



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.3.2015
COM(2015) 120 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet: Indsats for at opnå "god tilstand"
for EU's vandressourcer og mindske risiciene for oversvømmelser**

{SWD(2015) 50 final}
{SWD(2015) 51 final}
{SWD(2015) 52 final}
{SWD(2015) 53 final}
{SWD(2015) 54 final}
{SWD(2015) 55 final}
{SWD(2015) 56 final}

1. INDLEDNING

Gennemførelsen af vandrammedirektivet (undertiden forkortet VRD) fra 2000¹ bygger på, at medlemsstaterne træffer en række omkostningseffektive foranstaltninger på en gennemsigtig og deltagelsesbaseret måde. Medlemsstaterne skal sammenfatte disse foranstaltninger (som indgår i deres indsatsprogrammer) i deres vandområdeplaner, som ajourføres hvert sjette år. I 2012 offentliggjorde Kommissionen sin vurdering af de på det tidspunkt foreliggende vandområdeplaner².

Effektiv vandforvaltning, som det kræves i vandrammedirektivet, hjælper medlemsstaterne med at forberede sig på ekstreme vejrforhold, der på grund af klimaændringerne bliver hyppigere og forårsager kolossale skader³. For at supplere vandrammedirektivet blev oversvømmelsesdirektivet vedtaget i 2007, og deri pålægges det medlemsstaterne at vurdere og kortlægge risici og farer for oversvømmelser og forvalte dem ved at etablere risikostyringsplaner for oversvømmelser⁴.

Man er nu nået til et afgørende punkt i gennemførelsen af begge direktiver. Denne meddelelse indeholder en evaluering af de hidtidige fremskridt under hensyntagen til, at de to direktiver er indbyrdes forbundne, og at deres gennemførelse bør koordineres. Evalueringen er baseret på de første rapporter om medlemsstaternes specifikke tiltag for at gennemføre de foranstaltninger, der er sammenfattet i deres vandområdeplaner. Den bygger på Kommissionens vurdering af de vandområdeplaner⁵, der forelå i 2012, og opfylder kravene i artikel 18, stk. 4, i vandrammedirektivet, i henhold til hvilke Kommissionen i 2015 skal offentliggøre en statusrapport om medlemsstaternes gennemførelse af deres indsatsprogrammer.

Kommissionens vurdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer og dens evaluering af deres foreløbige vurderinger af oversvømmelsesrisikoen danner grundlag for de anbefalinger, der er anført i slutningen af dette dokument. De fremlægges her med henblik på de næste vandområdeplaner og de første risikostyringsplaner for oversvømmelser, der skal vedtages af medlemsstaterne ved udgangen af 2015 og i øjeblikket genstand for offentlige høringer.

Denne meddelelse ledsages af syv arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene. To af disse dokumenter indeholder en mere detaljeret vurdering af de hidtidige fremskridt med gennemførelsen af vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet⁶.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, EFT L 327 af 22.12.2000.

² Se <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>.

³ Ved et scenarie uden tilpasning (dvs. hvis man forudsætter en fortsættelse af den nuværende beskyttelse mod flodoversvømmelser frem til en igangværende 100-års begivenhed), forventes det, at de skader, EU vil lide som følge af den kombinerede effekt af klima- og socioøkonomiske forandringer, vil vokse fra 6,9 mia. EUR pr. år til 20,4 mia. EUR pr. år i 2020'erne, 45,9 mia. EUR pr. år i 2050'erne og 97,9 mia. EUR pr. år i 2080'erne. Jf. Rojas et al. (2013). Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation, *Global Environmental Change* 23, 1737–1751, kan findes på <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser, EUT L 288 af 6.11.2007.

⁵ Se http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm#third.

⁶ Rapport om fremskridtene i gennemførelsen af indsatsprogrammerne under vandrammedirektivet; Rapport om fremskridtene i gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet.

De andre fem indeholder vurderinger af vandområdeplanerne for Belgien, Grækenland, Spanien, Portugal og Kroatien⁷, der endnu ikke var vedtaget i 2012.

2. UDNYTTELSE AF MULIGHEDERNE I EU'S VANDPOLITIK

Vandrammedirektivet og andre vandrelaterede direktiver⁸ har bidraget til at forbedre beskyttelsen af vand i EU. Generelt kan europæerne uden risiko drikke vand fra hanen og svømme i tusindvis af kystområder, floder og søer i hele EU. Forureningskilder i byer, industrien og landbruget er underlagt regulering.

"Sundhedstjekket" i 2012 som led i EU's ferskvandspolitik⁹ har bekræftet, at der i den nuværende vandpolitiske ramme tages fat om de udfordringer, som de europæiske ferskvandsområder står over for. Der er dog stadig langt igen, før kvaliteten af alle EU's vandressourcer er tilstrækkelig høj, da vandkvaliteten i de tidligere årtier er blevet forringet og forvaltet ineffektivt: I Kommissionens meddelelse "En plan for at beskytte Europas vandressourcer"¹⁰ blev det konstateret, at det for ca. halvdelen af EU's overfladevand er usandsynligt, at der kan opnås en god økologisk tilstand i 2015. Desuden var der så betydelige mangler i overvågningen af den kemiske tilstand for overfladevand, at man i 2012 ikke vidste, hvad tilstanden var for over 40 % af vandområderne, og det var umuligt at fastlægge et referencegrundlag. Billedet synes at være mere positivt??? for grundvandet, men der er stadig alvorlige problemer i visse vandbassiner¹¹.

Som anført i opfølgningen på det første europæiske borgerinitiativ om retten til vand som en menneskeret¹² vil Kommissionen styrke gennemførelsen af sin vandlovgivning på grundlag af forpligtelserne i 7. miljøhandlingsprogram og planen for at beskytte vandressourcerne. I nævnte plan blev der foreslået et bredt spektrum af gennemførelsesredskaber, der er taget op i arbejdsprogrammet for 2013-15 for den fælles gennemførelsesstrategi for vandrammedirektivet¹³. Desuden har Kommissionen

⁷ Rapporter om gennemførelsen af vandområdeplanerne under vandrammedirektivet.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse, EUT L 372 af 27.12.2006. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, EUT L 348 af 24.12.2008. Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, EFT L 375 af 31.12.1991. Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand, EFT L 135 af 30.5.1991. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening), EUT L 334 af 17.12.2010. Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand, EFT L 330 af 5.12.98. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/7/EF af 15. februar 2006 om forvaltning af badevandskvalitet, EUT L 64 af 4.3.2006. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategirammedirektivet), EUT L 164 af 25.6.2008. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/128/EF af 21. oktober 2009 om en ramme for Fællesskabets indsats med henblik på bæredygtig anvendelse af pesticider, EUT L 309 af 24.11.2009.

⁹ SWD(2012) 393 final.

¹⁰ COM(2012) 673 final.

¹¹ I betragtning af de forskellige situationer i europæiske flodbassiner dækker EU-gennemsnittet (for ca. 90 % af vandområderne forventes det at opnå en god kvantitativ tilstand for grundvand og for 77 % en god kemisk tilstand for grundvand i 2015) over betydelige regionale problemer. Desuden bør tallene fortolkes med forsigtighed som følge af de betydelige mangler og svagheder i de metoder, visse medlemsstater benytter til at vurdere grundvandets tilstand.

¹² COM(2014) 177 final.

¹³ Den fælles gennemførelsesstrategi er en samarbejdsbaseret og åben proces, som Kommissionen, medlemsstaterne og interesseparterne deltager i. Den startede i 2001 og har til formål at lette gennemførelsen af vandrammedirektivet.

siden 2012 styrket sin dialog med medlemsstaterne og ført omfattende bilaterale møder med dem for at drøfte sin vurdering af deres vandområdeplaner og aftale specifikke tiltag for at forbedre gennemførelsen.

Den fælles gennemførelsesstrategi og de bilaterale processer har hjulpet medlemsstaterne ved at præcisere vandrammedirektivets krav, skabe nye redskaber til gennemførelsen og foreslå løsninger baseret på tidligere erfaringer. Hvis medlemsstaterne vil kunne indarbejde og gennemføre alt dette i ajourføringen af vandområdeplaner i 2015, skulle der ikke blive brug for yderligere håndhævelsesforanstaltninger¹⁴. Kommissionen vil dog fortsat forfølge overtrædelsessager på prioriterede områder¹⁵, hvis ovennævnte midler viser sig at være ineffektive med hensyn til at forbedre gennemførelsen.

EU's vandpolitik har også gjort det muligt for EU at udvikle en dynamisk, verdensførende vandsektor, som omfatter 9 000 aktive SMV'er¹⁶ og næsten 500 000 fuldtidsækvivalente job¹⁷. Derfor er den meget mere og andet end et svar på en nødvendig miljøindsats: den er en af EU's byggesten til at skabe grøn og blå vækst og blive mere ressourceeffektiv. F.eks. er teknologier til forvaltning af vandressourcerne centrale for økoinnovation, og Kommissionen har lanceret det europæiske innovationspartnerskab (EIP) vedrørende vand i 2012¹⁸ for at lette udviklingen af innovative løsninger, som potentielt kan bidrage til en bæredygtig økonomisk genopretning, samtidig med at der sker en tilpasning til klimaændringerne.

3. KOMMISSIONENS VURDERING AF VANDRAMMEDIREKTIVETS INDSATSPROGRAMMER

Indsatsprogrammerne består af obligatoriske grundlæggende foranstaltninger, herunder nogle i henhold til en række direktiver, der gik forud for vandrammedirektivet, og andre, der specifikt kræves i vandrammedirektivet, f.eks. kontrol med vandindvinding, udledninger, diffus forurening eller fysiske ændringer af vandområder. Derudover er medlemsstaterne forpligtet til at træffe supplerende foranstaltninger, hvis det er nødvendigt for at nå de miljømæssige mål.

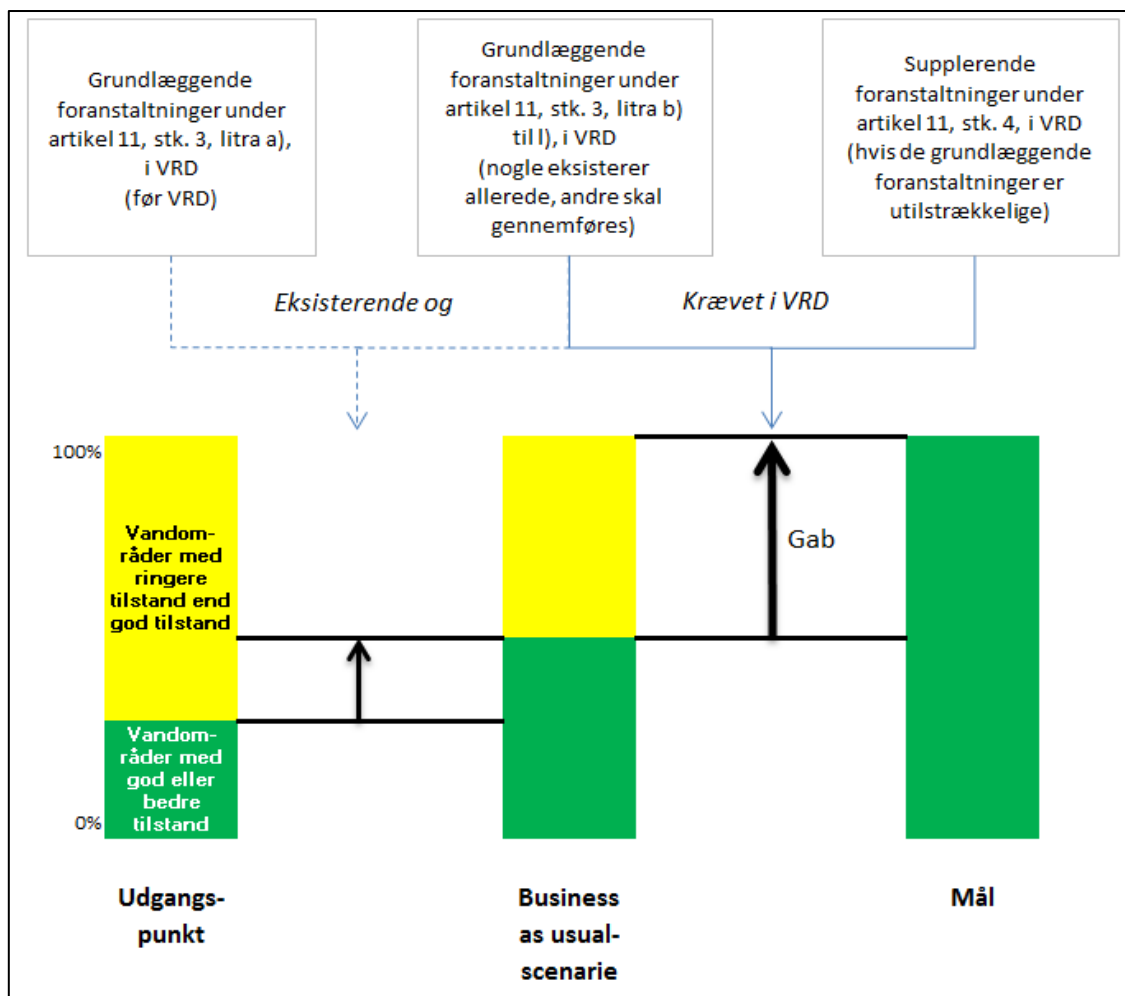
¹⁴ Bilaget til rapporten om fremskridtene i gennemførelsen af indsatsprogrammerne under vandrammedirektivet indeholder specifikke anbefalinger om tiltag, der skal gennemføres af medlemsstaterne. Anbefalingerne afspejler Kommissionens vurdering og resultaterne af den bilaterale proces.

¹⁵ Bl.a. overholdelse af frister for vedtagelse af vandområdeplaner, overvågning og vurdering, diffus forurening fra landbruget, infrastruktur, der ikke er i overensstemmelse med vandrammedirektivet osv. koordineret med håndhævelse af nitratdirektivet og direktivet om rensning af byspildevand.

¹⁶ COM(2012) 216 final.

¹⁷ "Potential for stimulating sustainable growth in the water industry sector in the EU and the marine sector — input to the European Semester", Water Industry Final REPORT, Acteon — endnu ikke offentliggjort.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/about_en.htm.



Figur 1. Forenklet illustration af en fremgangsmåde til at identificere og udfylde gabet mellem business as usual og 2015-målet om god vandtilstand.

Kommissionens vurdering viser, at mange medlemsstater har planlagt deres foranstaltninger baseret på "hvad der findes og/eller allerede er planlagt" og "hvad der kan lade sig gøre", uden hensyntagen til vandområdernes nuværende tilstand og de i vandområdeplanerne identificerede belastninger, der forhindrer opnåelse af "god tilstand". I stedet for at udarbejde de mest egnede og omkostningseffektive foranstaltninger til at sikre, at deres vand opnår "god tilstand", og dermed få afhjulpet vedvarende mangler, har mange medlemsstater ofte kun vurderet, i hvilken udstrækning de eksisterende foranstaltninger vil kunne bidrage til opfyldelsen af vandrammedirektivets miljømæssige mål. Det indebærer, at visse undtagelser anvendes for generelt og uden passende begrundelse. I de fleste tilfælde, hvor der anvendes undtagelser, og indsatsen for at opnå "god tilstand" udsættes, er det ikke klart, hvorvidt der rent faktisk - som det kræves i direktivet - træffes foranstaltninger til at gøre fremskridt i retning af at nå målet.

Vandrammedirektivets miljømæssige mål er kvantificeret og kædet sammen med en klar tidsplan. Den tilgang, der vælges af mange medlemsstater — med at "bevæge sig i den rigtige retning", (hovedsageligt) baseret på business as usual-scenarier — er tydeligvis ikke tilstrækkelig til at opfylde de miljømæssige mål for de fleste vandområder.

3.1. Vandforurening forårsaget af landbrug, industri og husholdninger

For at få nedbragt forureningen, så målene i vandrammedirektivet opfyldes, er det nødvendigt, at flere andre direktiver og forordninger først implementeres korrekt. Der er bl.a. tale om byspildevandsdirektivet, nitratdirektivet, direktivet om bæredygtig anvendelse af pesticider og direktivet om industrielle emissioner, som spiller en vigtig rolle i bestræbelserne for at afhjælpe problemet med punktkilder og diffus forurening, og de bør derfor tages i betragtning i vandområdeplaner og indsatsprogrammer.

I **landbrugssektoren** peges der i den seneste rapport om nitratdirektivet¹⁹ på en lille forbedring i nitratforureningen af grundvandet, idet det dog samtidig understreges, at der er behov for yderligere tiltag for at reducere og forebygge forurening. Dette bekræftes af den analyse af indsatsprogrammerne, der er indberettet af medlemsstaterne. På trods af, at det fra 63 % af vandområdedistrikterne rapporteres, at gennemførelsen af nitratdirektivet ikke er nok til at nedbringe diffus forurening til det niveau, der kræves for at sikre målene i vandrammedirektivet, er der ikke truffet yderligere nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe de resterende mangler. Diffus forurening har betydelige virkninger²⁰ for 90 % af vandområdedistrikterne, 50 % af overfladevandområderne og 33 % af grundvandsforekomsterne i hele EU. Landbrugssektoren er den primære kilde til diffus forurening. Trods visse fremskridt i forbindelse med faldende forbrug af mineralsk gødning²¹ er der stadig mange mangler i de grundlæggende foranstaltninger, som medlemsstaterne har indført for at mindske belastningerne fra landbruget, bl.a. manglende foranstaltninger til kontrol af fosfat og nitratemissioner uden for nitratsårbare zoner i henhold til nitratdirektivet. De supplerende foranstaltninger, der er rapporteret i landbruget, er i vid udstrækning frivillige og omfatter rådgivningsordninger og miljøvenlige landbrugsforanstaltninger under den fælles landbrugspolitik som f.eks. bedriftsekstensivering og økologisk landbrug.

Hvad angår **husholdninger**, har det været en udfordring at gennemføre direktivet om byspildevand, primært på grund af de finansielle og planlægningsmæssige aspekter i tilknytning til større infrastrukturinvesteringer i kloaksystemer og behandlingsanlæg. Gennemførelsen er godt på vej i EU-15²², hvor flere medlemsstater er tæt på fuld overholdelse. For de fleste af EU-13-landene er de overgangsperioder, der er aftalt i tiltrædelsestraktaterne, dog ved at udløbe, og de fleste lande er stadig langt fra fuld overholdelse, til trods for at der i det seneste årti er gjort en betydelig indsats. De vigtigste udfordringer for EU-15 vedrører vedligeholdelse og fornyelse af systemerne til opsamling og rensning af spildevand, mens det for de nyere medlemsstater er nødvendigt, at de viderefører indsatsen for at oprette et minimum af den påkrævede infrastruktur. Desuden er kloakoverløb²³ stadig en af de vigtigste forureningskilder i byområder og vil kræve betydelige investeringer i de kommende år i hele EU. For at øge overholdelsesgraden blev medlemsstaterne bedt om at indsende detaljerede gennemførelsesprogrammer i 2014, herunder planlægning af investeringer i infrastruktur. Kommissionen er i færd med at analysere disse programmer.

Forurening forårsaget af industriaktiviteter kan være særlig signifikant for visse forurenende stoffer og vandområder. Direktivet om industrielle emissioner indeholder

¹⁹ COM/2013/0638 final.

²⁰ Et vandområde, der udsættes for en betydelig belastning, risikerer - med de nuværende foranstaltninger - ikke at opnå en "god tilstand".

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption.

²² Medlemsstater, der var tiltrådt EU før den 1. maj 2004. EU-13 tiltrådte efter denne dato.

²³ Både regnvandsoverløb og kombinerede kloakoverløb (spildevand + regnvand).

de vigtigste metoder til at håndtere dette problem, navnlig gennem kravet om, at operatører af industrianlæg skal anvende "de bedste tilgængelige teknikker" for at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed (dvs. vand-, luft- og jordkvalitet). De nationale myndigheder har ansvaret for at sikre, at emissionsgrænseværdierne i tilladelserne til industrielle emissioner er i overensstemmelse med "de bedste tilgængelige teknikker" og tager hensyn til de relevante mål for vand. Selv om dette i et vist omfang gøres, viser indsatsprogrammerne, at det ikke gøres systematisk, eller at det ikke rapporteres, hvis det gøres²⁴.

De fleste medlemsstater har indledt arbejdet med opgørelser over emissioner af **prioriterede stoffer**, som det kræves i direktivet om miljøkvalitetsstandarder. De benytter dette arbejde og deres analyse af belastninger og virkninger til at identificere forureningskilder. Andelen af vandområder, der er identificeret som værende berørt af punktkilder eller diffuse kilder, varierer betydeligt mellem medlemsstaterne. De fleste medlemsstater angiver i opgørelserne endnu ikke kvantificerede diffuse emissioner fra forskellige kilder. Antallet af forurenende stoffer, der af medlemsstaterne er identificeret som et problem på nationalt plan²⁵, varierer også betydeligt. Derfor er de fleste af de foranstaltninger, som medlemsstaterne har identificeret i relation til kemisk forurening, for generelle og med ikke-kvantificerede resultater snarere end stof- eller kildespecifikke resultater.

3.2. Brug af for meget vand: Overindvinding

Indvinding af vand ud over den naturlige fornyelsesevne lægger stort pres på EU's overfladevand og grundvand, især på grund af kunstvanding i Middelhavs- og Sortehavslændene, men også som følge af urbanisering og andre økonomiske aktiviteter i forskellige dele af EU. 10 % af overfladevandområderne og 20 % af grundvandsforekomsterne berøres i høj grad af overdreven indvinding. I de tilfælde hvor der allerede er tale om overindvinding i vandområder med et intenst vandforbrug, kræver vandrammedirektivet, at medlemsstaterne indfører foranstaltninger, der genopretter en indvinding, der er bæredygtig på lang sigt, f.eks. via fornyet gennemgang af tilladelser eller bedre håndhævelse. De første indsatsprogrammer har imidlertid vist, at dette problem ikke håndteres hensigtsmæssigt, idet der gøres vid brug af undtagelser i de berørte vandområder, ofte uden tilstrækkelig begrundelse.

De første vandområdeplaner viste også, at de fleste medlemsstater ikke har behandlet naturens vandbehov, som de skal, hvis vandrammedirektivets miljømæssige mål skal nås. Ofte har de kun overvejet de minimale vandstrømme, der skal opretholdes i sommerhalvåret, uden hensyntagen til de forskellige faktorer²⁶, som er afgørende for, at økosystemer kan trives og give fuldt udbytte. Det betyder, at de iværksatte foranstaltninger ikke sikrer opnåelse af "god tilstand" i mange vandområder, som berøres af signifikant indvinding eller regulering af vandstrømme (f.eks. til kunstvanding, vandkraft, drikkevandsforsyning eller navigation). Samtidig har medlemsstaterne dog aktivt støttet udviklingen af en fælles forståelse af økologiske strømninger og hvordan der i højere grad tages hensyn til dem ved gennemførelsen af

²⁴ Der er kun for 29 vandområdedistrikter i otte medlemsstater indberettet foranstaltninger til opgradering eller forbedring af industrielle spildevandsrensingsanlæg som foranstaltninger af hovedtypen.

²⁵ Enten vandområdespecifikke forurenende stoffer i overfladevand eller forurenende stoffer i grundvand, for hvilke medlemsstaterne opstiller tærskelværdier.

²⁶ F.eks. strømningsmængde, frekvens, varighed, tidspunkt og graden af ændringer i tilfælde af oversvømmelser.

vandrammedirektivet. Dette har resulteret i en vejledning, som medlemsstaterne efter planen skal begynde at gennemføre i 2015²⁷. Den fælles gennemførelsesstrategi for vandrammedirektivet har også gjort det muligt at udveksle god praksis vedrørende brug af vandbalancer, herunder miljømæssige behov for at sikre en bæredygtig vandfordeling²⁸, og brug af telemåling til støtte for inspektioner og opfølgning af ulovlig indvinding²⁹.

3.3. Ændring i vandområders strømninger og fysiske form

Nogle af de vigtigste faktorer, der forhindrer opnåelse af en god vandtilstand, er ændringer i vandområders strømninger og fysiske form ("hydromorfologi"), men generelt er der i de første indsatsprogrammer foreslået utilstrækkelige tiltag til at modvirke dette. Ændringerne skyldes ofte udviklingen af grå infrastruktur såsom dræningskanaler, dæmninger til kunstvanding eller vandkraft, sluser til at lette navigering, dæmninger og diger eller moler til beskyttelse mod oversvømmelse osv. Næsten alle vandområdeplanerne indeholder visse foranstaltninger for at rette op på situationen, men de er ofte meget generelle, uden prioritering og ikke kædet klart sammen med eksisterende belastninger eller forventede virkninger. Desuden har visse medlemsstater ikke udviklet vurderingsmetoder for vandtilstand, der er følsomme for hydromorfologiske ændringer, og derved begrænses muligheden for at løse situationen effektivt.

4. SAMMENHÆNGEN MED OVERSVØMMELSES DIREKTIVET

Det er almindeligt anerkendt, at store dele af Europa vil blive konfronteret med flere og hyppigere oversvømmelser som følge af klimaændringerne. I kraft af oversvømmelsesdirektivet blev der i 2007 skabt en fælleseuropæisk ramme, som kan støtte medlemsstaterne i arbejdet med at identificere, evaluere og imødegå risikoen for oversvømmelser.

Som det generelt er tilfældet med risikostyring, gennemføres direktivet i iterative cyklusser. Mod slutningen af hver seksårig cyklus udarbejdes der risikostyringsplaner for oversvømmelser. Den første række planer skal foreligge ved udgangen af 2015 og bør koordineres med vandområdeplanerne³⁰ under vandrammedirektivet for at udnytte synergierne mellem instrumenterne. Naturlige vandbindingsforanstaltninger³¹ er et eksempel på foranstaltninger, der kan bidrage til gennemførelsen af målene i både vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet, i og med at de styrker og bevarer den naturlig vandbinding og lagerkapacitet i aquiferer, jordbund og økosystemer. Foranstaltninger som f.eks. genetablering af forbindelsen mellem flodslette og flod, genetablering af bugtninger og vådområder kan reducere eller udskyde vandstandsstigninger længere fremme og samtidig forbedre kvaliteten og

²⁷ Se CIS-dokument 'guidance document on ecological flows (eflows) in the implementation of the WFD' på <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>.

²⁸ Der forventes at foreligge et vejledende CIS-dokument om vandbalancer i foråret 2015.

²⁹ Se undersøgelsen om anvendelse af jordobservation til støtte for afsløring af ulovlig vandindvinding, som kan findes på <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

³⁰ Se CIS-dokument 'Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)' på <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

³¹ Se CIS-dokument om naturlige vandbindingsforanstaltninger på <https://circabc.europa.eu/w/browse/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3>.

tilgængeligheden af vand, bevare habitater og øge modstandsdygtigheden over for klimaændringer.

De første skridt i den risikostyringsproces, der blev indført ved oversvømmelsesdirektivet, var udarbejdelse af foreløbige vurderinger af risikoen for oversvømmelse inden udgangen af 2011 og identifikation af områder med potentiel væsentlig risiko for oversvømmelse, som gjorde det muligt for medlemsstaterne at fokusere gennemførelsen på områder med en væsentlig risiko. De foreløbige vurderinger blev primært baseret på foreliggende oplysninger om tidligere større oversvømmelser og på prognoserne for potentielle betydelige fremtidige oversvømmelser.

De fleste medlemsstater har udviklet nye foreløbige vurderinger af oversvømmelsesrisikoen, mens andre anvender eksisterende vurderinger eller en kombination af nye og eksisterende. Floder er langt den mest almindelige rapporterede kilde til oversvømmelser i EU, efterfulgt af regn og havvand. De hyppigst rapporterede konsekvenser er de økonomiske, efterfulgt af konsekvenserne for menneskers sundhed³². Kriterierne for definitionen af større oversvømmelser og metoderne til at kvantificere virkningerne er forskellige, og i visse tilfælde er de ikke specificeret tilstrækkeligt grundigt.

Kun en tredjedel af medlemsstaterne har udtrykkeligt taget hensyn til den langsigtede udvikling (klimatiske og socioøkonomiske ændringer) i deres vurdering af oversvømmelsesrisikoen. Dette er overraskende, eftersom tabene som følge af oversvømmelser i Europa er steget betydeligt i de seneste årtier, primært på grund af socioøkonomiske faktorer som f.eks. stigende velstand i oversvømmelsestruede områder og klimaændringerne.

Det andet trin i oversvømmelsesdirektivets risikostyringsproces var udarbejdelsen af kort over henholdsvis fare og risiko for oversvømmelse for de områder, der er udpeget som områder med potentiel væsentlig risiko for oversvømmelse inden udgangen af 2013. Kommissionen er i gang med at vurdere de oplysninger, medlemsstaterne har indberettet³³.

Trods ovennævnte mangler er det første gang, alle medlemsstaterne samtidigt??? og under den samme rammeforordning træffer foranstaltninger for at forebygge eller mindske de sociale, økonomiske og miljømæssige skader som følge af risiko for oversvømmelser. Derudover har oversvømmelsesdirektivet givet dem et stærkt incitament til at fokusere ikke alene på beskyttelse, men også på forebyggelse og bevidstgørelse³⁴. Kortene over fare og risiko for oversvømmelse skulle nu kunne tjene som grundlag for, at beslutningstagere og myndigheder træffer foranstaltninger, der tager sigte på at mindske risikoen for oversvømmelser på en effektiv og bæredygtig måde for både vand og samfund.

³² For ca. 90 % af de mere end 8 000 områder, hvor der ifølge medlemsstaternes rapporteringer er potentiel væsentlig risiko for oversvømmelse, har dette relation til flodoversvømmelser, og de fleste rapporterer primært om potentielle negative økonomiske konsekvenser.

³³ I februar 2015 havde 3 medlemsstater endnu ikke indgivet kort over fare og risiko for oversvømmelser.

³⁴ Risikostyring er et nyt støtteberettiget område inden for samhørighedspolitikken 2014-20, så projekter, der beskæftiger sig med forebyggelse og forvaltning af vejrelaterede risici og naturkatastrofer, kan samfinansieres.

5. HVORDAN GØRES DET: INVESTERINGSMULIGHEDER OG PRISSÆTNING AF VAND FOR AT MINDSKE INEFFEKTIVITET

Det erkendes, at der er behov for en bedre gennemførelse og større integration af vandpolitiske mål i andre politikområder, herunder finansieringspolitikker som f.eks. den fælles landbrugspolitik og de europæiske struktur- og investeringsfonde. Resultaterne af finansieringsperioden 2007-13 viser, at medlemsstaternes ikke i fuldt omfang har udnyttet mulighederne for EU-finansiering til at støtte mål under vandrammedirektivet³⁵, selv om der dog er nogle gode eksempler³⁶. F.eks. er artikel 38 i den tidligere forordning om udvikling af landdistrikter³⁷, som kunne anvendes til at finansiere foranstaltninger under vandrammedirektivet, stort set ikke blevet benyttet³⁸. I visse tilfælde er de midler, der har været til rådighed til at bygge rensningsanlæg til byspildevand, ikke blevet udnyttet helt, eller tildelingen deraf er blevet forsinket, bl.a. fordi der ikke har været en tilstrækkelig planlægning. Kommissionen krævede i 2014, at medlemsstaterne skulle forelægge gennemførelsesprogrammer, herunder detaljeret planlægning af investeringer, i henhold til artikel 17 i direktivet om rensning af byspildevand, og den vil nøje følge deres gennemførelse heraf. Mere generelt udnyttes mulighederne for EU-finansiering til støtte for realiseringen af målene i vandområdeplanerne ikke altid i indsatsprogrammerne.

Indsatsprogrammerne viser også, at incitamenterne til at sikre en effektiv vandudnyttelse og en gennemskuelig prissætning for vand ikke anvendes i alle medlemsstater og vandforbrugende sektorer, delvis på grund af manglende forbrugsmåling. Med henblik på at gennemføre prissætning med tilskyndelsesvirkning bør vandforbruget som udgangspunkt være underlagt volumetriske afgifter baseret på reelt brug. Det kræver en omfattende måling, især for landbrug i områder, hvor kunstvanding tegner sig for det største vandforbrug. Visse medlemsstater har gjort betydelige fremskridt med tilpasningen af prissætningspolitikker for vand til vandrammedirektivets krav, men generelt er foranstaltningerne for at sikre dækning af miljø- og ressourceomkostninger begrænsede. Den manglende dækning af omkostninger, herunder miljø-, ressource- og infrastrukturomkostninger, betyder, at de kommende generationer får en endnu større regning at betale i disse områder, som vil blive konfronteret med dramatisk vandknaphed og utilstrækkelig vandinfrastruktur.

For at fremme en korrekt gennemførelse af prissætningen for vand er der i forordningen om fælles bestemmelser³⁹ fastsat forhåndsbetingelser for adgang til midler inden for

³⁵ Se Revisionsrettens særberetning nr. 04/2014 "Integrationen af EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik: en delvis succes", http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_DA.pdf.

³⁶ F.eks. var det før sådan, at ikke-produktive investeringer under den tidligere artikel 41 i forordningen om udvikling af landdistrikterne (1698/2005) blev anvendt til at forbedre tilstanden for vandløbsbredder (bl.a. Flandern) og genoprette vådområder (bl.a. Danmark).

³⁷ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), EUT L 277 af 21.10.2005.

³⁸ For programmeringsperioden 2007-2013 blev de vandrelaterede foranstaltninger under artikel 38 i forordningen om udvikling af landdistrikterne (forordning 1698/2005) aktiveret i 2010, hvor indsatsprogrammerne under vandrammedirektivet forelå. For så vidt angår foranstaltninger i henhold til artikel 30 i forordningen om udvikling af landdistrikterne (forordning 1305/2013), er langt de fleste af programmerne for udvikling af landdistrikter for perioden 2014-2020 endnu ikke er godkendt, og det er stadig uvist, om de kommer til at omfatte vandforanstaltninger.

³⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond,

rammerne af politikkerne for udvikling af landdistrikter og samhørighed. Kommissionen er i den sammenhæng ved at vurdere medlemsstaternes politikker for vandprissætning og omkostningsdækning og kræver handlingsplaner, hvis der konstateres mangler. Som anerkendt i en nylig afgørelse fra EU-Domstolen⁴⁰ finder omkostningsdækning — ved prissætning eller andre midler — potentielt anvendelse på en lang række vandforsyningsydelser, som har indvirkning på vandforhold. Når en medlemsstat vælger ikke at anvende omkostningsdækning til en specifik vandforbrugsaktivitet, er det nødvendigt klart at forklare, hvilke andre foranstaltninger der er etableret for at sikre, at vandrammedirektivets mål opfyldes.

6. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Følgende konklusioner og anbefalinger danner baggrund for, hvordan indsatsprogrammerne kan

- forene de miljømæssige og økonomiske mål ved hjælp af foranstaltninger, som giver rent vand i tilstrækkelige mængder for natur, mennesker og industrien
- sikre den langsigtede bæredygtighed og økonomiske levedygtighed for EU's landbrug og akvakultur
- støtte energiproduktion, bæredygtig transport og udviklingen af turisme og derved bidrage til en ægte grøn vækst i EU's økonomi.

Behovet for et solidt grundlag for indsatsprogrammerne

Det er nødvendigt, at medlemsstaterne øger deres bestræbelser for at basere deres indsatsprogrammer på en grundig vurdering af belastninger og indvirkninger på det akvatiske økosystem og en pålidelig vurdering af vandtilstanden. Hvis basisvurderingen af belastninger er mangelfuld, vil samtlige vandområdeplaner nemlig være dårligt underbygget, og der vil være risiko for, at medlemsstaterne ikke sætter ind dér, hvor behovene er størst, og på en omkostningseffektiv måde.

Overvågningen bør opretholdes og/eller forbedres. Især bør overvågningen af vandtilstanden for overfladevand forbedres, specielt hvad angår prioriterede stoffer. Flere medlemsstater bør hurtigst muligt afhjælpe manglerne i forbindelse med metoderne til vurdering af vandområders økologiske tilstand. Det er især vigtigt, at der udvikles metoder, der er følsomme over for hydrologiske og fysiske ændringer i vandområder, således som visse medlemsstater allerede har gjort det. Det vil give et større videngrundlag, som vil kunne sikre, at foranstaltningerne fokuseres bedre for at nå vandrammedirektivets mål.

Gab-analyse: hvad skal der gøres for at nå målene?

For at udforme indsatsprogrammerne korrekt skal medlemsstaterne identificere den mest omkostningseffektive kombination af foranstaltninger, som er nødvendige for at

Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006.

⁴⁰ Dom af 11. september 2014, sag C-525/12, Kommissionen mod Tyskland.

udfylde gabet mellem vandets nuværende tilstand og en "god tilstand". Denne gab-analyse er nødvendig for at forstå, hvad der skal gøres for at nå målene, hvor lang tid det vil tage, og hvad det vil koste for den enkelte. Desuden kan der kun via en sådan analyse etableres en behørig begrundelse for undtagelser på grund af manglende tekniske muligheder eller uforholdsmæssige omkostninger. Og selv om undtagelserne er berettigede, skal medlemsstaterne sikre, at foranstaltningerne så vidt muligt bevæger sig i retning af målene.

Tilpasning af vandforbruget til vandrammedirektivets miljømæssige mål og håndhævelse af ændringerne

Eksisterende tilladelser, f.eks. til vandindvinding (herunder vandrettigheder), udledning, vandkraft osv., bør revideres og, hvis det er nødvendigt, opdateres for at sikre, at de er i overensstemmelse med vandrammedirektivets mål. Det gøres allerede af visse medlemsstater, og de andre bør følge trop.

Når tilladelserne er revideret, skal medlemsstaterne sikre, at de overholdes. Det kan bl.a. ske gennem inspektioner, som baseres på en tilgang med indkalkulering af risiko for manglende overholdelse, og ved at sikre en passende håndhævelseskapacitet.

Bekæmpelse af forurening

Det er nødvendigt, at medlemsstaterne styrker deres grundlæggende foranstaltninger til bekæmpelse af diffus forurening fra landbruget. Selv om der stadig er langt igen, før der opnås en "god tilstand", og foranstaltningerne forud for vandrammedirektivet ikke er tilstrækkelige i mange vandområdedistrikter, baserer mange medlemsstater sig udelukkende på frivillige foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger kan reelt mindske en lille del af det resterende gab, men der kan kun opnås en markant forbedring via obligatoriske grundlæggende foranstaltninger.

Medlemsstaterne bør tackle kilderne til forurening ved fuldt ud at gennemføre VRD-foranstaltninger og vandrelateret lovgivning, især direktivet om nitrater, direktivet om industrielle emissioner og direktivet om rensning af byspildevand. Dette er langt at foretrække frem for "end of pipe"-metoder", f.eks. til at sikre kvaliteten af drikkevand, samtidig med at man undgår høje udgifter til rensning og beskytter miljøet. Medlemsstaterne tilskyndes til at fortsætte med at udbygge oprettelsen af beskyttelseszoner for at beskytte områder, der anvendes til indvinding af drikkevand, specielt hvad angår overfladevand. Derudover skal de sikre, at deres foranstaltninger fokuserer på de kilder og kemiske stoffer, som er årsagen til, at vandområderne ikke kan opnå "god tilstand".

Håndtering af kvantitative aspekter, herunder sammenhæng med kvalitet

Kommissionens vurdering af indsatsprogrammerne viser, at der er behov for, at man kigger nærmere på sammenhængen mellem kvalitet og kvantitet ved vurderingerne af belastninger på de marine økosystemer, og at der indføres foranstaltninger med fokus på indvinding og regulering af vandstrømme.

Problemet med vandknaphed og tørke bliver større og større i mange områder i Europa (i det mindste i visse årstider) som følge af klimaændringerne. Visse kvantitative problemer påvirker gradvis flere vandområdedistrikter i hele EU, og det er nødvendigt,

at medlemsstaterne træffer forebyggende foranstaltninger for at undgå, at man når op på uholdbare indvindingsniveauer. I de tilfælde hvor indvindingsniveauet allerede er for højt, bør medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger til at få vandforbruget tilbage til bæredygtige niveauer. Dette er særlig vigtigt for grundvandet, navnlig hvis det er forbundet med vigtige vandafhængige økosystemer - ofte beskyttede områder som f.eks. vådområder. Eventuelle undtagelser skal begrundes behørigt i vandområdeplanerne, baseret på de betingelser, der er fastsat i vandrammedirektivet.

Håndtering af strømninger og fysiske ændringer i vandområder

På trods af at en tredjedel af EU's vandområder i betydelig grad påvirkes af (hydrologiske) reguleringer af strømninger og fysiske (morfologiske) ændringer, er der i mange medlemsstaters indsatsprogrammer ikke fastlagt et klart sæt foranstaltninger, der kan rette op på denne situation.

Medlemsstaterne bør sikre økologiske strømninger i overensstemmelse med den nyligt vedtagne CIS-vejledning og gennemføre foranstaltninger, der beskytter og/eller genopretter disse strømninger for både eksisterende og nye anvendelser. Det kræver, at medlemsstaterne udvikler overvågnings- og vurderingsmetoder til at identificere situationer, hvor der kan forekomme hydrologiske ændringer, som sandsynligvis vil forhindre opnåelsen af god økologisk tilstand. Imidlertid kan de væsentligste ændringer allerede nu identificeres med de disponible redskaber og foranstaltninger, og i de næste indsatsprogrammer bør der fokuseres på virkningerne af indvinding og regulering af vandstrømme.

For mange vandområders vedkommende hænger de fysiske ændringer sammen med ændringer i strømninger, således at de økologiske strømninger måske er utilstrækkelige og eventuelt skal kombineres med genopretningsforanstaltninger, hvis målene i vandrammedirektivet skal nås.

Klog anvendelse af økonomiske instrumenter og incitamenter

Medlemsstaterne bør rette op på en u hensigtsmæssig prissætning af vandressourcer, navnlig i landbrugssektoren. Dette problem medfører fortsat meget store miljømæssige og økonomiske skader i form af f.eks. ineffektiv udnyttelse af de knappe vandressourcer eller forurening, som det er dyrt at afhjælpe. Det indebærer igen, at der så er færre ressourcer til en række økonomiske aktiviteter, hvilket udhuler de fremtidige vækstmuligheder for adskillige af EU's regioner. Med en passende prissætning, der er i overensstemmelse med vandrammedirektivet og baseres på måling og omkostningsdækning, vil der kunne opnås en effektiv vandudnyttelse, hvor man mindsker unødigt forbrug og tilskynder til afgrøder eller landbrugssystemer, som mindsker produktionsomkostningerne og forbedrer landbrugsbedriftenes økonomiske balance, samtidig med at der tilvejebringes midler til at sikre infrastrukturinvesteringernes langsigtede bæredygtighed og tackle problemet med lækagespild⁴¹.

Koordinering af gennemførelsen for at opnå flere samtidige fordele

⁴¹ Se dokumentet om god praksis i forbindelse med lækagehåndtering på <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

Hvis indsatsprogrammerne skal lykkes, er det afgørende med samarbejde på forskellige niveauer på basis af eksisterende strukturer, som allerede har vist sig at være effektive. Det gælder først og fremmest for vandområdedistrikter, hvor de administrative eller nationale grænser ikke bør være en hindring for at vælge de mest omkostningseffektive foranstaltninger. Det gælder også for de parter, der skal gennemføre de forskellige dele af miljølovgivningen, idet f.eks. indsatsprogrammerne under vandrammedirektivet er afgørende for at opfylde nogle af målene i oversvømmelsesdirektivet, havstrategirammedirektivet og EU's biodiversitetsstrategi og habitatdirektivet.

De harmoniserede tidsplaner for de forvaltningsplaner, der skal udarbejdes under vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet, giver en glimrende mulighed for at bruge de disponible oplysninger om tilstand og belastninger samlet og udforme indsatsprogrammer, som bidrager til at opnå "god tilstand" og samtidig mindsker oversvømmelsesrisikoen. Disse synergier skal udnyttes bedst muligt.

Medlemsstaterne bør, når de vælger risikostyringsforanstaltninger inden for rammerne af oversvømmelsesdirektivet, overveje den brede vifte af langsigtede fordele, der kan opnås med naturlige vandbindingsforanstaltninger. Sådanne foranstaltninger bør også overvejes i forbindelse med vurderingen af de miljømæssigt bedre løsninger, der kræves i henhold til artikel 4, stk. 7, i vandrammedirektivet for projekter, der fysisk ændrer vandområder.

Gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet viser hidtil opmuntrende tegn på fremskridt. Da direktivet anlægger en rammetilgang, vil dets succes afhænge af, hvilke ambitioner medlemsstaterne har, og om de gennemfører deres planer for 2015 på en fornuftig og målbar måde⁴². De metoder, der anvendes til at identificere potentielle betydelige fremtidige oversvømmelser, og kvantificeringen af eventuelle fremtidige konsekvenser, bør forbedres. De klimatiske og socioøkonomiske ændringer (f.eks. byspredning og arealanvendelse med arealbefæstelse) bør i højere grad indregnes, da de er vigtige elementer i risikostyringen for oversvømmelser.

Den anden cyklus af vandområdeplaner giver også mulighed for synergier med udviklingen af det første indsatsprogram under havstrategirammedirektivet. Dette direktiv og vandrammedirektivet supplerer hinanden og bør gennemføres sideløbende.

Udnyttelse af investeringsmuligheder

Medlemsstaterne bør udnytte EU's mange muligheder for finansiell støtte til gennemførelsen af indsatsprogrammerne. Der er bl.a. mulighed for betalinger til indførelse af landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet i henhold til programmer for udvikling af landdistrikterne, finansiering med midler under samhørighedspolitikken til mål, som har relation til vandforvaltning og tilpasning til klimaændringerne, integrerede projekter under Life, Horisont 2020-støtte til innovation i vandsektoren samt udbredelse af innovative naturbaserede løsninger til at løse sociale udfordringer i forbindelse med vandforvaltning og risikostyring for oversvømmelser. Kommissionen har fremsat mange bemærkninger til de partnerskabsaftaler, programmer til udvikling af landdistrikterne og operationelle programmer, der foreslås af medlemsstaterne for at maksimere deres bidrag til opfyldelsen af vandrammedirektivets mål og mere generelt deres miljømæssige fordele, men den faktiske anvendelse af midlerne er de enkelte medlemsstaters og regioners ansvar.

⁴² Det er vigtigt, at EU-medlemsstaterne udarbejder retningslinjer for registrering af data om katastrofeta, så fremskridtene kan måles: <http://drr.jrc.ec.europa.eu/LossDataWorkshopOctober2014>.

På samme måde bør medlemsstaterne anvende de innovationer, der udvikles under de europæiske innovationspartnerskaber om vand og om landbrugets produktivitet og bæredygtighed, og koble dem sammen med udfordringerne i forbindelse med gennemførelsen af vandrammedirektivet.

Endelig vil medlemsstaterne også kunne udnytte de muligheder, der findes i den EU-investeringsplan⁴³, Kommissionen har foreslået, især for at støtte udviklingen af vandinfrastruktur.

⁴³ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.