EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.11.2012
COM(2012) 670 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger

Vandområdeplaner

(EØS-relevant tekst)

{SWD(2012) 379 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger

Vandområdeplaner

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Vandrammedirektivet[1] indførte i 2000 nye og ambitiøse mål om at beskytte og genoprette vandøkosystemerne med henblik på at sikre bæredygtig anvendelse af vand for mennesker, virksomheder og natur på lang sigt. Ved vandrammedirektivet indførtes nøgleprincipperne for integreret vandområdeforvaltning, som forener økonomiske og økologiske hensyn i vandforvaltningen, i et retligt bindende instrument.

Ved vandrammedirektivet blev der fastlagt et program og en tidsplan for medlemsstaternes udvikling af vandområdeplaner inden 2009. I planerne bør alle foranstaltninger, der skal gennemføres i hvert vandområdedistrikt for at opfylde målene i vandrammedirektivet, være udpeget.

Gennemførelsen af vandrammedirektivet er siden 2001 blevet støttet af et uformelt samarbejde under den fælles gennemførelsesstrategi ledet af medlemsstaternes vandmyndigheder og Kommissionen med deltagelse af alle berørte parter. Den fælles gennemførelsesstrategi har udmøntet sig i vejledninger og en lang række memoranda, og den er en værdifuld platform for udveksling af erfaringer og bedste praksis.

Denne gennemførelsesrapport fra Kommissionen kræves i henhold til artikel 18 i vandrammedirektivet og er baseret på Kommissionens vurdering af de vandområdeplaner, som medlemsstaterne har indgivet. Den ledsages af arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene, som indeholder en detaljeret vurdering af vandområdeplanerne. Dette er en del af grundlaget for Kommissionens meddelelse om strategien for beskyttelse af Europas vandressourcer.

2. VANDRAMMEDIREKTIVETS PRIMÆRE ELEMENTER

Vandrammedirektivets centrale mål er at opnå god tilstand for alle vandområder inden 2015. Dette omfatter målene om god økologisk og kemisk tilstand for overfladevandområder og god kvantitativ og kemisk tilstand for grundvandsforekomster.

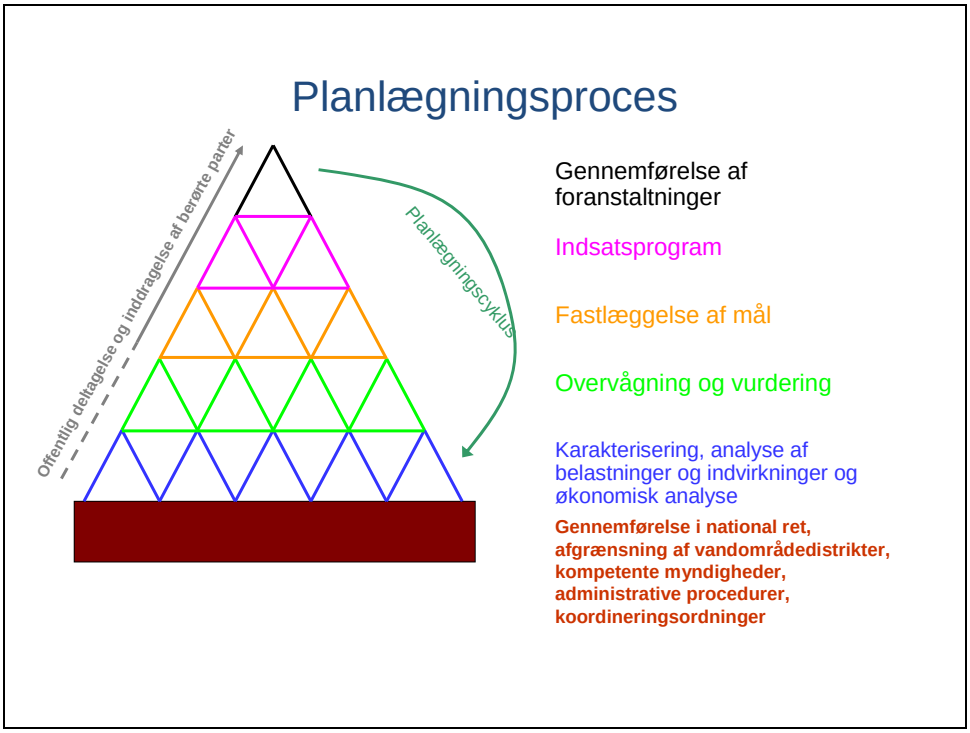
Det primære instrument til gennemførelsen af vandrammedirektivet er vandområdeplanerne og de ledsagende indsatsprogrammer. Planlægningsprocessen indledes med gennemførelse i den nationale ret og indførelse af administrative ordninger efterfulgt af karakterisering af vandområdedistrikterne[2], overvågning og vurdering af tilstanden, fastlæggelse af mål og til sidst udformning af indsatsprogram og gennemførelse heraf. Overvågningen og evalueringen af foranstaltningernes effektivitet er afgørende oplysninger, der kæder den ene planlægningscyklus sammen med den næste. Indsatsprogrammet er det værktøj, der bruges til at reagere over for de identificerede belastninger, så vandområdet kan opnå god tilstand.

Planlægningsprocessens styrke og vandområdeplanernes tilstrækkelighed og pålidelighed afhænger af god gennemførelse i hvert mellemliggende trin. Hvis en betydelig belastning

[1] Direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger suppleret af direktiv 2006/118/EF om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse (grundvandsdirektivet) og direktiv 2008/105/EF om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken.

[2] Dette omfatter analysen af de forskellige belastninger og konsekvenser, den økonomiske analyse, afgrænsningen af vandområder og fastlæggelse af typologi og referenceforhold for overfladevandområder samt grundlaget for vurderingen af den økologiske tilstand.

f.eks. overses i analysen af de forskellige belastninger og konsekvenser, vil overvågningen sandsynligvis ikke blive tilrettelagt med henblik på at vurdere den, og indsatsprogrammet vil ikke omfatte foranstaltninger, der kan modvirke den.



Figur 1: Oversigt over planlægningsprocessen i forbindelse med vandrammedirektivet

3. VURDERINGEN AF VANDOMRÅDEPLANERNE

Vurderingen af vandområdeplanerne er baseret på medlemsstaternes rapporter, som består af de offentliggjorte planer og ledsagende dokumentation[3], og elektronisk rapportering via WISE (det europæiske vandinformationssystem)[4]. Vurderingen af planerne er en kompleks opgave, der omfatter behandling af omfattende oplysninger på 21 sprog.

Kommissionens vurdering bliver lige så nøjagtig som medlemsstaternes rapporter. Det anerkendes, at rapporteringen er en omfattende opgave for medlemsstaterne, navnlig den elektroniske rapportering i WISE. Der er eksempler på rapportering af høj kvalitet, men også tilfælde, hvor rapporteringen er mangelfuld eller selvmodsigende.

4. STATUS FOR VEDTAGELSE OG RAPPORTERING AF VANDOMRÅDEPLANER

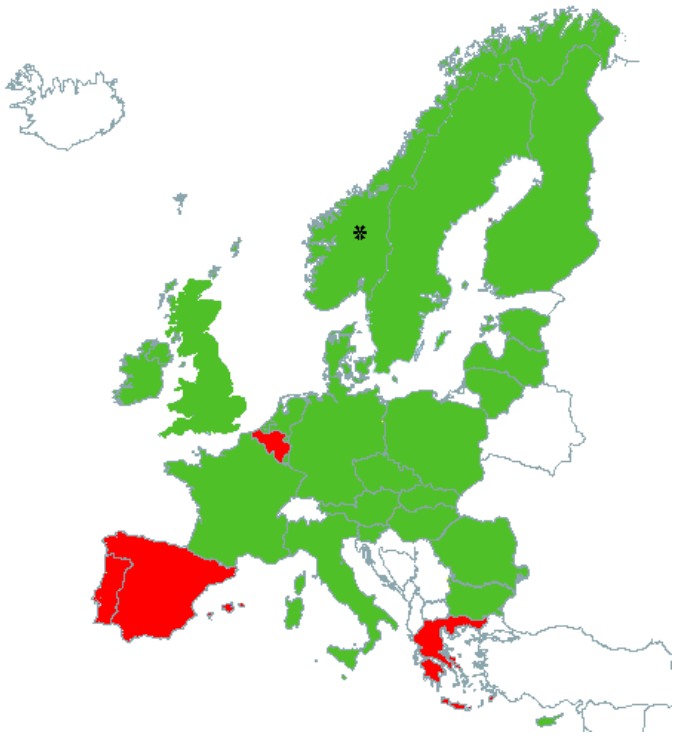
23 medlemsstater har vedtaget og forelagt alle deres planer. Fire medlemsstater (BE, EL, ES og PT) har enten ikke vedtaget planer eller kun vedtaget og forelagt nogle planer. I alt har

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

[4] Se http://water.europa.eu og navnlig http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd.

Kommissionen modtaget 124 vandområdeplaner (ud af de forventede 174). 75 % af dem vedrører grænseoverskridende vandområder[5].

I Belgien har regionen Flandern, hovedstadsregionen Bruxelles og forbundsregeringen (som er ansvarlig for kystvande) vedtaget planer. Planerne for regionen Vallonien afventes. I Spanien er vandområdeplanerne for Tinto Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate og Cuencas Mediterraneas Andaluzas blevet godkendt, men ikke forelagt, og kun planen for vandområdedistriktet Catalonia er blevet vedtaget og forelagt. Portugal og Grækenland har endnu ikke vedtaget eller forelagt planer.[6]



Figur 2[7]: Status for vedtagelse af vandområdeplaner: GRØN - vedtaget. RØD – ikke vedtaget eller delvist vedtaget.

Forsinkelserne i vedtagelsen af vandområdeplaner i den første cyklus i nogle medlemsstater har betydning for den anden gennemførelsescyklus i de pågældende medlemsstater og i andre lande, de deler afstrømningsområder med.

5. KOMMISSIONENS RESULTATER: CENTRALE BUDSKABER OG ANBEFALINGER

5.1. Vil målet om god tilstand inden 2015 blive nået?

Vandrammedirektivets mål om god tilstand er nødvendigt for at sikre, at der på lang sigt er adgang til tilstrækkeligt vand af god kvalitet. Hvis der opnås god tilstand for alle

5 Norge gennemfører vandrammedirektivet som en del af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde inden for den tidsplan, der er fastlagt heri. Norge har derfor vedtaget ni pilotvandområdeplaner.

6 Domstolen har afsagt dom mod Belgien, Grækenland og Portugal på grund af deres manglende vedtagelse og forelæggelse af planer. En dom mod Spanien verserer. Det drejer sig om følgende sager: Grækenland - C-297/11, Belgien - C-366/11 og Portugal - C-223/11.

7 Der findes en opdateret oversigt på http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm.

vandområder, kan vandøkosystemerne genoprettes og levere de økosystemtjenester, der er nødvendige for at støtte liv og økonomisk aktivitet, der afhænger af vand.

I henhold til vurderingen af vandområdeplanerne forventes fremskridt hen imod opfyldelsen af målet, men god tilstand vil ikke blive opnået inden 2015 for en betydelig del af vandområderne. Der er flere grunde til dette. Kommissionen udpeger i sin vurdering af vandområdeplanerne[8] de væsentligste hindringer i hver medlemsstat og understreger, at hydromorfologisk belastning, forurening og overindvinding stadig er de alvorligste belastninger for vandmiljøet.

	Antal ms	**Antal vand-områder**	**% vandområder i god tilstand eller godt potentiale 2009**	**% vandområder i god tilstand eller godt potentiale 2015**	**Frem-skridt 2009-2015 i %**	**Ukendt tilstand i 2009 i %**[9]
Økologisk tilstand for overfladevand	21[10]	82684	43	53	10	15
Kemisk tilstand for overfladevand	Oplysninger ikke tilstrækkelige til at fastlægge basislinje for 2009[11]					40
Kvantitativ tilstand for grundvand[12]	24	5197	85	92	7	6
Kemisk tilstand for grundvand[12]	24	5197	68	77	9	3

Kilde: Rapporter fra medlemsstaterne, 2012.

De oplysninger, der fremlægges i vandområdeplanerne vedrørende den kemiske tilstand for overfladevand, er ikke tilstrækkeligt klare til at fastlægge en basislinje for 2009. Vandområdernes kemiske kvalitet er blevet betydeligt bedre i de sidste 30 år, men situationen med hensyn til de prioriterede stoffer, der er omhandlet i vandrammedirektivet, er under målene. For en stor andel af overfladevandområderne er den kemiske tilstand rapporteret som ukendt. De første vandområdeplaner viser desuden forskellige grader af gennemførelse af direktiv 2008/105/EF om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, og det er derfor vanskeligt at sammenligne vurderingen af kemisk tilstand mellem de forskellige medlemsstater.

Vandrammedirektivet anerkender, at opnåelse af god tilstand kan tage længere tid i nogle vandområder. Det giver derfor medlemsstater mulighed for at påberåbe sig en undtagelse på grund af de naturlige forhold i vandområdet og forlænge fristen til 2027 eller senere[13].

Fristen for opnåelse af god tilstand kan også forlænges, hvis det f.eks. er teknisk umuligt eller forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger at genoprette vandområdet til god

8 Se de ledsagende arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene.

9 ES, PT og EL er ikke inkluderet på grund af manglende vandområdeplaner.

10 Økologisk tilstand: Lande, der ikke har forelagt vandområdeplan, ikke har rapporteret om undtagelser eller har høj andel af områder med ukendt tilstand, er ikke inkluderet.

11 Kemisk tilstand: Mere end 40 % af overfladevandområderne er rapporteret som "ukendt kemisk tilstand", og for resten af vandområderne er vurderingen ikke sammenlignelig.

12 Tallene inkluderer ikke FI og SE, som har et meget stort antal små vandområder i god tilstand.

13 Artikel 4, stk. 4, litra c).

tilstand inden 2015[14]. Hvis undtagelser finder anvendelse, skal medlemsstaterne i henhold til vandrammedirektivet begrunde og forklare årsagerne i vandområdeplanerne. Dette betyder, at de skal forklare baggrunden for evalueringen af de naturlige forhold, de uforholdsmæssige udgifter og/eller den tekniske uigennemførlighed, og hvordan de vil arbejde hen imod målet om god tilstand. Denne begrundelse er central for beslutningsprocessens gennemsigtighed og ansvarlighed.

Alt for ofte anvendes undtagelser i vandområdeplanerne til at begrunde den eksisterende anvendelse og forvaltning af vandområder uden en egentlig plan for opnåelsen af målene i vandrammedirektivet.

Anbefalinger til medlemsstaterne:

– *De hindringer, der har forhindret gennemførelsen i den første cyklus, bør vurderes, og der bør iværksættes foranstaltninger for at overvinde dem i den anden cyklus.*

– *Ambitionsniveauet bør hæves ved at iværksætte foranstaltninger for at opnå god tilstand. Hvis der er usikkerhed om effektiviteten, iværksættes der "no-regret"-foranstaltninger.*

5.2. Overvågning og vurdering: robust viden for at træffe informerede beslutninger

Robust overvågning og metoder til omfattende vurdering af tilstanden for vandområder er afgørende for sund vandforvaltning. Omkostningerne til overvågning er betydeligt lavere end de omkostninger, der er forbundet med uhensigtsmæssige beslutninger.

Vandrammedirektivet omhandler overvågningsprogrammer, der kan tilpasses, og som kan bruges til at prioritere overvågning de steder, hvor den er mest påkrævet. Intelligente overvågningsprogrammer bør indgå som et integreret element ved udviklingen af det dokumentationsmateriale, der ligger til grund for udformningen og gennemførelsen af foranstaltninger. I mange overvågningsprogrammer fremgår det ikke tydeligt, om og hvordan oplysninger om karakterisering og belastninger anvendes i videreudviklingen af vandområdeplaner.

De oplysninger, der er fremlagt for Kommissionen, påviser tydelige mangler i overvågningen. De viser, at omkring 15 % af overfladevandområderne i EU er i ukendt økologisk tilstand, og 40 % er i ukendt kemisk tilstand. I nogle medlemsstater er den økologiske og kemiske vandtilstand ukendt for mere end 50 % af vandområderne. Der kræves en målrettet indsats.

Økologisk tilstand som defineret i vandrammedirektivet er et udtryk for kvaliteten af de med overfladevandet forbundne vandøkosystemers struktur og funktion. Den interkalibrering, der er beskrevet i vandrammedirektivet, har sammenlignet de metoder, som medlemsstaterne har anvendt til at vurdere den økologiske tilstand, med henblik på at sikre, at de er i overensstemmelse med vandrammedirektivets definitioner, som sikrer resultaternes sammenlignelighed på tværs af medlemsstaterne. Dette har fremmet en betydelig udveksling af oplysninger, som har givet lande med mindre erfaring med vurdering af økologisk tilstand mulighed for at udnytte andres viden.

Trods betydeligt fremskridt er der i visse lande væsentlige mangler i forbindelse med udviklingen og anvendelsen af vurderingsmetoder. Interkalibreringen er i mange tilfælde

[14] Artikel, 4, stk. 4, 5 og 7.

blevet gennemført på et rent videnskabeligt plan og ikke anvendt til vandforvaltning. Manglerne er betydelige, hvad angår overgangsvande og kystvande, og hvad angår biologiske vurderingsmetoder, der tager hensyn til hydromorfologisk belastning, som er den belastning, der primært forhindrer vandområder i at opnå god økologisk tilstand.

Vurderingen af kemisk tilstand påviser en ukendt tilstand for en stor andel af vandområderne. Den kemiske overvågning er utilstrækkelig i mange medlemsstater, hvor ikke alle prioriterede stoffer overvåges, eller hvor kun et begrænset antal vandområder overvåges.

Anbefalinger til medlemsstaterne:

– *Overvågnings- og vurderingsværktøjerne bør forbedres og udvides for at opnå et statistisk robust og omfattende billede af tilstanden for vandmiljøet, som kan anvendes i den fremtidige planlægning.*

5.3. Retlig ramme og styring

En robust retlig ramme og hensigtsmæssige styringsstrukturer er nødvendige forudsætninger for vellykket integreret forvaltning af vandområder.

Vandrammedirektivet indførte et nyt fokus for vandforvaltningen ved at centrere den integrerede tilgang til vandforvaltning i vandløbsoplande omkring beskyttelse af vandmiljøet og økologiske mål. Med henblik herpå forventedes en tilpasning af den nuværende retlige ramme og vandforvaltningsstruktur.

Selv om fremskridtet har været betydeligt, er dette ikke sket i de fleste medlemsstater, hvor status quo er blevet fortsat. Vandrammedirektivets miljømål er tilsyneladende blevet indført som yderligere mål, men er reelt ikke blevet integreret i politiske beslutninger.

Hensigtsmæssig koordinering af beslutningerne på tværs af sektorer er afgørende. Beslutninger vedrørende økonomiske aktiviteter, der ikke tager hensyn til den nuværende og fremtidige tilgængelighed af vandressourcer, kan give grobund for ubæredygtig praksis, f.eks. overudnyttelse af ressourcer, som vil få negative konsekvenser for miljøet, befolkningen og andre økonomiske sektorer. Med vedtagelsen af vandrammedirektivet forventes medlemsstaterne at integrere foranstaltninger, der omhandler alle vandanvendelser, i vandområdeplanerne og sikre sammenhæng mellem vandområdeplanerne og andre værktøjer til fysisk planlægning. Med vandrammedirektivet er man også gået fra traditionelle anvendelsesbaserede tilgange til en mere integreret tilgang, og dette bør afspejles i selve styringen. Dette er sket i forskellige grader. I nogle tilfælde har man overdraget ansvaret for gennemførelsen af vandrammedirektivet til særlige enheder uden klar forbindelse til den daglige vandforvaltning eller feedback for de enkelte vandområder. Det medfører overlappende tilgange og i nogle tilfælde beslutninger og foranstaltninger, der ikke er forenelige med vandrammedirektivets mål.

Grænseoverskridende samarbejde og koordinering af gennemførelsesprocesserne er også afgørende for gennemførelsen af vandrammedirektivets princip om forvaltning på vandløbsoplandsniveau, især fordi grænseoverskridende vandområder dækker det meste af EU. Med vedtagelsen af vandrammedirektivet er der sket en væsentlig styrkelse og forbedring af det internationale samarbejde. Det har i nogle tilfælde udviklet sig fra en udveksling af oplysninger til fælles problemdiagnosticering og fælles beslutninger om grænseoverskridende foranstaltninger. Der er udarbejdet fælles vandområdeplaner for store grænseoverskridende vandområder, men bestræbelserne på at koordinere foranstaltningerne skal fortsættes.

Offentlig deltagelse og brugerdeltagelse i vandforvaltning er et andet centralt element, der blev indført med vandrammedirektivet. En proaktiv tilgang kan sikre optimale beslutninger, der bedre kan accepteres og gennemføres blandt brugerne. Gennemsigtighed med hensyn til resultaterne af høringsprocesserne er et andet vigtigt element, og der er gode eksempler i den henseende.

Anbefalinger til medlemsstaterne:

– *Konsolideringen af integreret tværvidenskabelig vandforvaltning bør fortsættes. Der bør udvikles løsninger, som på lang sigt skaber en balance mellem miljøbeskyttelse og bæredygtig økonomisk udvikling, og de retlige og administrative tilgange bør om nødvendigt tilpasses.*

– *Der bør tidligt i processen med udarbejdelse af vandområdeplaner ske en koordinering med lande i fælles vandområder med henblik på at vedtage og gennemføre grænseoverskridende foranstaltninger.*

– *Berørte parter og myndigheder bør fra begyndelsen inddrages i den gennemsigtige planlægningsproces.*

5.4. Integration af kvantitative og kvalitative aspekter i vandforvaltning

Sund vandforvaltning bør omfatte kvantitative og kvalitative aspekter: Vandrammedirektivets mål kan kun opfyldes, hvis der er nok rent vand til vandøkosystemerne. Den økologiske vandstrømning skal derfor kunne understøtte den økologiske tilstand og sikre tilgængeligheden af vand til forskellige formål. Relevansen af problemer med vandmængden anerkendes i forbindelse med mange vandområder i Europa. Vandområdeplaner beskriver foranstaltninger vedrørende vandknaphed og tørkeproblemer, som forventes at blive forværret af indvirkningerne af klimaændringer[15]. Der er dog en række mangler i vandområdeplanerne med hensyn til kvaliteten og tilgængeligheden af datasæt og med hensyn til sammenhængende foranstaltninger.

Der findes oplysninger om indvirkningerne af klimaændringer i en række vandområdeplaner, men i de fleste tilfælde påvirker dette ikke valget af foranstaltninger. Efter planen vil dette problem blive behandlet grundigere i næste cyklus af vandområdeplaner.

Forvaltning af oversvømmelsesrisici er en naturlig del af integreret vandforvaltning, og problemer vedrørende oversvømmelse nævnes derfor i vandområdeplanerne i hele EU, især som begrundelse for omfattende forandring af vandområder. Den anden cyklus af vandområdeplaner skal koordineres med de første planer for styring af oversvømmelsesrisici.

Anbefalinger til medlemsstaterne:

– *Der bør anvendes økologiske vandstrømninger, der sikrer, at myndigheder og brugere ved, hvor meget vand og hvilken vandstrømning der kræves for at opfylde målet om god økologisk tilstand.*

– *Datasæt om vandmængder, vandtilgængelighed og efterspørgselsprognoser bør forbedres med henblik på at udvikle sammenhængende og effektive foranstaltninger.*

[15] Meddelelse om nyvurdering af strategien for indsatsen mod vandknaphed og tørke.

– *Overvejelser vedrørende klimaændringer bør integreres i vandområdeplanerne.*

– *Udformning af og høring om planer for styring af oversvømmelsesrisici bør koordineres med den anden cyklus af vandområdeplaner for at sikre sammenhæng.*

5.5. Betydningen af lovgivningen før vandrammedirektivet for opfyldelsen af vandrammedirektivets mål

Inden vandrammedirektivet var EU's vandpolitik vedrørende vigtige belastninger af vandmiljøet omhandlet i direktivet om rensning af byspildevand og nitratdirektivet[16]. Disse direktiver sikrer vandbeskyttelse med hensyn til belastningen fra næringsstoffer, der udledes af landbruget og byområder, og bidrager fortsat til opfyldelsen af vandrammedirektivets mål.

Gennemførelsen af nitratdirektivet er forholdsvist langt fremme i de gamle medlemsstater (EU-15), men den er betydeligt bagud i de medlemsstater, der har tiltrådt EU siden (EU-12), og som nyder godt af overgangsperioder. Manglende finansiel støtte og effektiv planlægning er de væsentligste flaskehalse.

I henhold til den seneste rapport[17] i medfør af direktivet om rensning af byspildevand var der indført kloaksystemer for 99 % af den samlede forurenende belastning i EU-15 og for 65 % af den samlede belastning for EU-12. Sekundær rensning var indført for 96 % af belastningen i EU-15 og for 48 % af belastningen i EU-12. Yderligere rensning fandt sted for 89 % af belastningen i EU-15 og for 27 % af belastningen i EU-12. Tilgængeligheden af ressourcer til at dække investeringerne er stadig en flaskehals i denne henseende. Omkostningseffektive tekniske løsninger bør derfor fremmes.

Forurening fra industrielle emissioner er omhandlet i direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening[18]. Den seneste rapport om gennemførelsen af dette direktiv viser, at emissionsgrænseværdierne for mange godkendelser ikke var i overensstemmelse med de bedste tilgængelige teknikker eller tog tilstrækkeligt hensyn til vandmiljøet, selv om dette direktiv har sikret en betydelig strømlining af miljølovgivningen for industrien i mange medlemsstater.

Anbefalinger til medlemsstaterne:

– *Indsatsprogrammerne og udpegelsen af sårbare zoner i medfør af nitratdirektivet bør styrkes. Overensstemmelsesgraden for spildevandsrensning bør forbedres ved at udarbejde tilstrækkelige investeringsplaner og sikre, at emissionsgrænseværdierne er i overensstemmelse med de bedste tilgængelige teknikker.*

---

16 Rådets direktiv 91/271/EØF om rensning af byspildevand (EFT L135 af 30.5.1991) og Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375 af 31.12.1991).

17 6th Commission summary on the Implementation of the Urban Waste Water Treatment Directive (arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEC(2011)1561 final (referenceårene 2007/2008)).

18 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT L 24 af 29.1.2008, s. 8-29). Erstattes af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) med virkning fra den 7. januar 2014. Se http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/key_impl.htm..

5.6. Fremme af rationel anvendelse gennem hensigtsmæssig prissætning for vand

Gennemsigtighed i form af tilstrækkelige oplysninger om vandomkostningerne er grundlaget for udviklingen af prissætningspolitikker, der giver brugerne passende tilskyndelse til en effektiv anvendelse af vandressourcerne i overensstemmelse med vandrammedirektivet. Der er dog indtil videre kun gjort begrænset fremskridt med hensyn til gennemførelsen af gennemsigtige prissætningspolitikker.

Effektiv anvendelse af vand kræver, at den anvendte vandmængde måles. Faste satser, afgifter, der afhænger af det kunstvandede område, eller fælles regninger for flere brugere tilskynder næppe til bæredygtig anvendelse af vand. I nogle medlemsstater er måling af vandforbruget inden for visse sektorer, f.eks. landbruget eller private husstande, ikke gennemført fuldt ud.

Fuld omkostningsdækning ved forsyningspligtydelser, herunder kapitalomkostninger, sikrer, at investeringerne er bæredygtige på lang sigt. Omkostningsdækning skal også omfatte miljø- og ressourceomkostninger, idet alle eksterne omkostninger, der opstår ved anvendelse og bortskaffelse af vand, nødvendigvis også skal dækkes. Omkostningerne til forsyningspligtydelser bør dækkes ud fra forureneren betaler-princippet[19].

Der er enkelte medlemsstater, der har gennemført gennemsigtig omkostningsdækning for miljø- og ressourceomkostninger. Omkostningsdækning gennemføres i større eller mindre omfang for private husstande og industrien. For landbruget opkræves betaling for vand kun i begrænset omfang i mange områder.

Vurderingen af vandområdeplanerne påviser den ringe kvalitet af vurderingen af omkostninger og fordele. En målrettet forbedring på dette område og fastlæggelse af en fælles metode til beregning af omkostningerne (herunder miljø- og ressourceomkostninger) og fordelene (herunder økosystemtjenester) er nødvendig. Ellers vil det hverken være muligt at sikre gennemførelsen af effektive prissætningspolitikker eller undgå uforholdsmæssige og uhensigtsmæssige foranstaltninger.

Anbefalinger til medlemsstaterne:

– *Det bør sikres, at prissætningspolitikkerne for vand er gennemsigtige og retfærdige, og de bør baseres på forbrugsmåling.*

– *Costbenefitanalysen bør forbedres med henblik på at sikre omkostningsdækning.*

5.7. Finansiering af foranstaltninger

Medlemsstaternes indsatsprogrammer indeholder forskellige instrumenter (retlige, administrative, tekniske, infrastrukturrelaterede, uddannelsesrelaterede osv.) og kan finansieres på forskellige måder. Det offentlige budget forventes at dække en del af foranstaltningerne, men også private operatører forventes at bidrage til finansieringen, f.eks. via bestemmelserne om omkostningsdækning. Europæiske fonde – strukturfondene, Samhørighedsfonden eller midlerne fra den fælles landbrugspolitik – kan også bidrage til finansieringen af visse foranstaltninger under vandrammedirektivet.

[19] Kommissionen har indledt overtrædelsesprocedurer mod ni medlemsstater, som har gennemført en snævrere fortolkning af forsyningspligtydelser, således at de kun omfatter drikkevand og vandrensning.

Kommissionens forslag til en ny Life-forordning 2014-2020 omfatter mulighed for at samfinansiere projekter, der integrerer forskellige EU-fonde og andre finansieringskilder i et fælles stort projekt, der har til formål at gennemføre foranstaltninger under vandrammedirektivet.

Kommissionens forslag til samhørighedspolitikken for 2014-2020 er baseret på centrale elementer i vandrammedirektivet, idet den foreslår anvendelse af samhørigheds- og strukturfonde i vandsektoren som forudgående betingelser. Samhørighedspolitik giver mulighed for at forene vandforvaltningsbehov og gennemførelse af vandpolitikken.

Beslutninger om finansiering skal stemme overens med de prioriteter, der fremgår af vandområdeplanerne. De fleste af vandområdeplanerne indeholder ikke præcise oplysninger om, hvad det vil koste at gennemføre foranstaltningerne, og hvordan de vil blive finansieret. Finansieringsordningerne og tilgængeligheden af midler skal angives, når foranstaltningerne vælges. Ellers er det usikkert, om foranstaltningerne kan gennemføres.

Anbefalinger til medlemsstaterne:

– *Beslutninger om finansiering (herunder EU-fonde) bør afstemmes med de prioriteter og foranstaltninger, der er beskrevet i vandområdeplanerne, herunder opfyldelsen af kravene i EU's vandlovgivning.*

– *Foranstaltningernes omkostninger, de ansvarlige myndigheder og de parter, der bærer omkostningerne, bør angives i vandområdeplanerne og indsatsprogrammerne.*

5.8. Integration med andre politikker

Planlægning af arealanvendelse, landbrug, byudvikling, vandkraft, sejlads og oversvømmelsesbeskyttelse kan alt sammen have betydelig indvirkning på vandressourcerne. Processen vedrørende vandområdeplaner er en unik lejlighed til at samarbejde med disse sektorer og udvikle en ramme, hvori disse aktiviteter kan gennemføres på en bæredygtig måde. Gennemførelsen af vandrammedirektivet kræver, at de vandpolitiske mål integreres i udviklingen og planlægningen af økonomiske aktiviteter, der er afhængige af vand.

Mere end 90 % af de vurderede vandområdeplaner tilkendegiver, at landbruget i betydelig grad belaster vandområderne, herunder via udledning fra diffuse kilder eller punktkilder af organiske stoffer, næringsstoffer eller pesticider samt hydromorfologisk belastning.

Selv om indsatsprogrammerne beskriver en lang række tekniske og ikke-tekniske foranstaltninger eller økonomiske instrumenter, er vigtige elementer udeladt (omfang, tidsplaner og finansiering). Generelt beskriver vandområdeplanerne ikke en målrettet indsats for at afhjælpe belastningerne fra landbruget eller tilfredsstillende inddragelse af landbrugerne i processen i forbindelse med vandrammedirektivet[20]. Der er desuden ikke mange detaljer om, hvordan de muligheder, som programmerne for udvikling af landdistrikterne tilbyder, udnyttes.

Kommissionens forslag til reformen af den fælles landbrugspolitik[21] indeholder en række elementer, der i væsentlig grad kan forbedre samspillet mellem landbrugs- og vandpolitikken.

[20] Se på GD ENV's websted på alle EU-sprog: "Retningslinjer til forvaltninger om tydelige og gennemsigtige landbrugsforanstaltninger i henhold til VRD på bedrifterne" og "Integrering af vandrelaterede hensyn i bedriftsrådgivningstjenester En idéhåndbog til myndigheder".

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

De omfatter tilføjelse – under visse betingelser – af vandrammedirektivet til krydsoverensstemmelse, styrkelse af miljøvenligheden i den fælles landbrugspolitiks første søjle og et programmeringssystem med en politik for udvikling af landdistrikterne, der udtrykkeligt udpeger effektiv brug af vand og vandforvaltning som underprioriteter, der omhandles i programmer for udvikling af landdistrikterne.

Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, om nye projekter og forandringer af vandområder fastlægger de forhold, hvorunder vandbeskyttelse kan vejes op mod økonomisk udvikling. Denne artikel gør nye forandringer afhængige af de specifikke begrundelser i vandområdeplanen. Ud af de 116 vurderede planer, som henviser til undtagelser, henviser kun 12 planer til projekter, der hører under artikel 4, stk. 7. Det er klart, at der er flere projekter, planlagte og igangværende, som sandsynligvis vil medføre en forværring af vandområdernes tilstand, men disse nævnes ikke i vandområdeplanerne.

Den manglende henvisning til nye projekter og programmer i de fleste vandområdeplaner viser, at man ikke har udnyttet mulighederne for bæredygtig udvikling af økonomiske aktiviteter inden for rammerne af reel integreret vandforvaltning.

I forbindelse med artikel 4, stk. 7, bør opmærksomheden navnlig rettes mod udvikling af vandkraft. Den betydelige indvirkning af vandkraft på miljøet skal vurderes i tilstrækkelig grad. Renovering og udvidelse af eksisterende anlæg bør prioriteres frem for nye projekter, som bør støttes af en strategisk vurdering på vandområdeniveau og valg af optimale placeringer, hvad angår energiproduktion og mindste indvirkning på miljøet[22].

Sejlads på indre vandveje kan ligeledes have en skadelig indvirkning på vandmiljøet, selv om dette potentielt er en miljøvenlig transportform. Der er udviklet omfattende vejledninger inden for rammerne af den fælles gennemførelsesstrategi og andre processer[23], som bør udnyttes for at sikre, at sejlads på indre vandveje udvikles på en bæredygtig måde, der ikke hindrer opfyldelsen af vandrammedirektivets mål.

Belastninger på land påvirker havmiljøets tilstand. De foranstaltninger, der iværksættes inden for rammerne af vandområdeplanerne, vil medvirke til at opnå god tilstand som fastlagt i havstrategirammedirektivet[24]. I henhold til havstrategirammedirektivet skal der udformes et indsatsprogram inden 2015. Dette kunne med fordel koordineres med de vandområdeplaner, der udarbejdes i den anden cyklus inden 2015.

Anbefalinger til medlemsstaterne:

– *Processen i forbindelse med vandområdeplanerne bør udnyttes til at skabe en klar ramme for udviklingen af økonomiske aktiviteter, som er afhængige af vand.*

---

22 CIS Policy Paper on WFD and Hydromorphological pressures. Recommendations for better policy integration (2006). http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/hydromorphology/hydromorphology/_EN_1.0_&a=d

23 Ibidem; se også fælleserklæringen om sejlads på indre vandveje og et bæredygtigt miljø i Donau (2007), Platina-projektet: Good Practice Manual on Sustainable Waterway Planning (2011) og Kommissionens vejledning om "Sustainable inland waterway development and management in the context of EU nature legislation" (2012).

24 Direktiv 2008/56/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger, EUT L 164 af 25.6.2008.

– *Samarbejdet med landbruget om udviklingen af indsatsprogrammer bør forbedres for at sikre gennemførlighed og accept. Bedriftsrådgivningsordningen bør spille en proaktiv rolle, og mulighederne under programmerne for udvikling af landdistrikterne bør udnyttes.*

– *Frivillige foranstaltninger bør afstemmes med obligatoriske foranstaltninger inden for landbruget med henblik på at fastlægge en solid basislinje for programmerne for udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse for vandrelaterede krav. Der bør anvendes fleksible tiltag til naturlig vandbinding.*

– *Programmer, planer og projekter, der påvirker vandmiljøet (f.eks. sejlads, vandkraft eller oversvømmelsesbeskyttelse) bør koordineres og angives i vandområdeplanerne.*

6. KONKLUSION

- Der er ydet en betydelig indsats for at forberede og udarbejde vandområdeplanerne. Vores viden om tilstanden for EU's vandområder og de aktiviteter, der påvirker dem, er bedre end nogensinde før. Kommissionens vurdering viser dog, at der bør ydes en mere målrettet indsats for at opfylde vandrammedirektivets mål i cyklusserne for 2015, 2021 og 2027.

- Der er gode eksempler på gennemførelse af alle aspekter af vandrammedirektivet. Medlemsstater, der er bagud med hensyn til godkendelse og gennemførelse af deres vandområdeplaner, har derfor mulighed for at lære af andres erfaringer og derved indhente deres forsinkelser.

- Gennemførelsen bør sikre, at vandforvaltning baseres på en bedre forståelse af de væsentligste risici og belastninger i et vandområde, der tager udgangspunkt i effektiv overvågning. Dette vil resultere i omkostningseffektive tiltag, som kan sikre en bæredygtig forsyning af vand til mennesker, virksomheder og natur.

- Kommissionen vil fortsat tilstræbe og fremme et frugtbart uformelt samarbejde med medlemsstaterne og de berørte parter inden for rammerne af den fælles gennemførelsesstrategi.

- Kommissionen vil også bilateralt følge op på medlemsstaternes gennemførelse af de anbefalinger, der gives i denne gennemførelsesrapport og i ledsagedokumenter, og samtidig håndhæve vandrammedirektivets bestemmelser i nødvendigt omfang.

- Resultaterne i denne rapport er blevet anvendt som udgangspunkt for de politiske forslag, Kommissionens har fremsat i sin meddelelse om strategien for beskyttelse af Europas vandressourcer, og vil blive drøftet yderligere inden for rammerne af den fælles gennemførelsesstrategi.