

Yttrande från Regionkommittén om "Förslag till rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik"

(98/C 180/07)

BAKGRUND

- Förslag till rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik⁽¹⁾ och det ändrade förslaget⁽²⁾.
- Rådets beslut av den 6 maj 1997 att rådfråga Regionkommittén i enlighet med EG-fördragets artikel 198c, första stycket.
- Regionkommitténs presidiebeslut av den 11 juni 1997 att ge utskott 5 "Regional planering, miljö och energi" i uppdrag att ansvara för det förberedande arbetet.
- Utkastet till Regionkommitténs yttrande (CdR 171/97 rév.) som antogs av utskott 5 den 3 juli 1997 (föredragande: Henning Tellerup).

Vid sin 22:a plenarsessionen den 12-13 mars 1998 (sammanträdet den 12 mars) antogs följande yttrande.

1. EU:s vattenpolitik

1.1. Regionkommittén godkänner i sitt yttrande av den 19 september 1996 kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om Europeiska gemenskapens vattenpolitik⁽³⁾.

1.2. Regionkommittén instämde i att man behöver säkra en hållbar vattenpolitik för att trygga dricksvattentillgången, trygga vattenresurser för andra ekonomiska behov, se till att kvaliteten och kvantiteten på vattenresurserna är generellt tillräckliga för att skydda och upprätthålla den ekologiska balansen och en fungerande vattenmiljö samt förvalta vattenresurserna så att man förhindrar eller minskar de negativa följderna av översvämningar och minimerar följderna vid torka. Miljöskyddet är särskilt känsligt och kräver därför speciell uppmärksamhet.

2. Handlingsprogrammet för grundvatten

2.1. I handlingsprogrammet för integrerat skydd och förvaltning av grundvattenmiljön⁽⁴⁾ pekar man på behovet att fastställa förfaranden för att reglera utvinningen av färskvatten och övervaka färskvattenresurserna och deras kvalitet.

2.2. Handlingsprogrammets målsättning är att genom integrerad planering och en hållbar förvaltning beskydda och utnyttja grundvattnet utan att det förore-

nas ytterligare och att bevara det oförorenade grundvattnets kvalitet, återställa kvaliteten på förorenat grundvatten samt att förebygga överexploatering av grundvattenresurserna.

2.3. Regionkommittén stöder handlingsprogrammets mål om integrerat skydd och förvaltning av grundvattnet.

3. Ramdirektivet för gemenskapens vattenpolitiska åtgärder

3.1. Gemenskapens vattenpolitik kräver ett genomskådligt, effektivt och sammanhängande regelverk. Kommissionens förslag till rådet om ramen för gemenskapens vattenpolitiska åtgärder utgör ett sådant verk för skydd av inlandsytvatten, flodmynningar, kustvatten, territorialvatten och andra havsvattenområden samt grundvatten inom gemenskapen.

3.2. Kommissionens förslag till ramdirektiv för vatten syftar till att förebygga ytterligare försämringar och att skydda och höja vattensystemens status, vilket också gäller markosystemens vattenbehov. Man skall också främja en hållbar vattenförbrukning baserad på långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser samt för territorialvatten och andra havsvattenområden, att integrera skydd som fastställs i annan gemenskapslagstiftning och i Förenta nationernas havsrättskonventioner, och därmed bidra till en vattenförsörjning av den kvalitet och i sådana kvantiteter som krävs för ett hållbart nyttjande av dessa resurser.

⁽¹⁾ KOM(97) 49 slutlig - 97/0067 SYN.

⁽²⁾ KOM(97) 614 slutlig - 97/0067 SYN — EGT C 184, 17.6.1997, s. 20 och EGT C 16, 20.1.1998, s. 14.

⁽³⁾ EGT C 34, 3.12.1997, s. 30.

⁽⁴⁾ EGT C 355, 25.11.1996, s. 1.

Regionkommittén stöder syftet med kommissionens förslag till ramdirektiv för vatten, däribland syftet att skydda färskvatten och kustvatten och betonar samtidigt att hänsyn måste tas till skydd av öppna havsområden mot landbaserade föroreningar och medlemsstaternas förpliktelser i det avseendet, när direktivet genomförs.

3.3. Regionkommittén håller med om att det finns behov av en integrerad förvaltning av vattenresurserna med tanke på grundvattnets och vattenkretsloppets gränsöverskridande karaktär.

3.4. ReK stöder den övergripande önskan att upprätta en gemensam planering av medlemsstaternas vattenresurser.

3.5. ReK stöder tanken att inbegripa vattenresursernas kvantitet i den samordnade planeringen i den mån målen för detta direktiv därmed kommer att uppnås.

3.6. Regionkommittén instämmer vidare i att besluten skall fattas på en nivå så nära den plats där vattnet används eller påverkas som möjligt och att man bör betona specifika program med åtgärder som är anpassade till regionala och lokala förhållanden.

3.7. ReK föreslår att kommissionen tar större hänsyn till olikheter inom gemenskapen vad beträffar naturgeografiska förhållanden, vilket skulle innebära att viljan och möjligheterna att efterleva gemenskapens ramdirektiv för vatten skulle öka. En ökad hänsyn bör även tas till medlemsländernas särarter i fråga om regelstyrning och decentralisering av beslutsrätten till lokala och regionala myndigheter.

4. Rättslig grund

4.1. Regionkommittén godtar att mål och medel för gemenskapsnivån i ramdirektivet för vatten fastställs i en anda som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen (artikel 3b) i EG-fördraget.

4.2. ReK instämmer i att den framtida gemenskapspolitiken för skydd av vattendrag i enlighet med artikel 130r skall bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren skall betala.

4.3. Regionkommittén anser att ramdirektivet om vatten måste planeras inom ramen för ett centralt förfarande som vilar på artikel 130s, punkt 1 eller 2, och att denna punkt 2 bör tillämpas i samband med förvaltningen av vattenresurserna.

4.4. Regionkommittén godtar att förvaltningen av vattenresurserna inbegrips som en viktig parameter för att säkra en god vattenkvalitet.

5. Avrinningsdistrikt

5.1. ReK godtar förslaget om inledning i avrinningsdistrikt, som sedan identifieras och avgränsas geografiskt så att samtliga vattendrag, inklusive kustvatten, territoriella och andra havsvatten, täcks av användningsområden och att dessa områden administrativt samordnas med angränsande avrinningsområden. Planering, reglering och internationellt samarbete baserat på avrinningsområden är lämpliga i detta sammanhang.

5.2. Regionkommittén anser att förvaltningen av avrinningsdistrikten bör ske med obligatoriskt beaktande av de problem som kan uppstå nedströms i samband med reglering av större floder. Förutom kvalitetsinriktade målsättningar bör man vid förvaltningen av avrinningsdistrikten också beakta kvantitetsinriktade målsättningar i syfte att förebygga översvämnings- och uttorkningsproblem.

6. Myndigheter

6.1. Medlemsstaterna kan utse existerande nationella eller internationella organ som ansvariga myndigheter i fråga om de uppgifter som rör förvaltningen av avrinningsdistrikten. Man skall här se till att dessa samordningsorgan får de befogenheter som krävs för att de skall kunna uppfylla de förpliktelser som stipuleras av direktivet.

6.2. Regionkommittén godtar att medlemsstaterna kan anpassa förvaltningen av distrikten till nationella traditioner. På så sätt tillämpas subsidiaritetsprincipen och det ger medlemsländerna stor frihet att organisera och administrera sitt vattenarbete på lokal och regional nivå.

7. Miljömålsättningar

7.1. Kommissionen har som övergripande mål att medlemsstaterna före år 2010 skall kunna uppfylla krav på "god status" i fråga om yt- och grundvatten.

Regionerna och kommunerna önskar medverka till att detta mål uppfylls.

7.2. Regionkommittén är oroad över att begreppet "god status" endast definieras i stora drag i direktivet. Kommittén anser att målsättningen att uppnå "god status" när det gäller vattenkvaliteten är grundläggande i direktivet och denna målsättning därför måste granskas av medlemsstaterna innan man samtycker till det föreslagna direktivet.

7.3. Regionkommittén noterar att undantag tillåts för vatten där det skulle vara "alltför kostnadskrävande" att uppnå god status. Kommittén anser dock att en bättre definition av en sådan viktig term krävs om man skall kunna uppfylla direktivets miljömål på ett enhetligt sätt.

7.4. Regionkommittén vill betona att en försämrad vattenkvalitet inte bör accepteras. Detta gäller även i de fall då kvaliteten redan är bättre än fastställda miljömål, vilket faktiskt är fallet på många platser i gemenskapen.

7.5. Handlingsprogrammet för integrerat skydd och förvaltning av grundvatten syftar till att motverka ytterligare förorening av grundvattnet, att upprätthålla kvaliteten på förorenat grundvatten samt där det är nödvändigt att återställa kvaliteten på förorenat grundvatten och förebygga överutnyttjande av grundvattenresurser.

Regionkommittén ansluter sig till denna målsättning och anser att miljömålet för grundvattnets status bör vara att behålla den kemiska balansen, dvs. minst dricksvattenkvalitet. Detta innebär att förorenande ämnen inte får förekomma i koncentrationer som överskrider de naturliga grundnivåerna.

ReK anser vidare att direktivet skall ange att denna målsättning gäller allt grundvatten, även om vissa grundvattenresurser inte kommer att kunna uppnå en hög eller ens en god kemisk status före år 2010 med tanke på grundvattnets långa omsättningstid.

7.6. Regionkommittén gör bedömningen att det är åtgärderna för att uppnå en viss status för yt- och grundvatten som är juridiskt bindande och inte själva resultaten. Direktivets bestämmelser är således uppfyllda när åtgärderna är genomförda oavsett om dessa i slutänden inte kommer att infria målsättningen.

8. Kartläggning

8.1. Analyser av avrinningssystemens karaktäristika kommer att utgöra en god grund för kartläggnings- och skyddsinitiativ. Skattningar av mänskliga aktiviteters

inverkan på miljön och registrering av skyddsområden inom avrinningsdistriktet kommer tillsammans därför att utgöra ett gott underlag för förvaltningen av distriktet och skapa möjligheter till samordning mellan denna förvaltning och andra intressen och ordningar.

Regionkommittén vill dra uppmärksamhet till att de i ramdirektivet fastställda tidsfristerna för att genomföra de åtgärder som stipuleras av de tekniska föreskrifterna är så snäva att det kan medföra att ramdirektivet inte kan genomföras fullständigt och enhetligt i hela gemenskapen.

9. Identifiering av områden

9.1. Identifiering av områden kan bidra till säkra att subsidiaritetsprincipen tillämpas. ReK godtar den föreslagna samordningen av detta identifieringsarbete eftersom antalet identifierade områden redan idag är överskådligt.

9.2. Inom ett avrinningsdistrikt skall man identifiera resurser som nu eller i framtiden skall användas för uttag av dricksvatten. Man skall se till att vattnet inom dessa områden uppfyller kraven i dricksvattendirektivet.

Regionkommittén stöder denna strategi, men påpekar att en sådan strategi inte får medföra en försämring av det generella skyddet utanför identifierade dricksvattentäkter.

10. Övervakning och rapportering

10.1. Regionkommittén stöder intentionen att övervakningskraven skall strömlinjeformas för att motverka motstridiga och överlappande krav, liksom att dessa krav bör samlas i det vattenpolitiska ramdirektivet. Kommittén instämmer vidare i att man behöver samordna förvaltningen av de enskilda avrinningsystemen.

10.2. En stor del av ramdirektivet rör den insamling av data om miljöns tillstånd som skall utgöra underlag för de beslut som skall fattas i fråga om ett enskilt avrinningsområde.

Regionkommittén anser att övervakningskraven skall rationaliseras i högsta möjliga grad och att nuvarande rapporteringsplikt skall revideras i syfte att minska rapporternas i omfång och frekvens. Rapporteringsplikten bör begränsas till de viktiga uppgifter som är relevanta för den fortsatta planeringen. En ackumulering av data som inte tjänar något syfte bör undvikas. Direktivet bör dessutom ge möjligheter till behovsprövning av vad som behöver övervakas inom respektive avrinningsområde.

10.3. I direktivförslaget fordras att alla förvaltningsplaner och alla utkast till förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten skall sändas till kommissionen.

Regionkommittén anser att det för kontrollen av genomförandet räcker att samtliga förvaltningsplaner sänds till kommissionen.

11. Avgifter för vattenanvändning

11.1. Regionkommittén anser att de föreslagna bestämmelserna om vattenpriser med full kostnadstäckning bör ses över på nytt i syfte:

- att undvika att medlemsstaternas, regionernas respektive kommunernas stödsystem i fråga om vattenförvaltningen äventyras,
- att undvika att jordbruket och industrin vid införandet av kostnadstäckande priser drabbas av oförsvarbara och orimliga extrakostnader,
- att se till att även andra orsaker än de som räknas upp i artikel 12 skall kunna åberopas som skäl för att underlåta att ta ut kostnadstäckande vattenpriser, t.ex. för att förhindra att lokala eller regionala strukturproblem uppkommer.

Regionkommittén stöder principen om full kostnadstäckning för användning och skydd av vatten. Men man måste garantera att de erlagda miljöavgifterna används till vattenskyddsändamål.

11.2. Regionkommittén anser att principen att förorenaren betalar framdeles skall gälla i de fall det handlar om en känd förorenare och kvantifierbara utsläpp, eftersom denna princip innebär att förorenaren direkt skall stå för kostnaderna för att åtgärda aktuella utsläpp. Samtidigt gäller principen att förebyggande åtgärder mot miljöskador skall ske vid källan.

12. Åtgärdsprogram

12.1. Regionkommittén godtar att det som en grundläggande åtgärd krävs att alla relevanta gemenskapsföreskrifter genomförs.

Regionkommittén godtar vidare att det är en grundläggande strategi att minska föroreningarna av miljöfarliga ämnen i vattenmiljö och rekommenderar att det tas hänsyn till de samlade utsläppen i ett vattenområde.

12.2. ReK godtar vidare att det införs bestämmelser om bemyndiganden för uttag av vatten, krav på förhandsbemyndiganden för alla aktiviteter som skulle kunna ha en negativ inverkan på vattnets status samt ett förbud mot direkta utsläpp i grundvattnet av förorenande ämnen.

12.3. Kommittén anser att åtgärdsprogrammen för avrinningsdistrikten också skall omfatta markanvändning inom öppna landskap, till exempel åtgärder för att främja en miljöanpassad jordbruksproduktion.

13. Kombinerad metod

13.1. När det gäller metoderna för att fastställa gränsvärden för utsläpp respektive miljökvalitetsmålsättningar har Regionkommittén redan i sitt yttrande om gemenskapens vattenpolitik uttalat sitt stöd för att dessa två metoder skall kombineras.

Fastställandet av gränsvärden skall ske med bästa tillgängliga teknik. Syftet är att vattenanvändningen inom hela EU först och främst skall underställas enhetliga tekniska krav oavsett aktuell vattenkvalitet. Dessutom kan det bli nödvändigt att fastställa höga kvalitetsmålsättningar med tanke på kraven i fråga om vattenresurserna. När det gäller utsläpp i vattenområden är Regionkommittén av den uppfattningen att de strängaste kriterierna skall gälla. Argument om kostnadseffektivitet får inte medföra en uppluckring av gränsvärdena för utsläpp och tillåta att vattenområden med god status förorenas med farliga ämnen.

13.2. Regionkommittén stöder det tillvägagångssätt som innebär att man fastställer kriterierna för val av parametervärden för 30 farliga ämnen i ramdirektivet i stället för i själva direktivet. Kommittén understryker dock att det är viktigt att medlemsstaterna och regionerna får stöd i arbetet med att fastställa dessa parametervärden.

13.3. ReK understryker att det krävs en uttömmande beskrivning av den kombinerade metoden och dess användning. Vidare anser Regionkommittén att det är angeläget att innehållet i bilagorna till detta direktiv snabbt konkretiseras. Eftersom en sådan konkretisering är en politisk fråga bör rådet och parlamentet fatta beslut i frågan och inte göra den till föremål för ett kommittéförfarande.

13.4. Regionkommittén anser att kriterierna för att fastställa miljökvalitetsnormer skall ingå i direktivet.

13.5. ReK anser att man till punkt 9 i bilaga VIII över förorenande ämnen också skall foga de uppräknade ämnens nedbrytningsprodukter.

13.6. Kommittén anser att man snarast skall uppdatera de miljökvalitetsnormer som anges i deldirektiven till direktivet om farliga ämnen, eftersom de är otidsenliga.

14. Övrig politik

14.1. För att främja målet om hållbart skydd och förvaltning av vattnet föreslår ReK att man ytterligare

integrerar vattenpolitiken i den gemensamma jordbrukspolitiken och regionalpolitiken.

15. Öppenhet

15.1. Regionkommittén godkänner integrerade program, som inbegriper samtliga gemenskapsåtgärder och åtgärder som grundas på medlemsstaternas lagstiftning och som rör vattenförvaltningen. Detta skulle kunna bidra till att säkra öppenhet, offentlighet och ansvarsfördelningen i samband med åtgärdernas genomförande och klarlägga behovet av ytterligare initiativ på gemenskapsnivå eller i annan regi.

15.2. ReK instämmer i att allmänheten skall ha rätt att ta del av resultaten från miljöövervakningen och att dessa skall presenteras på ett begripligt sätt.

16. Samarbete mellan kommissionen och regionerna

16.1. Kommissionen skall biträdas av en kommitté i det tekniska genomförandet av direktivet. Mot bakgrund av att inte minst lokala och regionala myndigheter är beroende av en sammanhängande reglering på vattenom-

rådet föreslår Regionkommittén att dessa representeras i denna kommitté.

16.2. Man skall också upprätta ett forum för utbyte av erfarenheter. Regionkommittén anser det likaledes vara naturligt att de lokala och regionala myndigheterna representeras i detta forum.

17. Andra direktiv

17.1. Regionkommittén instämmer i att man behöver samordna befintliga förordningar på vattenområdet och utarbeta ett direktivförslag om ekologisk kvalitet som en del av det övergripande vattendirektivet. Regionkommittén anser att det är viktigt att man använder ett gemensamt synsätt inom vattenområdet.

Regionkommittén stöder att direktiv 76/464/EEG om utsläpp av farliga ämnen i vattenmiljön införlivas i ramdirektivet.

17.2. Regionkommittén vill rikta uppmärksamheten mot vikten av att förslaget till direktiv i högre grad stäms av mot andra direktiv som rör vattenområdet. Därvidlag bör förslaget till direktiv inte göras mindre långtgående än nuvarande materiella krav.

Bryssel den 12 mars 1998.

*Regionkommitténs
ordförande*

Manfred DAMMEYER