



Rapport om genomförande av vattendirektivet och översvämningsdirektivet

Miljödepartementet

2019-04-01

Dokumentbeteckning

KOM (2019) 95 final

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG). De andra förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. De första planerna för hantering av översvämningsrisker.

SWD (2019) 30 final

Commission Staff Working Document - European Overview - River Basin Management Plans

SWD (2019) 57 final

Staff Working Document - Second River Basin Management Plans - Member State: Sweden

SWD (2019) 84 final

Staff Working Document - First Flood Risk Management Plans - Member State: Sweden

Sammanfattning

I rapporten redovisar kommissionen sin analys av den redovisning som EU:s medlemsländer har gjort av hur genomförandet av ramdirektivet för vatten (nedan kallat vattendirektivet) och översvämningsdirektivet fortskrider. Vad gäller vattendirektivet noterar kommissionen att kunskapen och rapporteringen om vattendirektivet har förbättrats sedan den förra förvaltningscykeln och att betydande ansträngningar har gjorts för genomförandet, men pekar på brister inom flera områden. Kommissionen framhåller att mycket återstår att göra och att det kommer att bli en utmaning att uppnå målen till 2027. För översvämningsdirektivet är det ett framsteg att

alla medlemsstater nu angett åtgärder för att uppnå målen. Målen som många medlemsstater satt upp inom översvämningsdirektivet är otydliga och det medför svårigheter med uppföljning vilket är en svaghet. Att alla åtgärder inte är tydligt kopplade till målen är också något som enligt kommissionen medför utmaningar för den andra cykeln, 2016–2021.

Kommissionen kommer med en rad rekommendationer till hur framtida förvaltningsplaner enligt vattendirektivet och riskhanteringsplaner enligt översvämningsdirektivet samt genomförandet för att uppnå målen i direktiven kan förbättras. Regeringen är positiv till att kommissionen har tagit fram rapporten och anser att det är viktigt att följa utvecklingen av genomförandet i medlemsländerna och att arbeta med att förbättra förvaltningen och skyddet av vatten och med att hantera översvämningsriskerna.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Enligt vattendirektivet¹ ska medlemsländerna sammanställa förvaltningsplaner och redovisa de åtgärder som behöver vidtas för att nå målen och för översvämningsdirektivet² ska riskhanteringsplaner med mål för hantering av översvämningsrisker fastställas. Förvaltningsplanerna och riskhanteringsplanerna ska uppdateras vart sjätte år. Medlemsländerna har redovisat till kommissionen hur genomförandet av vattendirektivet och översvämningsdirektivet fortskrider.

Kommissionen redovisar sin bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för vattendirektivet och de första riskhanteringsplanerna för översvämningsdirektivet i denna rapport, KOM (2019) 95 final, som publicerades 26 februari 2019. Rapporten svarar mot kravet i artikel 18 i vattendirektivet och artikel 16 i översvämningsdirektivet om en rapportering av genomförandet.

1.2 Förslagets innehåll

I rapporten redovisar kommissionen sin bedömning av genomförandet av vattendirektivet och översvämningsdirektivet baserat på medlemsstaternas rapportering av förvaltningsplaner och riskhanteringsplaner för perioden 2015 till 2021. Utöver generella slutsatser för EU-nivå har kommissionen tagit fram specifika rekommendationer till respektive medlemsstat. En fullständig förteckning över rekommendationer finns i de nationella

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

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.

bedömningar som åtföljer kommissionens rapport. Kommissionen kommer med en rad rekommendationer till hur framtida förvaltningsplaner enligt vattendirektivet och riskhanteringsplaner enligt översvämningdirektivet samt genomförandet för att uppnå målen i direktiven kan förbättras. Under rubrik 1.2.3 och 1.2.4 framgår några av kommissionens rekommendationer till Sverige.

1.2.1 Genomförandet av vattendirektivet

Kommissionen konstaterar att nästan alla vattenförekomster nu har en fastställd status vilket minskar den tidigare osäkerheten. Luckor i övervakningen av ekologisk status kvarstår dock.

Kommissionen refererar till rapporten från den europeiska miljöbyrån, EEA, som kom i juli 2018 med en detaljerad beskrivning över tillståndet i vattenförekomsterna som baserar sig på medlemsstaternas rapportering för vattendirektivet. Den visar att 74 % av grundvattenförekomsterna inom EU har uppnått god kemisk status och att 89 % har uppnått god kvantitativ status. För ytvatten är situationen betydligt sämre, med endast 38 % av vattenförekomsterna som har god kemisk status och 40 % som har god ekologisk status eller potential. Förbättringen av vattenstatusen är begränsad jämfört med den föregående förvaltningscykeln.

Kommissionen framhåller att jordbrukets påverkan, t.ex. i form av diffusa föroreningar, utgör en av de största riskerna för att vattenförekomsternas status försämras eller att miljömålen inte uppnås. Det förslag om den nya gemensamma jordbrukspolitiken som kommissionen lagt ska dock öka miljöambitionen. I medlemsstaternas strategiska planer inom jordbrukspolitiken ska hänsyn tas till de åtgärdsbehov som fastställts i förvaltningsplanerna för vattendistriktet och de insatser som fastställs ska bidra till att vattendirektivets mål uppnås.

Kommissionen pekar på att det fortfarande finns stora brister när det gäller att omsätta den ekonomiska analysen och bedömningen av miljö- och resurskostnader för vattentjänster i konkreta åtgärder.

De undantag som är möjliga att tillämpa för att nå miljömålen i vattendirektivet omfattar ungefär hälften av vattenförekomsterna inom EU. Motiveringarna av undantagen har förbättrats jämfört med tidigare, men kommissionen menar att den stora andelen undantag tyder på att det kommer att krävas betydande insatser för att uppnå god status eller potential fram till 2027.

Kommissionen gör också en bedömning av genomförandet av vattendirektivet kopplat till klimatanpassning och torka. Man pekar bl.a. på att det inte finns förvaltningsplaner för hantering av torka, trots att vattenbrist kan förekomma i vissa områden.

Ett av de största framstegen med vattendirektivet är att det skett omfattande samråd och samverkan som generellt sett lett till en ökad medvetenhet hos

allmänheten och gett värdefull information till den fortsatta processen. Kommissionen har dock information som indikerar att en del intressenter fortfarande inte har haft möjlighet att delta aktivt i samverkansprocessen och därför inte kunnat ge input till vattenmyndigheterna på ett tillräckligt inkluderat sätt. Kommissionen rekommenderar därför alla medlemsstater att möjliggöra för alla intressenter att aktivt delta i processen.

Sammantaget konstaterar kommissionen att mycket har gjorts för att genomföra vattendirektivet. Förbättringar i genomförandet av närbesläktade EU-lagar, särskilt direktiven om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, nitrater och industriutsläpp samt EU-lagstiftningen om kemikalier har också haft en positiv effekt. En slutsats från EEA:s rapport som återges av kommissionen är dock att påverkan på vattnen inom EU är fortsatt stor från diffusa källor (t.ex. jordbruk och transportinfrastruktur) och föroreningar från punktkällor (t.ex. industri- och energiproduktion), överuttag av vatten och hydromorfologiska förändringar som härrör från en rad mänskliga aktiviteter.

1.2.2 Genomförandet av översvänningsdirektivet

Det finns bevis för att översvämningarna har ökat under åren. Prognoser ger enligt kommissionen anledning till oro. Utan anpassning (d.v.s. med befintligt skydd mot högvattenflöden upp till en nuvarande hundraårsnivå) antas skadorna i EU av kombinerade effekter av klimatförändringar och socioekonomiska förändringar kunna komma leda till kraftigt ökade kostnader.

De planer för hantering av översvänningsrisker som nu upprättats var det tredje steget i översvänningsdirektivet för att hantera översvänningsrisker. Tidigare har medlemsstaterna gjort preliminära bedömningar av översvänningsrisker (2011) och utarbetat kartor över översvänningshotade områden och över översvänningsrisker (2013).

Samtliga medlemsstater har fastställt mål för hantering av översvänningsrisker och angett åtgärder för att uppnå målen. Alla mål, för alla medlemsstater, är dock inte tillräckligt konkreta för att möjliggöra övervakning av genomförandet och alla åtgärder är inte tydligt kopplade till de fastställda målen. Inom EU avser totalt ca 50 % av åtgärderna förebyggande och beredskap, ca 40 % skydd mot översvämningsskador och 10 % avser återhämtning.

Det blir allt tydligare att klimatförändringarna kommer att få en betydande inverkan på förekomsten och allvaret av översvämningar i en stor del av Europa. Mer än hälften av medlemsstaterna tog hänsyn till klimatförändringarna i sina preliminära bedömningar av översvänningsrisker, kartor över översvänningshotade områden och över översvänningsrisker.

1.2.3 Kommissionens rekommendationer till Sverige för vattendirektivet

2018/19:FPM41

På grundval av resultaten från den andra omgången förvaltningsplaner för vattendistrikt uppmanas Sverige att vidta bl.a. följande åtgärder:

- fortsätta att förbättra övervakningen av både yt- och grundvatten,
- förbättra motiveringen av undantag genom att underbygga de tillhörande bedömningarna med ytterligare uppgifter och information, och genom att minska de kvarvarande osäkerheterna,
- vidta alla åtgärder som krävs för att minska antalet undantag så mycket som möjligt för nästa cykel så att vattendirektivets mål uppnås i tid,
- fortsätta ansträngningarna att färdigställa metoder för förklarandet av kraftigt modifierade vatten för alla relevanta vattenanvändningar, inklusive utarbetande av tydliga kriterier för bedömning av förutsättningarna för förklarandet av kraftigt modifierade vatten,
- identifiera finansieringskällor där det är möjligt för att underlätta genomförandet av åtgärder, t.ex. inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikerna och landsbygdsprogrammet,
- använda kostnadstäckning för vattenanvändning som har en betydande påverkan på vattenförekomster eller motivera undantag med stöd av art. 9(4),
- på ett transparent sätt presentera tillvägagångssättet för prissättning av vatten för olika användare och en översikt av uppskattade investeringar och investeringsbehov,
- sätta särskilda mål för alla skyddade områden under relevanta direktiv och försäkra att de relaterar till genomförandet av vattendirektivet, och
- överväga att ta fram förvaltningsplaner för hantering av torra för områden där det kan bli aktuellt.

1.2.4 Kommissionens rekommendationer till Sverige för översvämningdirektivet

Några av kommissionens rekommendationer till Sverige för att genomföra direktivet och för att förbättra hanteringen av översvämningrisker är att:

- ange tydlig och kvantitativ information om åtgärderna i riskhanteringsplanerna,
- överväga att använda naturliga åtgärder för retention av vatten, och
- möjliga effekter av klimatförändringar ska återspeglas tydligare i den andra cykelns riskhanteringsplaner och koordineras med nationella klimatanpassningsstrategier.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

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

Sverige har genomfört vattendirektivet genom vattenförvaltningsförordning (2004:660), ändringar i 5 kap. miljöbalken och genom förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Översvämningdirektivet har genomförts i Sverige genom förordning om översvämningrisker (SFS 2009:956) och MSBFS 2013:1 föreskrifter om riskhanteringsplaner.

2018/19:FPM41

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Rapporten har inga budgetära konsekvenser. Rapporten innehåller inte någon uppskattning av vilka kostnader och intäkter respektive rekommendation kan få och har inte heller närmare analyserats varför konkreta budgetära konsekvenser är svåra att uppskatta. Om rekommendationerna leder till åtgärder kan detta leda till ökade kostnader. Ökade kostnader för den nationella budgeten ska finansieras inom beslutade och beräknade ekonomiska ramar på berört utgiftsområde.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till att kommissionen har tagit fram rapporten och menar att det är av vikt att följa utvecklingen av insatserna och att arbeta med att förbättra förvaltningen och skyddet av vatten och med att hantera översvämningriskerna. Redogörelsen i rapporten är en komponent i detta.

Regeringen delar kommissionens syn att övervakningen behöver utvecklas och att mycket återstår att göra för att förbättra vattenkvaliteten och helt uppnå målen i vattendirektivet och relaterade direktiv. Vidare anser regeringen att ett effektivt vattenvårdsarbete är angeläget och att det behöver stärkas ytterligare genom ett integrerat arbete som tar hänsyn till miljörelaterade, sociala och ekonomiska aspekter.

Regeringen anser att klimatförändringarna är en stor utmaning och måste ingå i hanteringen av översvämningrisker, och understryker samtidigt att Sverige arbetar med klimatscenarier för år 2100.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas synpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas synpunkter är ännu inte kända.

Rapporten har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rapporten utgör inte ett förslag till rättsakt. Att rapporten ska läggas fram regleras i artikel 18 i vattendirektivet och artikel 16 i översvämningsdirektivet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte tillämpligt eftersom rapporten inte utgör en lagstiftningsakt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rapporten föranleder ingen behandling i rådet.

Rekommendationerna i denna rapport kommer att följas upp av kommissionen med medlemsstaterna för att säkerställa ett bättre genomförande av kraven i vattendirektivet och översvämningsdirektivet. Kommissionen ska dessutom samarbeta med medborgarna och berörda intressenter för att främja efterlevnaden, och även genom kommissionens granskning av genomförandet av EU:s miljöpolitik, Environmental Implementation Review.

Den föreliggande rapporten är ett av underlagen i den pågående kontrollen av ändamålsenligheten hos EU:s vattenlagstiftning, den s.k. hälsokontrollen (fitness check). Den bidrar också till bedömningen av framstegen i riktning mot att uppnå målen i EU:s sjunde miljöhandlingsprogram och den globala Agenda 2030 för hållbar utveckling.