



Meddelande om vattendirektivet och översvämningdirektivet

2014/15:FPM27

Miljödepartementet

2015-04-13

Dokumentbeteckning

KOM (2015) 120

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Ramdirektivet för vatten och översvämningdirektivet: åtgärder för att nå "god status" för EU:s vatten och minska översvämningriskerna

Sammanfattning

I meddelandet redovisar kommissionen sin analys av den rapportering som EU:s medlemsländer har gjort av hur genomförandet av åtgärdsprogrammen för vattendirektivet¹ fortskrider. Meddelandet svarar mot kravet i artikel 18(4) i vattendirektivet om en interimrapportering av hur genomförandet av åtgärdsprogrammen fortskrider. Kommissionen pekar på vissa brister i åtgärdsprogrammen, men pekar också på vilka möjligheter som finns för hur medlemsländerna kan gå tillväga. Slutligen kommer kommissionen med en rad rekommendationer till hur åtgärdsprogrammen kan förbättras för att uppnå både miljömässiga och ekonomiska mål. Regeringen är i positiv till att kommissionen har tagit fram meddelandet och anser att det är viktigt att följa utvecklingen och fortskridandet av genomförandet av åtgärdsprogrammen i medlemsländerna.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

1.1 Ärendets bakgrund

Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsländerna sammanställa de åtgärder som behöver vidtas i sina förvaltningsplaner för respektive vattendistrikt. Dessa ska uppdateras vart sjätte år. År 2012 redovisade kommissionen sin första bedömning av de förvaltningsplaner som fanns tillgängliga.

Vid den ”hälsokontroll” av EU:s sötvattenspolitik som genomfördes 2012² konstaterades att den nuvarande vattenpolitiska ramen hanterar de utmaningar som sötvattnen står inför. I meddelandet ”Strategi för att skydda Europas vattenresurser”(Blueprint)³ konstaterade kommissionen vidare att hälften av EU:s ytvatten inte skulle nå god ekologisk status till 2015 och att det fanns brister i medlemsländernas miljöövervakning.

Medlemsländerna har till kommissionen redovisat hur genomförandet av åtgärdsprogrammen fortskrider. I detta meddelande redovisar kommissionen sin bedömning av denna redovisning.

1.2 Förslagets innehåll

I meddelandet redovisar kommissionen sin bedömning av vattendirektivets åtgärdsprogram, kopplingen till översvämningsdirektivet⁴ och pekar på hur medlemsländerna kan uppnå ökad effektivitet i insatserna genom bland annat investeringsmöjligheter och prissättning. Slutligen lämnar kommissionen en rad slutsatser och rekommendationer för hur medlemsländerna ska uppnå målet om god status och minska översvämningsriskerna.

1.2.1 Bedömningen av vattendirektivets åtgärdsprogram

Kommissionen menar att många medlemsländer snarare utgått från ”vad som gjorts och/eller är på gång” eller vad som är genomförbart, utan att se på behovet av åtgärder och vilka som är de lämpligaste och mest kostnadseffektiva åtgärderna. Kommissionen menar också att undantag tillämpas för brett och utan motivering.

När det gäller jordbruket menar kommissionen att sektorn är den främsta källan till diffusa utsläpp och pekar på behovet av ytterligare åtgärder utöver vad som föranleds av nitratdirektivet⁵, men att medlemsländerna inte angivit

² SWD(2012) 393 final.

³ COM(2012) 673 final

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

⁵ Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten

nödvändiga åtgärder för att avhjälpa bristerna. Kommissionen menar att de kompletterande åtgärder som rapporterats av medlemsländerna främst har varit frivilliga, såsom rådgivningssystem samt extensiv jordbruksproduktion och ekologiskt jordbruk.

Vad beträffar hushållens utsläpp menar kommissionen att genomförandet av avloppsvattendirektivet⁶ kommit långt inom EU 15 (däribland Sverige), men att mycket återstår i EU 13. Kommissionen menar att översvämningar av avloppssystemen är en viktig källa till förorening i städerna som kräver betydande investeringar för att hantera problemet.

När det gäller industriell verksamhet menar kommissionen att även om bästa tillgängliga teknik används rapporteras detta inte i åtgärdsprogrammen.

Kommissionen konstaterar vidare att andelen vattenförekomster som är påverkade av prioriterade ämnen varierar avsevärt mellan medlemsländerna och att de åtgärder som identifieras är alltför allmänna och med icke-kvantifierade resultat.

Överuttag av vatten särskilt föranlett av bevattning är större än naturens egen förnyelse i delar av södra och sydöstra EU. Kommissionen påpekar att inga lämpliga åtgärder har föreslagits i berörda medlemsstater för att komma tillrätta med problemen.

Ändringar i vattenförekomsternas flöde och fysiska form, hydromorfologin, är enligt kommissionen en av de främsta faktorerna till att nå god vattenstatus. Samtidigt menar kommissionen att de åtgärder som föreslagits ofta är mycket allmänna och de saknar prioritering och tydlig koppling till befintlig påverkan och förväntade konsekvenser.

1.2.2 Kopplingen till översvämningsdirektivet

Den första uppsättningen planer enligt översvämningsdirektivet ska läggas fram 2015 och kommissionen menar att dessa bör samordnas med förvaltningsplanerna för vattendirektivet för att kunna dra nytta av synergier. De flesta medlemsländer har utvecklat nya preliminära bedömningar som visar att översvämningssrisker och flodvatten följt av regnvatten och havsvatten vilka förefaller vara de största riskerna, medan de vanligaste konsekvenserna är ekonomiska och risker för människors hälsa. Bara en tredjedel av medlemsländerna har tagit hänsyn till långsiktig utveckling, inklusive klimatförändringar. Trots vissa brister ser kommissionen att framsteg görs och att översvämningsdirektivet ger incitament att inrikta sig på förebyggande åtgärder, skydd och information.

förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1)

⁶ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, 30.5.1991, s. 40)

Kommissionen menar att det finns ett behov av att förbättra genomförandet av de vattenpolitiska målen genom att de integreras i andra politikområden, inklusive den gemensamma jordbrukspolitiken och Europeiska struktur- och investeringsfonder. Kommissionen pekar på att artikel 38 i landsbygdsförordningen⁷ som skulle kunna användas för finansiering av åtgärder som följer av vattendirektivet, knappt har nyttjats alls. Kommissionen pekar också på att incitament för effektiv vattenanvändning och transparant prissättning inte tillämpas i alla medlemsländer och på att mätningar och volymetriska avgifter behövs. Kommissionen menar att detta är angeläget att genomföra i områden med vattenbrist. Kommissionen hänvisar också till den dom EU-domstolen avkunnade hösten 2014 om prispolitik och vattentjänster.⁸

1.2.4 Slutsatser och rekommendationer

Slutligen lägger kommissionen ett antal rekommendationer för att åtgärdsprogrammen ska kunna uppnå både miljömässiga och ekonomiska mål. Detta för att säkerställa långsiktigt hållbarhet och ekonomiskt bärkraftigt jordbruk och vattenbruk, samt för att stödja energiproduktion, hållbara transporter, utveckling av turism och därigenom bidra till grön tillväxt i EU:s ekonomi och nämner:

- Solid grund för åtgärdsprogrammen. Övervakningen behöver bibehållas eller förbättras. Åtgärdsprogrammen behöver grundas på tillförlitliga bedömningar för att kunna vara kostnadseffektiva. Metodutveckling behövs för bedömningen av status.
- Bristanalys: Vad måste göras för att nå målen? Medlemsländerna behöver identifiera den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder för att överbrygga gapen mellan nuvarande status och god status, för att förstå vad som behöver göras, hur lång tid det kan ta, vad det kostar och vem som ska betala. Kommissionen menar att en sådan analys är nödvändig för att kunna motivera undantag.
- Anpassa vattenanvändningen. Tillstånd för vattenuttag, utsläpp och vattenkraft bör ses över och om det behövs uppdateras för att leva upp till målen i direktivet. Kommissionen pekar också på betydelsen av tillsyn.
- Åtgärda föroreningar. Kommissionen pekar på att de grundläggande åtgärderna för att minska föroreningarna från jordbruket behöver stärkas. Den pekar vidare på betydelsen av att

⁷ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 21.10.2005, s. 1)

⁸ Dom av den 11 september 2014 i mål C-525/12, kommissionen mot Tyskland

hantera föroreningarna vid källan och nämner i sammanhanget nitratdirektivet, industriutsläppsdirektivet och avloppsvattendirektivet. Medlemsstaterna uppmanas att inrätta skyddsområden för vattentäkter, särskilt för ytvatten.

- Kvantitativa aspekter. Kommissionen ser vattenbrist och torka som ett växande problem i delar av Europa och menar att i de medlemsländer där uttagen är för stora bör det vidtas lämpliga åtgärder. Alla undantag behöver motiveras.
- Vattenförekomsternas flöde och fysiska form. Trots att en tredjedel av EU:s vattenförekomster påverkats väsentligt av regleringar saknar många åtgärdsprogram tydliga åtgärder för att hantera detta. Kommissionen hänvisar till den nyligen framtagna vägledning som finns det detta och att denna fråga bör prioriteras i de nästa åtgärdsprogrammen.
- Ekonomiska instrument och incitament. Kommissionen pekar främst ut olämplig prissättning av vattenresurserna inom jordbrukssektorn. Kommissionen menar att lämplig prissättning skulle främja val av grödor eller jordbruksmetoder som sänker produktionskostnaderna och stärker jordbrukets ekonomiska ställning.
- Samordna genomförandet. Kommissionen pekar på betydelsen av samarbete och att tillvarata synergier. Både samarbete över administrativa gränser, men också mellan politikområden behövs. Kommissionen ser uppmuntrande framsteg hittills i genomförandet av översvämningsdirektivet och förväntar sig att andra omgången förvaltningsplaner ska göra det möjligt att ta tillvara på synergier.
- Investeringsmöjligheter. Kommissionen uppmuntrar medlemsländerna att utnyttja de många finansieringsmöjligheter som EU erbjuder för genomförandet av åtgärdsprogrammen. Kommissionen pekar särskilt på programmen för landsbygdsutveckling, sammanhållningsfonderna, integrerade Life-projekt och Horisont 2020-stöd. Kommissionen pekar vidare på möjligheterna att utnyttja den föreslagna EU-investeringsplanen för stöd till vatteninfrastruktur⁹.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande innehåller inte några lagstiftningsförslag och har därför inga direkta effekter på svenska regler.

⁹ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.

Meddelandet innehåller rekommendationer för hur åtgärdsprogrammen kan uppnå miljömässiga och ekonomiska mål samtidigt. Någon analys av vilken kostnad eller vinster respektive rekommendation kan få för olika medlemsländer anges inte och har inte närmare analyserats varför konkreta budgetära konsekvenser är svåra att uppskatta.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till att kommissionen har tagit fram meddelandet och menar att det är av vikt att följa utvecklingen av genomförandet av åtgärdsprogrammen och hur detta fortskrider. Redovisningen i meddelandet är en komponent i detta. Regeringen kan vidare konstatera att de slutsatser och rekommendationer som anges i meddelandet riktar sig i olika grad till olika medlemsländer, då utmaningarna varierar mellan medlemsländerna. Enligt regeringen har Sverige exempelvis inga märkbara problem gällande vattenkvantitet men ser däremot utmaningar gällande övergödning och fysiska förändringar i vattenförekomsten.

Regeringen delar kommissionens syn att övervakningen behöver förbättras och att medlemsländerna bättre utnyttjar de möjligheter som EU erbjuder att ekonomiskt stödja genomförandet av åtgärdsprogrammen. Vidare anser regeringen att det fortsatta arbetet behöver präglas av EU-kommissionens övergripande initiativ att stärka ansträngningarna för att främja innovationer och tillväxt. Regeringen anser även att ett effektivt vattenvårdsarbete är angeläget och att detta behöver utvecklas ytterligare.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats. Det har dock framförts synpunkter om hur relevanta rekommendationer på lämpligt sätt kan omhändertas i det pågående arbetet med att uppdatera åtgärdsprogrammen.

3 Förslagets förutsättningar

2014/15:FPM27

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det nuvarande och inkommande ordförandeskapet har inte aviserat någon behandling av meddelandet.

5 Fackuttryck / termer

- EU 15 inbegriper de medlemsländer som anslöt sig till EU före den 1 maj 2004.
- EU-13 inbegriper de medlemsländer som anslöt sig efter den 1 maj 2004.