EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.11.14.
COM(2012) 670 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt

vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról

(EGT-vonatkozású szöveg)

{SWD(2012) 379 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt

vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról

(EGT-vonatkozású szöveg)

1. BEVEZETÉS

A vízpolitikai keretirányelv[1] 2000-ben új és nagyratörő célokat jelölt ki a vízi ökoszisztémák védelme és helyreállítása terén, ami a víz hosszú távú fenntartható használatának előfeltétele, legyen szó lakossági, üzleti vagy természetes igénybevételről. A vízpolitikai keretirányelv törvényi erőre emelte az integrált vízgyűjtő-gazdálkodás, vagyis a gazdasági és az ökológiai megfontolásokat egyesítő vízgazdálkodás alapelveit.

Megállapította azt a menetrendet, amely alapján a tagállamoknak 2009-ig létre kellett hozniuk vízgyűjtő-gazdálkodási terveiket. A tervekben az egyes vízgyűjtők szintjén azonosítani kellett a vízpolitikai keretirányelv céljainak megvalósulásához vezető intézkedéseket.

A vízpolitikai keretirányelv végrehajtását 2001 óta a közös végrehajtási stratégia keretében megvalósuló nem hivatalos együttműködés segíti. Élén az egyes tagállamok vízügyi igazgatói és a Bizottság állnak, de közreműködik valamennyi érdekelt fél. A közös végrehajtási stratégiának köszönhetően számos útmutató és szakpolitikai összefoglaló látott napvilágot, és értékes tapasztalat- és gyakorlatcserék valósultak meg.

A vízpolitikai keretirányelv 18. cikke megköveteli, hogy a Bizottság jelentést készítsen az irányelv végrehajtásáról a tagállamok által benyújtott vízgyűjtő-gazdálkodási tervek értékelése alapján. Ezt a jelentést a Bizottság szolgálatainak munkadokumentumai egészítik ki, melyek között megtalálható az egyes vízgyűjtő-gazdálkodási tervek részletes értékelése is. Az irányelv átültetésének értékelése az egyik forrása a Bizottság által készített, „Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv” című közleménynek.

2. A VKI FŐ ELEMEI

A vízpolitikai keretirányelv alapvető célja 2015-re elérni minden víztest jó állapotát. Ez a felszíni vizek esetében a jó ökológiai és kémiai állapot, a felszín alatti vizek esetében pedig a jó mennyiségi és kémiai állapot elérését jelenti.

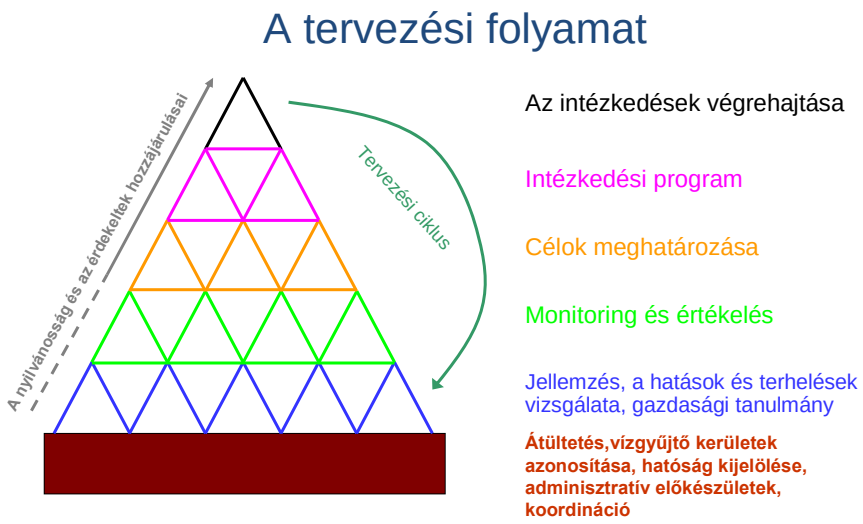
A VKI végrehajtásának legfontosabb eszközei a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek és az azokhoz tartozó intézkedési programok. A tervezés az irányelv átültetésével és adminisztratív előkészületekkel kezdődik. Ezután jellemezni kell a vízgyűjtőt[2], meg kell figyelni és értékelni kell az állapotát, meg kell határozni a célokat, végül pedig létre kell hozni az intézkedési programot, és azt végre is kell hajtani. Az intézkedések hatékonyságának nyomon követése és értékelése kulcsfontosságú az egyes tervezési ciklusok közötti átmenethez. Az intézkedési program az azonosított terhelések elleni fellépést tartalmazza, a vízgyűjtő vagy víztest jó ökológiai állapotának elérésére törekszik.

A tervezési folyamat megbízhatósága és a vízgyűjtő-gazdálkodási terv megfelelősége és hatékonysága a köztes lépések helyes végrehajtásának függvénye. Ha például a terhelések és hatások értékelésekor egy jelentős terhelést nem vesznek figyelembe, a megfigyelés

[1] A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK irányelv, melyet kiegészít a felszín alatti vizekről szóló 2006/118/EK irányelv és a környezetminőségi előírásokról szóló 2008/105/EK irányelv.

[2] Ennek részeként elemezni kell a terheléseket és hatásokat, gazdasági elemzést kell készíteni, el kell határolni egymástól a víztesteket, meg kell határozni a felszíni víztestek tipológiáját és referenciaviszonyait, valamint az ökológiai állapot értékelésének alapját.

valószínűleg nem fog kiterjedni arra, az intézkedési program pedig valószínűleg nem tartalmaz majd a kiküszöbölésére irányuló fellépést.



1. ábra A vízpolitikai keretirányelv tervezési folyamatának sematikus ábrája

3. A VÍZGYŰJTŐ-GAZDÁLKODÁSI TERVEK ÉRTÉKELÉSE

A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek értékelésének alapját a tagállamok által bejelentett információk: a közzétett tervek és a kapcsolódó dokumentumok[3], valamint az európai vízügyi információs rendszer (WISE)[4] keretében elektronikusan továbbított adatok képzik. A tervek értékelése bonyolult folyamat, melynek csak része a 21 hivatalos nyelven megírt anyagok áttekintése.

A Bizottság által készített értékelés csak annyira lehet pontos, mint a tagállami jelentések. Ismert tény, hogy a jelentéstétel, különösen a WISE-on keresztüli elektronikus adatszolgáltatás nehéz feladat a tagállamok számára. Vannak nagyon jó minőségű jelentések, de érkeznek a Bizottsághoz hiányos vagy ellentmondásos adatok is.

4. A VÍZGYŰJTŐ-GAZDÁLKODÁSI TERVEK ELFOGADÁSÁVAL ÉS JELENTÉSÉVEL KAPCSOLATOS JELENLEGI HELYZET

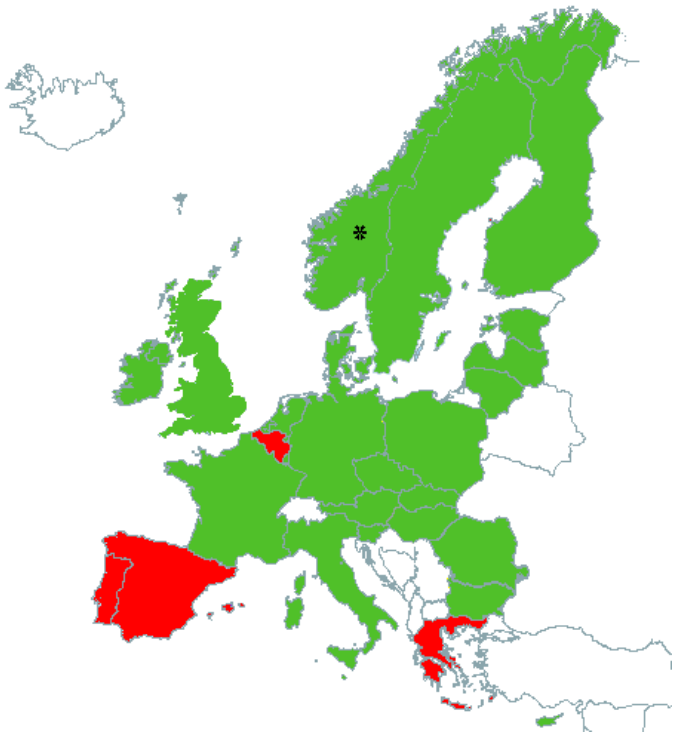
23 tagállam fogadott el minden tervet és tett róluk jelentést. 4 tagállam (Belgium, Görögország, Spanyolország és Portugália) vagy nem fogadott el terveket, vagy csak a tervek

[3] lásd: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps

[4] Lásd http://water.europa.eu és különösen http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd

egy részét fogadta el és jelentette. A Bizottsághoz összesen 124 vízgyűjtő-gazdálkodási terv érkezett be (a várt 174-ből). E tervek 75%-a határokon átnyúló vízgyűjtőkre vonatkozik.[5]

Belgiumban Flandria és Brüsszel tartomány, valamint a (tengerparti vizekért felelős) szövetségi kormány fogadott el vízgyűjtő-gazdálkodási terveket, Vallónia még nem. Spanyolországban 3 tervet fogadtak el (Tinto Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate, valamint Cuencas Mediterraneas Andaluzas), de ezekről nem készült jelentés, és egyedül Katalónia vízgyűjtője kapcsán létezik elfogadott és bejelentett terv. Portugália és Görögország nem fogadott el és nem is jelentett terveket.[6]



2. ábra[7] A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek elfogadása: ZÖLD – megtörtént, PIROS – nem vagy csak részben történt meg.

Az irányelv végrehajtásának első ciklusához tartozó vízgyűjtő-gazdálkodási tervek elfogadásának késedelme kihat a második ciklus végrehajtására az érintett tagállamban és azokban az országokban is, amelyekkel közösek a vízgyűjtő medencék.

5. A BIZOTTSÁG MEGÁLLAPÍTÁSAI: FONTOS ÜZENETEK ÉS AJÁNLÁSOK

5.1. Elérhető-e a jó állapot 2015-re?

A vízpolitikai keretirányelvben kitűzött, a jó állapot elérésére vonatkozó cél teljesülése elengedhetetlen ahhoz, hogy hosszú távon megfelelő mennyiségű és minőségű víz álljon rendelkezésünkre. Ha megvalósul valamennyi víztest jó állapotának elérése, akkor a vízi

5 Norvégia az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás részeként külön ütemterv szerint hajtja végre a vízpolitikai keretirányelvet. Így Norvégia 9 kísérleti vízgyűjtő-gazdálkodási tervet fogadott el.

6 A Bíróság elmarasztalta Belgiumot, Görögországot és Portugáliát a tervek el nem fogadása miatt. A Spanyolországgal kapcsolatos ítélet még nem született meg. A kérdéses ügyek a következők: Greece - C-297/11, Belgium - C-366/11, Portugal - C-223/11

7 Naprakészen megtalálható: http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm

ökoszisztémák képesek lesznek regenerálódni és biztosítani azon ökoszisztéma-szolgáltatásokat, amelyek az élet és a víztől függő gazdasági tevékenységek folytatásához szükségesek.

A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek értékeléséből látható, hogy történt előrelépés, de a víztestek jelentős hányadánál nem valósul meg a jó állapot elérése 2015-re. Emögött több ok húzódik meg. A vízgyűjtő-gazdálkodási terveknek a Bizottság által végzett értékelése[8] tagállamonként azonosítja a fő akadályokat, és összességében arra jut, hogy a hidromorfológiai terhelés, a szennyezés és a túlzott vízkivétel jelentik a legnagyobb veszélyt a vízkészletre.

	Tagállamok száma	**Víztestek száma**	**Jó állapotú vagy potenciálisan jó állapotú víztestek aránya 2009-ben.**	**Jó állapotú vagy potenciálisan jó állapotú víztestek aránya 2015-ben.**	**Haladás 2009-től 2015-ig**	**Ismeretlen állapotú víztestek aránya 2009-ben [9]**
Felszíni vizek ökológiai állapota	21[10]	82684	43	53	10	15
Felszíni vizek kémiai állapota	A 2009-es viszonyítási alap megállapításához nincs megfelelő információ[11]					40
A felszín alatti vizek mennyiségi állapota[12]	24	5197	85	92	7	6
A felszín alatti vizek kémiai állapota[12]	24	5197	68	77	9	3

Forrás : a tagállamok által 2012-ben jelentett adatok

A vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben a felszíni vizek kémiai állapotát leíró adatok nem eléggé egyértelműek a 2009-es kiindulási alap megállapításához. A víztestek kémiai állapota sokat javult az elmúlt harminc év alatt, de a vízpolitikai keretirányelvben megjelölt elsőbbségi anyagok koncentrációja nem felel meg a céloknak. A jelentések szerint a felszíni vizek nagy részének kémiai állapota ismeretlen. Ráadásul az első vízgyűjtő-gazdálkodási tervek mindegyike különböző mértékben hajtja végre a környezetminőségi előírásokról szóló 2008/105/EK irányelv előírásait, így nehéz összehasonlítani a tagállamok által a felszíni vizek állapotáról végzett értékeléseket.

8 Lásd a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumokat.

9 Figyelmen kívül hagyva Spanyolország, Portugália és Görögország vizeit, mivel nem készültek vízgyűjtő-gazdálkodási tervek.

10 Ökológiai állapot: Nem számítva azon országokat, amelyek nem jelentettek be vízgyűjtő-gazdálkodási tervet, nem jelentettek be eltérést, illetve amelyeknél nagy arányú az ismeretlen állapot.

11 Kémiai állapot: A felszíni vizek több mint 40%-a esetében ismeretlennek jelentették a kémiai állapotot, a többi esetben pedig nem összevethetőek az adatok.

12 A számok nem tartalmazzák Finnország és Svédország nagy számú kis víztestét, melyek jó állapotban vannak.

A vízpolitikai keretirányelv elismeri, hogy a jó kémiai állapot elérése egyes víztestek esetében több időt vehet igénybe. Ezért a tagállamok eltérést alkalmazhatnak a víztest természeti viszonyaira hivatkozva, és a határidőt 2027-re vagy még későbbre tolhatják.[13]

A jó állapot elérését többek között akkor is el lehet halasztani, ha az adott víztest esetében a jó állapot elérése 2015-re technikailag nem valósítható meg vagy aránytalanul költséges volna.[14] Amennyiben az irányelv értelmében eltéréseket alkalmaznak, a tagállamoknak ezt meg kell indokolniuk a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben. Le kell írni, hogy a természetes adottságok, az aránytalan költségek vagy a meg nem valósíthatóság értékelését mire alapozták, és mit lehet tenni a jó állapot elérése érdekében. Ez az indoklás elengedhetetlen a döntéshozatal átláthatóságának és elszámoltathatóságának biztosításához.

Sajnos a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben sokszor alkalmaznak eltérést csupán a hagyományos vízhasználat és gazdálkodási gyakorlatok megvédésére, anélkül, hogy törekednének a VKI céljainak elérésére.

Ajánlások a tagállamok részére:

– *Vizsgálják meg, hogy mi akadályozta az irányelv végrehajtását az első ciklusban, és kerekedjenek felül az akadályokon a második ciklusban.*

– *Vigyenek lendületet a jó állapot elérésére szolgáló intézkedésekbe. Amennyiben bizonytalanok egy intézkedés hatékonyságával kapcsolatban, olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek nem járnak kockázattal.*

5.2. Monitoring és értékelés: a jó döntésekhez megbízható adatokra van szükség

A helyes vízgazdálkodás alapja az alapos megfigyelés és a víztestek állapotát leíró minden paraméter ismerete. A monitoring költségei sokkal alacsonyabbak a meg nem felelő döntésekkel járó költségeknél.

A VKI rugalmas monitoringprogramokat vetít elő, amelyek mindig a legsürgetőbb kérdésekre fókuszálnak. Az intelligens megfigyelés szerves része kell legyen annak az adatgyűjtésnek, ami az intézkedések kialakítását és végrehajtását előzi meg. Mégis számos megfigyelési program esetében kérdéses, hogy a víztest jellemzése és terheléseinek azonosítása felhasználásra kerül-e, illetve hogyan érvényesül a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek továbbfejlesztésében.

A Bizottsághoz beérkezett információk szerint egyértelműen hiányos a vizek megfigyelése. Úgy tűnik, hogy az Unióban található felszíni víztestek 15%-ának ismeretlen az ökológiai állapota, 40%-ának pedig a kémiai állapota. Egyes tagállamokban a víztestek több mint felének ismeretlen az ökológiai és a kémiai állapota. Van tehát mit tenni a megfigyelés terén.

A VKI szerint az ökológiai állapot a vízi ökoszisztémák szerkezetének és működésének minőségét fejezi ki. A vízpolitikai keretirányelvhez kapcsolódó interkalibrációs eljárás során összehasonlításra kerültek az ökológiai állapot értékelésére használt tagállami módszerek, hogy azok összhangban legyenek a VKI meghatározásaival, valamint összehasonlítható eredményeket nyújtsanak. Ezáltal nagyszabású információcsere valósult meg, amelynek során

[13] a 4. cikk (4) bekezdésének c) pontja

[14] a 4. cikk (4), (5) és (7) bekezdése

az ökológiai állapot értékelésében kevesebb tapasztalattal rendelkező államok tanulhattak másoktól.

Noha jelentős haladás érhető tetten, egyes országokban még mindig nagyon kezdetleges az értékelési módszerek kidolgozása és alkalmazása. Az interkalibrációs eljárást sokan tekintették olyan tudományos együttműködésnek, ami független a vízgazdálkodástól. A legnagyobb hiányosságok az átmeneti és a parti tengervizek monitoringja területén, illetve a hidromorfológiai hatásoktól nagymértékben függő biológiai elemek értékelésének módszerei terén jelentkeznek. Ugyanakkor a hidromorfológiai terhelés a legfontosabb akadálya a jó ökológiai állapot elérésének.

A kémiai állapot elemzése kapcsán sok víztest állapota ismeretlen. A kémiai állapot megfigyelése számos tagállamban elmarad a követelményektől: vagy a megfigyelt elsőbbségi anyagok száma túl alacsony, vagy a megfigyelt víztestek száma.

Ajánlások a tagállamok részére:

– *Fejlesszék és gyarapítsák megfigyelési és értékelési eszköztárukat, hogy statisztikailag megbízható és mindenre kiterjedő adattárat hozhassanak létre a vízi környezet állapotának leírására a további tervezés érdekében.*

5.3. Jogi és igazgatási keret

Az integrált vízgyűjtő-gazdálkodás sikerének előfeltétele a szilárd jogi keret és a megfelelő irányítás.

A vízpolitikai keretirányelv új szemléletet hozott a vízgazdálkodásba azzal, hogy a vízgyűjtők szintjén irányított gazdálkodásban előtérbe helyezte a vízi környezet védelmét és az ökológiai célokat. Ez megkövetelte a meglévő jogi keretek és vízügyi igazgatási struktúrák kiigazítását.

Egyes országok nagyot léptek előre, azonban a tagállamok többségében ez nem történt meg, és a korábbi keretek maradtak érvényben. A vízpolitikai keretirányelv környezetvédelmi célkitűzései ugyan szerepelnek a szakpolitikai tervekben, de nem integrálódtak a szakmai döntéshozatalba.

Pedig a különböző ágazatokban hozott döntések összehangolása elengedhetetlen. Például ha olyan gazdasági döntés születik, ami nincs figyelemmel a vízkészletek jelenlegi vagy jövőbeni állapotára, akkor fenntarthatatlan gyakorlatok gyökeresedhetnek meg - ez esetben a vízkészlet túlzott kiaknázása -, ami negatívan hat a környezet állapotára, a lakosságra és más gazdasági ágazatokra. A vízpolitikai keretirányelv értelmében a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben a tagállamoknak mindenféle vízhasználatra vonatkozóan kell intézkedéseket azonosítaniuk, és biztosítaniuk kell az e tervek és más területhasználati tervek közötti koherenciát. Szakítani kell a hagyományos vízkivétel-központú megközelítéssel is, és integrált gazdálkodást kell folytatni, aminek már a vízügyi igazgatási struktúrában tetten érhetőnek kell lennie. Ez igen különböző mértékben valósult meg a különböző tagállamokban. Vannak olyan esetek, ahol a vízpolitikai keretirányelv végrehajtását külön erre a célra létrehozott egységre bízták, amelynek nincs kapcsolata a gyakorlati vízgazdálkodással, és nem kap visszacsatolást a vízgyűjtők szintjén. Ennek az a következménye, hogy több, egymással átfedésben lévő politika érvényesül, és esetenként születhetnek olyan döntések, amelyek nincsenek összhangban a keretirányelv céljaival.

Az országok közötti együttműködés és a végrehajtás összehangolása elengedhetetlen, mert csak így valósítható meg a vízgyűjtő-medencék szintjén való gazdálkodás, hiszen az Unió nagy részét országhatárokon átnyúló vízgyűjtők jellemzik. A vízpolitikai keretirányelv elfogadása óta fokozódott és elmélyült a nemzetközi együttműködés. Gyakori, hogy a korábban csak információcserét folytató partnerek eljutottak a közös probléma-meghatározásig és közös, határokon átívelő megoldások elfogadásáig. A nagyobb, határokon átnyúló vízgyűjtők esetében megtörtént a közös gazdálkodási tervek kidolgozása, azonban tovább kell fokozni az intézkedések összehangolását.

A vízpolitikai keretirányelv bevezette a nyilvánosság és a felhasználók részvételét a vízgazdálkodásban. E felek proaktív hozzáállásával optimálisabb döntések születhetnek, amiket jobban elfogad a nyilvánosság, és egyszerűbb végrehajtani. A konzultációs folyamatok eredményeinek felhasználását fontos átláthatóan végezni, és szerencsére vannak e tekintetben követendő példák.

Ajánlások a tagállamok részére:

– *Folytassák az integrált és különböző tudományágakat egyesítő vízgazdálkodás meghonosítását; keressenek megoldásokat a környezetvédelem és a fenntartható gazdasági fejlődés hosszú távú összeegyeztethetőségére, és ehhez adott esetben fogadjanak el jogi és közigazgatási kereteket.*

– *A közös vízgyűjtők kapcsán a vízgyűjtő-gazdálkodás tervezési folyamatának elején egyeztessenek egymással, hogy határokon átnyúló intézkedéseket állapítsanak meg és hajtsanak végre.*

– *A tervezési folyamat kezdetétől vonják be az érdekelteket és a különböző hatóságokat, és dolgozzanak átláthatóan.*

5.4. A mennyiségi és minőségi szempontok érvényesülése a vízgazdálkodásban

A gondos vízgazdálkodásban a mennyiségi és a minőségi szempontok egyaránt érvényesülnek. A vízpolitikai keretirányelv céljait csak úgy lehet elérni, ha a vízi ökoszisztémákban elegendő mennyiségű tiszta víz áll rendelkezésére. Ehhez szükséges az ún. ökológiai vízhozam, ami támogatja az ökológiai állapot fenntartását, és biztosítja a víz rendelkezésre állását a különböző használatokra. A vízzel kapcsolatos mennyiségi kérdések jelentőségét számos európai vízgyűjtő-gazdálkodási terv felismeri. A gazdálkodási tervek meghatároznak a vízhiány és az aszály kezelésére szolgáló intézkedéseket, ugyanis e problémák várhatóan súlyosbodnak az éghajlatváltozás következtében.[15] Vannak azonban hiányosságok is a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben: az adatok minősége és elérhetősége hagy némi kívánnivalót maga után, és nem megfelelő az intézkedések koherenciája.

Az éghajlatváltozás hatásairól sok terv tartalmaz adatokat, de ez legtöbbször nem befolyásolja az intézkedések megválasztását, hanem a következő tervezési ciklusra halasztódik az éghajlatváltozás elleni fellépés.

Mivel az árvízkockázat kezelése szerves része az integrált vízgazdálkodásnak, ez a legtöbb uniós tervben szerepel, általában egy víztest jelentős megváltoztatása indoklásaként. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés második ciklusát össze kell majd hangolni az első árvízkockázat-kezelési tervekkel.

[15] A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló közlemény

Ajánlások a tagállamok részére:

– *Alkalmazzanak olyan vízhozam-szabályozást, amely garantálja, hogy a hatóságok és a felhasználók mindenkor tudják, mennyi vízre és milyen vízjárásra van szükség a jó ökológiai állapot eléréséhez.*

– *Javítsák a víz mennyiségét, elérhetőségét és a víz iránti kereslet várható alakulását leíró adatokat, hogy koherens és hatékony intézkedéseket lehessen ezekre alapozni.*

– *A vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésben vegyék figyelembe az éghajlatváltozást.*

– *Az árvízkockázat-kezelési tervekkel kapcsolatos előkészületeket és konzultációkat kapcsolják össze a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés második ciklusával az egységesség érdekében.*

5.5. A vízpolitikai keretirányelvet megelőző jogszabályok jelentősége a vízpolitikai keretirányelv céljainak elérésében

A vízpolitikai keretirányelv elfogadása előtt a vízi környezetre gyakorolt hatásokkal uniós szinten a települési szennyvíz kezeléséről szóló és a nitrátszennyezésről szóló irányelv foglalkozott.[16] Ezek az irányelvek a mezőgazdaságban használt trágyák hatása és a városok fejlődésével járó terhelés ellen védték a vizeket, így szerepet játszanak a vízpolitikai keretirányelv céljainak elérésében.

A 15 „régi” tagállamban viszonylag előrehaladott a nitrátszennyezésről szóló irányelv végrehajtása, de a 2004 óta csatlakozott 12 ország esetében ez nincs így, és átmeneti eltérések vannak érvényben. Az anyagi források és a megfelelő tervezés hiánya jelentik a fő akadályokat.

A települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv értelmében készült legutóbbi jelentések[17] szerint a szennyvíz gyűjtése a 15 régi tagállam esetében lefedi az összes szennyezés 99%-át, de a 12 újabb tagállam esetében az összes generált terhelés 65%-a kerül csupán szennyvíz-gyűjtőbe. A másodlagos kezelés a 15 régi tagállam esetében a terhelés 96%-ánál megoldott, míg a 12 fiatalabb tagállam esetében ez az arány 48%. Az ennél is alaposabb kezelés a 15 régi tagállam esetében 89%-ban történik meg, a 12 fiatalabb tagállam esetében 27%-ban. Az irányelvnek való megfelelés terén a beruházások finanszírozása jelenti a legnagyobb akadályt. Ezért támogatni kell az innovatív és költséghatékony műszaki megoldásokat.

Az ipari szennyezésekkel az IPPC irányelv foglalkozik.[18] A végrehajtásáról készült legutóbbi jelentés szerint a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló irányelv hatására sok tagállamban jelentősen egyszerűsödött az ipari létesítményekre vonatkozó környezetvédelmi szabályozás, mégis számos létesítménynek volt olyan

---

16 A Tanács 91/271/EGK irányelve a települési szennyvíz kezeléséről, HL L 135., 1991.5.30. és a Tanács 91/676/EGK irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről, HL L 375., 1991.12.31.

17 A Bizottság 6. összefoglaló jelentése a települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv végrehajtásáról – SEC (2011) 1561 végleges jelű bizottsági szolgálati munkadokumentum (a 2007/2008-as időszakról)

18 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/1/EK irányelve (2008. január 15.) a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről, HL L 24., 2008.1.29., 8–29. o. 2014. január 7-étől felváltja az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról Lásd: http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/key_impl.htm

engedélye, amely az elérhető legjobb technikáknak (BAT) meg nem felelő kibocsátási határértékeket tartalmazott, és nem óvta kellően a vízi környezetet.

Ajánlások a tagállamok részére:

– *Erősítsék meg a nitrátokról szóló irányelv végrehajtását (cselekvési programok) és az érzékeny területek kijelölését, javítsák a szennyvíz-kezelési arányt megfelelő beruházási tervek segítségével, valamint biztosítsák a kibocsátási határértékek megfelelését az elérhető legjobb technikáknak.*

5.6. Az ésszerű vízfelhasználás ösztönzése a víz árazása révén

A víz árára vonatkozó átlátható tájékoztatás alapvető az olyan árpolitikához, ami megfelelően ösztönzi a felhasználókat a hatékony és a vízpolitikai keretirányelvvel összhangban lévő vízhasználatra. Ennek ellenére alig van fejlemény az átlátható árazás kialakítása terén.

A hatékony vízhasználat feltételezi a felhasznált mennyiség mérését. Az átalánydíjak, az öntözés kapcsán alkalmazott területalapú díjak vagy a közös számlák aligha mozdítják elő a fenntartható használatot. Egyes tagállamokban egyes ágazatokban (mezőgazdaság, lakossági vízhasználat) még nem történt meg a vízfogyasztás mérésének teljes körű megvalósítása.

Pedig a beruházások hosszú távú fenntarthatóságát csak a vízszolgáltatás valós – a tőkeköltségeket is figyelembe vevő – költségeinek megtérülése biztosítja. A költségmegtérülés keretében figyelembe kell venni a környezeti és az erőforrásköltségeket is, hiszen csak így biztosítható a víz használatával és a szennyvíz elhelyezésével kapcsolatos külső gazdasági hatások semlegesítése. Ezen kívül a vízszolgáltatás árának megállapításakor a „szennyező fizet” elvet is érvényesíteni kell.[19]

Nagyon kevés tagállamban valósult meg a környezeti és az erőforrásköltségek átlátható beszedése. A költségmegtérülés kisebb-nagyobb mértékben megvalósul a lakossági és az ipari vízfelhasználás területén, a mezőgazdaságban azonban sok helyütt csak részben kell megfizetni a vízkivételt.

A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek elemzéséből az derül ki, hogy a költség–haszon elemzések általában elnagyoltak. E területen jelentős javulásra van szükség, és ki kell dolgozni a költségek (környezeti és erőforrásköltségek is) és a haszon (ökoszisztéma-szolgáltatások is) számításának közös módszerét. Ellenkező esetben sem a hatékony árazási politika végrehajtása, sem az aránytalan vagy elhibázott intézkedések elkerülése nem lesz biztosított.

Ajánlások a tagállamok részére:

– *Biztosítsák a vízárazási politika átláthatóságát és méltányosságát a fogyasztás mérésére alapozva.*

– *Javítsák a költség–haszon elemzések minőségét a költségmegtérülés garantálása érdekében.*

[19] A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított 9 olyan tagállam ellen, amely szűken értelmezte a vízszolgáltatás költségmegtérülésének elvét , vagyis csak az ivóvíz és a szennyvízkezelés esetében.

5.7. Az intézkedések finanszírozása

Az egyes tagállamok intézkedési programjai különböző (jogi, közigazgatási, műszaki, infrastrukturális, képzési stb.) eszközöket tartalmaznak, így azokat vélhetően különböző módokon finanszírozzák. Az intézkedések egy részét minden bizonnyal az állami költségvetések fedezik, de a magánszektor is hozzájárul egyes elemekhez, például a költségmegtérülési rendelkezések keretében. Az európai alapok, így a Strukturális és a Kohéziós Alap vagy a Közös Agrárpolitika is szerepet játszhatnak a vízpolitikai keretirányelvben előírt egyes intézkedések finanszírozásában.

Az új, a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó LIFE rendeletre irányuló bizottsági javaslat előrevetíti annak a lehetőségét, hogy a LIFE eszköz társfinanszírozná a különböző uniós és egyéb forrásokat egyesítő projekteket, méghozzá egy egységes, a vízpolitikai keretirányelv végrehajtására irányuló nagy ívű projekt keretében.

A 2014 és 2020 közötti kohéziós politikára vonatkozó bizottsági javaslat épít a vízpolitikai keretirányelv főbb elemeire, és feltételekhez köti a kohéziós és strukturális alapok forrásainak felhasználását vízügyi célokra. A kohéziós politika révén össze kehet kapcsolni a vízgazdálkodási szükségleteket és a vízpolitika végrehajtását.

A támogatási döntések meghozatalakor figyelembe kell venni a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben kitűzött célokat. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek azonban általában nem tartalmaznak pontos adatokat az intézkedések végrehajtásának költségeiről vagy a finanszírozás módjáról. A finanszírozási formákat és a megfelelő forrásokat az intézkedések kiválasztásakor meg kell határozni. A végrehajtás máskülönben nem biztosított.

Ajánlások a tagállamok részére:

– *A finanszírozási döntéseket (uniós alapok esetében is) hangolják össze a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben meghatározott célokkal és fellépésekkel, ideértve az uniós jogban előírt követelmények betartását.*

– *A vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben és az intézkedési programokban tüntessék fel az intézkedések költségeit, az illetékes hatóságot és a források eredetét.*

5.8. Az egyéb szakpolitikákba való integráció

A területhasználat-tervezés, a mezőgazdaság, a városfejlesztés, a vízenergia, a hajózás és az árvízvédelem jelentős hatásokkal lehetnek a vízkészletekre. A vízgyűjtő szintű gazdálkodási tervek készítése egyedülálló lehetőséget teremt az ilyen ágazatokkal való kapcsolódásra, és a különböző tevékenységek fenntartható folytatásának irányítására. A vízpolitikai keretirányelv végrehajtása megköveteli a vízügyi célok figyelembevételét minden, a vízre alapuló gazdasági tevékenység tervezésekor.

Az értékelt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek több mint 90%-ában megállapítást nyert, hogy a mezőgazdaság jelentős terhelést gyakorol a vízgyűjtőre diffúz vagy pontszerű szennyezési forrásként (szerves anyagok, trágyák, kártevőirtók) és hidromorfológiai szempontból is.

Noha az intézkedési programok számos különböző műszaki, nem műszaki és gazdasági eszközt tartalmaznak, bizonyos jelentős elemeket (hatály, időkeret, finanszírozás) nem említenek. A tervek általában nem lépnek fel határozottan a mezőgazdaságból származó terhelésekkel szemben, és nem vonják be kellő mértékben a gazdákat a vízpolitika

megvalósításába.[20] Kevés az információ arról, hogy a vidékfejlesztési programokban biztosított lehetőségekkel miképp élnek.

A Bizottságnak a KAP reformjára vonatkozó javaslatai[21] számos olyan elemet tartalmaznak, amelyek jelentősen javíthatnák a mezőgazdaság és a vízügy egymásra hatását. Többek között felmerül a vízpolitikai keretirányelv egyes követelményeinek figyelembevétele a kölcsönös megfeleltetésben, a KAP I. pillérének környezetbarátabbá tétele, valamint a vidékfejlesztési politikán belül olyan programozás kialakítása, amely a vízhasználat hatékonyságát és a vízgazdálkodást alprioritásként tartalmazná.

A vízpolitikai keretirányelv 4. cikkének az új projektekről és a víztestek módosításáról szóló (7) bekezdése meghatározza azokat a feltételeket, amelyek figyelembevételével egyensúly hozható létre a vízkészlet védelme és a gazdasági fejlődés között. E bekezdés szerint az újabb keletű változtatások esetében azok okait a vízgyűjtő-gazdálkodási terveknek részletesen tartalmazniuk kell. A 116 értékelt tervből – melyek élnek az eltérésekkel – csupán 12 említ a 4. cikk (7) bekezdésének hatálya alá tartozó projektet. Minden bizonnyal több olyan, tervezett vagy már folyamatban lévő projekt létezik, amely várhatóan negatívan hat valamely víztest állapotára, ezeket mégsem említik a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek.

Az a tény, hogy e tervek nem utalnak új projektekre és programokra, arra enged következtetni, hogy elmaradt a gazdasági tevékenységek fenntartható fejlesztésére az integrált vízgazdálkodás keretében rendelkezésre álló lehetőségek kihasználása.

A 4. cikk (7) bekezdése értelmében a vízerőművek létesítése kiemelt figyelmet igényel. A vízerőművek környezeti hatásával többet kell foglalkozni. A meglévő létesítmények felújítását és bővítését kell előnyben részesíteni az új erőművek építése helyett, és új projekt esetén vízgyűjtő-medence szintű elemzést kell végezni a várható hatásokról, a helyszíneket az energiatermelés és a környezeti hatás szempontjából a legoptimálisabb módon kijelölve.[22]

Hasonló a helyzet a belvízi hajózással. Meglehet, hogy ez egy alacsony szén-dioxid-kibocsátású szállítási mód, a vízi környezetre azonban káros hatásokkal lehet. Számos útmutató készült a közös végrehajtási stratégia és más együttműködések keretében[23], amelyek használatával biztosítható, hogy a belvízi hajózási útvonalak fenntartható módon, a vízpolitikai keretirányelv céljainak veszélyeztetése nélkül fejlődjenek.

A tengeri környezetre a szárazföldön jelentkező terhelések is kihatnak. Ezért a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben szereplő intézkedések hozzá fognak járulni a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv[24] jó környezeti állapotra irányuló céljainak eléréséhez is. A tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv előírja intézkedési programok kidolgozását

---

20 Lásd a Környezetvédelmi Főigazgatóság weboldalán a következő, minden hivatalos nyelven elérhető útmutatókat: "Guidance for administrations on making WFD agricultural measures clear and transparent at farm level és Handbook on Farm Advisory Systems and water protection.

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

22 Közös végrehajtási stratégiai útmutató a vízpolitikai keretirányelv és a hidromorfológiai terhelések kapcsolatáról: „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 Ugyanott, valamint lásd „Joint Statement on Inland Navigation and Environmental Sustainability in the Danube River Basin" (2007) és „PLATINA project Good Practice Manual on Sustainable Waterway Planning" (2011); a Bizottság útmutatója a belvízi hajóutak fenntartható fejlesztéséről és kezeléséről az EU természetvédelmi jogszabályaival összefüggésben (2012).

24 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/56/EK irányelve a tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról, HL L 164., 2008.6.25.

2015-ig, amihez segítséget nyújthat a második ciklusban addigra elkészítendő vízgyűjtő-gazdálkodási tervek figyelembevétele.

Ajánlások a tagállamok részére:

– *Használják a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezést a vízen alapuló gazdasági tevékenységek összehangolt fejlesztésére.*

– *Javítsák a gazdálkodók részvételét az intézkedési programok kialakításában a megvalósíthatóság és az elfogadottság növelése érdekében. Gondoskodjanak arról, hogy a mezőgazdasági tanácsadó rendszer ebben aktívan részt vegyen, és használják ki a vidékfejlesztési programokban rejlő lehetőségeket.*

– *Kombinálják a mezőgazdaságban az önkéntes és a kötelező intézkedéseket, hogy szilárd kiindulási alapot teremtsenek a vidékfejlesztési programok és a kölcsönös megfeleltetés vízzel kapcsolatos követelményei számára; valamint nagyobb mértékben alkalmazzanak több célt szolgáló természetes vízmegtartó intézkedéseket.*

– *A vízi környezetre hatással lévő programokat, terveket és projekteket (hajózási, vízierőművekkel kapcsolatos vagy árvízvédelmi) hangolják össze, és illesszék be a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekbe.*

6. KÖVETKEZTETÉSEK

- A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek előkészítésébe és összeállításába rengeteg energiát fektettek be. Az Unióban található vizek állapotáról és az erre ható tevékenységekről többet tudunk, mint valaha. A Bizottság értékelése azonban arra is rámutatott, hogy a vízpolitikai irányelv céljainak eléréséhez nagyobb erőfeszítésre lesz szükség a 2015-ös, 2021-es és 2027-es ciklusokban.

- Vannak jó példák a vízpolitikai irányelv minden szempontjának végrehajtására. Így a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek elfogadásában és végrehajtásában lemaradt tagállamoknak van lehetőségük tanulni másoktól, hogy behozzák lemaradásukat.

- A végrehajtás során biztosítani kell, hogy a vízgazdálkodás alapja az adott vízgyűjtő terheléseinek és gyenge pontjainak alapos ismerete legyen, ami megfigyelés során alakul ki. Ez biztosíthatja a beavatkozások költséghatékonyságát, valamint a hosszú távon fenntartható vízellátást a lakosság, a gazdaság és a természet számára.

- A Bizottság továbbra is törekedni fog a tagállamokkal és érdekeltekkel való sikeres nem-hivatalos együttműködésre a közös végrehajtási stratégia keretében.

- A Bizottság emellett külön-külön is meg fogja keresni a tagállamokat az ebben a jelentésben és a kapcsolódó dokumentumokban ismertetett ajánlások végrehajtásának megvitatása érdekében, és továbbra is ellenőrizni fogja a vízpolitikai keretirányelv előírásainak betartását.

- E jelentés megállapításait felhasználták a Bizottság „Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv” című közleményében javasolt szakpolitikai lehetőségek azonosításához, és további megbeszélések tárgyát fogják képezni a közös végrehajtási stratégia keretében.