



Blueprint – En Strategi för att skydda Europas vattenresurser

Miljödepartementet

2012-12-11

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 673

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala kommittén samt Regionkommittén Strategi för att skydda Europas vattenresurser

Sammanfattning

Meddelandet om en Strategi för att skydda Europas vattenresurser (Blueprint) är baserat på en övergripande utvärdering av befintlig vattenrelaterad lagstiftning och beslut inom EU, bland annat förvaltningsplaner från vattendirektivet, EU's Fitness check of EU freshwater policy (kommissionens utvärdering av hur välanpassad nuvarande lagstiftning är för att nå sina syften) och Europeiska miljöbyråns state of water-rapport.

Strategin identifierar brister och problem samt ger förslag till ytterligare åtgärder och verktyg, för att värna om och förbättra förutsättningarna för en långsiktig och hållbar hantering av EU:s vatten.

Mållåret för vattendirektivet (Europa parlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område) närmar sig men utvärdering av bland annat medlemsstaternas förvaltningsplaner visar att totalt sett kommer enbart hälften av Europas vatten ha god kvalitet 2015. Stora delar av Europa har dessutom ökande problem med tillräcklig tillgång till vatten och antalet extrema händelser (till exempel översvämningar) ökar. Både demografiska förändringar, den ekonomiska krisen och klimatpåverkan kommer troligen öka konkurrensen om tillgången till vatten. Målen är redan satta inom vattendirektivet och syftet med Strategin är att identifiera problemen och ge förslag till olika åtgärder. Åtgärder inom Strategin bidrar även till nytta inom

andra områden så som till exempel biodiversitet, ekosystemtjänster och anpassning till klimatförändringar.

2012/13:FPM30

Övergripande målsättning med Strategin är att förbättra genomförandet av redan existerande lagstiftning inom vattenområdet, förbättra integreringen mellan vatten och annan lagstiftning och avslutningsvis se om och var det behövs komplettering av nuvarande lagstiftning.

Regeringen stödjer den allmänna inriktningen i EU:s Strategi för att skydda Europas vattenresurser och välkomnar kommissionens meddelande.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Genom ramdirektivet för vatten (vattendirektivet) fastställdes år 2000 en rättslig grund för att skydda och återställa rent vatten i Europa och säkerställa en långsiktig och hållbar vattenanvändning. Det övergripande syftet med vattendirektivet är att alla vatten – såsom sjöar och vattendrag – ska vara i ett gott tillstånd senast 2015. Strategin för att skydda EU:s vattenresurser syftar till att ge vägledning till medlemsstaterna i den fortsatta utmaningen att uppnå EU:s vattenpolitikmål.

Förarbetena till Strategin påbörjades april 2010. I juni 2011 antog miljörådet rådsslutsatser om skydd av vattenresurser och en integrerad hållbar vattenförvaltning i och utanför EU. En omfattande utvärdering av bland annat medlemsstaternas förvaltningsplaner inom vattendirektivet, EU's Fitness check of EU freshwater policy och EEA's state of water-rapport, påvisade att många medlemsstater var långt ifrån att nå de mål som fastlagts i vattendirektivet om ett gott tillstånd av EU:s vattentillgångar senast 2015. Kommissionen presenterade i mars 2012 ett utkast på en Strategi för att skydda Europas vattenresurser för remittering vilket Sverige svarade på i juni. Strategin diskuterades bland EU:s miljöministrar på det informella miljöministermötet den 7-9 juli 2012 på Cypern. Förslaget har sedan omarbetats och den 14 november presenterade kommissionen meddelandet om en Strategi för att skydda Europas vattenresurser.

Strategin är vatten-milstolpen för Färdplanen för resurseffektivitet som fastlades 2011 som förövrigt är nära förknippad med Europa 2020-strategin. Analysen som ligger till grund för Strategin omfattar emellertid en längre tidsram, fram till 2050, och förväntas vara det som vägleder EU:s vattenpolitik på lång sikt.

1.2 Förslagets innehåll

En överblick

Strategin innehåller många förslag till åtgärder och fokus ligger på nyckelområden såsom förbättrad markanvändning, att hantera vattenföroreningar och ekologisk status, att förbättra vatteneffektiviteten och resiliensen, samt att förbättra styrningen av alla som förvaltar våra vattenresurser. På ett övergripande plan pekar Strategin på behov av bättre genomförande samt ökad integrering av vattenrelaterade mål in i andra policyområden, så som den gemensamma jordbruk- och fiskepolitiken, förnybar energi och transport.

Mycket av det arbete som föreslås, framför allt framtagande av ett antal vägledningsdokument, kommer troligen kanaliseras via redan etablerade Common Implementation Strategy (CIS), en informell genomförande strategi, för vattendirektivet.

Strategin betonar att bevarandet av vatten inte bara handlar om miljöskydd, hälsa och välbefinnande utan handlar även om ekonomisk tillväxt och välbefinnande. Det är ett sätt att se till att EU:s vattenindustri till fullo utvecklar sin tillväxtpotential och att alla ekonomiska sektorer som är beroende av tillgången på vatten av en viss kvalitet kan frodas och därmed skapa tillväxt och arbetstillfällen.

Markanvändning

Den största påverkansfaktor på ekologisk status är hydromorfologisk, det vill säga fysiska förändringar i vattenförekomsten, till exempel dammar för vattenkraft eller dränering av mark för jordbruksanvändning. Den näst största påverkansfaktorn är överuttag av vatten. Kommissionen föreslår en ökad satsning på grön infrastruktur, ökad policyintegrering samt åtgärder för att komma åt problemet med överuttag av vatten, både det legala (orsakad av kunskapsbrist) och det illegala. Kommissionen föreslår att ta fram gemensamma vägledningsdokument för dessa områden.

Kemisk status och förorenat vatten

Trots förbättringar de senaste 30 åren så är kemisk status utifrån de prioriterade ämnena i dotterdirektivet (Europa parlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område) sämre än väntat. Kommissionen anser att kunskapen är bristfällig på grund av otillräcklig övervakning. Läkemedelsrester pekas ut som ett växande problem, och kommissionen arbetar i dagsläget med en rapport som ska presenteras 2013. Kommissionen föreslår stärkta rapporteringskrav, att utöka de nitratkänsliga områdena, att se till att givna tillstånd följer gränsvärden för utsläpp inom industrin samt att bästa möjliga teknik används.

Vatteneffektivitet

Strategin fokuserar på vattenbrist och torka. Utöver dagens redan pressade situation i delar av EU förväntas trycket och den geografiska spridningen öka ytterligare med påverkan från ett förändrat klimat och demografisk utveckling. Ett flertal effektiviseringsåtgärder föreslås. För att uppnå effektiv vattenanvändning pekas prissättning ut som ett starkt incitament. Utgångspunkterna är mätning, kostnadstäckning och ökat nyttjande av förorenaren-betalar-principen. Det finns effektiviseringsvinster att göra inom samtliga större vattenförbrukande sektorer såsom jordbruk, industri, rörledningsnätverk, byggnader och energiproduktion.

Förutom att fortsätta driva på medlemsstaterna att genomföra art 9 (täckning av kostnaderna för vattentjänster) i vattendirektivet, där Sverige har ett pågående överträdelseärende, föreslår kommissionen att utveckla ett vägledningsdokument för att bedöma kostnader och nytta av vattenrelaterade åtgärder, utifrån ett kostnadseffektivt perspektiv och att betala för ekosystemtjänster. Att ha en prissättning på vatten kan komma att bli ett villkor för att få bidrag från vissa fonder i framtiden.

Kommissionen föreslår i Strategin att:

1. Utveckla vattenräkenskap (hur mycket vatten finns det och hur mycket av det används) på avrinningsområdesnivå, som kopplas ihop med ekologiska flöden (mängden vatten ett akvatiskt system behöver för att fortsatt vara i balans), så att vattenbalansen inom ett avrinningsområde är hållbar. Kommissionen föreslår att ta fram ett vägledningsdokument.
2. Ta fram mål för vatteneffektivitet för de avrinningsområden som är – eller har risk för att bli – vattenstressade. Kommissionen föreslår att ta fram ett vägledningsdokument.
3. Inom byggsektorn föreslår kommissionen att utveckla frivillig EU eko-märkning för vattenförbrukande produkter, samt att vatten-relaterade apparater ska ingå i direktivet för Eko-design och energimärkning.
4. Gällande jordbruket föreslår kommissionen en ändring av den gemensamma jordbrukspolitiken, där minskad vattenanvändning och förbättrad effektivitet bör villkoras för stöd till bevattningsanläggningar.
5. Gällande läckage från rörledningsnätverket för vattendistribution föreslås inga generella lösningar utan bör lösas från fall till fall då situationen är väldigt olika inom och mellan medlemsstater.
6. Handel med vatten, används i dagsläget främst utanför EU. Detta verktyg kan bara användas på avrinningsområdesnivå. Kommissionen föreslår att ta

För att anpassa till och minimera effekten av påverkan från klimatförändringarna så bör det ske en ökad satsning på ekosystemtjänster och grön infrastruktur, framför allt naturligt vattenhållande åtgärder/vattenupptagning (till exempel våtmarker och översvämningsområden). Klimatförändringar bör integreras med vattenförvaltning och planarbetet. Återanvändning av vatten för jordbruk och industri har lyfts som ett område där EU bör sätta gemensamma standarder. Kommissionen ska komma med ett förslag 2015.

Tvårlösningar

Innovationspartnerskapet för vatten (COM (2012) 216) som kommissionen presenterade i maj 2012 lyfts fram som ett användbart verktyg för att gynna tvårlösningar. Vikten av en bra kunskapsbas för beslutstagande samt förbättrad styrning betonas. Gällande kunskapsbas så föreslår kommissionen vidare utveckling av WISE (Water Information System for Europe), en harmoniserad rapportering av vattenrelaterad lagstiftning och ett frivilligt peer review system för att öka kunskapsutbytet emellan medlemsstater. Kommissionen föreslår att vissa villkor genom ramdirektivet vatten ska utgöra tvärvillkor inom jordbrukspolitiken, vilka ska införas genom delegerade akter. Kommissionen föreslår insatser för att höja medvetenheten hos allmänheten, så som ekologiska fotavtryck, informationskampanjer med mera. Kommissionen arbetar redan nu på ett initiativ gällande inspektion och övervakning där vatten ingår. Kommissionen kommer även titta på vattenrelaterade aspekter inom ramen för den Europeiska terminen, det vill säga land-specifika rekommendationer där så är lämpligt.

Globala aspekter

Kommissionen föreslår att arbeta vidare med de satsningar inom dricksvatten och sanitet som redan pågår samt stödja integrerad vattenanvändning i tredje länder.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Utgångspunkten är att förbättra genomförandet av redan gällande lagstiftning, framför allt ramdirektivet vatten (2000/60/EG), infört i svensk lagstiftning via förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Det finns också kopplingar till ett flertal andra direktiv såsom till exempel havsmiljödirektivet (2008/56/EG), nitratdirektivet (1991/676/EEG), översvämningsdirektivet (2007/60/EG) och REACH förordningen (2006/1907/EG). Strategin innehåller inga direkta förslag på ny

bindande lagstiftning. Däremot kan bindande lagstiftning arbetas fram i framtiden om föreslagna åtgärder i Strategin inte visar sig tillräckliga. Framför allt kan det bli aktuellt med skärpta skrivningar vid den översyn av ramdirektivet vatten som ska ske 2019.

Så som de olika förslagen till åtgärd presenteras krävs det ingen direkt förändring av svensk lagstiftning i dagsläget.

Inom återanvändning av vatten, föreslår kommissionen att de ska ta fram förslag till ny EU-gemensam lagstiftning till 2015. Eftersom det inte finns något utkast i dagsläget går det inte att säga hur detta kan påverka svensk lagstiftning. Utifrån ett vattenbristperspektiv är det troligtvis få områden i Sverige som skulle påverkas av den eventuella kommande lagstiftningen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Då Strategin strävar efter att förbättra genomförande av befintlig lagstiftning snarare än att införa nya krav, så medför Strategin i sig inte några nytillkomna budgetära konsekvenser för Sverige.

Eventuella framtida kostnader är beroende av vilka åtgärder man väljer att gå vidare med, vilket i stor utsträckning beslutas nationellt, utifrån prioriterade problemområden och ambitionsnivå.

Kommissionen har slutfört en konsekvensanalys, men den innehåller begränsat med budgetära konsekvenser då det varierar mellan medlemsstater vilka åtgärder och kostnader som kommer att behövas vidtas (ref SWD(2012) 381 final).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens Strategi för att skydda Europas vattenresurser. Strategin kommer att vara ett viktigt och mångfacetterat redskap för det framtida arbetet med vatten, både inom och utanför EU:s gränser.

Regeringen anser att Strategin inte innehåller ny bindande lagstiftning utan fokuserar snarare på genomförandet av befintlig lagstiftning och flexibla, kostnadseffektiva åtgärdsförslag som baseras på respektive medlemsstats/regions problem.

Regeringen anser att det i Strategin är övervägande fokus på vattenbrist och torka, men vi måste arbeta med både kvalitet och kvantitet, då kvaliteten på vatten är starkt kopplat till användbar kvantitet.

Regeringen verkar även för att få ökad samverkan mellan vattendirektivet och havsmiljödirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område), eftersom allt vatten hänger ihop.

Regeringen har även lyft fram fortsatta insatser mot de ämnen som är särskilt skadliga mot vattenmiljön, så kallade prioriterade ämnen och andra kemikalier. Sverige har länge varit drivande inom förhandlingarna inom direktivet gällande prioriterade ämnen (2008/105/EG) och stött kommissionens förslag att inför översynen av bilaga 10 inkludera de tre föreslagna läkemedelssubstanserna. Regeringen anser att det är mer kostnadseffektivt att jobba med uppströmsåtgärder, det vill säga åtgärda vid källan istället för att hantera konsekvenserna när substanserna redan är spridda i naturen. Regeringen anser även att en förbättrad kemikaliehantering kan med fördel kopplas till meddelandet om en innovationsstrategi för vatten (COM (2012) 216) som kommissionen presenterade den 10 maj 2012.

Regeringen anser att det är viktigt att synliggöra värdet av ekosystemtjänster och integrera dessa värden i ekonomiska ställningstaganden, politiska avväganden och andra beslut i samhället. Genom ökad kunskap om ekosystemtjänsternas värden ökar medvetenheten om vikten av att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald. Under framtagandet av strategidokumentet har regeringen fört fram att mätning och prissättning av vatten framför allt bör ske där så är nödvändigt till exempel när miljömål inte nås samt utifrån respektive lands behov och problem. Regeringen anser inte att det är kostnadseffektivt att införa mätning och prissättning på all vattenanvändning i Sverige där vi inte har problem med vattenbrist eller överuttag av vatten.

Regeringen anser att det är viktigt att i möjligaste mån arbeta förebyggande med anpassning till klimatförändringarna samt att konsekvenserna av klimatförändringarna synliggörs.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Alla medlemsstater är relativt positiva till kommissionens Strategi. Medlemsstaters ståndpunkter varierar dock utifrån nationella prioriteringar och svårigheter inom respektive region. Ingen medlemsstat vill se ytterligare bindande lagstiftning och föreslagna åtgärder måste vara flexibla och kostnadseffektiva.

Europaparlamentet anser att implementeringstakten i medlemsstaterna har varit för låg och ojäm mellan medlemsstaterna. Europaparlamentet anser det finns flera utmaningar för att nå god status i EU:s vatten, som kan behöva olika åtgärdsinstrument, och välkomnar därmed Strategin. Europaparlamentet är inte främmande för ytterligare bindande lagar och understryker vikten av integration, resurseffektivitet och en rättvis prispolitik som innefattar kostnadstäckning och att förorenaren betalar.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Avsikten är att förslaget ska remitteras.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Strategier faller inte inom ramen för någon rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Strategin uppmärksammar att den akvatiska miljön varierar stort mellan och inom medlemsländer, både med avseende på kvantitet och på kvalitet. De föreslår därmed inte några universella lösningar, med respekt för subsidiaritetsprincipen och de olika förutsättningar som råder i medlemsstaterna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandling om rådsslutsatser för Strategin startade den 15 november 2012 i rådsarbetsgruppen för miljö. Den behandlades i Coreper den 12 december 2012 och har för avsikt att antas på miljörådet den 17 december 2012.

En remiss av Strategin är planerat att pågå nationellt fram till och med mars/april.

4.2 Fackuttryck/termer