



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.3.2015
COM(2015) 120 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**Ramdirektivet för vatten och översvänningsdirektivet: åtgärder för att nå ”god status”
för EU:s vatten och minska översvänningsriskerna**

{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. INLEDNING

Genomförandet av 2000 års ramdirektiv för vatten¹ (nedan kallat *vattendirektivet*) är beroende av att medlemsstaterna vidtar en rad kostnadseffektiva åtgärder på ett öppet och inkluderande sätt. Medlemsstaterna ska sammanställa dessa åtgärder (som ingår i deras åtgärdsprogram) i sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, som uppdateras vart sjätte år. Under 2012 offentliggjorde kommissionen sin bedömning av de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som fanns tillgängliga vid den tidpunkten².

Effektiv vattenförvaltning, i enlighet med vattendirektivet, hjälper medlemsstaterna att förbereda sig för extrema väderförhållanden som på grund av klimatförändringar blir allt vanligare och orsakar enorma skador³. För att komplettera vattendirektivet antogs 2007 översvämningdirektivet som föreskriver att medlemsstaterna ska bedöma och kartlägga översvämningrisker och översvämningshot och hantera dem genom att införa planer för hantering av översvämningrisker⁴.

Båda direktiven har nått en avgörande punkt i genomförandet. I detta meddelande presenteras en utvärdering av de framsteg som gjorts hittills, med tanke på att de två direktiven är kopplade och att genomförandet av dem bör samordnas. Utvärderingen grundar sig på de första rapporterna om de specifika steg som vidtagits av medlemsstaterna för att genomföra de åtgärder som sammanfattas i deras förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Det bygger på kommissionens bedömning av 2012 års förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt⁵ och uppfyller kraven enligt artikel 18. 4 i vattendirektivet, som ålägger kommissionen att under 2015 offentliggöra en interimrapport om medlemsstaternas genomförande av åtgärdsprogrammen.

Kommissionens bedömning av medlemsstaternas åtgärdsprogram och dess utvärdering av deras preliminära bedömningar av översvämningrisker bildar grund för de rekommendationer som ges i slutet av detta dokument. De presenteras nedan inför den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och den första omgången planer för hantering av översvämningrisker som ska antas av medlemsstaterna i slutet av 2015 och som för närvarande är föremål för ett offentligt samråd.

Sju arbetsdokument från kommissionen bifogas detta meddelande. Två innehåller en mer ingående bedömning av de framsteg som hittills gjorts med genomförandet av vattendirektivet och översvämningdirektivet⁶. De återstående fem innehåller

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000).

² Se <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0670>.

³ Om ingen anpassning görs (dvs. om man tänker sig en fortsättning av nuvarande skydd mot flodöversvämningar som grundar sig på ett nuvarande 100-årsflöde), förväntas skadorna i EU från den kombinerade effekten av klimatomfattiga och socioekonomiska förändringar öka från 6,9 miljarder euro/år till 20,4 miljarder euro/år på 2020-talet och 45,9 miljarder euro/år på 2050-talet och 97,9 miljarder euro/år på 2080-talet. Se 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, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningrisker (EUT L 288, 6.11.2007).

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

⁶ Rapport om framstegen i genomförandet av

bedömningar av Belgiens, Greklands, Spaniens, Portugals och Kroatiens⁷ förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, som ännu inte hade antagits 2012.

2. ATT TA TILL VARA DE MÖJLIGHETER SOM EU:S VATTENPOLITIK INNEBÄR

Vattendirektivet och andra vattenrelaterade direktiv⁸ har bidragit till ett bättre skydd av vatten i EU. I allmänhet kan EU-invånarna dricka kranvatten utan att oroa sig och bada i tusentals kustområden, floder och sjöar runt om i EU. Föroreningarna från städer, industri och jordbruk regleras i lag.

Vid den ”hälsokontroll” som utfördes 2012 av EU:s sötvattenspolitik⁹ bekräftades det att den nuvarande vattenpolitiska ramen tar itu med de utmaningar som EU:s sötvatten står inför. Men vi har en lång väg kvar innan kvaliteten på alla vatten i EU är tillräckligt god, på grund av den nedbrytning och den ihållande ineffektiv förvaltning som skett under flera decennier: I sitt meddelande *Strategi för att skydda Europas vattenresurser*¹⁰, från 2012, konstaterade kommissionen att hälften av EU:s ytvatten sannolikt inte kommer att uppnå god ekologisk status under 2015. Dessutom var bristerna i övervakningen av ytvattnets kemiska status så betydande att statusen under 2012 för över 40 % av vattenförekomsterna var okänd och det var omöjligt att fastställa ett referensvärde. Bilden verkar vara mer positiv för grundvattnet, men problem i vissa avrinningsområden fortfarande är allvarliga¹¹.

I sitt svar på det första europeiska medborgarinitiativet om människors rätt till vatten¹² meddelade kommissionen att den kommer att stärka genomförandet av sin vattenlagstiftning, varvid den kommer att bygga vidare på de åtaganden som gjordes i det sjunde miljöhandlingsprogrammet och vattenstrategin. I strategin föreslogs ett stort antal verktyg för genomförandet som har tagits upp i arbetsprogrammet 2013–2015 för vattendirektivets gemensamma genomförandestrategi¹³. Sedan 2012 har kommissionen

⁷ Rapport om genomförandet av vattendirektivets förvaltningsplaner.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (EUT L 372, 27.12.2006, s. 19); Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer på vattenpolitikens område (EUT L 348, 24.12.2008, s. 84); rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1); rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, 30.5.1991, s. 40); Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 17.12.2010, s. 17); rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (EGT L 330, 5.12.1998, s. 32); Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten (EUT L 64, 4.3.2006, s. 37); Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi) (EUT L 164, 25.6.2008, s. 19); Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel (EUT L 309, 24.11.2009, s.11).

⁹ SWD(2012) 393 final.

¹⁰ COM(2012) 673 final.

¹¹ Med tanke på de olika situationer som råder i europeiska avrinningsområden innebär EU-genomsnittet (ungefär 90 % av vattenförekomsterna förväntas uppnå god kvantitativ status och 77 % god kemisk grundvattenstatus under 2015) att stora regionala problem döljs. Dessutom bör siffrorna tolkas försiktigt på grund av de stora brister och svagheter i de metoder som används av vissa medlemsstater för bedömning av grundvattnets status.

¹² COM(2014) 177 final.

¹³ Den gemensamma genomförandestrategin är en öppen samarbetsprocess som inbegriper kommissionen, medlemsstaterna och berörda parter. Den inleddes 2001 och syftar till att underlätta genomförandet av vattendirektivet.

förstärkt sin dialog med medlemsstaterna och har haft omfattande bilaterala möten med dem för att diskutera sin bedömning av deras förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och komma överens om konkreta åtgärder för att förbättra genomförandet.

Den gemensamma genomförandestrategin och bilaterala processer har hjälpt medlemsstaterna genom att klargöra vattendirektivets krav, skapa nya verktyg för genomförandet och föreslå lösningar på grundval av tidigare erfarenheter. Om medlemsstaterna framgångsrikt integrerar och tillämpar dessa i 2015 års uppdatering av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt, bör ytterligare efterlevnadsåtgärder inte bli nödvändiga¹⁴. Kommissionen kommer emellertid att fortsätta driva överträdelseförfaranden inom prioriterade områden,¹⁵ där ovanstående metoder visar sig ineffektiva när det gäller att förbättra genomförandet.

EU:s vattenpolitik har också gjort det möjligt för EU att utveckla en dynamisk, världsledande vattensektor som omfattar 9 000 aktiva små och medelstora företag¹⁶ och skapar ny arbetstillfällen motsvarande nästan 500 000 heltidsekvivalenter¹⁷. Därför är det så mycket mer än en åtgärd som är nödvändig för miljöskyddet: det är en byggsten som EU kan använda för att skapa grön och blå tillväxt och bli mer resurseffektivt. Till exempel står metoder för vattenförvaltning i centrum för miljöinnovation, och kommissionen har lanserat europeiska innovationspartnerskapet om vatten under 2012¹⁸ för att främja utvecklingen av innovativa lösningar som har potential att bidra till hållbar ekonomisk återhämtning i kombination med anpassning till klimatförändringar.

3. KOMMISSIONENS BEDÖMNING AV VATTENDIREKTIVETS ÅTGÄRDSPROGRAM

Åtgärdsprogrammen består av obligatoriska grundläggande åtgärder, däribland några som vidtas enligt ett antal direktiv som fanns före vattendirektivet och andra åtgärder som är specifika för vattendirektivet, såsom kontroller vid uttag av vatten, utsläpp, förorening från diffusa utsläpp eller fysisk förändring av vattenförekomster. Dessutom är medlemsstaterna skyldiga att vidta ytterligare åtgärder om så skulle krävas för att uppnå miljömålen.

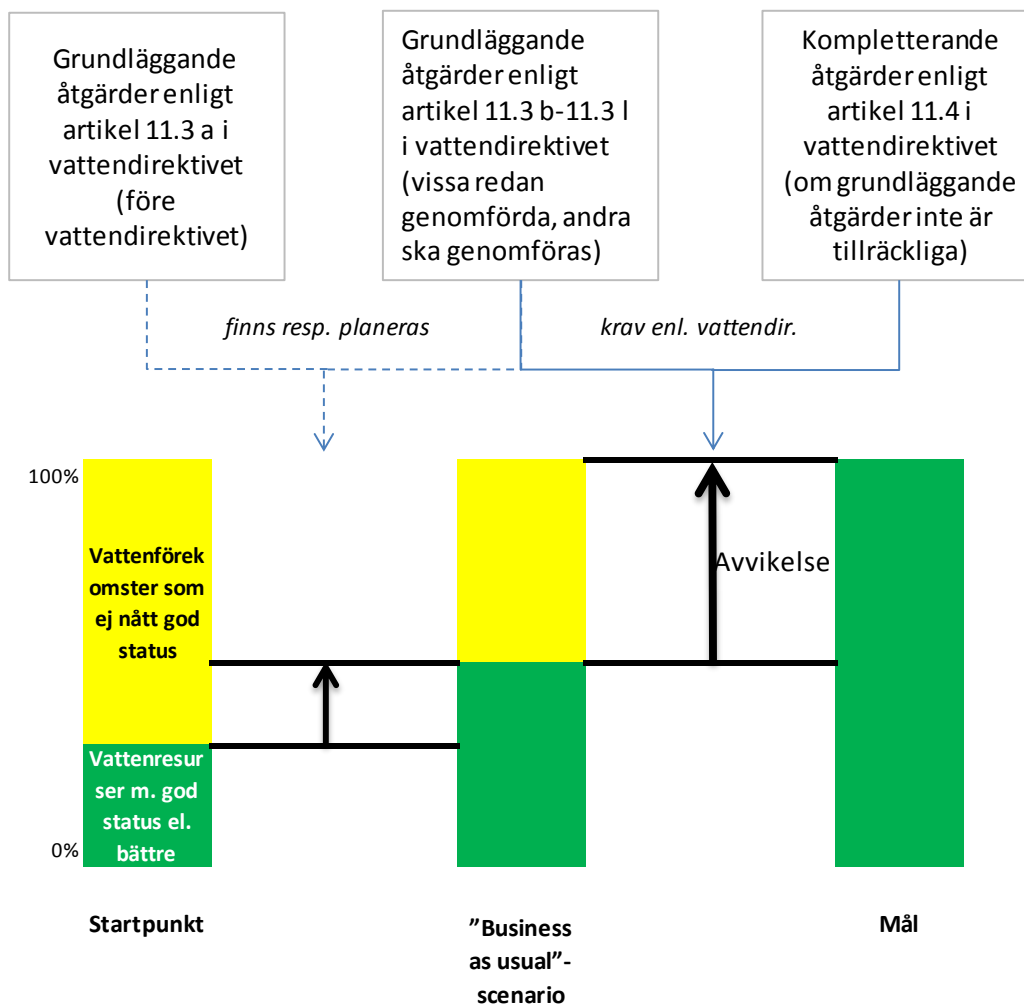
¹⁴ Bilagan till rapporten om framsteg när det gäller genomförandet av vattendirektivets åtgärdsprogram innehåller specifika rekommendationer för åtgärder som ska genomföras av medlemsstaterna. Rekommendationerna avspeglar kommissionens bedömning och resultaten av den bilaterala processen.

¹⁵ Här ingår tillämpning av tidsfrister för antagandet av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt, övervakning och bedömning, förorening från diffusa utsläpp från jordbruket, infrastruktur som inte överensstämmer med vattendirektivet osv. samordnat med tillämpning av nitratdirektivet och direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

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 – ännu inte publicerad.

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



Figur 1. Förenklad illustration av en metod för att fastställa och åtgärda avvikelsen mellan "business as usual" och 2015 års mål om en god vattenstatus.

Kommissionens bedömning visar att många medlemsstater har planerat sina åtgärder på grundval av "vad som redan gjorts och/eller är på gång" och "vad som är genomförbart", utan att vattenförekomsternas nuvarande status och den påverkan som identifierats i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt som ett hinder för att uppnå "god status". I stället för att utforma de lämpligaste och mest kostnadseffektiva åtgärderna för att säkerställa att deras vatten uppnår god status, och därigenom ta itu med de kvarstående bristerna, har många medlemsstater ofta endast uppskattat i vilken utsträckning befintliga åtgärder kommer att bidra till att uppnå vattendirektivets miljömål. Detta leder till att undantag tillämpas alltför brett och utan tillräcklig motivering. I de flesta fall där undantag tillämpas och uppnåendet av "god status" skjuts upp, är det oklart om åtgärder vidtas för att göra framsteg med att uppnå målet, vilket krävs enligt direktivet.

Miljömålen i vattendirektivet är kvantifierade och kopplade till en tydlig tidsplan. Det tillvägagångssätt som används i många medlemsstater – "ett steg i rätt riktning" som (till största delen) grundar sig på "business as usual"-scenarier – är inte tillräckligt för att uppnå miljömålen för de flesta vattenförekomster.

3.1. Vattenföroreningar orsakade av jordbruk, industri och hushåll

För att det ska gå att minska föroreningarna i syfte att uppfylla vattendirektivets mål måste först flera andra direktiv och förordningar genomföras korrekt. Detta inbegriper direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, nitratdirektivet, direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel, och direktivet om industriutsläpp, som spelar en avgörande roll när det gäller att bekämpa föroreningar från punktkällor eller diffusa källor och bör därför beaktas i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och åtgärdsprogrammen.

Inom **jordbrukssektorn** anger den senaste rapporten om nitratdirektivet¹⁹ en svag förbättring i nitratförorening av grundvattnet och betonar samtidigt behovet av ytterligare åtgärder för att minska och förebygga föroreningar. Detta bekräftas av den analys av åtgärdsprogrammen som lämnats in av medlemsstaterna. Trots att 63 % av avrinningsdistrikten rapporterat att genomförandet av nitratdirektivet är inte tillräckligt för att ta itu med diffusa utsläpp i den utsträckning som krävs för att säkerställa målen i vattendirektivet, har inga nya nödvändiga åtgärder lagts till för att avhjälpa de kvarstående bristerna. Diffusa föroreningar påverkar²⁰ i betydande grad 90 % av avrinningsdistrikten, 50 % av ytvattenförekomsterna och 33 % av grundvattenförekomsterna i hela EU. Jordbrukssektorn är den främsta källan till diffusa föroreningar. Trots vissa framsteg med en minskande konsumtion av mineralgödselmedel²¹ finns det fortfarande många brister i de grundläggande åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att hantera belastningen från jordbruket, bland annat bristen på åtgärder för att begränsa fosfat- och nitratutsläpp utanför de nitratkänsliga områden som fastställts enligt nitratdirektivet. Kompletterande åtgärder som rapporterats inom jordbruket är i stor utsträckning frivilliga, inklusive rådgivningssystem och åtgärder för miljövänligt jordbruk inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), t.ex. extensifiering av jordbruksproduktionen och ekologiskt jordbruk.

När det gäller **hushållen** har genomförandet av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse varit en utmaning, framför allt på grund av de ekonomiska och organisatoriska aspekterna av stora investeringar i infrastruktur avseende avloppssystem och reningsverk. Genomförandet har kommit långt inom EU-15²², där flera medlemsstater är nära full efterlevnad. För de flesta av EU-13 håller dock de övergångsperioder som förhandlats fram i anslutningsfördragen på att löpa ut, och de flesta länder är fortfarande långt ifrån full överensstämmelse, trots att mycket arbete utförts under det senaste årtiondet. De största utmaningarna för EU-15 rör bibehållande och förnyelse av systemen för uppsamling och rening av avloppsvatten, medan de nyare medlemsstaterna måste fortsätta sitt arbete med att bygga ut den nödvändiga infrastrukturen. Dessutom är översvämningar av avloppssystemen²³ en av de viktigaste källorna till föroreningar i stadsområdena och kräver betydande investeringar under de kommande åren i hela EU. För att förbättra efterlevnaden av bestämmelserna bad kommissionen medlemsstaterna att lämna detaljerade program för genomförandet under

¹⁹ COM(2013) 683 final.

²⁰ En vattenförekomst som påverkas av en betydande belastning riskerar att inte uppnå ”god status” med nuvarande åtgärder.

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

²² Medlemsstater som anslöt sig till EU före den 1 maj 2004. EU-13-länderna anslöt sig efter detta datum.

²³ Både översvämningar av dagvattensystem och av kombinerade avloppssystem (avlopp + dagvatten).

2014, däribland planering av investeringar i infrastruktur. Kommissionen granskar för närvarande dessa.

Föroreningar orsakade av industriell verksamhet kan vara särskilt allvarliga med avseende på specifika förorenande ämnen och vattenförekomster. I direktivet om industriutsläpp anges de huvudsakliga sätten att komma rätta med detta, bland annat kravet att verksamhetsutövare vid industrianläggningar ska använda ”bästa tillgängliga teknik” för att garantera en hög skyddsnivå för miljön som helhet (dvs. vatten-, luft- och markkvaliteten). De behöriga nationella myndigheterna ser till att utsläppsgränsvärdena i utsläppstillstånd för industriell verksamhet är förenliga med ”bästa tillgängliga teknik” och tar hänsyn till relevanta miljömål för vatten. Även om detta i viss mån är sant visar åtgärdsprogrammen att det inte sker systematiskt eller, om det sker, att det inte rapporteras²⁴.

De flesta medlemsstater har redan börjat utarbeta sina inventeringar av utsläpp av **prioriterade ämnen** i enlighet med direktivet om miljökvalitetsnormer. De använder dessa uppgifter och sina analyser av påverkan och konsekvenser för att identifiera föroreningskällor. Andelen vattenförekomster som konstateras vara påverkade av punktkällor eller diffusa källor varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. För inventeringen kvantifierar de flesta medlemsstater ännu inte diffusa utsläpp från en rad olika källor. Antalet förorenande ämnen som medlemsstaterna identifierar som nationella²⁵ varierar också betydligt. Följaktligen är de flesta av de åtgärder som identifieras av medlemsstaterna avseende kemiska föroreningar inte ämnes- eller källspecifika, utan alltför allmänna och med okvantifierade resultat.

3.2. Användning av för mycket vatten: överuttag

Ett vattenuttag som är större än naturens förnyelseförmåga sätter stor press på EU:s ytvatten och grundvatten, och förorsakas i synnerhet av bevattningen i länderna kring Medelhavet och Svarta havet, men är även ett resultat av urbanisering och annan ekonomisk verksamhet i olika delar av EU. Överuttag påverkar i väsentlig grad 10 % av ytvattenförekomsterna och 20 % av grundvattenförekomsterna. På de ställen där det redan sker ett överuttag i avrinningsområden som är utsatta för intensiv vattenanvändning måste enligt vattendirektivet medlemsstaterna införa åtgärder för att återupprätta den långsiktiga hållbarheten för uttag såsom en översyn av tillstånd och bättre tillsyn. De första åtgärdsprogrammen visade att det görs tillräckligt för att ta itu med detta problem, eftersom undantag har tillämpats i stor utsträckning i de påverkade vattenförekomsterna, ofta utan tillräcklig motivering.

De första förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt visade också att de flesta medlemsstater inte har vidtagit åtgärder för att tillgodose naturens vattenbehov, vilket de är skyldiga att göra om vattendirektivets miljömål ska kunna uppnås. De säkrade ofta endast de minimiflöden som ska upprätthållas under sommarperioden, utan att ta hänsyn till de olika faktorer²⁶ som är avgörande för att ekosystem ska kunna vara friska och ge full nytta. Detta innebär att de åtgärder som vidtagits inte garanterar att ”god status” uppnås i många vattenförekomster som är föremål för betydande vattenuttag eller

²⁴ Åtgärder för att modernisera eller förbättra industriavloppsreningsverk rapporteras såsom viktiga typer av åtgärder i endast 29 avrinningsdistrikt i åtta medlemsstater.

²⁵ Dessa är antingen avrinningsområdesspecifika ämnen som förorenar ytvatten eller grundvatten, för vilka medlemsstaterna upprättar tröskelvärden.

²⁶ T.ex. flödesomfattning, frekvens, varaktighet, förekomst i tiden och variation hos översvämningar.

flödesreglering (t.ex. för bevattning, vattenkraft, dricksvattenförsörjning eller navigering). Samtidigt har medlemsstaterna aktivt stött utvecklingen av en gemensam förståelse av ekologiska flöden och hur man bättre kan beakta dem vid genomförandet av vattendirektivet. Detta har resulterat i riktlinjer som medlemsstaterna bör börja genomföra under 2015²⁷. Vattendirektivets gemensamma genomförandestrategi har också gjort det möjligt att utbyta god praxis för vattenbalansanvändning som inbegriper miljömässiga behov för att garantera en hållbar vattentilldelning,²⁸ och god praxis för användning av teknik för fjärranalys för att stödja inspektioner och följa upp olagligt uttag²⁹.

3.3. Ändra vattenförekomsternas flöde och form

Ändringar av vattenförekomsternas flöde och fysiska form ("hydromorfologin") hos är bland de främsta faktorer som förhindrar uppnåendet av en god vattenstatus, men i allmänhet föreslås otillräckliga åtgärder i de första åtgärdsprogrammen för att motverka detta. Förändringarna beror oftast på utvecklingen av grå infrastruktur, såsom dräneringskanaler, dammar för bevattning och vattenkraft, uppdämningar för att underlätta navigation, vallar eller diken för översvämningsskydd osv. Vissa åtgärder för att rätta till detta har fastställts i nästan alla förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, men de är ofta mycket allmänna, saknar prioritering och åtgärderna saknar tydlig koppling till befintlig påverkan eller förväntade konsekvenser. Dessutom har vissa medlemsstater inte utvecklat metoder för bedömning av vattenstatus som är känsliga för hydromorfologiska förändringar, och detta begränsar deras förmåga att lösa problemet på ett effektivt sätt.

4. KOPPLINGEN TILL ÖVERSVÄMNINGSDIREKTIVET

Det är allmänt erkänt att stora delar av Europa kommer att ställas inför fler översvämningar på grund av klimatförändringarna. Under 2007 skapades genom översvämningdirektivet en alleuropeisk ram som kan stödja medlemsstaterna i arbetet med att identifiera, utvärdera och hantera översvämningrisker.

I likhet med vad som generellt gäller vid riskhantering genomförs översvämningdirektivet i iterativa cykler. I slutet av varje sexårig omgång utarbetas planer för hantering av översvämningrisker. Den första uppsättningen planer ska läggas fram i slutet av 2015 och bör samordnas med förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt³⁰ enligt vattendirektivet för att synergieffekter mellan instrumenten ska kunna utnyttjas. Åtgärder för naturlig vattenupptagning³¹ är ett exempel på åtgärder

²⁷ Se den gemensamma genomförandestrategins vägledningsdokument om ekologiska flöden (*eflows*) i genomförandet av vattendirektivet på <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>.

²⁸ Den gemensamma genomförandestrategins vägledningsdokument om vattenbalans väntas komma under våren 2015.

²⁹ Se studien *Applying Earth observation to support the detection of non-authorized water abstractions* på <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

³⁰ Se dokumentet *Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)* inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin på <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

³¹ Se policydokumentet inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin om åtgärder för naturlig vattenupptagning på <https://circabc.europa.eu/w/browse/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3>.

som kan bidra till uppnåendet av målen enligt vattendirektivet och översvänningsdirektivet genom att stärka och bevara akviferers, markers och ekosystems naturliga retention och lagringsförmåga. Åtgärder såsom att åter koppla ihop översvänningsplanet med floden, återskapa meandrar och återställa våtmarker kan minska eller fördröja uppkomsten av flödestoppar nedströms och samtidigt förbättra vattenkvaliteten och tillgången till vatten, bevara livsmiljöer och öka motståndskraften mot klimatförändringar.

De första stegen i den riskhanteringsprocess som fastställts i översvänningsdirektivet var att utarbeta preliminära bedömningar av översvänningsrisker senast i slutet av 2011 och fastställa områden med möjliga betydande översvänningsrisker, som gör det möjligt för medlemsstaterna att inrikta insatserna på de områden där denna risk är betydande. De preliminära bedömningarna baserades till stor del på tillgänglig information om tidigare betydande översvämningar och på prognoser för möjliga betydande framtida översvämningar.

De flesta medlemsstater har utvecklat nya preliminära bedömningar av översvänningsrisker, medan andra har förlitat sig på befintliga bedömningar eller på en kombination av nya och befintliga. Den överlägset vanligaste rapporterade källan till översvämningar i EU är flodvatten, följt av regnvatten och havsvatten. De vanligaste rapporterade konsekvenserna är ekonomiska, följt av konsekvenserna för människors hälsa³². Kriterierna för att definiera betydande översvämningar och metoderna för att kvantifiera konsekvenserna av dem är vitt åtskilda; och i vissa fall är de inte tillräckligt detaljerade.

Endast en tredjedel av medlemsstaterna beaktade uttryckligen den långsiktiga utvecklingen (klimat och socioekonomiska förändringar) i sin bedömning av översvänningsriskerna. Detta är förvånande eftersom förlusterna på grund av översvämningar i Europa har ökat kraftigt under de senaste årtiondena, främst på grund av socioekonomiska faktorer såsom ökande välbefinnande i översvänningsbenägna områden, men även på grund av klimatförändringarna.

Det andra steget i översvänningsdirektivets riskhanteringsprocess var att senast i slutet av 2013 framställa kartor över översvänningshotade områden och kartor över översvänningsrisker för de områden som identifierats som områden där risken för översvämning är betydande. Kommissionen bedömer för närvarande den information som inrapporterats av medlemsstaterna³³.

Trots ovannämnda brister vidtar för första gången alla medlemsstater samtidigt åtgärder, inom samma ram, för att undanröja eller minska de sociala, ekonomiska och miljömässiga skadorna förknippade med översvänningsrisken. Dessutom har översvänningsdirektivet utgjort ett starkt incitament för dem att inrikta sig på förebyggande åtgärder och information, utöver skydd³⁴. Kartor över översvänningshotade områden och kartor över översvänningsrisker bör nu föranleda beslutsfattare och myndigheter att vidta åtgärder som syftar till att minska översvänningsriskerna på ett effektivt och hållbart sätt för vattnet och samhället.

³² Ungefär nio tiondelar av de över 8 000 områden där risken för översvämning är betydande som redovisas av medlemsstaterna har samband med flodöversvämningar och de möjliga negativa ekonomiska konsekvenserna uppges av de flesta vara främst ekonomiska.

³³ I februari 2015 hade tre medlemsstater ännu inte anmält kartor över översvänningshotade områden och kartor över översvänningsrisker.

³⁴ Riskhantering är ett nytt stödberättigande område inom sammanhållningspolitiken 2014–2020, så projekt för att förebygga och hantera väderrelaterade risker och naturkatastrofer kan medfinansieras.

5. HUR MAN GÅR TILL VÄGA: INVESTERINGSMÖJLIGHETER OCH PRISSÄTTNING AV VATTEN FÖR ATT MINSKA INEFFEKTIVITETEN

Behovet av att förbättra genomförandet av vattenpolitiska mål och bättre integrera dem i andra politikområden, inklusive finansieringspolitik såsom den gemensamma jordbrukspolitiken och Europeiska struktur- och investeringsfonderna, erkänns. Resultaten av finansieringsperioden 2007–2013 visar att medlemsstaterna inte i full utsträckning har utnyttjat möjligheterna till EU-finansiering för att stödja målen i vattendirektivet³⁵ trots några goda exempel³⁶. Till exempel har artikel 38 i den tidigare förordningen om landsbygdsutveckling³⁷, som skulle kunna användas för att finansiera åtgärder som följer av vattendirektivet, knappt utnyttjats³⁸. Medel tillgängliga för att bygga kommunala avloppsreningsverk för tätorter har i vissa fall inte tagits upp eller har tilldelningen av dem försenats, delvis på grund av brist på lämplig planering. Kommissionen ålade 2014 medlemsstaterna att lägga fram program för genomförandet, inbegripet detaljerade investeringsplanering, enligt artikel 17 i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och kommer att noga övervaka genomförandet av dem. Mer allmänt utnyttjas åtgärdsprogrammen inte alltid EU:s finansieringsmöjligheter för att bidra till målen i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

Det bekräftas också i åtgärdsprogrammen att incitament för effektiv vattenanvändning och transparent vattenprissättning inte tillämpas i alla medlemsstater och alla vattenanvändande sektorer, delvis på grund av bristande mätning. I syfte att införa incitament genom prispolitiken bör vattenåtgången automatiskt bli föremål för volymetriska avgifter som baseras på faktisk användning. Detta kräver omfattande mätning, i synnerhet för jordbruk i avrinningsområden där bevattningen är den huvudsakliga vattenanvändaren. Trots vissa medlemsstaters betydande framsteg när det gäller att anpassa prispolitiken för vatten till vattendirektivets krav är åtgärderna för att säkerställa täckning av miljö- och resurskostnader begränsade. Avsaknaden av kostnadstäckning, inbegripet miljö-, resurs- och infrastrukturkostnader, har enbart ökat det pris som måste betalas av de kommande generationerna i de områden som står inför dramatisk vattenbrist och undermålig vatteninfrastruktur.

För att främja en korrekt tillämpning av vattenpriser fastställde förordningen om gemensamma bestämmelser³⁹ förhandsvillkoren för att få tillgång till medel från

³⁵ Se Revisionsrättens särskilda rapport nr 4/2014 – *Integrering av EU:s vattenpolitikmål i den gemensamma jordbrukspolitiken: delvis en framgång* http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_EN.pdf.

³⁶ Till exempel icke-produktiva investeringar enligt artikel 41 i förordningen om landsbygdsutveckling (1698/2005) användes för att förbättra flodstränder (t.ex. i Flandern) och för att återställa våtmarker (t.ex. i Danmark).

³⁷ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 21.10.2005, s. 1).

³⁸ För programperioden 2007–2013 aktiverades vattenrelaterade åtgärder enligt artikel 38 i förordning 1698/2005 om landsbygdsutveckling under 2010 när åtgärdsprogrammen enligt vattendirektivet blev tillgängliga. När det gäller åtgärder enligt artikel 30 i förordning 1305/2013 om landsbygdsutveckling har det stora flertalet landsbygdsutvecklingsprogram för perioden 2014–2020 ännu inte godkänts och det återstår att se om vattenåtgärder kommer att införas.

³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Sammanhållningsfonden. I detta sammanhang är kommissionen i färd med att göra en utvärdering av medlemsstaternas politik för prissättning av vatten och strategier för kostnadstäckning, och kräver handlingsplaner när brister upptäcks. I en nyligen avkunnad dom från EU-domstolen⁴⁰ fastställdes att kostnadstäckning – genom prissättningsförfaranden eller andra medel – potentiellt omfattar ett brett spektrum av vattentjänster som påverkar vatten. Om en medlemsstat väljer att inte tillämpa kostnadstäckning för en viss vattenanvändande verksamhet måste den tydligt förklara vilka andra åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att målen för vattendirektivet uppnås.

6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Följande slutsatser och rekommendationer lägger grunden för hur åtgärdsprogrammen kan

- uppnå miljömässiga och ekonomiska mål samtidigt genom att förlita sig på åtgärder som ger rent vatten i tillräcklig mängd för naturen, människorna och företagen,
- säkerställa långsiktig hållbarhet och ekonomisk bärkraft hos EU:s jordbruk och vattenbruk,
- stödja energiproduktion, hållbara transporter och utvecklingen av turism, och därigenom bidra till en verkligt grön tillväxt i EU:s ekonomi.

Behovet av en solid grund för åtgärdsprogrammen

Medlemsstaterna måste öka sina ansträngningar för att grunda sina åtgärdsprogram på en tillförlitlig bedömning av påverkan och konsekvenser på akvatiska ekosystem och på en tillförlitlig bedömning av vattenstatus. I annat fall, om den allmänna bedömningen av påverkan är bristfällig, kommer alla förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten att vara dåligt underbyggda, och det finns då en risk för att medlemsstaterna inte kommer att utföra sitt arbete där det bäst behövs och på ett kostnadseffektivt sätt.

Övervakningen bör bibehållas och/eller förbättras. I synnerhet övervakning av vattenstatusen bör förbättras för ytvatten, särskilt när det gäller prioriterade ämnen. Återstående brister i metoderna för bedömning av ekologisk status hos vatten bör omedelbart åtgärdas i flera medlemsstater. Utvecklingen av metoder som är känsliga för hydrologiska och fysiska förändringar i vattenförekomster är särskilt viktiga, och några medlemsstater har redan utvecklat sådana. Den ökade kunskapsbasen till följd av detta bör garantera att åtgärder riktas bättre för att uppnå målen i vattendirektivet.

Bristanalys: vad måste göras för att nå målen?

För att korrekt utforma åtgärdsprogrammen måste medlemsstaterna identifiera den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder som behövs för att överbrygga tomrummet mellan vattnets nuvarande status och ”god status”. Denna bristanalys är nödvändig för att förstå vad som måste göras för att nå målen, hur lång tid det kommer att ta, hur mycket det kommer att kosta och vem som ska betala. Undantag på grund av tekniska hinder eller oproportionerliga kostnader kan dessutom endast motiveras på grundval av

⁴⁰ Dom av den 11 september 2014 i mål C-525/12, kommissionen mot Tyskland.

denna analys. Även om undantagen är motiverade måste medlemsstaterna vidare säkerställa att åtgärderna i största möjliga utsträckning innebär framsteg mot målen.

Anpassa vattenanvändningen till vattendirektivets miljömål och övervaka att förändringarna införs

Befintliga tillstånd för t.ex. vattenuttag (inklusive vattenrättigheter), utsläpp och vattenkraft bör ses över och vid behov uppdateras för att säkerställa att åtgärderna är förenliga med målen i vattendirektivet. En del medlemsstater gör redan detta, och de andra bör följa efter i samma spår.

Efter det att tillstånden har setts över måste medlemsstaterna se till att de iakttas. Detta kan inbegripa inspektioner baserade på risken för bristande efterlevnad och tillräcklig kapacitet för kontroll av efterlevnaden.

Åtgärda föroreningar

Medlemsstaterna måste stärka sina grundläggande åtgärder för att bekämpa diffusa föroreningar från jordbruket. Trots att det är lång väg att vandra innan ”god status” uppnås och att de åtgärder som vidtogs innan vattendirektivet existerade är otillräckliga i många avrinningsdistrikt, förlitar sig många medlemsstater enbart på frivilliga åtgärder. Även om dessa kan åtgärda en bråkdel av de återstående bristerna, kan betydande förbättringar endast uppnås med hjälp av de obligatoriska grundläggande åtgärderna.

Medlemsstaterna bör ta itu med källorna till förorening genom ett fullständigt genomförande av vattendirektivet, särskilt nitratdirektivet, direktivet om industriutsläpp och direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Detta är mycket bättre än en behandling vid slutet av processen, exempelvis för att säkerställa hög kvalitet på dricksvattnet och samtidigt undvika höga reningskostnader och skydda miljön. Medlemsstaterna uppmanas att fortsätta utvidga upprättandet av säkerhetszoner för att skydda områden som används för uttag av dricksvatten, särskilt när det gäller ytvatten. Dessutom är det viktigt att se till att deras åtgärder inriktas på de källor och kemikalier som gör så att vattenförekomster inte når ”god status”.

Ta itu med kvantitativa aspekter, inbegripet kopplingen till kvalitet

Kommissionens bedömning av åtgärdsprogrammen visar behovet av att bättre hantera sambandet mellan kvalitet och kvantitet vid bedömningen av påfrestningar på de akvatiska ekosystemen och att införa åtgärder som är inriktade på uttags- och flödesreglering.

Vattenbrist och torka är ett växande problem i många delar av Europa, åtminstone under vissa säsonger, till följd av klimatförändringen. Kvantitativa problem påverkar gradvis alltför många avrinningsdistrikt runtom i EU och medlemsstaterna måste vidta förebyggande åtgärder för att undvika en övergång till ohållbara uttagsnivåer. I de fall där uttagen redan är alltför stora bör medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att återställa vattenanvändning till hållbara nivåer. Detta är särskilt viktigt för grundvattnet, särskilt i de fall då det är kopplat till betydande vattenberoende ekosystem, ofta skyddade områden, såsom våtmarker. Alla undantag måste vara vederbörligen motiveras i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt utifrån villkoren i vattendirektivet.

Hantera vattenförekomsternas flöde och fysiska form

Trots att en tredjedel av EU:s vattenförekomster har påverkats väsentligt av regleringar av (det hydrologiska) flödet och fysiska (morfologiska) förändringar, rymmer många medlemsstaters åtgärdsprogram inte tydliga åtgärder för att komma till rätta med denna situation.

Medlemsstaterna bör tillämpa ekologiska flöden i enlighet med den nyligen antagna vägledningen inom den gemensamma genomförandestrategin och genomföra de åtgärder som kan skydda och/eller återställa dessa flöden för både befintliga och nya användningsområden. Detta kräver att medlemsstaterna utvecklar metoder för övervakning och utvärdering för att identifiera situationer där hydrologiska förändringar sannolikt hindrar uppnåendet av en god ekologisk status. De mest betydande förändringarna kan redan identifieras och åtgärdas med de tillgängliga verktygen, och en minskning av effekterna av uttagen och av flödesregleringarna bör prioriteras i de nästa åtgärdsprogrammen.

För många vattenförekomster är fysiska förändringar kopplade till flödesändringar, så ekologiska flöden kanske inte kommer att vara tillräckliga och måste kombineras med återställande åtgärder om målen i vattendirektivet ska uppnås.

Använda ekonomiska instrument och incitament klokt

Medlemsstaterna bör korrigera olämplig prissättning av vattenresurserna, särskilt inom jordbrukssektorn, men inte enbart. Denna orsakar fortfarande mycket betydande miljömässiga och ekonomiska skador, exempelvis ineffektiv användning av knappa vattenresurser eller föroreningar som kräver kostsam behandling. Detta minskar deras tillgänglighet för en rad ekonomiska verksamhetsområden, vilket urholkar de framtida tillväxtpotentialerna för flera av EU:s regioner. Lämplig prissättning som överensstämmer med vattendirektivet och baseras på mätning och kostnadstäckning skulle medföra effektiv vattenanvändning och därmed minska onödig konsumtion, vilket skulle främja val av grödor eller jordbruksmetoder som sänker produktionskostnaderna och stärker jordbrukens ekonomiska ställning samt säkerställa långsiktig hållbarhet i infrastrukturinvesteringar och åtgärda svinnet på grund av läckage⁴¹.

Samordna genomförandet medför många fördelar

För att åtgärdsprogrammen ska bli framgångsrika är det nödvändigt med samarbete på olika nivåer baserat på befintliga strukturer som visat sig effektiva. Det gäller för det första avrinningsdistrikten, där administrativa eller nationella gränser inte bör utgöra ett hinder för valet av de mest kostnadseffektiva åtgärderna. Det gäller också de instrument som genomför olika delar av miljölagstiftningen eftersom till exempel vattendirektivets åtgärdsprogram är nödvändiga för att uppnå vissa mål i rambeslutet, ramdirektivet om en marin strategi och EU:s strategi för biologisk mångfald och habitatdirektivet.

De harmoniserade tidsfristerna för förvaltningsplaner som ska tas fram enligt vattendirektivet och ramdirektivet är ett utmärkt tillfälle att tillsammans använda

⁴¹ Se dokumentet om bästa praxis avseende läckage på <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

tillgängliga uppgifter om status och påverkan, och att utarbeta åtgärdsprogram som bidrar till att uppnå ”god status” och samtidigt minska översvämningsriskerna. Dessa synergieffekter måste utnyttjas fullt ut.

När medlemsstaterna väljer riskhanteringsåtgärder enligt översvämningsdirektivet bör de överväga de många långsiktiga fördelarna med åtgärder för naturlig vattenupptagning. Dessa bör också beaktas vid bedömningen av de mer miljövänliga alternativ som krävs enligt artikel 4.7 i vattendirektivet för projekt som fysiskt ändrar vattenförekomsterna.

Genomförandet av översvämningsdirektivet visar hittills uppmuntrande tecken på framsteg. Med tanke på direktivets ramstrategi kommer dess framgång i slutändan att bero på medlemsstaternas ambitioner och på att de på ett korrekt och mätbart sätt genomför 2015 års planer⁴². De metoder som används för att identifiera möjliga betydande framtida översvämnningar och kvantifiera möjliga framtida konsekvenser bör förbättras. Klimatmässiga och socioekonomiska förändringar (t.ex. stadsutbredning och markanvändning som hårdgör marken) bör beaktas i större utsträckning eftersom de är viktiga faktorer som ingår i hanteringen av översvämningsrisker.

Den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt gör det också möjligt att ta tillvara synergier med utvecklingen av det första åtgärdsprogrammet enligt ramdirektivet om en marin strategi. Detta direktiv och vattendirektivet kompletterar varandra och bör genomföras samtidigt.

Ta tillvara investeringsmöjligheter

Medlemsstaterna bör utnyttja de många möjligheter som EU erbjuder att ekonomiskt stödja genomförandet av åtgärdsprogrammen. Dessa innefattar betalningar för införandet av jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön enligt programmen för landsbygdsutveckling, finansiering från sammanhållningsfonderna inom ramen för mål som rör vatten och anpassning till klimatförändringar, integrerade Life-projekt, Horisont 2020-stöd till innovation i vattensektorn och införande av innovativa naturbaserade lösningar för att hantera samhällsutmaningar som rör vattenförvaltning och hantering av översvämningsrisker. Kommissionen har utförligt kommenterat de partnerskapsavtal, de program för landsbygdsutveckling och de operativa program som föreslagits av medlemsstater för att maximera deras bidrag till att uppnå målen i vattendirektivet och mer allmänt deras miljömässiga fördelar, men den faktiska användningen av medlen är varje medlemsstats och regionernas ansvar.

På samma sätt bör medlemsstaterna utnyttja de innovationer som utvecklats inom ramen för de europeiska innovationspartnerskapen om vatten respektive produktivitet och hållbarhet inom jordbruket, och koppla samman dem med utmaningarna i samband med genomförandet av vattendirektivet.

Slutligen skulle medlemsstaterna också kunna utnyttja möjligheterna med den EU-investeringsplan⁴³ som kommissionen föreslagit, särskilt för att stödja utvecklingen av vatteninfrastruktur.

⁴² Utvecklingen av riktlinjer för insamlingen av uppgifter om katastrofförluster i EU:s medlemsstater är viktig för att mäta framgång: <http://dr.jrc.ec.europa.eu/LossDataWorkshopOctober2014>.

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