” (a se vedea **punctele 86-88**).

Recomandarea 6 – O mai bună integrare a efectelor schimbărilor climatice în gestionarea riscului de inundații

A – **Comisia**, în calitate sa de autoritate de supraveghere în temeiul Directivei privind inundațiile, ar trebui să se asigure că planurile de gestionare a riscului de inundații includ măsuri de îmbunătățire a cunoștințelor și a modelării impactului schimbărilor climatice asupra inundațiilor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: iulie 2019.

B – În cadrul revizuirii sale a documentelor solicitate pentru cel de al doilea ciclu de punere în aplicare a Directivei privind inundațiile, **Comisia**, în calitate sa de autoritate de supraveghere în temeiul acestei directive, ar trebui să verifice dacă statele membre:

- a) estimează și modelează impactul schimbărilor climatice asupra inundațiilor prin studii și cercetare;
- b) dezvoltă instrumente adecvate pentru o mai bună analiză și prognoză a:
 - inundațiilor pluviale, inclusiv viiturile rapide;
 - inundațiilor în zonele costiere cauzate de creșterea nivelului mării;

c) atunci când impactul schimbărilor climatice nu poate fi cuantificat, acestea planifică măsuri flexibile pentru a ajusta nivelul de protecție, dacă este necesar.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: martie 2019 (pentru evaluările preliminare ale riscului de inundații) și martie 2022 (pentru planurile de gestionare a riscului de inundații).

113. În contextul creșterii riscului legat de schimbările climatice (a se vedea **punctele 4-13**), asigurarea este un instrument de gestionare a riscului de inundații (a se vedea **punctul 16**). Deși există diferite modele de asigurare, modelul utilizat cel mai mult în statele membre vizitate a fost cel al unei asigurări private neobligatorii împotriva inundațiilor. Acolo unde statele membre au optat pentru o asigurare privată împotriva inundațiilor, acoperirea a rămas scăzută, ceea ce înseamnă că disfuncționalitatea pieței persista. Potrivit constatărilor Curții, cooperarea dintre sectorul public și cel privat în ceea ce privește asigurarea împotriva inundațiilor a contribuit la creșterea gradului de acoperire a bunurilor (a se vedea **punctele 89-94**).

Recomandarea 7 – Creșterea gradului de sensibilizare a publicului cu privire la beneficiile asigurărilor împotriva inundațiilor și acțiuni prin care să se urmărească creșterea gradului de acoperire

Comisia, în cadrul revizuirii sale a planurilor de gestionare a riscului de inundații pentru cel de al doilea ciclu, ar trebui să verifice dacă statele membre au planificat acțiuni pentru:

- a) creșterea gradului de sensibilizare a publicului cu privire la beneficiile asigurării împotriva riscurilor de inundații; și
- b) creșterea gradului de acoperire, de exemplu prin intermediul cooperării dintre sectorul public și cel privat în ceea ce privește asigurările împotriva inundațiilor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: martie 2022.

114. Existau unele reglementări privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului pentru a atenua riscul de inundații, însă statele membre mai aveau multe de făcut în această privință. Toate statele membre vizitate puseseră în aplicare anumite norme privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului care restricționau sau interziceau anumite activități în

zonele predispușe la inundații. Curtea a identificat cazuri în care statele membre integraseră în mod clar politica lor privind amenajarea teritoriului în cadrul gestionării riscului de inundații (a se vedea **punctele 95 și 96**).

115. Cu toate acestea, unele reglementări naționale privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului nu erau suficient de precise și de complete pentru a lua în considerare în mod corect riscul de inundații. Unele planuri de gestionare a riscului de inundații au inclus măsuri de actualizare a reglementărilor privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului sau măsuri de asigurare a unei mai bune integrări a acestor aspecte în gestionarea riscului de inundații în viitor, recunoscând astfel deficiențele reglementărilor actuale, însă aceste măsuri nu au fost încă puse în aplicare. Chiar dacă existau mijloace legale pentru strămutarea bunurilor, cum ar fi exproprierea, aceste competențe au fost exercitate fie doar rareori, fie doar ca o soluție de ultimă instanță (a se vedea **punctele 97-99**).

Recomandarea 8 – Evaluarea alinierii planurilor de gestionare a riscului de inundații la normele privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului

Comisia, în calitatea sa de autoritate de supraveghere în temeiul Directivei privind inundațiile, ar trebui:

- a) să verifice dacă statele membre au utilizat planurile lor de gestionare a riscului de inundații pentru a evalua măsura în care normele privind utilizarea terenurilor și amenajarea teritoriului din statele membre sunt concepute în mod adecvat și puse în aplicare în mod eficace în zonele cu risc de inundații; și
- b) să disemineze bune practici și orientări legate de acest aspect în rândul statelor membre.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: martie 2020.

Prezentul raport special a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Nikolaos MILIONIS, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 19 septembrie 2018.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

DIFERITE TIPURI DE PROIECTE PRIVIND INUNDAȚIILE

Luncă inundabilă, utilizată de asemenea ca pășune pentru o exploatație agricolă ecologică de vaci de lapte (Țările de Jos).



Dig de-a lungul unui râu, cu pereți detașabili care permit inundarea controlată a unui mal al râului, pentru a proteja malul opus dens populat (Slovenia).



Rezervor uscat folosit pentru stocarea temporară a apei, cu scopul de a reduce riscul de inundare a orașelor din aval. Cele 110 hectare ale rezervorului sunt, de asemenea, utilizate în scopuri agricole (Italia)



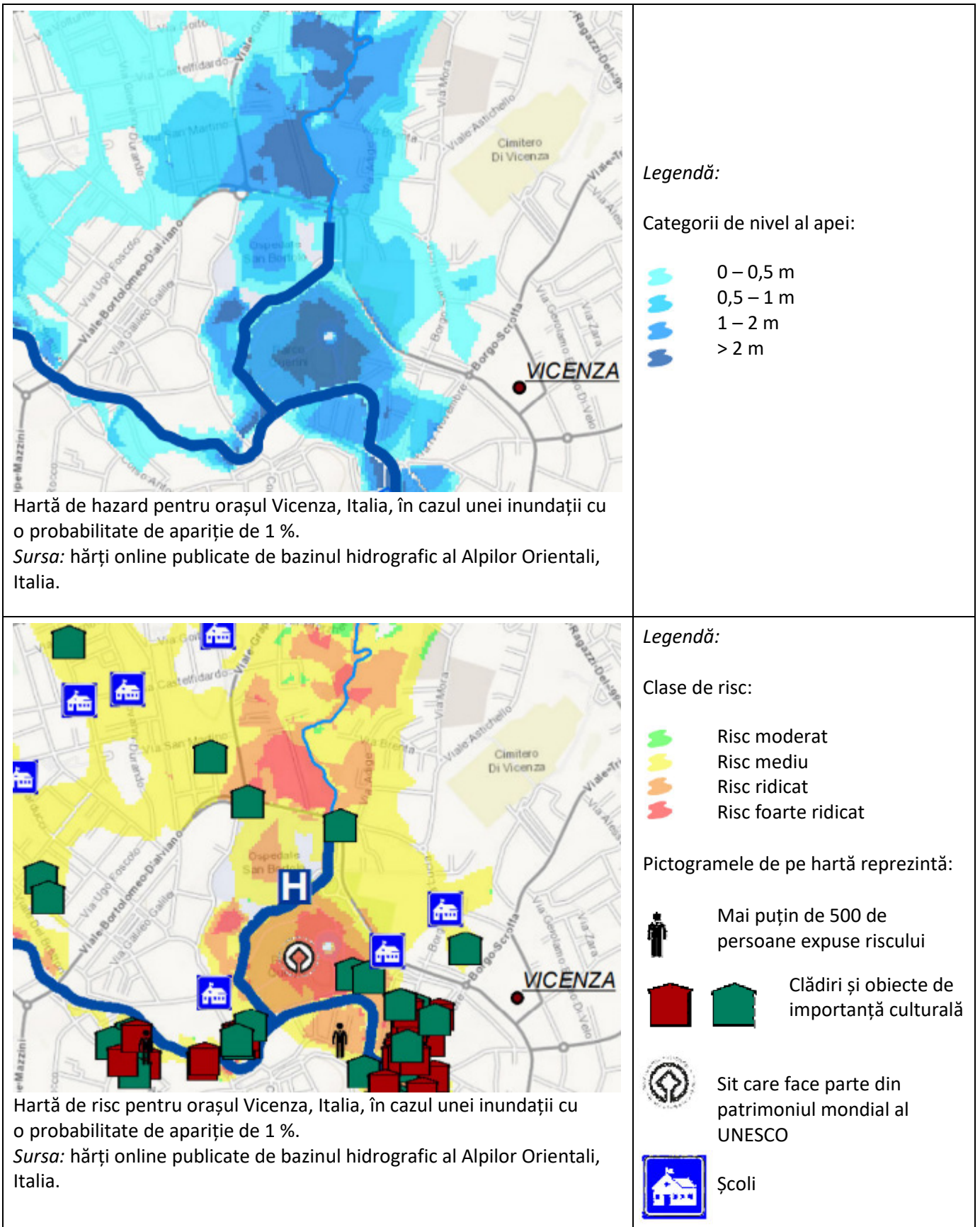
Dig în zona de coastă, construit pentru a preveni inundarea unei zone rezidențiale. Înălțimea digului poate fi mărită în viitor, dacă hazardul la inundații va crește (Bulgaria).



Perete de o lungime de 200 m, ridicat la confluența a două râuri unde au avut loc inundații în trecut (Spania).

Rețelele de monitorizare meteorologică colectează date care sunt utilizate în modelare și în evaluarea riscurilor, contribuind la elaborarea de politici bazate pe date concrete (Portugalia).



ANEXA II**EXEMPLU DE HARTĂ DE HAZARD ȘI DE HARTĂ DE RISC**

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„DIRECTIVA PRIVIND INUNDAȚIILE: CONSTATAREA EXISTENȚEI ANUMITOR PROGRESE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE EVALUAREA RISCURILOR, DAR ȘI A NECESITĂȚII DE A ÎMBUNĂȚĂȚI PLANIFICAREA ȘI PUNEREA ÎN APLICARE”

REZUMAT

V. Statele membre sunt responsabile cu identificarea și asigurarea surselor de finanțare. Există posibilități de sprijin din partea UE pentru proiectele asociate, inclusiv pentru proiectele transfrontaliere [Cooperarea teritorială europeană (Interreg) a finanțat mai multe investiții având ca scop prevenirea inundațiilor, precum și pregătirea pentru intervenție și intervenția în caz de inundații], dar date fiind limitările bugetului UE, statele membre joacă și ele un rol important. Activitățile ce țin de strategiile macro-regionale¹, cum ar fi Strategia UE pentru Regiunea Dunării (EUSDR), ajută la conturarea activităților naționale prin adoptarea unei abordări transnaționale, de exemplu, în cazul programelor naționale ale mai multor țări împotriva dezastrelor naturale.

VI. Pentru perioada 2021-2027, Comisia a propus ca autoritățile de management pentru programele din cadrul politicii de coeziune „să se asigure că operațiunile selectate ating cel mai bun echilibru între nivelul de sprijin, activitățile întreprinse și atingerea obiectivelor”. Efectuarea unei analize cost-beneficii poate fi un instrument eficient pentru îndeplinirea acestei cerințe.

Comisia va continua să promoveze și să sprijine utilizarea metodologiei stabilite pentru analiza cost-beneficii.

Analiza cost-beneficii este o cerință a perioadei de programare 2014-2020 pentru investițiile finanțate din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) sau din Fondul de coeziune, care reprezintă proiecte majore în sensul articolului 100 din Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC)². Mai mult, în decembrie 2014, Comisia a publicat un ghid al analizei cost-beneficiu pentru perioada de programare 2014-2020, ca instrument de evaluare economică a politicii de coeziune.

Deși Directiva privind inundațiile (articolul 7) menționează planificarea spațiului, utilizarea terenurilor, albiile majore cu retenție naturală și inundațiile controlate ale anumitor zone, care sunt relevante pentru promovarea infrastructurii verzi în detrimentul soluțiilor „gri”, dispozițiile juridice care guvernează fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI), și anume Directiva privind inundațiile și Directiva-cadru privind apa, nu impun utilizarea obligatorie a infrastructurii verzi.

VIII.

Prima liniuță: Comisia face trimitere la răspunsul său la recomandarea 1.

A doua liniuță: Comisia face trimitere la răspunsul său la recomandarea 2.

A treia liniuță: Comisia face trimitere la răspunsul său la recomandarea 3.

A patra liniuță: Comisia face trimitere la răspunsul său la recomandările 4 și 5.

A cincea liniuță: Comisia face trimitere la răspunsul său la recomandările 6 și 7.

A șasea liniuță: Comisia face trimitere la răspunsul său la recomandarea 8.

¹ „Strategie macro-regională” înseamnă un cadru integrat aprobat de Consiliul European, care poate fi sprijinit de fondurile structurale și de investiții europene, printre altele, pentru a aborda provocări comune cu care se confruntă o zonă geografică definită care afectează state membre și țări terțe situate în aceeași zonă geografică, care beneficiază astfel de o cooperare consolidată ce contribuie la realizarea coeziunii economice, sociale și teritoriale; a se vedea http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

² Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013.

INTRODUCERE

17. Inițiativa RescEU condusă de Direcția Generală Protecție Civilă și Operațiuni Umanitare Europene (DG ECHO) poate juca, de asemenea, un rol în ceea ce privește contribuția UE la prevenirea sau atenuarea efectelor negative ale inundațiilor³.

21. Pentru a asigura utilizarea eficientă și eficace a fondurilor ESI, la începutul perioadei de programare, statele membre au elaborat un acord de parteneriat în care stabilesc strategia, prioritățile și dispozițiile pentru utilizarea fondurilor, inclusiv complementaritatea și coerența cu alte instrumente de sprijin ale UE și naționale/regionale.

22. Datele pentru Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) și Fondul de coeziune sunt raportate pentru toate riscurile agregate.

24. Pentru îmbunătățirea informațiilor colectate, Comisia a propus o defalcare mai detaliată pentru următorul Cadru Financiar Multianual 2021-2027, care să includă date privind alocările din FEDR și Fondul de coeziune pentru „*Măsurile de adaptare la schimbările climatice și prevenirea și gestionarea riscurilor climatice asociate: inundații (inclusiv sensibilizare, protecție civilă și sisteme și infrastructuri de gestionare a dezastrelor)*” și un indicator de rezultat privind „*Populația care beneficiază de măsurile de protecție împotriva inundațiilor*”.

Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) sprijină gestionarea riscurilor în agricultură și silvicultură, care poate include prevenirea inundațiilor, restaurarea potențialului agricol și forestier distrus de inundații și preluarea instrumentelor de gestionare a riscului (de exemplu, asigurările și fondurile mutuale). Cheltuieli publice totale: aproximativ 4,8 miliarde EUR, din care aproximativ 0,7 miliarde EUR au fost cheltuiți până în prezent. Alte măsuri din Programul de dezvoltare rurală ar putea avea un efect indirect în prevenirea inundațiilor și reducerea pagubelor cauzate de inundații.

OBSERVAȚII

Caseta 6 – Programele de finanțare ale UE: o sursă importantă de finanțare pentru planurile de gestionare a riscurilor de inundații (PGRI)

Comisia reamintește că programele din fondurile ESI și planurile de gestionare a riscurilor de inundații acoperă intervale de timp diferite.

A treia liniuță: În sens mai larg, *axa prioritară 5 din Programul Operațional Infrastructură Mare al României pe perioada 2014-2020 alocă 479 milioane EUR pentru adaptarea la schimbările climatice și prevenirea și gestionarea riscurilor, inclusiv pentru proiectele de gestionare a riscurilor de inundații.*

55. Acordul spaniol de parteneriat privind fondurile ESI face referire la competența primară a comunităților autonome în prevenirea și gestionarea riscurilor. Când analiza SWOT⁴ a identificat prevenirea și gestionarea riscurilor ca punct slab specific, acestea au fost incluse ca prioritate de finanțare în programele operaționale (PO) relevante. În perioada actuală, patru PO regionale din

³ A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și comitetul Regiunilor. Consolidarea gestionării dezastrelor în UE: RescEU. Solidaritate cu responsabilitate (23.11.2017 COM(2017) 773 final) (https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/eu_disaster_management_rescue.pdf) și Propunerea de Decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Deciziei nr. 1313/2013/UE privind un mecanism de protecție civilă al Uniunii // COM(2017) 772 final // 2017/0309 (COD) (https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/decision_rev1313_772final.pdf) A se vedea pagina următoare: https://ec.europa.eu/echo/news/resceu_en

⁴ Puncte tari, puncte slabe, oportunități și amenințări

Spania cuprind măsuri de prevenire și gestionare a riscurilor, inclusiv măsuri împotriva inundațiilor. Este vorba de programele operaționale din Galicia, Țara Bascilor, Andaluzia și Insulele Canare.

56. România intenționează să utilizeze 35% din alocarea totală destinată axei prioritare „Promovarea adaptării la schimbările climatice, prevenirea și gestionarea riscurilor” a programului (a se vedea răspunsul Comisiei la Casetă 6) pentru un proiect de reabilitare a litoralului prin reducerea eroziunii costiere, care abordează riscul de eroziune, aduce beneficii comunităților locale și contribuie la rețeaua Natura 2000.

57. Pe lângă schimbul de informații (care este una dintre activitățile co-finanțate prin proiectele transfrontaliere), Cooperarea teritorială europeană (Interreg) a finanțat mai multe investiții în proiecte de prevenire a inundațiilor și de pregătire pentru intervenție și intervenție în caz de inundații.

În pofida faptului că proiectele de cooperare dispun de o finanțare limitată din partea UE, impactul lor global este mult mai mare, deoarece, prin coordonare internațională (transnațională), acestea pot declanșa investiții mai mari la nivel național.

60. În ceea ce privește fondurile ESI, autoritățile naționale sunt responsabile pentru stabilirea criteriilor de selectare a operațiunilor, lansarea cererilor de propuneri, evaluarea și selectarea proiectelor pentru finanțare.

64. Datele topografice și privind utilizarea terenului în România vor beneficia de proiectul de cadastru prevăzut de Programul Operațional Regional (265 milioane EUR).

68. Utilizarea analizei cost-beneficii este o cerință a perioadei de programare 2014-2020 pentru investițiile finanțate din FEDR sau din Fondul de coeziune, care reprezintă proiecte majore în sensul articolului 100 din Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC)⁵. Aceasta este prevăzută la articolul 101 al RDC, care stabilește informațiile necesare pentru aprobarea unui proiect major. Potrivit literei (e), pentru fiecare proiect major sunt necesare o analiză cost-beneficii, care include o analiză economică și una financiară, și o evaluare a riscului. În plus, Anexa II la Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/207 al Comisiei din 20 ianuarie 2015 stabilește detaliile informațiilor legate de analiza financiară, analiza economică, evaluarea riscului și analiza de sensibilitate ce trebuie prezentate în formularul pentru transmiterea informațiilor privind un proiect major. Mai mult, în decembrie 2014, Comisia a lansat un ghid al analizei cost-beneficiu pentru perioada de programare 2014-2020, ca instrument de evaluare economică a politicii de coeziune. Acesta este o variantă actualizată a ghidului anterior, utilizat pentru perioada de programare 2007-2013.

70. Comisia ia notă de constatările Curții de Conturi Europene și va evalua chestiunea în profunzime, în conformitate cu Comunicarea Comisiei „Dreptul UE”: Rezultate mai bune printr-o mai bună aplicare” din 19 ianuarie 2017.

73. În Republica Cehă, infrastructura verde nu este sprijinită doar ca măsură anti-inundații. Numeroase proiecte sunt sprijinite ca activități de protecție a naturii, contribuind totodată indirect la obiectivele Planurilor de gestionare a riscului de inundații.

74. În ceea ce privește Bulgaria, Comisia consideră că obiectivele Strategiei naționale pentru biodiversitate pentru 2020 sunt aliniate Strategiei UE pentru o infrastructură verde. Bulgaria intenționează să își integreze Rețeaua ecologică națională în UE și în rețeaua ecologică globală și să inițieze arii, zone și coridoare protejate transfrontaliere. Primele zone umede transfrontaliere protejate în temeiul Convenției Ramsar au fost anunțate în 2013, acestea urmând a fi gestionate în

⁵ Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013.

comună de România și Bulgaria: Srebarna - Iezerul Călărași, Complexul Insulelor Belene - Suhaia și Insula Ibisha – Bistreț. Bulgaria face parte din Inițiativa Centura verde europeană.

75. În ceea ce privește România, proiectul de cadastru menționat în răspunsul la punctul 64 se va pune în aplicare în perioada actuală de programare.

În ceea ce privește Bulgaria, s-au pus în aplicare o serie de activități⁶, inclusiv evaluarea condiției privind habitatele riverane și impactul modificărilor aduse cursului de apă asupra biodiversității în părțile inferioare ale râurilor. Planul național pentru cele mai importante zone umede din Bulgaria pentru 2013-2022 stabilește priorități de protecție, întreținere și restaurare, precum și măsuri orizontale pentru conservarea și folosirea durabilă a zonelor umede⁷. Însă Bulgaria se confruntă în continuare cu numeroase provocări în ceea ce privește punerea în aplicare a infrastructurii verzi.

76. Cadrul juridic al FEADR oferă statelor membre un set de instrumente fără caracter obligatoriu care se pot folosi pentru a promova gestionarea riscului în agricultură și silvicultură.

În ciuda promovării de către Comisie a cererilor pentru infrastructură verde, statele membre sunt cele care decid să adopte măsuri împotriva inundațiilor, inclusiv de infrastructură verde, în baza propriei analize a nevoilor.

Însă definiția infrastructurii verzi ar trebui concepută la nivel de stat membru în cadrul unei Strategii pentru infrastructură verde (fără caracter obligatoriu) pe care majoritatea statelor membre nu au conceput-o încă.

După cum se menționează în răspunsul la punctul 24, alte măsuri din cadrul Programului de dezvoltare rurală ar putea avea un efect indirect în prevenirea inundațiilor (operațiuni ce au ca scop reducerea gazelor cu efect de seră și a emisiilor de amoniac) și reducerea pagubelor cauzate de inundații (de ex. păstrarea vegetației pe sol pentru a preveni eroziunea).

77. Combaterea schimbărilor climatice este una dintre prioritățile politicilor Comisiei. Pe lângă Directiva privind inundațiile, Comisia a mai constituit, în contextul Strategiei privind uniunea energetică, un pachet cuprinzător de legi și alte instrumente pentru atenuarea schimbărilor climatice (reducerea gazelor cu efect de seră) și adaptare (la impactul schimbărilor climatice).

87. Deciziile de investiții și prioritizarea finanțării sunt o competență națională sau regională, în funcție de nivelul planificării. Mai mult, când se vorbește de investiții private, aceasta este o decizie bazată pe disponibilitatea fondurilor private.

90. Cadrul juridic al FEADR oferă statelor membre un set de instrumente fără caracter obligatoriu care se pot folosi pentru a promova gestionarea riscului în agricultură și silvicultură.

Recenta modificare a Regulamentului (UE) nr. 1305/2013 (Regulamentul privind dezvoltarea rurală) a avut ca scop abordarea unora dintre problemele care au împiedicat adoptarea de către statele membre a instrumentelor de gestionare a riscului. Acum statele membre pot acorda sprijin, printre altele, pentru contractele de asigurare care acoperă pierderi de producție ce depășesc 20% din producția medie anuală. Contractele pot acoperi și pierderile provocate de inundații. Folosirea acestor instrumente depinde de introducerea lor de către statele membre în programele proprii de dezvoltare rurală.

⁶ Aceste activități sunt asociate cu diverse măsuri din Planul național de conservare a biodiversității 2005-2010.

⁷ Planul include măsuri pentru reconectarea spațială și funcțională a habitatelor de zonă umedă în conformitate cu conceptul infrastructurii verzi. Sunt în desfășurare câteva inițiative locale de restaurare care presupun adesea parteneriate între ONG-uri, actorii locali interesați și autoritățile de management ale ariilor protejate.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Recomandarea 1 - Îmbunătățirea responsabilității

Comisia acceptă această recomandare.

Anexa la Directiva privind inundațiile prevede pentru al doilea set de Planuri de gestionare a riscului de inundații „...o evaluare a progresului înregistrat pentru realizarea obiectivelor menționate în articolul 7 alineatul (2);...” și Comisia, ca parte din evaluarea primelor Planuri de gestionare a riscului de inundații ale statelor membre, verifică deja dacă acestea au stabilit obiective cuantificabile și bine identificate în timp, constatările urmând a fi împărtășite cu statele membre (și în cele din urmă cu publicul) în scopul diseminării de bune practici.

Într-adevăr, în acest scop fiecare stat membru trebuie să stabilească o metodologie. Dar directiva nu prevede cum se va face evaluarea progresului înregistrat pentru realizarea obiectivelor la nivelul statelor membre și nici instrumentul legal nu oferă un indicator explicit care să servească drept orientare sau drept substituent pentru compararea progresului.

Conform articolului 16 din Directiva privind inundațiile, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului rapoarte regulate privind punerea în aplicare a prezentei directive. Primul asemenea raport se va publica până în decembrie 2018 și ulterior la fiecare șase ani. Așadar, Comisia consideră că recomandarea se va îndeplini integral până în decembrie 2024.

103. Există posibilități de sprijin din partea UE pentru proiectele asociate, inclusiv proiectele transfrontaliere (a se vedea răspunsul la punctul 57), dar date fiind limitările bugetului UE, statele membre joacă și ele un rol important. În ceea ce privește finanțarea investițiilor transfrontaliere, în ciuda faptului că proiectele de cooperare au un buget comunitar limitat, per total impactul lor este mult mai mare, deoarece ele pot declanșa investiții mai mari la nivel național într-o manieră coordonată internațional (transnațional). Activitățile ce țin de strategiile macro-regionale⁸, cum ar fi Strategia UE pentru Regiunea Dunării (EUSDR) ajută la conturarea activităților naționale prin adoptarea unei abordări transnaționale, de ex. în cazul programelor naționale împotriva dezastrelor naturale din mai multe țări. S-au pus în aplicare sau s-au dezvoltat mai multe proiecte macro-regionale în domeniul managementului apei și al riscurilor de mediu, în special asociate cu inundațiile, care sunt agravate de schimbările climatice.

Recomandarea 2 - Îmbunătățirea identificării resurselor financiare în planurile de gestionare a riscurilor la inundații, inclusiv pentru acțiuni transfrontaliere

Comisia acceptă parțial această recomandare.

În evaluarea primelor Planuri de gestionare a riscului la inundații, Comisia verifică deja dacă statele membre (1) au identificat surse de finanțare, (2) au stabilit un calendar și (3) revizuiesc măsura în care se produce cooperare transfrontalieră (inclusiv la nivelul măsurilor comune). Constatările sale se vor publica în decembrie 2018 cel târziu. Însă faptul de a verifica dacă sursele de finanțare identificate de statele membre în Planurile de gestionare a riscului la inundații sunt în conformitate cu finanțarea disponibilă (care poate sau nu poate fi de tip co-finanțare UE) nu intră în mandatul Comisiei, deoarece ar presupune accesarea și verificarea dispozițiilor bugetare ale statelor membre la nivelul investițiilor individuale.

⁸ „Strategie macro-regională” înseamnă un cadru integrat aprobat de Consiliul European, care poate fi sprijinit de fondurile structurale și de investiții europene, printre altele, pentru a aborda provocări comune cu care se confruntă o zonă geografică definită care afectează state membre și țări terțe situate în aceeași zonă geografică, care beneficiază astfel de o cooperare consolidată ce contribuie la realizarea coeziunii economice, sociale și teritoriale; a se vedea http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

Conform articolului 16 din Directiva privind inundațiile, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului rapoarte regulate privind punerea în aplicare a prezentei directive. Primul asemenea raport se va publica până în decembrie 2018 și ulterior la fiecare șase ani. Așadar, Comisia consideră că recomandarea se va îndeplini integral până în decembrie 2024.

104. Acesta este un aspect de competență, planificare și alegeri la nivel național.

Recomandarea 3 - Îmbunătățirea procedurilor de stabilire a priorității și obținerea unui bun raport calitate-preț

Comisia nu acceptă această recomandare.

Comisia adoptă o poziție numai în ceea ce privește prima parte a recomandării (co-finanțarea măsurilor împotriva inundațiilor în ordinea de prioritate din viitorul Plan de gestionare a riscurilor de inundații), deoarece se înțelege că a doua teză (ordinea de prioritate stabilită de statele membre) este o recomandare pe care trebuie să o urmeze statele membre.

În prezent, cu ocazia evaluării primelor planuri de gestionare a riscurilor de inundații întocmite de statele membre, Comisia verifică dacă și cum au stabilit statele membre ordinea de prioritate a măsurilor, urmând ca rezultatele să fie publicate până în decembrie 2018. Se remarcă însă faptul că anexa la directivă solicită numai „o descriere a ordinii de prioritate” și „un rezumat al măsurilor și ordinea de prioritate a acestora”, ceea ce înseamnă că cerința de aprobare sau respingere a metodologiilor de stabilire a ordinii de prioritate ale statelor membre pe baza criteriilor specifice lipsește din textul juridic.

În ceea ce privește fondurile ESI, dispozițiile juridice care le reglementează nu prevăd, în cadrul gestionării partajate, un rol al Comisiei în stabilirea criteriilor de selectare a operațiunilor, lansarea cererilor de propuneri, evaluarea și selectarea proiectelor pentru finanțare. Organizarea acestui proces revine statelor membre. Acest aspect nu s-a schimbat în propunerea Comisiei pentru perioada 2021-2027.

Cu toate acestea, ca condiție de finanțare (denumită condiție facilitatoare) în sprijinul FEDR/Fondului de coeziune, Comisia a propus, pentru perioada 2021-2027, ca investițiile în prevenirea și gestionarea riscurilor să se efectueze în conformitate cu un plan național sau regional de gestionare a dezastrelor. Aceasta este o abordare similară cu cea din perioada 2014-2020, dar consolidată și care oferă o analiză integrată a tuturor riscurilor.

În ceea ce privește analiza cost-beneficii, Comisia ia notă că această recomandare se adresează statelor membre și o susține. Pentru perioada 2021-2027, Comisia a propus ca autoritățile de management pentru programele din cadrul politicii de coeziune „să se asigure că operațiunile selectate ating cel mai bun echilibru între nivelul de sprijin, activitățile întreprinse și atingerea obiectivelor”. Efectuarea unei analize cost-beneficii poate fi un instrument eficient pentru îndeplinirea acestei cerințe.

Comisia va continua să promoveze și să sprijine utilizarea metodologiei stabilite pentru analiza cost-beneficii.

Prima liniuță: Întrucât Directiva privind inundațiile spune că „Planurile de gestionare a riscului de inundații vor ține seama de aspecte relevante **cum ar fi** costurile și beneficiile...” [articolul 7 alineatul (3), sublinierea noastră] se poate afirma că atât costurile, cât și beneficiile sunt citate ca exemplu în enumerarea aspectelor ce trebuie avute în vedere - și că o considerare a costurilor și beneficiilor nu echivalează cu o analiză a costurilor și beneficiilor. În continuare se reamintește că în anexa la directivă, analiza cost-beneficii pentru evaluarea măsurilor cu efecte transnaționale trebuie să fie, **dacă este disponibilă**, o componentă a Planului de gestionare a riscului de inundații [sublinierea noastră].

A doua liniuță: Un criteriu relevant ce poate fi folosit de statele membre există deja în Directiva privind inundațiile (articolul 7, alineatul (4)): „*Din solidaritate, planurile de gestionare a riscului de inundații elaborate într-un stat membru nu includ măsurile care, prin dimensiunile și impactul lor, cresc semnificativ riscul de inundații în amonte sau în aval de alte țări din același bazin sau subbazin hidrografic, cu excepția cazului în care aceste măsuri au fost coordonate și s-a convenit asupra unei soluții între statele membre respective în conformitate cu articolul 8.*”

Recomandarea 4 – Respectarea sistematică a Directivei-cadru privind apa

Comisia acceptă această recomandare.

Încă din actuala evaluare a primelor Planuri de gestionare a riscului de inundații ale statelor membre, Comisia verifică dacă statele membre au stabilit dispoziții și și-au coordonat acțiunile conform Directivei privind inundațiile și Directivei-cadru privind apa și dacă sunt luate în seamă obiectivele de mediu ale Directivei-cadru privind apa, urmând ca rezultatele să fie publicate până în decembrie 2018.

Mai mult, Comisia insistă pentru aplicarea corectă a articolului 4 alineatul (7) din Directiva-cadru privind apa cu privire la noile modificări (inclusiv infrastructura pentru inundații) aduse corpurilor de apă. Se remarcă, în ceea ce privește sprijinul acordat statelor membre, publicarea în ianuarie 2018 a unui Ghid pentru Strategia comună de punere în aplicare a articolului 4 alineatul (7) din Directiva-cadru privind apa pe site-ul Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens (CIRCABC)⁹.

De asemenea, Comisia va ancheta și cazurile descoperite sau aduse în atenția sa și care periclitizează atingerea obiectivului Directivei-cadru privind apa, în conformitate cu Comunicarea Comisiei din 2017: „*Dreptul comunitar: Rezultate mai bune printr-o mai bună aplicare*”.

Comisia consideră că aceasta este o acțiune continuă în rolul său de gardian al dreptului UE.

Recomandarea 5 – Verificarea sistematică a fezabilității punerii în aplicare a măsurilor verzi în combinație cu infrastructura gri, după caz

Comisia acceptă parțial această recomandare.

Încă de acum, conform articolului 7 din Directiva privind inundațiile, când evaluează primele Planuri de gestionare a riscului de inundații ale statelor membre, Comisia verifică dacă acestea au folosit măsuri naturale de retenție a apei (un anumit tip de infrastructură verde care poate atenua inundațiile) și dacă conservarea naturii este un subiect în cadrul Planurilor de gestionare a riscului de inundații. Constatările sale se vor publica în decembrie 2018 cel târziu.

Comisia recomandă deja folosirea infrastructurii verzi acolo unde este relevant în proiectele co-finanțate de UE. Totuși, în ceea ce privește fondurile ESI, dispozițiile juridice ce le reglementează nu imprimă Comisiei un asemenea rol în cadrul gestionării în comun. Prin urmare, Comisia nu este în poziția de a verifica ori de câte ori se folosește co-finanțare europeană dacă statele membre au analizat fezabilitatea aplicării de măsuri majore de ecologizare.

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

Recomandarea 6 - Integrarea completă a efectelor schimbărilor climatice în gestionarea riscului de inundații

Comisia acceptă această recomandare.

A. În ansamblu, Comisia evaluează deja cum au cuprins statele membre schimbările climatice în primele Planuri de gestionare a riscului de inundații - și va publica rezultatele până în decembrie 2018 cel târziu. Aceasta va evalua și raporta cu regularitate cum integrează statele membre efectele schimbărilor climatice, în conformitate cu articolele 14 alineatul (4) și 16 din Directiva privind inundațiile.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: Conform articolului 16 din Directiva privind inundațiile, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului rapoarte regulate privind punerea în aplicare a prezentei directive. Primul asemenea raport se va publica până în decembrie 2018 și ulterior la fiecare șase ani. Așadar, Comisia consideră că recomandarea se va îndeplini integral până în decembrie 2024.

Recomandarea 7 – Creșterea gradului de sensibilizare a publicului cu privire la beneficiile asigurărilor împotriva inundațiilor și încercarea de a spori gradul de acoperire

Comisia acceptă parțial această recomandare.

Directiva privind inundațiile nu prevede nicio obligație pentru statele membre de a include asigurarea ca măsură în Planurile de gestionare a riscului de inundații, iar statele membre nu oferă în rapoartele lor informații privind asigurările. Prin urmare, în prezent Comisia nu este în poziția de a raporta cu privire la eforturile de creștere a acoperirii asigurărilor pe teritoriul UE. Cu toate acestea, Comisia verifică deja dacă și cum au tratat statele membre problema asigurărilor în primele Planuri de gestionare a riscului de inundații.

Însă Comisia sprijină ideea informării publicului cu privire la opțiunea asigurării împotriva inundațiilor ca mecanism de transfer al riscului. Creșterea acoperirii asigurării ca parte din strategia generală de gestionare a riscului de inundații poate fi o abordare bună pentru transferul riscurilor. Beneficiul asigurării depinde de reglementările din fiecare stat membru și de caracteristicile specifice ale riscului de inundații în respectivele state membre.

Strategia UE privind adaptarea la schimbările climatice a elaborat o acțiune care corespunde recomandării Curții de conturi europene. Strategia UE este încă în vigoare și recunoaște riscul de inundații ca unul dintre riscurile asociate cu schimbările climatice.

Data-țintă pentru punerea în aplicare (pentru partea acceptată din recomandare - conștientizarea publicului cu privire la asigurări): Comisia intenționează să își publice evaluarea Planurilor de gestionare a riscului de inundații până în decembrie 2018.

Recomandarea 8 - Evaluarea alinierii planurilor de gestionare a riscurilor de inundații la normele privind amenajarea teritoriului

Comisia nu acceptă această recomandare.

Litera (a) se referă la planificarea utilizării terenului, iar normele ce reglementează acest aspect țin de competența națională.

Litera (b) este deja pusă în aplicare în măsura posibilului, ținând seama de faptul că articolul 7 din Directiva privind inundațiile se referă la planificarea spațiului și utilizarea (durabilă) a terenului cu sintagmele „cum ar fi” și „ar putea include”, ambele putând fi interpretate ca o indicație și nu ca o

cerință. Comisia a publicat pe site-ul său un set de orientări ale statelor membre pentru determinarea zonelor predispuse la inundații și a legilor și reglementărilor relevante pentru planificarea utilizării terenului în ceea ce privește riscul la inundații¹⁰ – și verifică deja dacă statele membre au luat în considerare utilizarea terenului în primele Planuri de gestionare a riscului de inundații, urmând ca rezultatele să fie publicate până în decembrie 2018.

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

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	6.9.2017
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	11.7.2018
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	19.9.2018
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	23.10.2018

PDF
HTML

ISBN 978-92-847-0969-4
ISBN 978-92-847-0966-3

doi:10.2865/812
doi:10.2865/68396

QJ-AB-18-024-RO-N
QJ-AB-18-024-RO-Q

Inundațiile pot provoca vătămări și pierderi de vieți omenești, costuri economice considerabile, precum și daune la nivelul mediului și al patrimoniului cultural. Inundațiile grave au devenit din ce în ce mai frecvente în Europa. În ultimii ani, frecvența viiturilor rapide cu o amploare medie spre mare a crescut de cel puțin două ori față de cea înregistrată la sfârșitul anilor '80. Schimbările climatice reprezintă un factor agravant, determinând modificări în ceea ce privește regimul precipitațiilor și tiparele meteorologice, creșterea nivelului mării și, în consecință, inundații mai frecvente și mai grave. Ca răspuns la creșterea incidenței inundațiilor, UE a adoptat în 2007 Directiva privind inundațiile. Curtea a constatat că, în ansamblu, Directiva privind inundațiile a avut efecte pozitive, dar că implementarea măsurilor de prevenire a inundațiilor prezintă deficiențe din punctul de vedere al alocării fondurilor. Statele membre au demarat punerea în aplicare a planurilor lor de gestionare a riscului de inundații, însă sunt necesare îmbunătățiri. Subzistă provocări viitoare majore în ceea ce privește necesitatea unei integrări într-o măsură mult mai mare a schimbărilor climatice, a asigurărilor împotriva inundațiilor și a aspectului privind amenajarea teritoriului în gestionarea riscului de inundații.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.