



Bryssel 14.11.2012
COM(2012) 670 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60/EY täytäntöönpano

Vesipiirien hoitosuunnitelmat

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

{SWD(2012) 379 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60/EY täytäntöönpano

Vesipiirien hoitosuunnitelmat

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Vesipolitiikan puitedirektiivissä¹ vahvistettiin vuonna 2000 vesiekosysteemien suojelua ja ennallistamista koskevat uudet, kunnianhimoiset tavoitteet, joiden pohjalta varmistettaisiin vesivarojen ihmisten, liike-elämän ja luonnon kannalta pitkällä aikavälillä kestävä käyttö. Vesipuitedirektiivillä koottiin oikeudellisesti sitovaan välineeseen vesipiirien yhdenmukaista hoitoa koskevat tärkeimmät periaatteet ja yhdistettiin taloudelliset ja ekologiset näkökohdat vesistöalueiden hoitoon.

Vesipuitedirektiivissä vahvistettiin ohjelma ja aikataulu, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden oli laadittava vesipiirien hoitosuunnitelmat vuoteen 2009 mennessä. Suunnitelmissa oli määrä yksilöidä kaikki toimet, joihin vesipiireissä aiottiin ryhtyä vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vesipuitedirektiivin täytäntöönpanoa on tuettu vuodesta 2001 yhteisen täytäntöönpanostrategian alaisella epävirallisella yhteistyöllä, jota johtavat jäsenvaltioiden vesiasioista vastaavat johtajat ja komissio ja johon osallistuvat kaikki asiaankuuluvat sidosryhmät. Yhteisen täytäntöönpanostrategian puitteissa on tuotettu toimintaohjeita ja monia toimintapolitiikkaa koskevia asiakirjoja, ja se on arvokas foorumi kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihdolle.

Tämä vesipuitedirektiivin 18 artiklan edellyttämä täytäntöönpanoa koskeva komission kertomus perustuu komission arvioon jäsenvaltioiden toimittamista vesipiirien hoitosuunnitelmista. Vesipiirien hoitosuunnitelmien yksityiskohtainen arviointi esitetään kertomuksen ohella julkaistavassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Se on yhtenä pohja-asiakirjana komission tiedonannolle suunnitelmasta Euroopan vesivarojen turvaamiseksi.

2. VESIPUITEDIREKTIIVIN TÄRKEIMMÄT OSAT

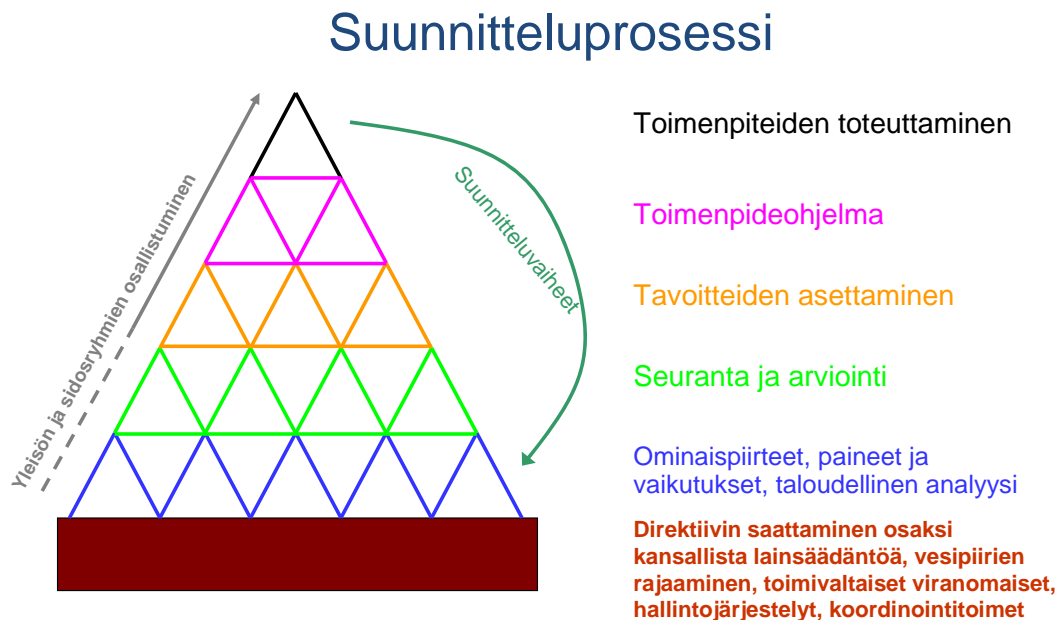
Vesipuitedirektiivin tärkeimpänä tavoitteena on päästä siihen, että kaikkien vesistöjen tila on hyvä vuoteen 2015 mennessä. Tähän kuuluu sekä pintavesien hyvää ekologista ja kemiallista tilaa että pohjavesien hyvää määrällistä ja kemiallista tilaa koskevia tavoitteita.

Vesipuitedirektiivin tärkeimpänä täytäntöönpanovälineenä ovat vesipiirien hoitosuunnitelmat ja niihin liittyvät toimenpideohjelmat. Suunnitteluprosessi alkaa direktiivin saattamisella osaksi kansallista lainsäädäntöä ja hallintojärjestelyillä, minkä jälkeen määritellään vesipiirit², niiden seuranta ja tilan arviointi sekä asetetaan tavoitteet. Lopuksi laaditaan toimenpideohjelmat ja toteutetaan ne. Toimenpiteiden tuloksellisuuden seuranta ja arviointi antavat olennaista tietoa, jota tarvitaan suunnitteluvaiheesta toiseen siirryttäessä. Toimenpideohjelma on väline, jolla reagoidaan yksilöityihin paineisiin ja jonka avulla vesimuodostuman hyvä tila on mahdollista saavuttaa.

¹ Yhteisön vesipolitiikan puitteista annettu direktiivi 2000/60/EY; sen lisäksi on annettu pohjavesidirektiivi (2006/118/EY) ja ympäristölaatu-normidirektiivi (2008/105/EY).

² Tähän sisältyvät paineiden ja vaikutusten arviointi, taloudellinen analyysi, vesistömuodostumien rajaaminen, pintavesimuodostumien typologian ja vertailuolosuhteiden kartoittaminen sekä perusta ekologisen tilan arvioinnille.

Suunnitteluprosessin toimivuus ja vesipiirin hoitosuunnitelman riittävyys ja luotettavuus riippuvat kunkin edeltävän vaiheen toteutuksen onnistumisesta. Jos esimerkiksi merkittäviä paineita jätetään huomiotta paineiden ja vaikutusten analysointivaiheessa, seurantaa ei todennäköisesti kohdenneta niiden arvioimiseen eikä toimenpideohjelmassa päätetä toimista kyseisten paineiden korjaamiseksi.



Kuva 1: Vesipuidedirektiivin suunnitteluprosessikaavio

3. VESIPIIRIN HOITOSUUNNITELMIEN ARVIOINTI

Vesipiirien hoitosuunnitelmien arviointi perustuu jäsenvaltioiden raportointiin, joka koostuu julkaistuista suunnitelmista ja niiden oheisasiakirjoista³ sekä sähköisestä raportoinnista vesiasioista käsittelevän eurooppalaisen WISE-tietojärjestelmän⁴ kautta. Suunnitelmien arviointi on monimutkainen tehtävä, johon liittyy laajojen 21 kielellä esitettyjen tietomäärien käsittelyä.

Komission arviointi on yhtä täsmällinen kuin jäsenvaltioiden raportointi. On selvää, että raportointi, erityisesti WISEn kautta tapahtuva sähköinen raportointi, on myös jäsenvaltioille huomattava tehtävä. On esimerkkejä korkealaatuisesta raportoinnista mutta myös puutteellisia ja ristiriitaisia raporteja.

4. VESIPIIRIEN HOITOSUUNNITELMIEN HYVÄKSYNNÄN JA RAPORTOINNIN TILANNE

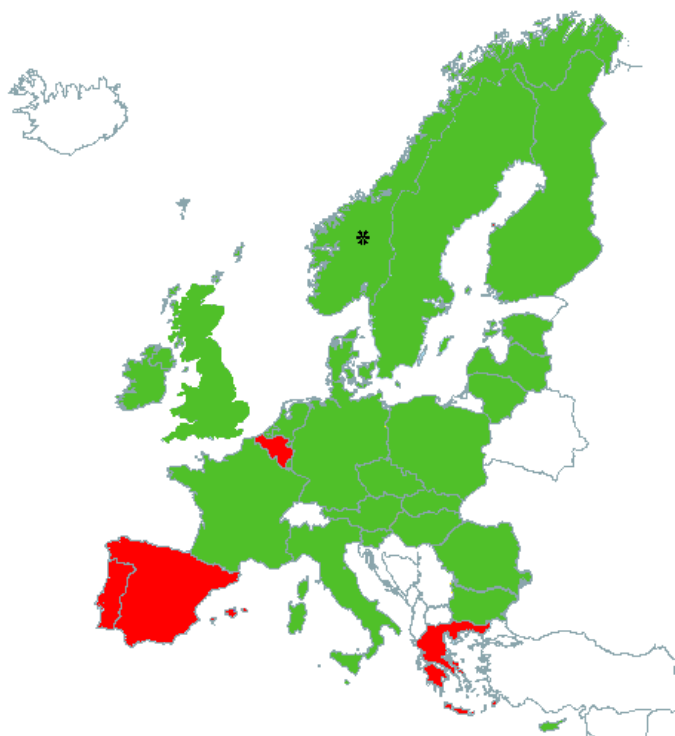
Jäsenvaltioista 23 on hyväksynyt suunnitelmat ja raportoinut niistä. Neljässä jäsenvaltiossa (Belgia, Kreikka, Espanja ja Portugali) suunnitelmia ei joko ole hyväksytty lainkaan tai on hyväksytty vain muutamia, joista on raportoitu. Komissio on saanut yhteensä 124 vesipiirien

³ Ks. http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?!=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps

⁴ Ks. <http://water.europa.eu> ja erityisesti <http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd>

hoitosuunnitelmaa (odotetuista 174:stä). Näistä 75 prosenttia koskee valtioiden rajat ylittäviä vesipiirejä⁵.

Belgiassa Flanderin alue, Bryssel-pääkaupunkialue ja liittovaltion hallitus (joka vastaa rannikkovesistä) ovat hyväksyneet suunnitelmat; Vallonian alueen suunnitelmia odotetaan. Espanjassa on hyväksytty Tinto Odiel y Piedras, Guadalete y Babrate ja Cuencas Mediterraneas Andaluzas -vesipiirien hoitosuunnitelmat, mutta niistä ei ole raportoitu, ja ainoastaan Katalonian vesipiirin hoitosuunnitelma on sekä hyväksytty että raportoitu. Portugalissa ja Kreikassa suunnitelmia ei ole hyväksytty eikä niistä ole raportoitu⁶.



Kuva 2⁷: Vesipiirien hoitosuunnitelmien hyväksymispäivä: VIHREÄ - hyväksytty. PUNAINEN - ei hyväksytty tai hyväksytty osittain.

Jos vesipiirien hoitosuunnitelmien hyväksyminen viivästyy jäsenvaltiossa täytäntöönpanon ensimmäisessä vaiheessa, siitä aiheutuu seurauksia täytäntöönpanon toisessa vaiheessa sekä kyseisissä jäsenvaltioissa että maissa, joiden kanssa niillä on yhteisiä valuma-alueita.

5. KOMISSION PÄATELMÄT: TÄRKEIMMÄT HUOMIOT JA SUOSITUKSET

⁵ Norja panee vesipuidedirektiivin täytäntöön osana sopimusta Euroopan talousalueesta kyseisessä sopimuksessa hyväksytyn aikataulun mukaisesti. Näin ollen Norja on hyväksynyt yhdeksän vesipiirien hoitosuunnitelmapilottia.

⁶ Euroopan unionin tuomioistuin on antanut tuomiot Belgiaa, Kreikkaa ja Portugalia vastaan suunnitelmien hyväksymisen ja niistä raportoinnin laiminlyömisestä. Espanjaa koskeva tuomio on valmisteilla. Asianumerot ovat: [Kreikka - C-297/11](#), [Belgia - C-366/11](#), [Portugali - C-223/11](#)

⁷ Ajantasaistettu katsaus osoitteessa: http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm

5.1. Saavutetaanko vesistöjen hyvää tilaa vuonna 2015 koskeva tavoite?

Vesistöjen hyvää tilaa koskeva vesipuitedirektiivin tavoite on välttämätön hyvälaatuisen veden riittävyyden varmistamiseksi. Kaikkien vesistöjen hyvään tilaan saattaminen mahdollistaa vesiekosysteemien palautumisen ja niiden ekosysteemipalvelujen syntymisen, joita tarvitaan elämän ja vedestä riippuvaisen taloudellisen tuotannon ylläpitämiseksi.

Vesipiirien hoitosuunnitelmien arvioinnista käy ilmi, että edistymistä tavoitteeseen nähden on odotettavissa, mutta hyvään tilaan ei päästä vuoteen 2015 mennessä merkittävässä osassa vesistömuodostumia. Tähän on monta syytä. Komission tekemässä vesipiirien hoitosuunnitelmien arvioinnissa⁸ yksilöidään tärkeimmät kussakin jäsenvaltiossa havaitut esteet ja korostetaan, että vesiympäristöön kohdistuvat suurimmat paineet aiheutuvat hydrologis-morfologisista paineista, pilaantumisesta ja liiallisesta vedenotosta.

	Jäsenvaltioiden määrä	Vesistömuodostumien määrä	%-osuus vesistöistä, joiden tila oli tai saattoi olla hyvä vuonna 2009	%-osuus vesistöistä, joiden tila on tai saattaa olla hyvä vuonna 2015	Edistymisprosentti vuosina 2009–2015	Tila ei tiedossa vuonna 2009 ⁹
Pintavesien ekologinen tila	21 ¹⁰	82684	43	53	10	15
Pintavesien kemiallinen tila	Tiedot liian epäselvät, joten vuoden 2009 perustilaa ei ole voitu määrittää ¹¹ .					40
Pohjavesien määrällinen tila¹²	24	5197	85	92	7	6
Pohjavesien kemiallinen tila	24	5197	68	77	9	3

Lähde: Jäsenvaltioiden toimittamat tiedot, 2012.

Vesipiirien hoitosuunnitelmissa annetut pintavesien kemiallista tilaa koskevat tiedot eivät ole riittävän selkeät vuotta 2009 koskevan perustilan määrittämiseksi. Vesistömuodostumien kemiallinen tila on merkittävästi parantunut viimeisten 30 vuoden aikana, mutta tiettyjen vesipuitedirektiivissä vahvistettujen prioriteettiaineiden osalta tilanne on tavoitteita huonompi. Suuresta osasta pintavesistömuodostumia raportoitiin, ettei niiden kemiallinen tila ole tiedossa. Lisäksi ensimmäisten vesipiirien hoitosuunnitelmien aikaan

⁸ Ks. tähän tiedonantoon liittyvät komission yksiköiden valmisteluasiakirjat.

⁹ Tähän eivät sisälly Espanja, Portugali ja Kreikka, koska niiden vesipiirien hoitosuunnitelmat puuttuvat.

¹⁰ Ekologinen tila: Tähän eivät sisälly maat, jotka eivät ole raportoineet vesipiirien hoitosuunnitelmista tai poikkeuksista tai joilla on suuri määrä vesimuodostumia, joiden tila ei ole tiedossa.

¹¹ Kemiallinen tila: Pintavesistä yli 40 prosentin osalta raportoitiin ”kemiallinen tila ei tiedossa”, ja muiden vesistömuodostumien osalta arviointi ei ole vertailukelpoinen.

¹² Lukuihin eivät sisälly Suomi ja Ruotsi, joissa on hyvin suuri määrä pieniä vesistömuodostumia, joiden tila on hyvä.

ympäristölaatu- ja vesipolun direktiivin 2008/105/EY täytäntöönpano on ollut eri vaiheissa, mikä tekee kemiallista tilaa koskevista arvioista jäsenvaltioissa vaikeasti verrattavia.

Vesipuidedirektiivissä todetaan, että hyvään tilaan pääseminen saattaa joissakin vesistömuodostumissa viedä pidemmän ajan. Tästä syystä siinä sallitaan jäsenvaltioiden käyttää vesistömuodostuman luonnollisiin olosuhteisiin perustuvia poikkeuksia, joilla hyvään tilaan pääsemisen määräaika voidaan siirtää jopa vuoteen 2027 tai sitä pidemmälle¹³.

Hyvän tilan saavuttamiselle asetettua määräaika voidaan pidentää myös, jos – muiden ehtojen ohella – vesistömuodostuman tilan palauttaminen hyvään tilaan vuoteen 2015 mennessä¹⁴ on teknisesti toteuttamiskelvotonta tai sen kustannukset suhteettoman korkeat. Poikkeuksia sovellettaessa vesipuidedirektiivi edellyttää jäsenvaltioita perustelemaan ja selittämään ne vesipiirien hoitosuunnitelmissa. Tämä tarkoittaa, että on selitettävä, millä perusteella arviot luonnonolosuhteista, suhteettomista kustannuksista ja/tai teknisestä toteuttamiskelvottomuudesta on tehty ja kuinka hyvää tilaa koskevaan tavoitteeseen on määrä edetä. Tällaiset perustelut ovat päätöksenteon avoimuuden ja vastuullisuuden kannalta keskeisiä.

Aivan liian usein vesipiirien hoitosuunnitelmissa turvaututaan poikkeuksiin, jotta nykyistä vedenkäyttöä ja hoitokäytäntöä voidaan jatkaa, eikä esitetä suunnitelmaa vesipuidedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

*Suosituks*et jäsenvaltioille

- *Olisi arvioitava esteet, jotka ovat haitanneet ensimmäisen täytäntöönpanovaiheen toteuttamista ja toteutettava toimet niiden poistamiseksi toisessa vaiheessa.*
- *Olisi nostettava toimenpiteiden vaatimustasoa hyvään tilaan pääsemiseksi. Olisi toteutettava tuloksellisuuden suhteen epävarmoissa tilanteissa joka tapauksessa toteuttamisen arvoisia toimenpiteitä (ns. no-regret-toimenpiteitä).*

5.2. Seuranta ja arviointi: vankka tietopohja ja siihen perustuva päätöksenteko

Vesistömuodostumien tehokas seuranta ja kattavan arvioinnin menetelmät ovat olennainen osa toimivaa vesistöalueiden hoitoa. Seurannan kustannukset ovat paljon alhaisemmat kuin vääristä päätöksistä aiheutuvat kustannukset.

Vesipuidedirektiivissä säädetään mukautuvista seurantaohjelmista, joita voidaan käyttää siten, että asetetaan eniten tarvitsevien vesistöalueiden seuranta etusijalle. Älykkäiden seurantaohjelmien pitäisi olla erottamaton osa näyttöpohjan keruuta toimenpiteiden suunnittelua ja toteutusta varten. Monissa seurantaohjelmissa jää epäselväksi, käytetäänkö määrittelyä ja paineita koskevia tietoja vesipiirien hoitosuunnitelmia edelleen kehitettäessä ja jos niin miten.

Komissiolle toimitetuista tiedoista käy selvästi ilmi seurannan muusta toiminnasta erottava kuulu. Tämä osoittaa, että EU:n pintavesimuodostumista noin 15 prosentin ekologista tilaa ja

¹³ Direktiivin 4 artiklan 4 kohdan c alakohta.

¹⁴ Direktiivin 4 artiklan 4, 5 ja 7 kohta.

40 prosentin kemiallista tilaa ei tunneta. Joidenkin jäsenvaltioiden vesistömuodostumista yli 50 prosentin ekologista ja kemiallista tilaa ei tunneta. Tarvitaan päättäväistä toimintaa.

Ekologinen tila määritellään vesiputedirektiivissä vesiekosysteemien rakenteen ja toiminnan laatuna. Ekologisen tilan arviointimenetelmiä eri jäsenvaltioissa verrattiin vesiputedirektiivin interkalibrointimenettelyssä, jotta varmistettaisiin, että menetelmät ovat jäsenvaltioiden välisen tulosvertailun mahdollistavien vesiputedirektiivin määritelmien mukaisia. Tämä edisti laajaa tietojenvaihtoa, jonka ansiosta maat, joilla on vähemmän kokemusta ekologisen tilan arvioinnista, hyötyivät toisten maiden osaamisesta.

Huomattavasta edistymisestä huolimatta joissakin maissa on suuria puutteita arviointimenetelmien kehittämisessä ja käytössä. Interkalibrointi on usein otettu tieteellisenä harjoituksena sen sijaan, että sitä käytettäisiin vesien hoidossa. Puutteet ovat merkittäviä vaihtumisalueiden ja rannikkovesien osalta sekä biologisissa arviointimenetelmissä, jotka ovat herkkiä hydrologis-morfologisille paineille. Tällaiset paineet ovat suurimpia paineita, jotka estävät hyvään ekologiseen tilaan pääsemisen.

Kemiallisen tilan arvioinnin osalta vesistömuodostumista suuren osan tilaa ei tunneta. Kemiallinen seuranta on monissa jäsenvaltioissa riittämätöntä: kaikkia prioriteettiaineita ei seurata tai seurataan vain rajallista määrää vesistömuodostumia.

Suosituksot jäsenvaltioille

- *Olisi parannettava ja laajennettava seuranta- ja arviointivälineitä, jotta varmistetaan tilastollisesti luotettava ja kattava kuva vesiympäristön tilasta jatkosuunnittelua varten.*

5.3. Oikeudellinen kehys ja hallintotapa

Vankka oikeudellinen kehys ja tarkoituksenmukainen hallintorakenne ovat olennaisia edellytyksiä yhdenntyn vesistöalueiden hoidon onnistumiselle.

Vesiputedirektiivissä asetettiin vesien hoidolle uudeksi painopisteeksi vesiympäristön suojelu ja ekologiset tavoitteet yhdenntyn vesistöalueiden hoidon keskiöön vesipiirien hoidon tasolla. Oli odotettavissa, että tätä varten oli mukautettava voimassa olleita oikeudellisia kehyksiä ja vesien hoidosta vastaavia hallintoja.

Vaikka edistys on ollut merkittävää, sitä ei ole tapahtunut kaikissa jäsenvaltioissa: joissakin tilanne on pysynyt muuttumattomana. Vesiputedirektiivin ympäristötavoitteet näyttäisivät otetun huomioon lisätavoitteina, mutta niitä ei ole yhdenntetty toimintapoliittiseen päätöksentekoon.

On olennaista taata tarkoituksenmukainen alojen välinen koordinointi päätöksenteossa. Taloudellista toimintaa koskevat päätökset, joissa ei oteta huomioon vesivarojen riittävyttä nyt ja tulevaisuudessa, voivat johtaa kestäättömiin käytäntöihin, kuten varojen liikakäyttöön. Tällaisilla käytännöillä on haittavaikutuksia ympäristöön, väestöön ja talouden eri sektoreihin. Hyväksytyään vesiputedirektiivin jäsenvaltioiden odotetaan sisällyttävän vesipiirien hoitosuunnitelmiin kaikki vedenkäyttötavat ja varmistavan johdonmukaisuuden vesipiirien hoitosuunnitelmien ja muiden maankäytön suunnitteluun liittyvien työvälineiden välillä. Vesiputedirektiivissä siirryttiin myös tavanomaisesta veden käyttöön perustuvasta

lähestymistavasta kohti yhdennetympää lähestymistapaa, joka otettaisiin huomioon myös hallinnon järjestämisessä. Tämä siirtymä on toteutunut vaihtelevassa määrin. Joissakin tapauksissa vesipuitedirektiivin täytäntöönpanosta vastaavat tätä tarkoitusta varten nimetyt yksiköt, joilla ei ole selkeää yhteyttä päivittäiseen vesiasioiden hoitoon eikä vesipiirien tasolta tulevaan palautteeseen. Järjestelystä seuraa päällekkäisyyksiä ja joissakin tapauksissa päätöksiä ja toimia, jotka eivät ole vesipuitedirektiivin tavoitteiden mukaisia.

Vesidirektiivin periaatteena on, että vesiasioita hoidetaan vesipiirien tasolla, ja tätä periaatetta toteutettaessa on olennaista tehdä rajat ylittävää yhteistyötä ja koordinoita täytäntöönpanoprosesseja. Vesipuitedirektiivin hyväksymisen myötä kansainvälinen yhteistyö on lujittunut ja parantunut merkittävästi. Se on edennyt joissakin tapauksissa tietojenvaihdosta yhteiseen ongelmanmäärittelyyn ja yhteisiin päätöksiin rajat ylittävistä toimenpiteistä. Suurissa rajat ylittävissä vesipiireissä on valmisteltu yhteisiä vesipiirien hoitosuunnitelmia, mutta ponnisteluja on jatkettava toimenpiteiden koordinoimiseksi.

Yleisön ja käyttäjien osallistuminen vesiasioiden hoitoon on toinen keskeinen vesipuitedirektiivin tuoma elementti. Ennakoiva lähestymistapa voi edesauttaa tekemään optimaalisia päätöksiä, joihin suhtaudutaan myönteisemmin ja jotka on helpompi panna täytäntöön. Kuulemisprosesseista saatujen tulosten tarkastelua koskeva avoimuus on tärkeää; tästä on olemassa hyviä esimerkkejä.

Suosituksat jäsenvaltioille

- *Olisi jatkettava yhdennetyn eri alojen rajat ylittävän vesiasioiden hoidon lujittamista; olisi etsittävä ratkaisuja, joilla luodaan tasapaino ympäristönsuojelun ja kestävän talouskasvun välille pitkällä aikavälillä, ja mukautettava tarvittaessa lainsäädännössä ja hallinnossa omaksuttua lähestymistapaa.*
- *Olisi koordinoitava yhteisen vesistöalueen jakavien maiden kanssa vesipiirien hoitosuunnitelmien laadinnan varhaisessa vaiheessa; olisi sovittava rajat ylittävistä toimenpiteistä ja toteutettava niitä.*
- *Olisi osallistettava sidosryhmät ja viranomaiset suunnitteluprosessin alusta saakka ja toimittava avoimesti.*

5.4. Määrällisten ja laadullisten näkökohtien yhdentäminen vesiasioiden hoidossa

Kun vesiasioita hoidetaan toimivalla tavalla, otetaan yhtäläisesti huomioon sekä määrälliset että laadulliset näkökohdat: vesipuitedirektiivin tavoitteet voidaan saavuttaa ainoastaan, jos vesiekosysteemeissä on riittävä määrä puhdasta vettä. Tämän vuoksi tarvitaan ekologinen virtaama, joka tukee ekologista tilaa ja varmistaa veden riittävyyden eri käyttötarkoituksiin. Veden määrä on olennainen seikka monilla vesistöalueilla Euroopassa. Vesipiirien hoitosuunnitelmissa on yksilöity toimenpiteitä, joilla ratkotaan veden niukkuuteen ja kuivuuteen liittyviä ongelmia, joiden odotetaan pahenevan ilmastonmuutoksen vaikutusten myötä¹⁵. Vesipiirien hoitosuunnitelmissa on kuitenkin yksilöity puutteita, jotka liittyvät asiaa koskevan tiedon laatuun ja saatavuuteen sekä johdonmukaisten toimenpiteiden puuttumiseen.

¹⁵ Tiedonanto veden niukkuutta ja kuivuutta koskevan EU:n politiikan uudelleentarkastelusta.

Moniin vesipiirien hoitosuunnitelmiin on sisällytetty tietoja ilmastonmuutoksen vaikutuksista, mutta useimmissa tapauksissa niitä ei ole otettu huomioon toimenpiteitä valittaessa. Sen sijaan niitä on suunniteltu käsiteltävän yksityiskohtaisemmin vesipiirien hoitosuunnitelmien laadinnan seuraavassa vaiheessa.

Tulvariskien hallinta on olennainen osa yhdenmukaista vesiasioiden hoitoa, minkä vuoksi vesipiirien hoitosuunnitelmissa mainitaan tulvaan liittyviä seikkoja kaikkialla EU:ssa. Erityisesti ne mainitaan syinä vesistömuodostumien raskaalle muuttamiselle. Vesipiirien hoitosuunnitelmien laadinnan toisessa vaiheessa suunnitelmat on koordinoitava ensimmäisten tulvariskien hallintasuunnitelmien kanssa.

Suosituksukset jäsenvaltioille

- *Olisi sovellettava ekologisen virtaaman järjestelmiä sen varmistamiseksi, että viranomaiset ja käyttäjät tietävät, kuinka paljon vettä ja millainen virtaamajärjestelmä tarvitaan hyvään ekologiseen tilaan pääsemiseksi.*
- *Olisi parannettava veden määrää, saatavuutta ja kysyntäennusteita koskevaa dataa, jotta on mahdollista kehittää johdonmukaisia ja tuloksellisia toimenpiteitä.*
- *Olisi sisällytettävä vesipiirien hoitosuunnitelmiin ilmastonmuutosta koskeva tarkastelu.*
- *Olisi koordinoitava tulvariskien hallintasuunnitelmien valmistelu ja niitä koskevat kuulemiset vesipiirien hoitosuunnitelmien laadinnan toisen vaiheen kanssa johdonmukaisuuden varmistamiseksi.*

5.5. Ennen vesipuitedirektiiviä annetun lainsäädännön keskeinen rooli sen tavoitteiden saavuttamisessa

Ennen vesipuitedirektiiviä EU:n vesipolitiikassa ratkottiin vesiympäristöön kohdistuvia merkittäviä paineita antamalla yhdyskuntajätevesien käsittelyä ja nitraatteja koskevat direktiivit¹⁶. Näillä direktiiveillä suojellaan vesistöjä ravinteilta, jotka liittyvät maatalouteen ja yhdyskuntakehitykseen, ja edesautetaan vesipuitedirektiivin tavoitteiden toteutumista.

Nitraattidirektiivin täytäntöönpano on edistynyt suhteellisen hyvin vanhoissa jäsenvaltioissa (EU-15), mutta merkittävästi huonommin vuonna 2004 ja sen jälkeen EU:hun liittyneissä jäsenvaltioissa (EU-12), joille on myönnetty siirtymäaikoja. Edistymistä estää eniten taloudellisen tuen ja tarkoituksenmukaisen suunnittelun puute.

Yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaisista tuoreimmista raporteista¹⁷ käy ilmi, että käyttöön on otettu jätevedenkeräysjärjestelmät, joilla saadaan talteen pilaantumisen kokonaiskuormituksesta 99 prosenttia EU:n 15 jäsenvaltiossa ja 65 prosenttia EU:n 12 jäsenvaltiossa. Jätevesien biologinen käsittely tehtiin kuormituksesta 96 prosentille EU:n 15

¹⁶ Yhdyskuntajätevesien käsittelystä annettu neuvoston direktiivi 91/271/ETY, EYVL L 135, 30.5.1991, ja vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annettu neuvoston direktiivi 91/676/ETY, EYVL L 375, 31.12.1991.

¹⁷ 6th Commission summary on the Implementation of the Urban Waste Water Treatment Directive- Commission Staff Working Paper, SEC(2011)1561 final (koskee vuosia 2007–2008).

jäsenvaltiossa ja 48 prosentille EU:n 12 jäsenvaltiossa. Tätä tehokkaampi käsittely tehtiin kuormituksesta 89 prosentille EU:n 15 jäsenvaltiossa ja 27 prosentille EU:n 12 jäsenvaltiossa. Direktiivien noudattamisen pullonkaulana on edelleen investointien vaatimien varojen puute. Tästä syystä olisi edistettävä kustannustehokkaita innovatiivisia teknisiä ratkaisuja.

Teollisuuden päästöistä aiheutuvaa pilaantumista säännellään ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetulla direktiivillä (IPPC-direktiivi)¹⁸. Direktiivin tuoreimmasta täytäntöönpanoraportista käy ilmi, että vaikka teollisuuden päästöjä koskevaa lainsäädäntöä on direktiivin ansiosta merkittävästi parannettu monissa jäsenvaltioissa, liian monissa luvissa oli vahvistettu päästöjen raja-arvot, jotka eivät ole parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden mukaisia ja joilla ei suojella ympäristöä riittävästi.

Suosituksat jäsenvaltioille:

- *Olisi lujitettava nitraattidirektiivin mukaisia toimintaohjelmia ja haavoittuvien alueiden nimeämistä, parannettava jätevesien käsittelyä koskevien sääntöjen noudattamista vahvistamalla tarkoituksenmukaiset investointisuunnitelmat ja varmistettava, että päästöjen raja-arvot ovat parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden mukaiset.*

5.6. Järkevän käytön edistäminen veden asianmukaisen hinnoittelun avulla

Kuluttajia veden käytön tehostamiseen vesipuidedirektiivin mukaisesti kannustavien hinnoittelupolitiikkojen kehittäminen edellyttää veden kustannuksia koskevaa riittävää tietoa ja tällaisen tiedon avoimuutta. Avoimen hinnoittelupolitiikan toteuttamisessa ei kuitenkaan ole juurikaan edistytty.

Tehokas veden käyttö edellyttää käytetyn veden määrän mittaamista. Kiinteät hinnat, kastelualueeseen perustuvat tariffit tai käyttäjien kesken jaetut laskut tuskin kannustavat kestävään veden käyttöön. Joissakin jäsenvaltioissa veden kulutuksen mittaamista ei ole toteutettu kokonaisuudessaan joillakin sektoreilla, kuten maataloudessa tai kotitalouksissa.

Vesipalvelujen taloudellisten kustannusten, pääomakustannukset mukaan luettuina, kattaminen varmistaa investointien pitkän aikavälin kestävyuden. Myös ympäristö- ja resurssikustannukset ovat osa veden käytön ja jätevesien aiheuttamia ulkoisia kustannuksia, jotka olisi katettava. Vesipalvelujen kustannukset olisi lisäksi katettava ottamalla huomioon saastuttaja maksaa -periaate¹⁹.

Vain harva jäsenvaltio on toteuttanut järjestelmän, jossa ympäristö- ja resurssikustannukset katetaan avoimelta pohjalta. Kustannusten kattaminen toteutuu – enemmän tai vähemmän –

¹⁸ Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15 päivänä tammikuuta 2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY, EUVL L 24, 29.1.2008, s. 8–29. Direktiivi korvataan 7. tammikuuta 2014 alkaen teollisuuden päästöistä 24 päivänä marraskuuta 2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2010/75/EU. Ks. http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/key_impl.htm

¹⁹ Komissio on käynnistänyt rikkomismenettelyt yhdeksää jäsenvaltiota vastaan, koska ne ovat tulkinneet vesipalvelut kapeasti sisältämään vain juomaveden ja vedenkäsittelyn.

kotitalouksien ja teollisuuden osalta. Maataloudessa vedestä peritään monilla alueilla maksua vain rajallisesti.

Vesipiirien hoitosuunnitelmat osoittavat, että kustannusten ja hyötyjen arviointi on heikkolaatuista. Tätä aihepiiriä on merkittävästi parannettava, ja on määriteltävä yhteiset kustannusten (myös ympäristö- ja resurssikustannusten) ja hyötyjen (myös ekosysteemipalvelujen) laskemismenetelmät. Muussa tapauksessa ei ole mahdollista varmistaa, että toteutetaan toimivaa hinnoittelupolitiikkaa ja vältetään suhteettomat ja riittämättömät toimenpiteet.

Suosituksset jäsenvaltioille

- *Olisi varmistettava, että vedenhinnoittelupolitiikka on avointa ja perustuu mittaamiseen.*
- *Olisi parannettava kustannus-hyötyarviointia kustannusten kattamisen varmistamiseksi.*

5.7. Toimenpiteiden rahoittaminen

Jäsenvaltioiden toimenpideohjelmissa on erilaisia (oikeudellisia, hallinnollisia ja teknisiä sekä infrastruktuuriin ja koulutukseen liittyviä) välineitä, ja niitä rahoitetaan eri keinoin. Julkisista talousarvioista odotetaan katettavan osa toimenpiteistä, mutta myös yksityisten toimijoiden odotetaan tarjoavan varoja esimerkiksi kustannusten kattamisjärjestelmien kautta. EU:n rahastoista – rakennerahastoista tai yhteisen maatalouspolitiikan varoista – voidaan myös osallistua joidenkin vesipuitedirektiivin mukaisten toimenpiteiden rahoitukseen.

Komission ehdotukseen uudeksi vuosia 2014–2020 koskevaksi LIFE-asetukseksi sisältyy mahdollisuus yhteisrahoittaa hankkeita, joissa integroidaan eri EU-varoja ja muista lähteistä saatuja varoja yhteen suuren mittakaavan hankkeeseen vesipuitedirektiivin mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi.

Komission ehdotus vuosia 2014–2020 koskevaksi koheesipolitiikaksi rakentuu vesipuitedirektiivin tärkeimmille osatekijöille, joita ehdotetaan ennakkoehdoiksi koheesio- ja rakennerahastojen rahoitukselle vesialalla. Koheesipolitiikka tarjoaa mahdollisuuden yhdistää veden käytön hallintaan liittyvät tarpeet ja vesipolitiikan toteuttamisen.

Rahoituspäätösten on oltava vesipiirien hoitosuunnitelmissa asetettujen prioriteettien mukaisia. Useimmat vesipiirien hoitosuunnitelmat eivät sisällä täsmällistä tietoa siitä, kuinka paljon toimenpiteiden toteuttaminen maksaa ja kuinka ne on määrä rahoittaa. Toimenpiteitä valittaessa on täsmennettävä rahoitusmekanismit ja rahoituksen saatavuus. Muutoin täytäntöönpanon toteutuskelpoisuus on epävarmaa.

Suosituksset jäsenvaltioille

- *Olisi tehtävä vesipiirien hoitosuunnitelmissa vahvistettujen prioriteettien ja toimien mukaisia rahoituspäätöksiä (myös EU:n varoista), EU:n vesilainsäädännössä säädettyjen vaatimusten täyttäminen mukaan luettuna*

- *Olisi sisällytettävä vesipiirien hoitosuunnitelmiin ja toimenpideohjelmiin tieto niistä vastaavista viranomaisista ja tieto siitä, kuka kustannukset kattaa.*

5.8. Yhdentäminen muiden politiikkojen kanssa

Maankäytön suunnittelulla, maataloudella, yhdyskuntakehityksellä, vesivoimalla, vesiliikenteellä ja tulvasuojelulla voi kaikilla olla vaikutuksia vesivaroihin. Vesipiirien hoitosuunnitelma tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden toimia vuorovaikutuksessa näiden alojen kanssa ja kehittää puitteet, joissa kaikki tämä toiminta voi jatkua kestäväällä tavalla. Vesipuitedirektiivin täytäntöönpano edellyttää vesipolitiikan tavoitteiden yhdentämistä vedestä riippuvaisten taloudellisten toimintojen kehittämiseen ja suunnitteluun.

Arvioiduista vesipiirien hoitosuunnitelmista yli 90 prosenttia osoittaa, että maatalous aiheuttaa merkittäviä paineita vesistöalueeseen, mukaan luettuina orgaanisen jätteen, ravinteiden ja torjunta-aineiden aiheuttamat haja- ja pistekuormitus sekä hydrologis-morfologiset vaikutukset.

Vaikka toimenpideohjelmissa esitetään laaja valikoima teknisiä ja muita toimenpiteitä ja taloudellisia välineitä, niistä puuttuu tärkeitä osatekijöitä (kuten laajuus, ajoitus ja rahoitus). Yleisesti ottaen hoitosuunnitelmissa ei esitetä päättäväisiä toimia maatalouden aiheuttamien paineiden vähentämiseksi eikä niistä käy ilmi, että maatalouden harjoittajia olisi tyydyttävällä tavalla osallistunut vesipuitedirektiivin mukaisiin prosesseihin²⁰. Lisäksi niissä on vain vähän yksityiskohtaista tietoa siitä, kuinka maaseudun kehittämissuunnitelmien tarjoamia mahdollisuuksia on käytetty.

Komission ehdotukseen yhteisen maatalouspolitiikan uudistamiseksi²¹ sisältyy useita osatekijöitä, joilla voitaisiin merkittävästi parantaa maatalouden ja vesipolitiikan välistä vuorovaikutusta. Näihin sisältyy vesipuitedirektiivin vaatimusten lisääminen täydentäviin ehtoihin, yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäisen pilarin ympäristöystävällisyyden parantamiseen ja ohjelmointijärjestelmään, jossa nimenomaisesti yksilöidään veden käytön tehokkuus ja vesiasioiden hallinta osatavoitteina, joihin maaseudun kehittämissuunnitelmilla pyritään.

Vesipuitedirektiivin 4 artiklan uusia hankkeita ja muuttamisia koskevassa 7 kohdassa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti valinnat vesien suojelun ja taloudellisen kehityksen välillä on tehtävä. Kyseisen artiklan mukaan uusien muutosten erityisenä ehtona on, että ne on perusteltu vesipiirien hoitosuunnitelmissa. Arvioiduista 116 suunnitelmasta, joissa viitataan poikkeuksiin, vain kahdessatoista viitataan hankkeisiin, joihin sovelletaan 4 artiklan 7 kohtaa. Vaikka on selvää, että suunnitteilla tai käynnissä on useampia hankkeita, jotka todennäköisesti heikentävät vesistöalueiden tilaa, niitä ei mainita vesipiirien hoitosuunnitelmissa.

Uusiin hankkeisiin ja ohjelmiin tehtyjen viittausten puuttuminen useimmissa vesipiirien hoitosuunnitelmissa osoittavat, että yhdennetyn vesiasioiden hallinnan puitteissa on tosiasiallisesti hukattu mahdollisuuksia kestäväan taloudelliseen kehitykseen.

²⁰ Ks. ympäristöasioista vastaavan pääosaston internetisivusto kaikilla EU-kielillä: "[Guidance for administrations on making WFD agricultural measures clear and transparent at farm level](#)" and "[Handbook on Farm Advisory Systems and water protection](#)".

²¹ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

Kyseisen 4 artiklan 7 kohdan yhteydessä vesivoiman kehittämiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Vesivoiman merkittäviä ympäristövaikutuksia on tarkasteltava asianmukaisesti. Nykyisten laitosten kunnostaminen ja laajentaminen olisi asetettava etusijalle verrattuna uusiin laitoksiin, joista olisi laadittava vesistöaluekohtaiset strategiset arvioinnit ja joille olisi valittava energian tuotannon ja vähäisimpien ympäristövaikutusten suhteen optimaalinen sijainti²².

Vastaavasti sisävesiliikenteellä – vaikka se voi olla vähähiilinen kuljetusmuoto – voi olla haitallisia vaikutuksia vesiympäristöön. CIS-prosessin ja muiden prosessien²³ yhteydessä on laadittu laajalti ohjeistusta, jota olisi käytettävä sen varmistamiseksi, että sisävesiliikennettä kehitetään kestäväällä tavalla haittaamatta vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamista.

Sisävesien ympäristöpaineet vaikuttavat meriympäristön tilaan. Vesipiirien hoitosuunnitelmiin perustuvilla toimenpiteillä edesautetaan meristrategiapuitedirektiivissä²⁴ tarkoitetun ympäristön hyvän tilan saavuttamista. Meristrategiapuitedirektiivissä vaaditaan, että laaditaan toimenpideohjelma vuoteen 2015 mennessä, jolloin voidaan hyödyntää koordinoitua myös vuoteen 2015 mennessä toteutettavan vesipiirien hoitosuunnitelmien laadinnan toisen vaiheen kanssa.

Suosituksukset jäsenvaltioille

- *Olisi käytettävä vesipiirien hoitosuunnitelmaprosessia selkeiden puitteiden luomiseksi vedestä riippuvaisten taloudellisten toimintojen kehittämisessä.*
- *Olisi parannettava yhteistyötä maatalousyhteisön kanssa toimenpideohjelmien valmistelussa niiden toteutettavuuden ja hyväksynnän varmistamiseksi. Olisi varmistettava, että maatilojen neuvontajärjestelmä toimii ennakoivasti, ja hyödynnettävä maaseudun kehittämisohjelman tarjoamat mahdollisuudet.*
- *Olisi luotava tasapaino vapaaehtoisten toimien ja pakollisten toimenpiteiden välille maatalouden alalla, jotta saadaan aikaan vankka lähtötilanne maaseudun kehittämisohjelmille ja täydentävien ehtojen vesiasioihin liittyville vaatimuksille. Olisi lisättävä luonnon omien, monipuolisten vedenpidätystoimenpiteiden hyödyntämistä.*
- *Olisi koordinoitava vesiympäristöön vaikuttavia (kuten vesiliikenteeseen, vesivoimaan ja tulvasuojatoimenpiteisiin liittyviä) ohjelmia, suunnitelmia ja hankkeita ja sisällytettävä ne vesipiirien hoitosuunnitelmiin.*

²² CIS Policy Paper on WFD and Hydromorphological pressures. Recommendations for better policy integration (2006).

http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/hydromorphology/hydromorphology/EN_1.0_&a=d

²³ Ibidem. Katso myös *Joint Statement on Inland Navigation and Environmental Sustainability in the Danube River Basin* (2007); *PLATINA project Good Practice Manual on Sustainable Waterway Planning* (2011); komission ohjeasiakirja, joka koskee sisävesiliikenteen kestäväää kehittämistä ja hallintaa EU:n luonnonsuojelulainsäädännön puitteissa (2012).

²⁴ Yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, EUVL L 174, 25.6.2008.

6. PÄÄTELMÄT

- Vesipiirien hoitosuunnitelmien valmistelemiseksi ja luonnostelemiseksi on nähty paljon vaivaa. Tietämyksemme EU:n vesistöjen tilasta ja niihin vaikuttavista toiminnoista on parempi kuin koskaan ennen. Komissio arvioi kuitenkin, että vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan päättäväisempiä ponnisteluja tulevissa suunnitteluvaiheissa vuosina 2015, 2021 ja 2027.
- Vesipuitedirektiivin kaikkien näkökohtien täytäntöönpanosta on olemassa hyviä esimerkkejä. Vesipiirien hoitosuunnitelmien hyväksymisessä ja toteuttamisessa aikataulusta jäljessä olevat jäsenvaltiot voivatkin tätä viivettä kuroessaan ottaa oppia muiden suunnitelmista.
- Toteutuksessa olisi varmistettava, että vesiasioiden hallinta perustuu entistä parempaan ymmärrykseen vesistöalueisiin vaikuttavista, asianmukaisessa seurannassa havaituista suurimmista riskeistä ja paineista. Tämä johtaa kustannustehokkaisiin toimiin, joilla varmistetaan vesivarojen pitkällä aikavälillä kestävä saatavuus ihmisten, liiketoiminnan ja luonnon tarpeisiin.
- Komissio aikoo jatkossakin pyrkiä edistämään hedelmällistä, epävirallista yhteistyötä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa CIS-prosessin yhteydessä.
- Komissio aikoo myös seurata kahdenvälisesti jäsenvaltioiden kanssa tässä täytäntöönpanokertomuksessa ja sen oheisasiakirjoissa esittämiensä suositusten toteuttamista sekä valvoa vesipuitedirektiivin täytäntöönpanoa tarpeen mukaan.
- Tässä kertomuksessa esitettyjä huomioita on käytetty komission tiedonannossa ”Suunnitelma Euroopan vesivarojen turvaamiseksi” esitettyjen toimintapoliittisten ehdotusten yksilöinnissä, ja niistä keskustellaan edelleen CIS-prosessissa.