EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.2.2019
COM(2019) 95 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af vandrammedirektivet (2000/60/EF) og oversvømmelsesdirektivet (2007/60/EF)
Anden runde vandområdeplaner
Første runde risikostyringsplaner for oversvømmelser

{SWD(2019) 30 final} - {SWD(2019) 31 final} - {SWD(2019) 32 final} -
{SWD(2019) 33 final} - {SWD(2019) 34 final} - {SWD(2019) 35 final} -
{SWD(2019) 36 final} - {SWD(2019) 37 final} - {SWD(2019) 38 final} -
{SWD(2019) 39 final} - {SWD(2019) 40 final} - {SWD(2019) 41 final} -
{SWD(2019) 42 final} - {SWD(2019) 43 final} - {SWD(2019) 44 final} -
{SWD(2019) 45 final} - {SWD(2019) 46 final} - {SWD(2019) 47 final} -
{SWD(2019) 48 final} - {SWD(2019) 49 final} - {SWD(2019) 50 final} -
{SWD(2019) 51 final} - {SWD(2019) 52 final} - {SWD(2019) 53 final} -
{SWD(2019) 54 final} - {SWD(2019) 55 final} - {SWD(2019) 56 final} -
{SWD(2019) 57 final} - {SWD(2019) 58 final} - {SWD(2019) 59 final} -
{SWD(2019) 60 final} - {SWD(2019) 61 final} - {SWD(2019) 62 final} -
{SWD(2019) 63 final} - {SWD(2019) 64 final} - {SWD(2019) 65 final} -
{SWD(2019) 66 final} - {SWD(2019) 67 final} - {SWD(2019) 68 final} -
{SWD(2019) 69 final} - {SWD(2019) 70 final} - {SWD(2019) 71 final} -
{SWD(2019) 72 final} - {SWD(2019) 73 final} - {SWD(2019) 74 final} -
{SWD(2019) 75 final} - {SWD(2019) 76 final} - {SWD(2019) 77 final} -
{SWD(2019) 78 final} - {SWD(2019) 79 final} - {SWD(2019) 80 final} -
{SWD(2019) 81 final} - {SWD(2019) 82 final} - {SWD(2019) 83 final} -
{SWD(2019) 84 final}

1. INDLEDNING

Vand er uundværligt for vores liv og dermed for vores samfund og økonomi. Bæredygtig vandforvaltning vil spille en vigtig rolle med henblik på at give mennesket mulighed for at tilpasse sig det ændrede miljø og bidrage til at undgå, at den globale temperaturstigning kommer over 1,5 °C[1]. Mere end nogensinde kræver forvaltningen af denne livsvigtige ressource en virkelig integreret tilgang, hvor der tages hensyn til de miljømæssige, sociale, økonomiske og sundhedsmæssige aspekter.

Denne 5. gennemførelsesrapport viser status for gennemførelsen af vandrammedirektivet[2] og oversvømmelsesdirektivet[3] baseret på Kommissionens vurdering af anden runde vandområdeplaner og første runde risikostyringsplaner for oversvømmelser, som medlemsstaterne har udarbejdet og indberettet for perioden 2015-2021. Denne rapport er påkrævet i henhold til artikel 18 i vandrammedirektivet og artikel 16 i oversvømmelsesdirektivet. Den er også hjemlet i artikel 11 i grundvandsdirektivet.

Vandrammedirektivet, der blev indført i 2000, sikrer fuld integrering af de økonomiske og økologiske perspektiver af vandforvaltning (vandkvalitet og -mængde). Hovedformålet er inden 2015 at opnå en god tilstand for de over 111 000 overfladevandområder (f.eks. floder, søer, kystvande) og over 13 000 grundvandsområder i EU. Vandrammedirektivet giver dog mulighed for forlængelse af 2015-fristen, forudsat at forlængelsen begrænses til højst 2 yderligere cyklusser (dvs. den nuværende 2015-2021-periode og den næste 2021-2027-periode), medmindre naturlige forhold[4] forhindrer opfyldelsen af vandrammedirektivets mål inden for de fastsatte tidsfrister. Opnåelse af "god tilstand" betyder sikring af god økologisk og kemisk tilstand for overfladevand og god kvantitativ og kemisk tilstand for grundvand, som er de vigtigste kilder til indvinding af drikkevand.

Oversvømmelsesdirektivet, der blev indført syv år senere som en af reaktionerne på de store oversvømmelser langs Donau og Elben i sommeren 2002, opstiller rammerne for at mindske risikoen for oversvømmelsesskader i EU. I dag er dette mål mere relevant end nogensinde i lyset af de stigende oversvømmelser i Europa. Efterhånden som klimaændringerne tager til i styrke, og de bymæssige bebyggelser[5] udvides, kræver usikkerheden omkring styring af risikoen for oversvømmelser kontinuerlig overvågning og tilpasning af praksis for at begrænse skaderne så meget som muligt. Denne rapport fokuserer på de hidtidige fremskridt, der er baseret på første runde risikostyringsplaner for oversvømmelser.

Denne rapport ledsages af en række arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene med både EU-oversigter og individuelle medlemsstatsvurderinger og resuméer af det internationale samarbejde.

---

[1] Se rapporten "Global Warming of 1.5 °C" (Global opvarmning på 1,5 °C), der blev vedtaget den 6. oktober 2018 på det 48. møde i FN's klimapanel (IPCC), vedrørende de forventede konsekvenser af 1,5 °C- og 2 °C-scenarier.

[2] 2000/60/EF – suppleres af grundvandsdirektivet (2006/118/EF) og direktivet om miljøkvalitetskrav (2008/105/EF).

[3] 2007/60/EF.

[4] F.eks. langsom genopretning af økosystemer efter gennemførelse af vandgenoprettelsesforanstaltninger eller lave reduktionssatser for nitratkoncentrationer i grundvand.

[5] F.eks. socioøkonomiske ændringer, herunder omdannelse af aktiver til flodsletter.

2. STATUS FOR VEDTAGELSE OG RAPPORTERING

Alle medlemsstater har godkendt deres vandområdeplaner og risikostyringsplaner for oversvømmelser, bortset fra risikostyringsplaner for oversvømmelser for De Kanariske Øers vedkommende (Spanien)[6].

Selv om der var forbedringer sammenholdt med forrige rapporteringsperiode, vedtog mange medlemsstater deres planer for sent (efter den 22. december 2015) eller foretog for sen rapportering via WISE-databasen (Water Information System for Europe) (rapporteringen skulle være afsluttet senest den 22. marts 2016)[7]. Nogle forsinkelser var på to år eller mere. Kommissionen har indledt en retssag mod alle medlemsstater, der ikke har opfyldt de lovfæstede rapporteringskrav.

3. VURDERING AF ANDEN RUNDE VANDOMRÅDEPLANER OG FØRSTE RUNDE RISIKOSTYRINGSPLANER FOR OVERSVØMMELSER

Oplysningerne i vandområdeplanerne og risikostyringsplanerne for oversvømmelser blev uploadet til den fælles WISE-database, som forvaltes af Det Europæiske Miljøagentur. Som grundlag for sin vurdering anvendte Kommissionen WISE-databasen ud over oplysninger, der var hentet direkte i de nationale og internationale vandområdeplaner og risikostyringsplaner for oversvømmelser.

Irland, Grækenland og De Kanariske Øer havde ikke rapporteret rettidigt til WISE-databasen, hvad angår både deres vandområdeplaner og risikostyringsplaner for oversvømmelser, mens Litauen og Det Forenede Kongerige for Gibraltar ikke havde foretaget rettidig rapportering, hvad angår deres vandområdeplaner. Nærværende rapport dækker derfor ikke disse lande eller regioner.

Kommissionen har taget hensyn til resultaterne af den vandkonference, der blev afholdt den 20.-21. september 2018 i Wien, og som gav en række interessenter og medlemsstaterne mulighed for at komme med input til rapporten.

Kommissionen har også taget hensyn til bemærkninger fra Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union vedrørende tidligere gennemførelsesrapporter. Parlamentet vedtog en beslutning i 2015 vedrørende vandproblematikken, der bl.a. understregede vigtigheden af vandforvaltning (vandkvalitet og -mængde), behovet for fuld gennemførelse af EU's vandlovgivning og for større integrering heraf i andre EU-politikker. Parlamentet opfordrede medlemsstaterne til at færdiggøre og gennemføre deres vandområdeplaner og gøre relevante oplysninger tilgængelige online. Parlamentet fremhævede også synergierne mellem vandområdeplanerne og risikostyringsplanerne for oversvømmelser. Rådet vedtog flere sæt konklusioner i perioden 2007-2016.[8] Rådet fremhævede navnlig behovet for at gennemføre

[6] Spanien rapporterede til Kommissionen, at vandområdeplanen for La Gomera blev vedtaget den 17. september 2018, for Tenerife og La Palma den 26. november 2018, for Fuerteventura, Lanzarote og El Hierro den 26. december 2018 og for De Kanariske Øer den 21. januar 2019.

[7] Formatet for elektronisk rapportering og rapporteringsvejledning blev udarbejdet i fællesskab af medlemsstaterne, interessenterne og Kommissionen som led i en samarbejdsproces kaldet "den fælles gennemførelsesstrategi".

[8] Om vandknaphed og tørke af 30. oktober 2007, om vandknaphed, tørke og tilpasning til klimaændringer af 11. juni 2010, om integreret styring af oversvømmelser i EU af 12. maj 2011, om beskyttelse af vandressourcer og integreret bæredygtig vandforvaltning i og uden for EU af 21. juni 2011, om en plan til beskyttelse af Europas vandressourcer af 17. december 2012, om EU's vanddiplomati af 22. juli 2013 og bæredygtig vandforvaltning af 17. oktober 2016

EU's vandlovgivning fuldt ud for at beskytte vand mod forringelse og gradvist opnå god vandtilstand. Rådet opfordrede Kommissionen og medlemsstaterne til at samarbejde om en bedre integrering af disse bestræbelser i andre relevante politikker. Navnlig hvad angår oversvømmelser, henviste Rådet til brugen af grøn infrastruktur og naturlige vandbindingsforanstaltninger som midler til at mindske risikoen for oversvømmelser. Kommissionen støtter alle disse overvejelser og har til hensigt at handle i overensstemmelse hermed.

4. VANDRAMMEDIREKTIVET – RESULTATER FRA ANDEN RUNDE VANDOMRÅDEPLANER

I Det Europæiske Miljøagenturs vandtilstandsrapport, der blev offentliggjort i juli 2018[9], gives der detaljerede oplysninger om Europas vandområders tilstand som rapporteret af medlemsstaterne i henhold til vandrammedirektivet.

Heraf fremgår det, at 74 % af EU's grundvandsforekomster nu har opnået god kemisk tilstand, og at 89 % har opnået god kvantitativ tilstand.

Situationen er mindre opmuntrende for overfladevand: Kun 38 % heraf har en god kemisk tilstand, og kun 40 % har en god økologisk tilstand eller et godt økologisk potentiale[10]. Enkelte individuelle forurenende stoffer, hvoraf det mest almindelige er kviksølv[11], påvirker overfladevandets tilstand betydeligt. Der træffes foranstaltninger både på EU-plan og internationalt plan for at reducere emissionerne af kviksølv og andre forurenende stoffer, hvilket har resulteret i forbedringer af emissionsniveauerne af visse individuelle stoffer.

Sammenholdt med 2009-2015-perioden er tilstanden kun forbedret i et begrænset antal vandområder. Dette kan skyldes sen identifikation af belastninger, den længere tid, der kræves for at udforme effektive politiske foranstaltninger, langsom indførelse af foranstaltninger, naturens reaktionstid før foranstaltningerne får virkning, men også øgede kvalitetsstandarder og forbedret overvågning og rapportering, som viser, at vandområder, der tidligere er blevet vurderet til at have en "ukendt" tilstand, reelt har en "utilfredsstillende" tilstand.

Generelt er der gjort en betydelig indsats for at gennemføre vandrammedirektivet. En bedre gennemførelse af andre tæt relaterede EU-lovtekster har også haft en positiv effekt. Dette gælder navnlig byspildevandsdirektivet, nitratdirektivet og direktivet om industrielle emissioner samt EU-lovgivningen om kemikalier.

I Det Europæiske Miljøagenturs rapport konkluderes det, at europæiske vandområder fortsat er under betydeligt pres fra både diffuse kilder (f.eks. landbrug og transportinfrastruktur) og punktkilder (f.eks. industri og energiproduktion), der har medført forurening, overindvinding og hydromorfologiske forandringer, der skyldes en række menneskelige aktiviteter.

4.1 Vurdering på nationalt eller regionalt plan

En hensigtsmæssig **forvaltning** på vandløbsoplandsniveau er en væsentlig forudsætning for at nå målene i vandrammedirektivet. I dag har alle medlemsstater udpeget kompetente myndigheder, ofte flere typer, og understreger betydningen af koordinering mellem disse

[9] https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water

[10] Et godt økologisk potentiale er det mål, der skal nås for et stærkt modificeret eller kunstigt vandområde.

[11] Andre allestedsnærværende, persistente, bioakkumulerende og toksiske stoffer, der forårsager manglende opnåelse af god kemisk tilstand, er PBDE'er, tributyltin og visse polycykliske aromatiske kulbrinter (benzo(a)pyren, benzo(g,h,i)perylen, indeno(1,2,3-cd)pyren, benzo(b)fluoranthen og benzo(k)fluoranthen).

myndigheder. De har anvendt flere metoder til høring af interessenter. Mange faste rådgivende organer er nu på plads. Høring af interessenter har angiveligt ført til ændringer i udkastene til vandområdeplaner, men det står ikke altid klart, hvordan bidragene har påvirket de vedtagne vandområdeplaner.

Medlemsstaterne skal for hvert **vandområdedistrikt** udarbejde en analyse af distriktets karakteristika med en gennemgang af virkningerne af menneskelig aktivitet og en økonomisk analyse af vandforbruget. Denne **karakterisering** skal opdateres hvert sjette år. Det enkelte vandområdes beliggenhed og grænser skal også angives. For hver periode skal denne afgrænsning kontrolleres og opdateres, ligesom ændringer i belastninger og indvirkninger på vandtilstanden skal angives. Afgrænsningen blev ændret i omkring 4 ud af 10 tilfælde, ofte uden en tydelig forklaring. Beskrivelsen af vigtige belastninger er generelt klarere takket være bedre definerede kriterier. Der er dog stadig plads til forbedringer, idet der for mange vandområders vedkommende er rapporteret om ukendte indvirkninger, der skyldes menneskelig aktivitet, og belastninger (navnlig hydromorfologiske belastninger), der skyldes ukendte faktorer.

Der er indført nogle metodemæssige forbedringer, der gør det lettere at følge fremskridtene og sammenligne data i forhold til at fastslå, hvornår et stærkt modificeret vandområde eller et kunstigt vandområde kan anses for at have opnået et **godt økologisk potentiale**, jf. vandrammedirektivet.

Overvågningen og vurderingen af overfladevandområders økologiske og kemiske tilstand viser et broget billede med hensyn til de målte parametre og resultaternes sammenlignelighed. I EU er der stor forskel på overvågningen af prioriterede stoffer[12], både hvad angår procentdelen af vandområder og antallet af stoffer. De fleste medlemsstater har overvåget alle prioriterede stoffer, der udledes i deres vandområdedistrikter. Alle medlemsstaterne har indberettet opgørelser over emissioner, udledninger og spild af sådanne skadelige stoffer, men kun nogle få opgørelser er fuldstændige.

Det forhold, at der indtil starten af 2018 ikke fandtes noget formelt fælles interkalibreringssystem for mange vandtyper[13], gør det stadig meget vanskeligt at sammenligne vandområder i denne anden rapporteringsperiode.

For næsten alle vandområders vedkommende har det dog været muligt at fastslå deres tilstand, hvilket har mindsket meget af den tidligere usikkerhed. Der er dog stadig store huller i overvågningen af den økologiske tilstand.

Overordnet set er overvågningen af kvalitetselementer i hver enkelt vandkategori i bedste fald mangelfuld og bygger i for høj grad på gruppering af flere uensartede vandområder og ekspertvurderinger i stedet for på en grundigere vurdering af hvert relevant vandområde i henhold til vandrammedirektivets specifikke parametre. Der er behov for en yderligere indsats for at få de relevante overvågningsnetværk til at opnå tilstrækkelig geografisk dækning og vurderingspålidelighed.

Overvågningen og vurderingen af grundvandsforekomsters kvantitative og kemiske tilstand er blevet bedre, selv om et betydeligt antal stadig mangler passende

[12] Stoffer, der udgør en væsentlig risiko for vandmiljøet eller via vandmiljøet, og som er anført i miljøkvalitetskravsdirektivet.

[13] Kommissionens afgørelse (EU) 2018/229 af 12. februar 2018.

overvågningssteder. Her suppleres vandrammedirektivet af grundvandsdirektivet, der navnlig omfatter en liste over relevante forurenende stoffer, tærskelværdier og tendenser ved vurdering af den kemiske tilstand. Begge direktiver fungerer også i synergi med anden EU-lovgivning, f.eks. drikkevandsdirektivet og nitratdirektivet. Overvågningen af den kemiske tilstand er stadig mangelfuld, idet der for et stort antal grundvandsforekomsters vedkommende enten ikke foretages overvågning eller kun foretages overvågning af en begrænset del af de centrale parametre.

De **undtagelser, der er omhandlet i artikel 4 i vandrammedirektivet**[14], omfatter for indeværende ca. halvdelen af Europas vandområder. Dette gælder navnlig naturlige vandområder, men i stigende grad også stærkt modificerede og kunstige vandområder (næst efter vandområder med nye fysiske ændringer). Begrundelserne for sådanne undtagelser er generelt blevet bedre, men deres vedvarende udbredte anvendelse er en indikator for den betydelige indsats, der stadig er nødvendig for at opnå god tilstand eller godt potentiale inden 2027. Baseret på de indberettede data, jf. artiklens bestemmelser, skal medlemsstaterne imidlertid i højere grad sikre, at de undtagelser, der gælder for ét vandområde, ikke permanent udelukker eller kompromitterer opfyldelsen af miljømålsætningerne i andre vandområder (artikel 4, stk. 8), og garantere mindst det beskyttelsesniveau, der er fastsat i anden EU-miljølovgivning (artikel 4, stk. 9).

I henhold til vandrammedirektivet skal medlemsstaterne udarbejde et **indsatsprogram**[15] med henblik på rettidig opnåelse af god tilstand. Hvad angår vandområder, der er berørt af **vandindvinding**, er de vigtigste foranstaltninger generelt blevet fastlagt, men deres gennemførelse er uensartet i Europa, og belastningerne reduceres derfor kun langsomt. Det er potentielt problematisk, at de fleste medlemsstater fritager små vandindvindinger for kontrol eller registrering. Manglende kontrol og registrering kan navnlig give anledning til bekymring i de medlemsstater, der allerede har problemer med vandknaphed, og i vandområder, der står over for kvantitative problemer.

Indvirkningen af **landbruget** er en af de væsentligste belastninger, som medlemsstaterne har identificeret i de fleste vandområdedistrikter som en potentiel risiko for forringelse eller manglende opfyldelse af miljømålsætningerne, både i form af overindvinding og diffus forurening. De grundlæggende foranstaltninger[16] er generelt på plads. I halvdelen af tilfældene foretages der ingen forudgående vurdering af, i hvilket omfang de foranstaltninger, der træffes, vil være tilstrækkelige til at imødegå manglerne i forhold til at opnå god tilstand. Meget vil også afhænge af virkningen af frivillige foranstaltninger, ofte i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. Med henblik på at øge ambitionsniveauet på miljøområdet indeholder

[14] Artikel 4, stk. 4, giver mulighed for en forlængelse til efter 2015 af den frist for opnåelse af god tilstand eller godt potentiale, der er fastsat i artikel 4, stk. 1. Artikel 4, stk. 5, giver mulighed for opnåelse af mindre strenge miljømål. I henhold til artikel 4, stk. 6, tillades en midlertidig forringelse af vandområders tilstand. I artikel 4, stk. 7, fastsættes de betingelser, hvorunder en forringelse af tilstanden eller manglende opnåelse af målene i vandrammedirektivet kan tillades i tilfælde af nye ændringer af overfladevandområders fysiske karakteristika, ændringer af grundvandsstanden eller forringelse fra høj til god tilstand som følge af nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter.

[15] De næste statusrapporter om gennemførelsen af de planlagte indsatsprogrammer skal fremsendes til Kommissionen senest den 22. december 2018.

[16] Inden for hvert vandområdedistrikt skal der udarbejdes et indsatsprogram for at løse de væsentlige problemer, der er identificeret, og gøre det muligt at nå målene i artikel 4. Indsatsprogrammer skal som minimum omfatte "grundlæggende foranstaltninger" og, hvis det er nødvendigt for at nå målene, "supplerende foranstaltninger".

Kommissionens forslag til den nye fælles landbrugspolitik obligatoriske krav[17] til landbrugerne. Den interventionsstrategi, som medlemsstaterne har fastlagt i deres strategiske plan under den fælles landbrugspolitik, skal desuden tage hensyn til de behov, der er identificeret i vandområdeplanerne, og bidrage til opfyldelsen af målene i vandrammedirektivet. Medlemsstaterne skal om nødvendigt yde yderligere støtte til yderligere vandbeskyttelsesforanstaltninger gennem forskellige frivillige ordninger[18].

De grundlæggende foranstaltninger til at håndtere belastninger fra **andre sektorer end landbruget**, f.eks. industri eller energiproduktion, er generelt også på plads. Der er i de fleste tilfælde tale om specifikke foranstaltninger til håndtering af forurenende stoffer, der forringer den kemiske eller økologiske tilstand, herunder foranstaltninger til at reducere eller standse udledningen til vand af visse forurenende stoffer. Men det er nødvendigt at gøre yderligere fremskridt.

For så vidt angår eksisterende fysiske ændringer af vandområder, har de fleste medlemsstater rapporteret om foranstaltninger (fisketrapper, fjernelse af strukturer osv.), som har til formål at mindske de miljøskadelige virkninger af væsentlige **hydromorfologiske belastninger**. Der er også en tydeligere forbindelse mellem foranstaltningerne, belastningerne og vandforbruget eller de økonomiske sektorer. Det skal sikres, at de økologiske minimumsstrømme defineres bedre og implementeres, og det er nødvendigt at sikre vandløbskontinuitet og tilstrækkelig sedimentforvaltning.

En række medlemsstater har opgraderet deres politik for **prissætning af vand** ved at opfylde forhåndsbetingelserne for vand som fastsat i forordningen om fælles bestemmelser for de europæiske struktur- og investeringsfonde for perioden 2014-2020. Der blev taget skridt til at definere forsyningspligtydelser, beregne finansieringsomkostninger, foretage målinger, gennemføre **økonomiske analyser** og vurdere både miljø- og ressourceomkostninger ved beregning af udgifterne til genindvinding af vand. Der er dog stadig betydelige mangler, når disse forbedringer i den økonomiske analyse skal omsættes til konkrete foranstaltninger, samt hvad angår opnåelsen af mere harmoniserede tilgange til estimering og integrering af miljø- og ressourceomkostninger. Øgede investeringer er afgørende for at opfylde målene i vandrammedirektivet. Yderligere udvikling af den økonomiske støtte til indsatsprogrammet vil fremme vandrelaterede beslutninger og investeringer betydeligt.

Der er ikke sket store fremskridt med hensyn til **beskyttede drikkevandsområder** og **beskyttede naturområder**. I evalueringen af drikkevandsdirektivet fra 1998 vurderede man konsistensen med vandrammedirektivet og identificerede en manglende sammenhæng, hvad angår beskyttelse af drikkevandsressourcerne. Derfor omfatter forslaget fra 2018 om omarbejdning af drikkevandsdirektivet en risikobaseret tilgang fra indvinding til vandhane,

[17] Navnlig det nye lovgivningsbestemte forvaltningskrav nr. 1 (LF 1), der er relateret til direktiv 2000/60/EF: Artikel 11, stk. 3, litra e) og h), vedrørende obligatoriske krav til kontrol af diffuse kilder til forurening gennem fosfater, LF 2 om forpligtelserne i nitratdirektivet, GLM 2 om passende beskyttelse af vådområder og tørveområder, GLM 4 om anlæggelse af bræmmer, GLM 5 om anvendelse af bedriftsbæredygtighedsinstrument for næringsstoffer og GLM 7 om ingen bar jord i den mest følsomme periode.
GLM: God landbrugs- og miljømæssig stand https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_da.

[18] Medlemsstaterne skal yde støtte til frivillige økoordninger under den fælles landbrugspolitiks første søjle, hvor landbrugere anvender landbrugspraksisser, der er til gavn for miljøet og klimaet. Desuden vil støtte til landbrugere, der på et frivilligt grundlag forpligter sig til at drive miljøvenligt landbrug, fortsat være obligatorisk under den anden søjle.

samtidig med at det fremmer bedre kommunikation mellem medlemsstaternes myndigheder og vandleverandører for at sikre en helstøbt ledelsescyklus for vand. Forslaget har til formål at forbedre sammenhængen mellem de to direktiver og sikre, at forureneren betaler-princippet såvel som forsigtighedsprincippet finder anvendelse.

For en stor del af de beskyttede områders vedkommende mangler der viden om f.eks. tilstand og belastninger, og der er ikke fastsat nogle mål. Rapportering om specifik overvågning af beskyttede områder, herunder skaldyrsområder, er meget begrænset og mangler undertiden helt.

I ca. halvdelen af medlemsstaterne blev **tørke** betragtet som en relevant faktor i forbindelse med vandforvaltning. En af de vigtigste foranstaltninger til imødegåelse af tørke er en tørkestyringsplan, men en sådan er ikke vedtaget i alle relevante vandområdedistrikter.

I tredje runde vandområdeplaner bør medlemsstaterne:

- fortsat forbedre inddragelsen af interessenter ved at lade dem deltage aktivt i planlægningsprocessen og ved at integrere deres bidrag i vandområdeplanerne

- sørge for at identificere klart, hvad der mangler for at opnå god tilstand i de enkelte vandområder i forhold til disses belastninger, samt udforme, finansiere og gennemføre målrettede indsatsprogrammer for at afhjælpe manglerne

- mindske anvendelsen af undtagelser, herunder øge gennemsigtigheden i de anvendte begrundelser, for at sikre rettidig opfyldelse af vandrammedirektivets mål
- sikre korrekt gennemførelse af artikel 9 om omkostningsdækning, herunder beregning og internalisering af miljø- og ressourceomkostninger for alle aktiviteter, der har stor betydning for vandområder, samt økonomiske analyser, som understøtter indsatsprogrammet.

4.2 Grænseoverskridende samarbejde i henhold til vandrammedirektivet

For vandløbsoplande, der krydser nationale grænser, skal medlemsstaterne i henhold til vandrammedirektivet koordinere med hinanden og også gøre en rimelig indsats i forhold til tredjelande, hvor det er relevant. Mange europæiske floder løber ud over EU's grænser, herunder f.eks. Rhinen og Donau. Samarbejdets omfang varierer. Generelt er en international aftale på plads, ofte også et internationalt koordineringsorgan og, mindre hyppigt, en fælles vandområdeplan. Det er kun få vandløbsoplande i EU, der ikke har nogen af delene.

Sammenholdt med første runde blev forvaltningsstrukturerne generelt yderligere formaliseret, der blev udarbejdet flere internationale vandområdeplaner, og sammenligneligheden af resultaterne blev forbedret. Tilgangene til imødegåelse af belastninger blev også mere kompatible.

4.3 Problemer, der ikke kan løses på medlemsstatsniveau

Vandrammedirektivets artikel 12-procedure om problemer, der ikke kan behandles på medlemsstatsniveau, blev anvendt én gang. I 2016 understregede Danmark, at andre medlemsstater er nødt til at træffe foranstaltninger til at reducere deres kvælstofbelastning i fælles vandområder, hvis vandrammedirektivets målsætninger skal opfyldes. Kommissionen blev bedt om at gribe ind og understregede, at medlemsstaterne er hovedansvarlige for at

opfylde målene i vandrammedirektivet, og bemærkede, at artikel 3 omfatter koordinering inden for vandområdedistrikter, herunder internationale vandområdedistrikter. Kommissionen foreslog, at man i første omgang kunne udtømme de bilaterale samarbejdsmuligheder, herunder i henhold til havstrategirammedirektivet.

OVERSVØMMELSESDIREKTIVET – RESULTATER FRA FØRSTE RUNDE RISIKOSTYRINGSPLANER FOR OVERSVØMMELSER

5.1 Vurdering på nationalt plan

Menneskets valg, både de historiske og de nutidige, har stor betydning for forekomsten af oversvømmelser og disses konsekvenser[19], og der er belæg for, at antallet af store oversvømmelser er steget i årenes løb.[20] Prognoserne giver anledning til bekymring. Ved et scenarie uden tilpasning (dvs. hvis man forudsætter en videreførelse af den nuværende beskyttelse mod oversvømmelser frem til en ny 100-års begivenhed) forventes det, at skadeomkostningerne i EU som følge af den kombinerede effekt af klima- og socioøkonomiske forandringer vil stige fra 6,9 mia. EUR om året til 20,4 mia. EUR om året i 2020'erne, 45,9 mia. EUR om året i 2050'erne og 97,9 mia. EUR om året i 2080'erne.[21] Det er derfor logisk, at 27 ud af 28 medlemsstater medregnede oversvømmelser som en væsentlig risiko i deres nationale risikovurderinger.[22]

Udarbejdelse af risikostyringsplaner for oversvømmelser, et værktøj til reduktion af potentielle oversvømmelsesskader, er tredje trin i den cykliske tilgang til styring af oversvømmelsesrisici, der er indført ved oversvømmelsesdirektivet. Tidligere foretog medlemsstaterne foreløbige vurderinger af oversvømmelsesrisikoen[23] (2011) og udarbejdede kort over oversvømmelsesfaren og -risikoen (2013).

Med hensyn til fuldstændighed rapporterede næsten alle medlemsstater i deres risikostyringsplaner for oversvømmelser om resultaterne af deres foreløbige vurderinger af oversvømmelsesrisikoen og deres kortlægning af oversvømmelsesfaren og -risikoen. Alle medlemsstaterne har fastsat mål for styring af oversvømmelsesrisiciene, og i 20 af de 26 vurderede medlemsstater er målene fastsat på nationalt plan eller tilpasset regionale/lokale forhold. Nogle medlemsstater har opstillet få overordnede mål, mens andre har fastsat et større antal mere detaljerede mål. Alle medlemsstaterne har inkluderet foranstaltninger til at nå målene. Det er imidlertid ikke alle mål, der er tilstrækkeligt uddybet til at muliggøre overvågning af gennemførelsen, og ikke alle foranstaltninger er tydeligt knyttet til målsætningerne. Sammenlagt kan disse mangler udgøre en udfordring for anden rapporteringsperiode (2016-21), når medlemsstaterne efter planen skal vurdere fremskridtene.

[19] Placering af aktiver på flodsletter eller nær kysten, reduktion af vandholdende flader, indgreb i vandløb eller disses omgivelser og menneskeskabte klimaændringer bidrager alt sammen til at øge sandsynligheden for oversvømmelser og dermed forbundne skader.

[20] Zbigniew W. Kundzewicz, Iwona Pińskwar & G. Robert Brakenridge (2012): Large floods in Europe, 1985–2009, Hydrological Sciences Journal.

[21] Rojas et al. (2013) Climate change and river floods in the EU: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation, Global Environmental Change 23, 1737–1751, kan tilgås på: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#

[22] Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face (oversigt over risici forbundet med natur- og menneskeskabte katastrofer, som EU kan blive udsat for), SWD (2017) 176 final, https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/285d038f-b543-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-da

[23] Der er næsten 8 000 områder med potentiel væsentlig oversvømmelsesrisiko i EU.

Antallet af foranstaltninger varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, fra nogle få særskilte foranstaltninger til tusinder af foranstaltningsgrupper. Ca. 50 % af foranstaltningerne vedrører forebyggelse og beredskab, ca. 40 % vedrører beskyttelse mod oversvømmelsesskader, og de resterende 10 % vedrører genoprettelse. Med hensyn til ikke-strukturelle initiativer[24] henviser alle vurderede risikostyringsplaner for oversvømmelser til fysisk planlægning. Alle de 26 vurderede medlemsstater inkluderer naturbaserede løsninger i nogle eller alle risikostyringsplaner for oversvømmelser, enten som projekter eller forundersøgelser. Selv om oversvømmelsesdirektivet ikke omhandler forsikringsdækning for oversvømmelsesrisici, omfatter over halvdelen af de vurderede risikostyringsplaner for oversvømmelser mindst et par relaterede foranstaltninger, herunder bevidstgørelseskampagner.

Alle medlemsstater har rapporteret om prioriteringen af foranstaltningerne eller fastsat en tidsramme for deres gennemførelse. Eksempelvis har ca. 10 % af de indberettede foranstaltninger kritisk prioritet, 60 % har meget høj eller høj prioritet, 20 % har moderat prioritet, og den resterende del har lav prioritet. 19 af de 26 vurderede medlemsstater har i et vist omfang foretaget analyse af omkostninger og fordele ved foranstaltningerne. For næsten alles vedkommende er der udformet en national tilgang[25]. Færre (11) medlemsstater har anvendt en cost/benefit-analyse i alle de vurderede forvaltningsenheder[26]. 21 af de 26 medlemsstater henviser udtrykkeligt til koordinering med miljømålene i artikel 4 i vandrammedirektivet i alle eller mindst et par forvaltningsenheder.

Omkring halvdelen af de vurderede medlemsstater har estimeret omkostningerne ved de tilgængelige oversvømmelsesforanstaltninger, selv om estimaterne i mange tilfælde ikke omfattede alle risikostyringsplaner for oversvømmelser eller foranstaltninger. For 23 af de 26 medlemsstaters vedkommende er der i de fleste af risikostyringsplanerne for oversvømmelser angivet finansieringskilder, dog i mange tilfælde relateret til mulige finansieringsmekanismer i almindelighed, f.eks. de europæiske struktur- og investeringsfonde.

Der er anvendt en række forskellige kanaler til høring af offentligheden og interessenter, og generelt har en bred vifte af interessenter været involveret i forberedelsen af første runde risikostyringsplaner for oversvømmelser, men det er ikke altid klart, hvordan bidragene har påvirket de risikostyringsplaner for oversvømmelser, der er vedtaget på forskellige administrative niveauer og gennem forskellige retsakter.

I anden runde risikostyringsplaner for oversvømmelser bør medlemsstaterne:

- tydeligt knytte gennemførelsen af foranstaltninger til opnåelsen af mål for at kunne vurdere fremskridtene fra anden runde og frem

- angive specifikke finansieringskilder for at sikre gennemførelsen af foranstaltningerne.

[24] Foranstaltninger, der ikke involverer anlægsarbejder.

[25] I november 2017 foreslog Europa-Kommissionen at styrke EU's civilbeskyttelsesmekanisme ved at fremme en stærkere fælles europæisk reaktion gennem opbygning af en reservekapacitet (kaldet "rescEU"), der kan supplere de nationale kapaciteter, og ved at optrappe katastrofeforebyggelsen og -beredskabet i de lande, der deltager i mekanismen (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6766_en.htm).

[26] Forvaltningsenhederne er i de fleste medlemsstater sammenfaldende med vandområdedistrikterne i henhold til vandrammedirektivet. Medlemsstaterne har udpeget i alt 196 forvaltningsenheder til gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet.

5.2 Klimaændringernes indvirkning

Stadig mere tyder på, at klimaændringerne vil få en væsentlig indvirkning på hyppigheden og alvoren af oversvømmelser i en stor del af Europa[27]. Over halvdelen af medlemsstaterne har inddraget klimaændringerne i deres foreløbige vurderinger af oversvømmelsesrisikoen og i de trin, der skal gennemføres ved kortlægning af oversvømmelsesfaren og -risikoen. Det fremgår af de vurderede risikostyringsplaner for oversvømmelser, at 24 af de 26 indberettende medlemsstater har inddraget mindst et par klimaaspekter, og at 10 har fremlagt dokumentation for, at de har inddraget indvirkningen af klimaændringerne i deres vurderinger. 14 medlemsstater har drøftet fremtidige klimascenarier i deres risikostyringsplaner for oversvømmelser med forskellige tidsrammer (omkring halvdelen har scenarier for 2050, og scenarier for 2100 er også medtaget af omkring halvdelen). Under halvdelen af medlemsstaterne omtaler de nationale tilpasningsstrategier, som de har udarbejdet i henhold til EU's klimatilpasningsstrategi. For ca. en fjerdedel af medlemsstaternes vedkommende henviste alle de vurderede risikostyringsplaner for oversvømmelser til sådanne nationale strategier. I et par andre medlemsstater henviste nogle af risikostyringsplanerne for oversvømmelser, men ikke alle, til nationale strategier.

I anden runde risikostyringsplaner for oversvømmelser bør medlemsstaterne:

- tage hensyn til klimaændringernes sandsynlige indvirkning på forekomsten af oversvømmelser og tilpasse foranstaltningerne i overensstemmelse hermed, jf. oversvømmelsesdirektivets artikel 14, og gøre hensigtsmæssig brug af EU's modelleringsværktøjer, herunder dem, der er tilgængelige via Copernicus-klimaændringstjenesten[28]

- tage de nationale tilpasningsstrategier i betragtning og sikre koordineringen af de relaterede foranstaltninger.

5.3 Grænseoverskridende samarbejde i henhold til oversvømmelsesdirektivet

I henhold til oversvømmelsesdirektivet skal medlemsstaterne koordinere med hinanden i grænseoverskridende vandløbsoplande og også gøre en indsats for at koordinere med tredjelande. Hvis der er etableret koordineringsstrukturer, har udarbejdelsen af en international risikostyringsplan for oversvømmelser altid ført til fælles mål for risikostyring i forbindelse med oversvømmelser og i næsten alle tilfælde til fastlæggelse af en række koordinerede foranstaltninger. Der blev gennemført en omfattende offentlig høring for nogle af de områder, hvor der er etableret en flodkommission, f.eks. Donau, Rhinen, Elben og Odra. Der tages større hensyn til klimaændringerne på vandløbsoplandsniveau, hvis en flodkommission sikrer koordineringen.

I anden runde bør medlemsstater med grænseoverskridende vandløbsoplande:

- videreudvikle fælles tilgange, idet der på vandløbsoplandsniveau skal tages hensyn til effekten af foranstaltninger til nedbringelse af oversvømmelsesrisikoen opstrøms og nedstrøms i områder, der ikke ligger i nærheden af nationale grænser, og i højere grad gennemføre internationale offentlige høringer.

---

[27] I sin rapport fra oktober 2018 nævner FN's klimapanel, at omfanget af oversvømmelser forventes at være betydeligt lavere ved en global opvarmning på 1,5 °C sammenholdt med en opvarmning på 2 °C, omend de forventede klimaændringer vil medføre regionalt differentierede risici (http://www.ipcc.ch/report/sr15/).

[28] https://climate.copernicus.eu/

6. KONKLUSION

Overordnet set er kendskabet til vandrammedirektivet og de dermed forbundne rapporteringer blevet væsentligt bedre sammenholdt med foregående runde. Flere medlemsstater rapporterede rettidigt og med mere omfattende, relevante og pålidelige oplysninger.

Det fremgår af rapporterne, at vandrammedirektivets mål opfyldes i større og større grad. Selv om der i en række medlemsstater er truffet hensigtsmæssige politiske foranstaltninger og foretaget en række finansielle investeringer, vil det i mange vandløbsoplande stadig tage noget tid at forbedre vandkvaliteten. Mens et stort flertal af grundvandsforekomster har opnået god tilstand, er under halvdelen af overfladevandområder i god tilstand, selv om tendenserne for flere underliggende individuelle kvalitetselementer og stoffer er mere positive.

Der er stadig meget, der skal gøres for fuldt ud at opfylde målene i vandrammedirektivet og relaterede direktiver, først og fremmest fra medlemsstaternes side. Det vil være en fordel for medlemsstaterne i højere grad at inddrage alle relevante markeds- og civilsamfundsaktører for at sikre en bedre håndhævelse af princippet om, at forureneren betaler. Der vil fortsat blive ydet EU-støtte til disse gennemførelsesbestræbelser, herunder til forskning og innovation og bestræbelser[29] på at skabe et digitalt indre marked for forsyningspligtydelser[30]. Vejen mod fuld opfyldelse af vandrammedirektivets mål inden 2027, hvorefter mulighederne for fritagelse er begrænsede, synes på nuværende tidspunkt at være meget udfordrende. Rapporterne viser, at der, selv om der vil blive truffet yderligere foranstaltninger frem til 2021, vil være behov for mange flere efter 2021.

Hvad angår oversvømmelsesdirektivet, er der taget meget vigtige skridt. Selv om der er tale om første runde risikostyringsplaner for oversvømmelser, fremgår det tydeligt, at alle medlemsstater grundlæggende har tilsluttet sig modellen for styring af oversvømmelsesrisici, skønt den praktiske gennemførelse er uensartet. Opfyldelse af det centrale mål i oversvømmelsesdirektivet om at mindske de potentielle skadevirkninger ved store oversvømmelser vil kræve en vedholdende indsats fra medlemsstaternes side i de følgende runder.

Kommissionen vil, når det er relevant, følge op på de anbefalinger til medlemsstaterne, der er indeholdt i denne rapport og de ledsagende dokumenter, for at sikre en bedre gennemførelse af kravene i vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet. Håndhævelsen af de retlige forpligtelser, der vedrører de største belastninger af vandmiljøet, jf. f.eks. nitratdirektivet og direktivet om rensning af byspildevand, vil også blive intensiveret.

Ud over at fortsætte samarbejdet med medlemsstaterne vil Kommissionen gå i yderligere dialog med borgerne og alle relevante interessenter for at fremme overholdelsen af kravene, herunder gennem revisionen af gennemførelsen af miljøreglerne. Når det er muligt, vil rapporteringen blive yderligere strømlinet eller forenklet. Der vil være skærpet opmærksomhed på nye forurenende stoffer, f.eks. mikroplast og lægemidler.

Nærværende rapport vil indgå i den igangværende kvalitetskontrol af EU's vandlovgivning og evalueringen af direktivet om rensning af byspildevand. Den bidrager også til vurderingen af

[29] Relevante projekter til udvikling af løsninger såsom beslutningsstøttesystemer til måling af vandkvalitet og -mængde, interoperabilitet mellem vandinformationssystemer på EU-plan og nationalt plan samt effektiv forvaltning af vandressourcerne er repræsenteret i ICT4Water Cluster: https://www.ict4water.eu/

[30] Som beskrevet i handlingsplanen for det digitale indre marked for forsyningspligtydelser (Digital Single Market for Water Services Action Plan): https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ict4wateractionplan2018.pdf

de fremskridt, der gøres i retning af at nå målene i EU's 7. miljøhandlingsprogram og den globale 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling.

Europas farvande påvirkes i stigende grad af klimaændringerne. Overholdelse af EU's vandlovgivning bidrager allerede til at håndtere virkningerne af et klima i forandring ved at foregribe flere tørkeperioder og oversvømmelser. EU's vandpolitik har et betydeligt potentiale til at afbøde klimaændringerne, forudsat at der træffes effektive foranstaltninger nu.