EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.11.2012
COM(2012) 670 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG)

Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten

(Text av betydelse för EES)

{SWD(2012) 379 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG)

Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

När ramdirektivet för vatten[1] (vattendirektivet) antogs år 2000 infördes nya och ambitiösa mål för att skydda och återställa akvatiska ekosystem, i syfte att garantera en hållbar användning av vatten för människor, företag och natur på lång sikt. De viktigaste principerna för en integrerad förvaltning av avrinningsområden har därmed införlivats i ett juridiskt bindande instrument, vilket också har fört in ekonomiska och ekologiska perspektiv i vattenförvaltningen.

Vattendirektivet innehåller ett program och en tidsplan som innebär att medlemsstaterna senast 2009 ska utarbeta förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. Planerna bör innehålla alla åtgärder som ska vidtas i avrinningsdistriktet för att uppnå målen i vattendirektivet.

Sedan 2001 har det pågått ett informellt samarbete inom den gemensamma genomförandestrategin, under ledning av medlemsstaternas vattendirektörer och kommissionen och där alla berörda parter deltar, som ska underlätta genomförandet av vattendirektivet. Den gemensamma genomförandestrategin har mynnat ut i vägledningsdokument och ett stort antal policydokument och är en värdefull plattform för utbyte av erfarenheter och bästa metoder.

Denna genomföranderapport från kommissionen följer av kravet i artikel 18 i vattendirektivet och bygger på kommissionens bedömning av medlemsstaternas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. Den åtföljs av arbetsdokument från kommissionens avdelningar som innehåller en ingående bedömning av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. Den utgör också underlag för kommissionens meddelande *Strategi för att skydda Europas vattenresurser*.

2. DE VIKTIGASTE PUNKTERNA I VATTENDIREKTIVET

Vattendirektivets huvudmål är att senast 2015 uppnå god status för alla vattenförekomster. Detta omfattar målen om god ekologisk och kemisk status för ytvatten och god kvantitativ och kemisk status för grundvatten.

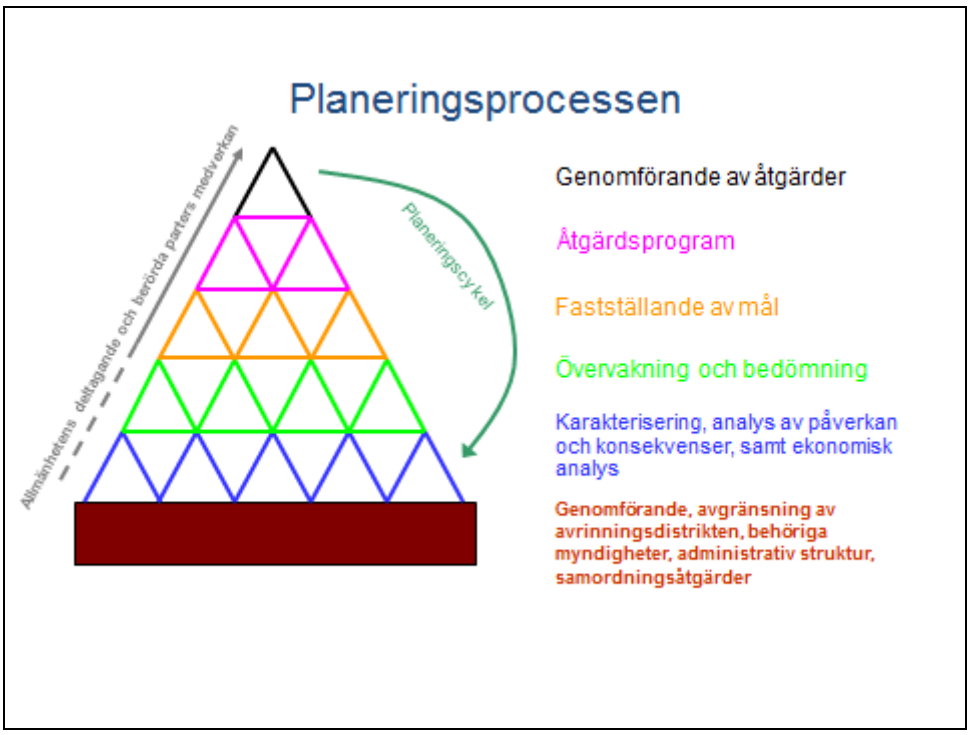
Det viktigaste instrumentet för genomförandet av vattendirektivet är förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten och de tillhörande åtgärdsprogrammen. Planeringsprocessen börjar med genomförandet och de administrativa arrangemangen, följt av karakteriseringen av avrinningsdistrikten[2], övervakningen och bedömningen av status, fastställandet av mål, och slutligen åtgärdsprogrammen och genomförandet av dem. Övervakningen och utvärderingen av åtgärdernas effektivitet ger viktig information som knyter ihop planeringscyklerna med varandra. Åtgärdsprogrammen används för att ta itu med konstaterad påverkan, för att på så sätt göra det möjligt för avrinningsområdet/vattenförekomsten att uppnå god status.

---

1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område; kompletterat av direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring och direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område.

2 Detta omfattar analys av påverkan och konsekvenser, ekonomisk analys, avgränsning av vattenförekomster, fastställande av typologi- och referensvillkor för ytvattenförekomster samt underlag för bedömning av ekologisk status.

En förutsättning för att få en kraftfull planeringsprocess och adekvata och tillförlitliga förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten är att alla mellanliggande steg genomförs på ett bra sätt. Om man till exempel förbiser en betydande påverkan under konsekvensanalysen kommer övervakningen troligtvis inte att vara utformad för att bedöma den och åtgärdsprogrammen inte innehålla åtgärder för att ta itu med den.



Figur 1: Schematisk översikt över planeringsprocessen enligt vattendirektivet

3. BEDÖMNINGEN AV FÖRVALTNINGSPLANERNA FÖR AVRINNINGSDISTRIKTEN

Bedömningen av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten bygger på medlemsstaternas rapportering som består av de offentliggjorda planerna och medföljande dokumentation[3] samt den elektroniska rapporteringen genom vatteninformationssystemet för Europa (WISE)[4]. Bedömningen av planerna är en komplicerad uppgift som bland annat involverar omfattande information på 21 språk.

Kommissionens bedömning blir lika korrekt som medlemsstaternas rapportering. Kommissionen är medveten om att rapporteringen utgör en omfattande uppgift för medlemsstaterna, särskilt den elektroniska rapporteringen i WISE. Det finns exempel på mycket god rapportering men även fall där det funnits luckor eller motstridiga uppgifter i rapporteringen.

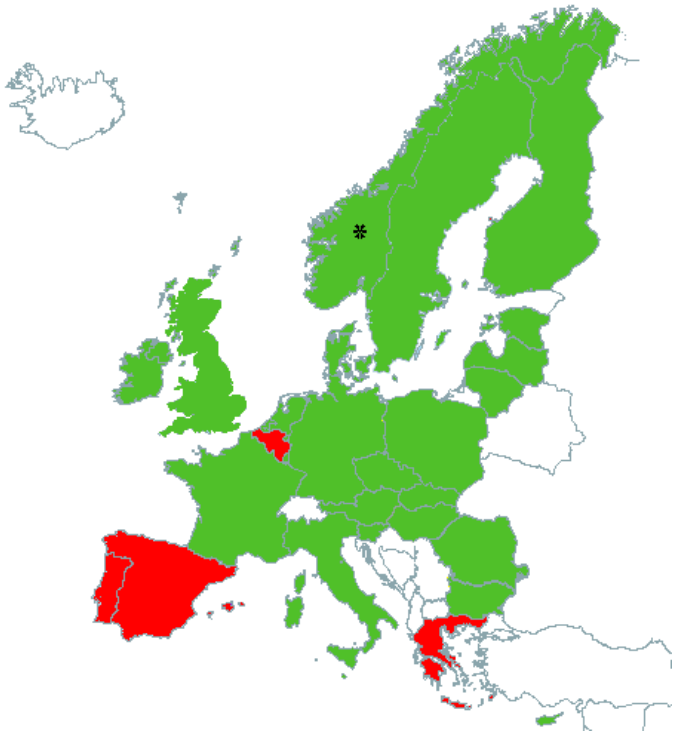
[3] Se http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps.

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

4. LÄGESBESKRIVNING FÖR ANTAGANDE OCH RAPPORTERING AV FÖRVALTNINGSPLANERNA FÖR AVRINNINGSDISTRIKTEN

Av medlemsstaterna är det 23 stycken som har antagit och rapporterat in alla sina planer. Fyra medlemsstater (Belgien, Grekland, Spanien och Portugal) har antingen inte antagit några planer alls eller endast antagit och rapporterat in vissa planer. Totalt sett har kommissionen mottagit 124 förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten (av de förväntade 174). Av dessa gäller 75 % gränsöverskridande avrinningsområden[5].

I Belgien har planer antagits för regionen Flandern, huvudstadsregionen Bryssel och den federala regeringen (som ansvarar för kustvatten). Kommissionen väntar fortfarande på planerna från regionen Vallonien. I Spanien har förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten i Tinto Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate och Cuencas Mediterraneas Andaluzas antagits men inte rapporterats in. Där är det bara planen för avrinningsdistriktet i Katalonien som både har antagits och rapporterats in. I Portugal och Grekland har det inte antagits eller rapporterats in några planer ännu[6].



Figur 2[7]: Läget när det gäller antagandet av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten: GRÖN – antagits. RÖD – inte antagits eller delvis antagits.

Förseningarna med att anta första cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten i vissa medlemsstater har haft konsekvenser för den andra genomförandecykeln, både inom den berörda medlemsstaten och för andra länder som de delar tillrinningsområden med.

---

5 Norge genomför vattendirektivet inom ramen för EES-avtalet, enligt det tidsschema som anges där. Norge har därför antagit nio förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten på pilotstadiet.

6 Domstolen har fällt Belgien, Grekland och Portugal för att de inte har antagit och rapporterat in sina planer. Spanien väntar fortfarande på sin dom. Målen är Grekland – C-297/11, Belgien – C-366/11 och Portugal – C-223/11.

7 En uppdaterad översikt finns på http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm.

5. KOMMISSIONENS IAKTTAGELSER: VIKTIGA BUDSKAP OCH REKOMMENDATIONER

5.1. Kommer målet om god status att uppnås till 2015?

Målet i vattendirektivet om att uppnå god status är nödvändigt för att det på lång sikt ska finnas tillräckligt med vatten av god kvalitet. Genom att uppnå god status i alla vatten får de akvatiska ekosystemen möjlighet att återhämta sig och tillhandahålla de ekosystemtjänster som behövs för att främja liv och ekonomisk verksamhet som är beroende av vatten.

Bedömningen av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten visar att det görs framsteg, men en betydande del av vattenförekomsterna kommer inte att uppnå god status till 2015. Det finns flera skäl till detta. Kommissionen[8] identifierar i sin bedömning av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten de största hindren i varje medlemsstat och betonar att hydromorfologisk påverkan, föroreningar och överutnyttjande är de största påfrestningarna på vattenmiljön.

	Antal med-lems-stater	**Antal vattenföre-komster**	**% vattenföre-komster med god status eller potential 2009**	**% vattenföre-komster med god status eller potential 2015**	**Fram-steg 2009–2015, i %**	**Okänd status 2009, i %[9]**
Ytvattnets ekologiska status	21[10]	82 684	43	53	10	15
Ytvattnets kemiska status	Uppgifterna är inte tillräckligt tydliga för att kunna fastställa referensscenariot för 2009[11]					40
Grundvattnets kvantitativa status[12]	24	5 197	85	92	7	6
Grundvattnets kemiska status[12]	24	5 197	68	77	9	3

Källa: Medlemsstaternas rapporter, 2012.

Uppgifterna om ytvattnets kemiska status i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten är inte tillräckligt tydliga för att det ska gå att fastställa ett referensscenario för 2009.

8 Se de medföljande arbetsdokumenten från kommissionens avdelningar.

9 Spanien, Portugal och Grekland finns inte med eftersom de inte har lämnat några förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten.

10 Ekologisk status: länder som inte har lämnat några förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten, inte åberopat något av undantagen eller som har en hög andel vattenförekomster med okänd status finns inte med.

11 Kemisk status: Mer än 40 % av ytvattenförekomsterna har okänd kemisk status och för resten av vattenförekomsterna är uppgifterna inte jämförbara.

12 Uppgifterna omfattar inte Finland och Sverige som har ett mycket stort antal mindre vattenförekomster med god status.

Vattenförekomsternas kemiska kvalitet har blivit betydligt bättre de senaste 30 åren men situationen för de prioriterade ämnen som fastställs i vattendirektivet når inte upp till målen. Rapporterna för en stor del av ytvattenförekomsterna saknar uppgift om kemisk status. Dessutom visar de första förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten att man kommit olika långt i genomförandet av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer, vilket gör det svårt att jämföra bedömningarna om kemisk status i medlemsstaterna.

I vattendirektivet konstateras att det kan ta längre tid att uppnå god status i vissa vattenförekomster. Därför kan medlemsstaterna åberopa ett undantag med anledning av vattenförekomstens naturliga förhållanden och förlänga tidsfristen till 2027 eller ännu längre[13].

Tidsfristen för att uppnå god status kan också förlängas om det till exempel är tekniskt omöjligt eller oproportionerligt dyrt att återställa vattenförekomsten till god status till 2015[14]. Vid tillämpning av undantagen ska medlemsstaterna enligt vattendirektivet motivera och förklara detta i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. Det innebär att de ska förklara hur de har kommit fram till sina bedömningar av naturliga förhållanden, oproportionerliga kostnader och/eller teknisk omöjlighet och hur de ska arbeta för att uppnå god status. Denna motivering är viktig för insynen och ansvarigheten i beslutsfattandet.

Alltför ofta används undantagen i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten för att rättfärdiga den befintliga vattenanvändningen och förvaltningen utan att det finns någon plan för att uppnå målen i vattendirektivet.

Rekommendationer till medlemsstaterna:

– *Ta reda på vilka hinder det har funnits för genomförandet under den första cykeln och vidta åtgärder för att övervinna dem i den andra cykeln.*

– *Höj ambitionsnivån när det gäller att vidta åtgärder för att uppnå god status. Vidta ”no regret”-åtgärder om det råder osäkerhet kring effektiviteten.*

5.2. Övervakning och bedömning: gedigen kunskap för att fatta välgrundade beslut

Noggrann övervakning och bra metoder för en heltäckande bedömning av vattenförekomsternas status är viktiga delar i en god vattenförvaltning. Kostnaden för övervakning är mycket lägre än kostnaden för olämpliga beslut.

I vattendirektivet föreskrivs anpassningsbara övervakningsprogram som kan användas för att prioritera övervakning där behovet är som störst. Smarta övervakningsprogram bör användas vid uppbyggnaden av faktaunderlaget för utformningen och genomförandet av åtgärder. I många övervakningsprogram är det oklart om och hur informationen om karakterisering och påverkan används för att vidareutveckla förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten.

Av den information som rapporterats in till kommissionen framgår att det finns tydliga skillnader i övervakningen. Den visar att omkring 15 % av ytvattenförekomsterna i EU är av okänd ekologisk status och 40 % är av okänd kemisk status. I vissa medlemsstater är mer än

[13] Artikel 4.4 c.
[14] Artikel 4.4, 4.5 och 4.7.

50 % av vattenförekomsterna av okänd ekologisk och kemisk vattenstatus. Det krävs därför beslutsamma åtgärder.

I vattendirektivet definieras ekologisk status som ett uttryck för kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem. Med hjälp av vattendirektivets interkalibreringsförfarande har man jämfört medlemsstaternas metoder för bedömning av ekologisk status för att se till att de är förenliga med direktivets definitioner och att de möjliggör jämförelser mellan medlemsstater. Detta har lett till ett omfattande utbyte av information som har gjort att länder med mindre erfarenhet av att bedöma ekologisk status kan dra nytta av andras kunskap.

Trots betydande framsteg uppvisar vissa länder viktiga brister i utvecklingen och tillämpningen av bedömningsmetoder. Ofta har interkalibreringsförfarandet uppfattats som ett vetenskapligt förfarande som inte används inom vattenförvaltningen. Det finns betydande brister när det gäller vatten i övergångszon och kustvatten samt biologiska bedömningsmetoder som är känsliga för hydromorfologisk påverkan, vilket är den typ av påverkan som utgör det största hindret för att uppnå god ekologisk status i vattenförekomster.

Bedömningen av kemisk status visar att det finns en stor andel vattenförekomster med okänd status. Den kemiska övervakningen är bristfällig i många medlemsstater. Ofta övervakas inte alla prioriterade ämnen eller så övervakas endast ett begränsat antal vattenförekomster.

Rekommendationer till medlemsstaterna:

– *Förbättra och utveckla övervaknings- och bedömningsverktygen för att se till att det finns en statistiskt gångbar och heltäckande bild av den akvatiska miljöns status som kan användas vid den fortsatta planeringen.*

5.3. Rättlig ram och förvaltning

En kraftfull rättslig ram och lämpliga förvaltningsstrukturer är viktiga förutsättningar för en lyckad integrerad förvaltning av avrinningsdistrikten.

När vattendirektivet infördes hamnade vattenförvaltningen i nytt fokus, genom att den akvatiska miljön och de ekologiska målen sattes i centrum för en integrerad vattenförvaltning av avrinningsområden. Därför räknade man med att den befintliga rättsliga ramen och administrationen av vattenförvaltningen skulle komma att anpassas.

Det har visserligen gjorts betydande framsteg, men i de flesta medlemsstater är läget fortfarande oförändrat. Vattendirektivets miljömål tycks ha inkluderats som extra mål men inte riktigt integrerats i de politiska besluten.

Det är viktigt att samordna beslutsfattandet i olika sektorer på lämpligt sätt. Beslut om ekonomisk verksamhet där man inte tar hänsyn till den nuvarande och framtida tillgången på vattenresurser kan leda till ohållbara metoder, till exempel överutnyttjande av resurser, med negativa konsekvenser för miljö, befolkning och andra ekonomiska sektorer. Sedan vattendirektivet antogs förväntas medlemsstaterna i sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten ta med åtgärder som omfattar all vattenanvändning och se till att det råder samstämmighet mellan förvaltningsplanerna och andra verktyg för fysisk planering. Vattendirektivet innebar också ett avsteg från traditionella strategier baserade på

vattenanvändning till förmån för en mer integrerad strategi som bör återspeglas i förvaltningen. Detta har skett i varierande grad. I vissa fall har ansvaret för genomförandet av vattendirektivet förlagts till särskilda enheter utan tydliga förbindelser med den dagliga vattenförvaltningen eller återkoppling från de olika avrinningsområdena. Detta resulterar i överlappande strategier och i vissa fall är beslut och åtgärder inte förenliga med målen i vattendirektivet.

Gränsöverskridande samarbete och samordning av genomförandet är också viktigt när det gäller att genomföra vattendirektivets princip om förvaltning i enskilda avrinningsområden, särskilt med tanke på att det finns gränsöverskridande avrinningsområden i nästan hela EU. Sedan vattendirektivet antogs har det internationella samarbetet förstärkts och förbättrats väsentligt. Det har i vissa fall gått från att bara handla om informationsutbyte till att omfatta gemensamma problemdiagnoser och gemensamma beslut om gränsöverskridande åtgärder. Man har utarbetat gemensamma förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten i stora gränsöverskridande avrinningsområden men åtgärderna för att samordna åtgärderna måste fortsätta.

Allmänhetens och användarnas deltagande i vattenförvaltningen är en annan viktig del i vattendirektivet. En proaktiv strategi kan leda till optimala beslut som är mer accepterade och genomförs bättre i praktiken. Det är viktigt med öppenhet kring hur bedömningen av resultaten av samrådsförfarandet går till och det finns vissa goda exempel på detta.

Rekommendationer till medlemsstaterna:

– *Fortsätt arbetet med att bygga upp en integrerad tvärvetenskaplig vattenförvaltning. Försök att hitta lösningar där det råder balans mellan miljöskydd och hållbar ekonomisk utveckling på lång sikt och, vid behov, anpassa rättsliga och administrativa strategier.*

– *Samordna arbetet med att utarbeta förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten med länder i gemensamma avrinningsområden i ett tidigt skede, kom överens om och genomför gränsöverskridande åtgärder.*

– *Låt berörda parter och myndigheter vara med i planeringsprocessen redan från början och se till att det finns god insyn.*

5.4. Integrering av kvantitativa och kvalitativa aspekter i vattenförvaltningen

En god vattenförvaltning bör innehålla både kvalitativa och kvantitativa aspekter. Målen i vattendirektivet kan endast uppnås om det finns tillräckligt med rent vatten för de akvatiska ekosystemen. Därför är det ekologiska flödet nödvändigt för att främja ekologisk status och se till att det finns vatten för olika användningsområden. Vattenkvantitetens betydelse har konstaterats i många avrinningsområden i Europa. I förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten har man identifierat åtgärder för att ta itu med problemen med vattenbrist och torka som väntas förvärras av klimatförändringen[15]. Man har dock även identifierat brister i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten när det gäller kvaliteten och tillgången på dataset samt bristen på samstämmiga åtgärder.

[15] Meddelande om översynen av politiken för problemet med vattenbrist och torka i Europeiska unionen.

Några förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten innehåller information om klimatförändringens effekter men i de flesta fall påverkar detta inte valet av åtgärder. Det finns därför planer på att ta itu med detta mer ingående i nästa planeringscykel för förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten.

Hanteringen av översvämningsrisker är en viktig del av den integrerade vattenförvaltningen. Frågor som rör översvämning tas därför upp i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten i hela EU, framförallt som ett skäl för att kraftigt modifiera en vattenförekomst. Den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten kommer att behöva samordnas med de första planerna för hantering av översvämningsrisker.

Rekommendationer till medlemsstaterna:

– *Tillämpa ekologiska flödesregimer för att se till att myndigheter och användare vet hur mycket vatten och vilken flödesregim som behövs för att uppnå målet om god ekologisk status.*

– *Förbättra dataset om vattenkvantitet, vattentillgång och prognoser för efterfrågan för att kunna utveckla samstämmiga och effektiva åtgärder.*

– *Integrera klimatförändringshänsyn i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten.*

– *Samordna arbetet med att utarbeta planerna för hanteringen av översvämningsrisker, och samråden om dessa, med den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten för att se till att de är samstämmiga.*

5.5. Lagstiftningen som föregick vattendirektivet och dess betydelse för att uppnå vattendirektivets mål

Före vattendirektivet antog EU som ett led i sin vattenpolitik direktivet om rening av avloppsvatten och nitratdirektivet[16] för att itu med viktiga påfrestningar på den akvatiska miljön. Dessa direktiv hjälper till att skydda vattnet mot föroreningar i form av näringsämnen från jordbruk och stadsutveckling. De bidrar även till att uppnå målen i vattendirektivet.

Genomförandet av nitratdirektivet har kommit relativt långt i de gamla medlemsstaterna (EU-15). Det har dock inte kommit alls lika långt i de medlemsstater som anslöt sig efter 2004 (EU-12) och omfattas av övergångsperioder. De största problemen är bristen på finansiellt stöd och lämplig planering.

Den senaste rapporteringen[17] enligt direktivet om rening av avloppsvatten visar att det finns avloppssystem som kan ta hand om 99 % av den totala föroreningsmängden i EU-15 och 65 % av den totala föroreningsmängden i EU-12. Det finns sekundär rening för 96 % av föroreningsmängden i EU-15 och för 48 % av föroreningsmängden i EU-12. Det förekommer

[16] Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, EGT L 135, 30.5.1991, och rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket, EGT L 375, 31.12.1991.

[17] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar *6th Commission Summary on the Implementation of the Urban Waste Water Treatment Directive*, SEC(2011)1561 final, (*ej översatt till svenska*) (referensåren 2007/2008).

mer långtgående rening för 89 % av föroreningarna i EU-15 och för 27 % av föroreningarna i EU-12. Ett stort problem är fortfarande att det inte finns tillräckligt med resurser för att kunna göra de investeringar som krävs för att kunna uppfylla kraven. Därför bör man främja kostnadseffektiva, innovativa tekniska lösningar.

Föroreningar från industriutsläpp regleras i direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar[18]. Den senaste genomföranderapporten visar att även om direktivet har lett till en rejäl uppstramning av den industriella miljölagstiftningen i många medlemsstater så hade alltför många tillstånd utsläppsgränsvärden som inte var förenliga med bästa tillgängliga teknik eller erbjöd tillräckligt skydd av vattenmiljön.

Rekommendationer till medlemsstaterna:

– *Förbättra nitratdirektivets åtgärdsprogram och fastställandet av känsliga områden, förbättra efterlevnaden av bestämmelserna om avloppsrening genom att upprätta lämpliga investeringsplaner och se till att utsläppsgränsvärdena är förenliga med bästa tillgängliga teknik.*

5.6. Främjande av rationell användning genom adekvata vattenpriser

Utvecklingen av prispolitiken för vatten måste bygga på öppenhet i form av adekvat information om vattenkostnader och ge vattenförbrukarna tillräckliga incitament att använda vattenresurserna effektivt i enlighet med vattendirektivet. Hittills har det dock bara gjorts små framsteg när det gäller att genomföra en öppen prispolitik.

För en effektiv användning av vatten måste man mäta hur mycket vatten som används. Fasta avgifter, taxor som baseras på det bevattnade områdets storlek eller gemensamma fakturor för användarna ger sällan något incitament till en hållbar vattenanvändning. I vissa medlemsstater har mätningen av vattenförbrukningen inte genomförts fullt ut inom vissa sektorer, till exempel jordbruket eller hushållen.

Genom täckning av kostnaderna för vattentjänster, däribland kapitalkostnader, garanteras hållbara investeringar på lång sikt. Miljö- och resurskostnader är också en viktig del av kostnadstäckningen för att se till att externa effekter till följd av användningen och disponeringen av vatten täcks i tillräcklig utsträckning. Vidare bör kostnaderna för vattentjänster täckas utifrån principen att förorenaren betalar[19].

Det är mycket få medlemsstater som har genomfört en öppen kostnadstäckning av miljö- och resurskostnader. Kostnadstäckningen genomförs mer eller mindre i hushållen och industrin. I många områden behöver jordbruket bara i begränsad utsträckning betala för vattnet.

Bedömningen av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten visar att bedömningarna av kostnader och fördelar är av dålig kvalitet. Det här är ett område som verkligen behöver

[18] Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, EUT L 24, 29.1.2008, s. 8. Direktivet kommer att ersättas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp från och med den 7 januari 2014. Se http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/key_impl.htm.

[19] Kommissionen har inlett överträdelseförfaranden mot nio medlemsstater som har genomfört en snäv tolkning av vattentjänster som är begränsad till dricksvatten och vattenrening.

förbättras. Det behövs även en gemensam metod för beräkningen av kostnader (inklusive miljö- och resurskostnader) och fördelar (inklusive ekosystemtjänster). Annars kommer det varken att vara möjligt att genomföra en effektiv prispolitik eller att undvika oproportionerliga och otillräckliga åtgärder.

Rekommendationer till medlemsstaterna:

– *Se till att prispolitiken för vatten är öppen och rättvis och att den baseras på uppmätt förbrukning.*

– *Förbättra bedömningarna av kostnader och fördelar för att se till att kostnaderna täcks.*

5.7. Finansiering av åtgärder

Medlemsstaternas åtgärdsprogram innehåller olika instrument (rättsliga, administrativa, tekniska, infrastruktur, utbildning m.m.) och kan finansieras på olika sätt. Den offentliga budgeten väntas omfatta delar av åtgärderna men även privata operatörer väntas erbjuda finansiering, t.ex. genom kostnadstäckning. EU-medel – struktur-, sammanhållnings- eller jordbruksstöd – kan också bidra till finansieringen av vissa åtgärder enligt vattendirektivet.

Kommissionens förslag till en ny Life-förordning 2014–2020 gör det möjligt att samfinansiera projekt som integrerar olika EU-stöd och andra finansieringskällor i ett storskaligt projekt för genomförandet av åtgärder enligt vattendirektivet.

Kommissionen bygger med sitt förslag för sammanhållningspolitiken för 2014–2020 vidare på viktiga delar i vattendirektivet och föreslår förhandsvillkor för användningen av sammanhållnings- och strukturfonderna i vattensektorn. Sammanhållningspolitiken gör det möjligt att både tillgodose behovet av förvaltning av vattenanvändningen och genomföra vattenpolitiken.

Beslut om finansiering måste stämma överens med prioriteringarna i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. De flesta sådana förvaltningsplaner innehåller inte någon exakt uppgift om hur mycket det kommer att kosta att genomföra åtgärderna eller hur de ska finansieras. Finansieringsmekanismer och tillgången på finansiella medel måste anges vid valet av åtgärder. Annars går det inte att avgöra om åtgärderna är genomförbara.

Rekommendationer till medlemsstaterna:

– *Anpassa finansieringsbeslut (inklusive EU-medel) till de prioriteringar och åtgärder som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten, inklusive uppfyllandet av kraven i EU:s vattenlagstiftning.*

– *Ange i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten och åtgärdsprogrammen vad åtgärderna kostar, vilka myndigheter som är ansvariga och vem som står för kostnaderna.*

5.8. Integrering med annan politik

Planering av markanvändning, jordbruk, stadsutveckling, vattenkraft, sjöfart och översvämningsskydd kan medföra stor påverkan på vattenresurserna. Utarbetandet av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten är ett unikt tillfälle att samverka med dessa sektorer och fastställa ramar för hur dessa verksamheter ska bedrivas på ett hållbart sätt. Vid genomförandet av vattendirektivet måste de vattenpolitiska målen genomsyra utvecklingen och planeringen av ekonomiska verksamheter som är beroende av vatten.

Mer än 90 % av de bedömda förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten visar att jordbruket utgör en betydande belastning på avrinningsområdet, bland annat på grund av föroreningar från diffusa källor eller punktkällor i form av organiskt material, näringsämnen, bekämpningsmedel och hydromorfologiska effekter.

Även om åtgärdsprogrammen innehåller många olika tekniska och icke-tekniska åtgärder eller ekonomiska instrument saknas det viktiga delar (omfattning, tidsplan och finansiering). I allmänhet innehåller förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten inga målmedvetna åtgärder för att ta itu med jordbrukets påverkan. Jordbrukarna medverkar inte heller i tillräcklig utsträckning i vattendirektivets genomförande[20]. Det finns inte heller någon utförligare redogörelse för hur man tar tillvara möjligheterna i landsbygdsutvecklingsprogrammen.

Kommissionens förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken[21] innehåller flera delar som skulle kunna avsevärt förbättra samverkan mellan jordbruket och vattenpolitiken. Till exempel föreslås att vattendirektivet, enligt vissa villkor, ska omfattas av tvärvillkoren och att den första pelaren av den gemensamma jordbrukspolitiken miljöanpassas. Vidare föreslås ett system för programplanering för landsbygdsutvecklingspolitiken där en effektiv vattenanvändning och vattenförvaltning uttryckligen anges som delprioriteringar som ska åtgärdas inom landsbygdsutvecklingsprogrammen.

I vattendirektivets artikel 4.7 om nya projekt och modifieringar av vattenförekomster anges på vilka villkor vattenskyddet får inskränkas till förmån för den ekonomiska utvecklingen. Enligt artikeln måste nya modifieringar särskilt förklaras i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. Av 116 granskade planer där undantag åberopas avser endast tolv planer projekt som omfattas av artikel 4.7. Samtidigt som det är tydligt att det finns fler projekt, planerade och pågående, som sannolikt skulle kunna försämra vattenförekomsternas status, nämns dessa inte i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten.

Bristen på hänvisningar till nya projekt och program i de flesta förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten visar att man går miste om ett tillfälle till hållbar utveckling av ekonomiska verksamheter inom ramen för en verkligt integrerad vattenförvaltning.

I artikel 4.7 kräver utvecklingen av vattenkraft särskild uppmärksamhet. Vattenkraftens betydande miljöpåverkan måste åtgärdas. Renovering och utbyggnad av befintliga kraftanläggningar bör prioriteras framför anläggningen av nya, som bör omfattas av en

[20] Se Vägledning för förvaltningar om hur jordbruksåtgärder enligt ramdirektivet för vatten kan göras tydliga och transparenta på gårdsnivå och Handbok om system för rådgivningstjänster för jordbrukare och vattenskydd på webbplatsen för generaldirektoratet för miljö, tillgängliga på alla EU-språk.

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

strategisk bedömning av det enskilda avrinningsområdet, där man väljer det mest optimala läget både när det gäller energiproduktion och lägsta miljöpåverkan[22].

Även inlandssjöfarten kan påverka den akvatiska miljön negativt, även om det skulle kunna vara ett koldioxidsnålt transportsätt. Det har även utarbetats omfattande vägledningar inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin och andra processer[23] som bör användas för att se till att inlandssjöfarten utvecklas på ett hållbart sätt som inte försvårar arbetet med att uppnå målen i vattendirektivet.

Påfrestningarna på inlandsvatten påverkar även den marina miljöns status. De åtgärder som vidtas inom ramen för förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten kommer att bidra till att uppnå god miljöstatus enligt ramdirektivet om en marin strategi[24]. Enligt ramdirektivet om en marin strategi ska medlemsstaterna senast 2015 utarbeta ett åtgärdsprogram som skulle gagnas av att samordnas med den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten som ska utarbetas senast 2015.

Rekommendationer till medlemsstaterna:

– *Använd förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten för att skapa en tydlig ram för utvecklingen av ekonomiska verksamheter som är beroende av vatten.*

– *Förbättra samarbetet med jordbrukarna vid utarbetandet av åtgärdsprogrammen för att se till att de är genomförbara och accepterade. Använd jordbruksrådgivningssystemet proaktivt och utnyttja de möjligheter som finns inom landsbygdsutvecklingsprogrammen.*

– *Hitta en balans mellan frivilliga och obligatoriska åtgärder inom jordbruket för att skapa en stabil grund för landsbygdsutvecklingsprogrammen och tvärvillkoren för vattenrelaterade krav. Öka fokus på universalåtgärder för naturlig vattenupptagning.*

– *Samordna och inkludera program, planer och projekt som påverkar vattenmiljön (t.ex. sjöfart, vattenkraft och översvämningsskydd) i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten.*

6. SLUTSATSER

- Det har lagts ned mycket arbete på att utarbeta förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. Vi har bättre kunskap än någonsin om vilken status EU:s vatten har och om vilka verksamheter som påverkar dem. Kommissionens bedömning visar

22 Policydokument om den gemensamma genomförandestrategin för vattendirektivet och hydromorfologisk påverkan. Rekommendationer för att förbättra den politiska integrationen (2006) http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/hydromorphology/hydromorphology/_EN_1.0_&a=d.

23 Ibid: Se även det gemensamma uttalandet om sjöfart på inre vattenvägar och miljömässig hållbarhet i Donaubäckenet (2007), Platina-projektet om en handbok för god praxis för hållbar planering av vattenvägar (2011) och kommissionens vägledningsdokument om hållbar utveckling och förvaltning av inre vattenvägar inom ramen för EU:s naturlagstiftning (2012).

24 Direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område, EUT L 174, 25.6.2008.

dock att det krävs mer målinriktade insatser för att uppnå målen i vattendirektivet under cyklerna 2015, 2021 och 2027.

- Det finns goda exempel på medlemsstater som genomfört alla delar av vattendirektivet. De medlemsstater som släpar efter med att godkänna och genomföra sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten har därför chansen att lära av andra och på så sätt komma till rätta med förseningarna.

- Vid genomförandet bör medlemsstaterna se till att vattenförvaltningen baseras på en bättre förståelse av de huvudsakliga risker och påfrestningar som finns i ett avrinningsområde till följd av ordentlig övervakning. Detta kommer att leda till kostnadseffektiva åtgärder för att se till att människor, företag och natur har en hållbar och långsiktig tillgång till vatten.

- Kommissionen kommer att fortsätta att bedriva och främja ett givande informellt samarbete med medlemsstater och berörda parter inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin.

- Kommissionen kommer även att bilateralt tillsammans med medlemsstaterna följa upp genomförandet av de rekommendationer som den lägger fram i denna genomföranderapport och i följedokumenten. Samtidigt kommer kommissionen att fortsätta driva igenom vattendirektivets krav i den mån det är nödvändigt.

- Iakttagelserna i denna rapport har använts som underlag för politiska förslag i kommissionens meddelande *Strategi för att skydda Europas vattenresurser*. De kommer att diskuteras närmare inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin.