



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.2.2019
COM(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} - {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. INLEDNING

Vatten är oundgängligt för livet och därmed för samhället och ekonomin. Det kommer att bli viktigt med hållbar vattenförvaltning för att mänskligheten ska kunna anpassa sig till sin förändrade miljö och undvika att den globala temperaturökningen överskrider 1,5 °C.¹ Mer än någonsin kräver förvaltningen av denna livsviktiga resurs en verkligt integrerad strategi som tar hänsyn till miljörelaterade, sociala, ekonomiska och hälsorelaterade aspekter.

I denna femte genomföranderapport beskrivs läget i genomförandet av vattendirektivet² och översvämningsdirektivet³ baserat på kommissionens bedömning av de andra förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och de första planerna för hantering av översvämningsrisker, som medlemsstaterna utarbetade och rapporterade för perioden 2015–2021. Denna rapport krävs enligt artikel 18 i vattendirektivet och artikel 16 i översvämningsdirektivet. Den motsvarar också kravet i artikel 11 i grundvattendirektivet.

Vattendirektivet från 2000 säkerställer en fullständig integrering av de ekonomiska och ekologiska perspektiven inom den kvalitativa och kvantitativa vattenförvaltningen. Huvudmålet var att fram till 2015 uppnå god status för de över 111 000 ytvattenresurserna (t.ex. floder, sjöar eller kustvatten) och de över 13 000 grundvattenresurserna i EU. Vattendirektivet gör det dock möjligt att skjuta fram tidsfristen i högst två ytterligare cykler (dvs. den nuvarande perioden 2015–2021 och den efterföljande perioden 2021–2027), såvida inte naturliga förhållanden⁴ gör att direktivets mål inte kan uppnås inom dessa tidsfrister. Att uppnå ”god status” innebär att man säkerställer god ekologisk och kemisk status för ytvattenresurser och god kvantitativ status och kemisk status för grundvattenresurser, som är huvudkällan för uttag av dricksvatten.

I översvämningsdirektivet, som lades fram sju år senare som ett svar på de stora översvämningskatastrofer längs Donau och Elbe sommaren 2002, fastställs en ram för att minska riskerna för översvämnings-skador i EU. Mot bakgrund av de ökade översvämningskatastrofer i Europa är detta mål i dag viktigare än någonsin. I takt med att klimatförändringarna fortskrider och stadsbebyggelsen breder ut sig⁵ kräver osäkerheten kring hanteringen av översvämningsrisker löpande övervakning och anpassning av praxis för att minimera skadorna. I denna rapport behandlas de hittillsvarande framstegen baserat på de första planerna för hantering av översvämningsrisker.

Den föreliggande rapporten åtföljs av en rad arbetsdokument från kommissionens avdelningar med både EU-översikter, bedömningar av enskilda medlemsstater och sammanfattningar av det internationella samarbetet.

¹ I rapporten *Global Warming of 1.5 °C*, som antogs vid IPCC:s 48:e sammanträde (6 oktober 2018), beskrivs de förväntade effekterna av 1,5 °C respektive 2 °C temperaturökning.

² Direktiv 2000/60/EG, kompletterat av grundvattendirektivet (2006/118/EG) och direktivet om miljökvalitetsnormer (2008/105/EG).

³ Direktiv 2007/60/EG.

⁴ T.ex. långsam återhämtning i ekosystem efter genomförande av flodåterställningsåtgärder eller liten minskning av nitratkoncentrationerna i grundvattnet.

⁵ T.ex. genom socioekonomiska förändringar som placering av tillgångar i översvämningsplan.

2. ANTAGANDE- OCH RAPPORTERINGSLÄGE

Alla medlemsstater har antagit förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och planer för hantering av översvänningsrisker; det enda undantaget är planen för hantering av översvänningsrisker för Kanarieöarna (Spanien)⁶.

Även om det har skett en förbättring jämfört med föregående rapport antog många medlemsstater sina planer sent (efter den 22 december 2015), eller så rapporterade de sent genom databasen Water Information System for Europe (Wise) (rapporteringen skulle ha avslutats senast den 22 mars 2016).⁷ I vissa fall var förseningen två år eller mer. Kommissionen vidtog rättsliga åtgärder mot alla medlemsstater som inte uppfyllde sina rättsliga rapporteringskrav.

3. BEDÖMNING AV DE ANDRA FÖRVALTNINGSPLANERNA FÖR AVRINNINGSDISTRIKT OCH DE FÖRSTA PLANERNA FÖR HANTERING AV ÖVERSVÄMNINGSRISKER

Informationen i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och planerna för hantering av översvänningsrisker laddades upp via den gemensamma databasen Wise, som sköts av Europeiska miljöbyrån (EEA). Kommissionen baserade sin bedömning på Wise och på upplysningar direkt från de nationella och internationella förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och planerna för hantering av översvänningsrisker.

Irland, Grekland och de spanska Kanarieöarna rapporterade varken sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt eller sina planer för hantering av översvänningsrisker i tid för att de skulle kunna bedömas, medan Litauen och Storbritannien (för Gibraltar) inte rapporterade sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt i tid. Därför omfattar den föreliggande rapporten inte dessa länder eller regioner.

Kommissionen tog hänsyn till resultaten av vattenkonferensen i Wien den 20–21 september 2018, som gjorde det möjligt för en rad berörda aktörer och medlemsstater att bidra till rapporten.

Kommissionen tog också hänsyn till Europaparlamentets och rådets synpunkter på tidigare genomföranderapporter. Europaparlamentet antog en vattenrelaterad resolution 2015, i vilken parlamentet bl.a. betonade vikten av kvalitativ och kvantitativ vattenförvaltning samt behovet av ett fullständigt genomförande av EU:s vattenlagstiftning och en ökad integrering av denna lagstiftning i annan EU-politik. Parlamentet uppmanade medlemsstaterna att färdigställa och genomföra sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och lämna relevant information online. Parlamentet framhävde också synergierna mellan förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och planer för hantering av översvänningsrisker. Rådet utfärdade slutsatser vid flera tillfällen mellan 2007 och 2016.⁸ Rådet framhävde särskilt behovet av att fullständigt

⁶ Spanien underrättade kommissionen om att förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt för La Gomera antogs den 17 september 2018, för Tenerife och La Palma den 26 november 2018, för Fuerteventura, Lanzarote och El Hierro den 26 december 2018, och för Gran Canaria den 21 januari 2019.

⁷ Det elektroniska rapporteringsformatet och rapporteringsriktlinjerna utarbetades gemensamt av medlemsstaterna, de berörda parterna och kommissionen som ett led i en samarbetsprocess som kallas ”den gemensamma genomförandestrategin”.

⁸ Om vattenbrist och torka av den 30 oktober 2007, om vattenbrist, torka och anpassning till klimatförändringarna av den 11 juni 2010, om integrerad hantering av översvämningar inom Europeiska unionen av den 12 maj 2011, om skydd av vattenresurser och integrerad hållbar vattenförvaltning inom och utanför Europeiska unionen av den 21 juni 2011, om en [strategi för att skydda Europas](#)

genomföra EU:s vattenregelverk för att skydda vattenresurserna mot försämring och stegvis uppnå god status, och uppmanade kommissionen och medlemsstaterna att samarbeta för att på ett bättre sätt integrera dessa insatser i annan relevant politik. Särskilt när det gäller översvämningar hänvisade rådet till användningen av grön infrastruktur och naturliga vattenhållningsåtgärder som ett sätt att minska översvämningsriskerna. Kommissionen stöder alla dessa överväganden och har åtagit sig att agera i linje med dem.

4. VATTENDIREKTIVET – RESULTAT FRÅN DE ANDRA FÖRVALTNINGSPLANERNA FÖR AVRINNINGSDISTRIKT

I EEA:s rapport om vattentillståndet från juli 2018⁹ finns ingående information om tillståndet för Europas vattenförekomster på grundval av medlemsstaternas rapporter enligt vattendirektivet.

Den visar att 74 % av EU:s grundvattenförekomster nu har uppnått god kemisk status och att 89 % av dem har uppnått god kvantitativ status.

Situationen är mindre uppmuntrande för ytvattenresurser: endast 38 % av dem har god kemisk status och endast 40 % god ekologisk status eller potential¹⁰. Några få enskilda förorenande ämnen, av vilka det vanligaste är kvicksilver¹¹, har stor inverkan på status. Åtgärder vidtas både på EU-nivå och internationell nivå för att minska utsläppen av kvicksilver och andra förorenande ämnen, vilket har lett till förbättringar när det gäller nivåerna av vissa enskilda ämnen.

Jämfört med cykeln 2009–2015 har endast ett begränsat antal vattenförekomster bättre status. Detta kan bero på sent fastställande av påverkan, den längre tid som krävs för att utforma ändamålsenliga åtgärder, det långsamma införandet av åtgärder, naturens reaktionstid innan åtgärdernas effekter visar sig, men även skärpta kvalitetsnormer och förbättrad övervakning och rapportering som visar att vattenförekomster, som tidigare ansågs ha ”okänd” status, i själva verket har ”otillfredsställande” status.

Sammantaget har mycket gjorts för att genomföra vattendirektivet. Ett bättre genomförande av andra närbesläktade EU-lagar hade också en positiv effekt. Detta gäller särskilt direktiven om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, nitrater och industriutsläpp samt EU-lagstiftningen om kemikalier.

I EEA:s rapport dras slutsatsen att de europeiska vattenresurserna fortsatt står under stort tryck på grund av föroreningar från både diffusa källor (t.ex. jordbruk eller transportinfrastruktur) och punktkällor (t.ex. industri eller energiproduktion), för stort uttag av vatten och hydromorfologiska förändringar som är förknippade med en rad mänskliga verksamheter.

[vattenresurser](#) av den 17 december 2012, om EU:s diplomati i vattenfrågor av den 22 juli 2013 och om [hållbar vattenförvaltning](#) av den 17 oktober 2016.

⁹ <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water>

¹⁰ God ekologisk potential är målet för en kraftigt modifierad eller konstgjord vattenförekomst.

¹¹ Andra allmänt förekommande, beständiga, bioackumulativa och giftiga ämnen som gör att god kemisk status inte uppnås är PBDE, tributyltenn och vissa polycykliska aromatiska kolväten (bens[a]pyren, bens(ghi)perylene, indeno[1,2,3-cd]pyren, bens[b]fluoranten och bens[b]fluoranten).

4.1 Bedömning på nationell eller regional nivå

Lämplig **styrning** på avrinningsområdenas nivå är en viktig förutsättning för att vattendirektivets mål ska kunna uppnås. Vid det här laget har alla medlemsstater utsett behöriga myndigheter, ofta flera typer, och betonar vikten av samordning mellan dem. De använder flera metoder för samråd med berörda parter. Många permanenta rådgivande organ har inrättats. Samråd med berörda parter har enligt uppgift lett till förändringar i utkasten till förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt, men det har dock inte alltid stått klart hur dessa bidrag har påverkat den antagna förvaltningsplanen.

Medlemsstaterna ska för varje **avrinningsdistrikt** analysera distriktets karakteristika och konsekvenserna av mänsklig verksamhet samt göra en ekonomisk analys av vattenanvändningen. Denna **karakterisering** ska uppdateras vart sjätte år. Gränserna och platsen för varje vattenförekomst ska också anges. För varje cykel ska denna ”beskrivning” kontrolleras och uppdateras, och förändrad påverkan samt effekterna på vattnets status måste meddelas. Beskrivningen ändrades i ungefär fyra av tio fall, ofta utan tydlig förklaring. Beskrivningarna av viktig påverkan är i allmänhet tydligare, tack vare mer väldefinierade kriterier. Det finns dock fortfarande utrymme för förbättringar, eftersom det för en stor andel vattenförekomster rapporterades okända effekter av antropogent ursprung samt påverkan av okända faktorer (särskilt hydromorfologisk påverkan).

Vissa metodrelaterade förbättringar som underlättar övervakningen av framstegen och jämförandet av data har gjorts för att i enlighet med vattendirektivet fastställa när en kraftigt modifierad eller konstgjord vattenförekomst kan anses ha uppnått **god ekologisk potential**.

Övervakningen och bedömningen av ytvattenförekomsternas ekologiska och kemiska status ger en varierad bild när det gäller mätparametrar och resultatens jämförbarhet. I EU varierar övervakningen av prioriterade ämnen¹² enormt, både i fråga om andelen vattenförekomster och antalet ämnen. De flesta medlemsstaterna övervakade alla prioriterade ämnen som släpptes ut i deras avrinningsdistrikt. Samtliga medlemsstater lämnade in förteckningar över utsläpp och spill av sådana skadliga ämnen, men endast några är kompletta.

Det faktum att det fram till början av 2018 saknades ett formellt gemensamt interkalibreringssystem för många vattentyper¹³ gör det fortfarande mycket svårt att jämföra vattenförekomster i denna andra rapporteringscykel.

Det har dock varit möjligt att fastställa nästan alla vattenförekomsternas status, vilket minskar mycket av den tidigare osäkerheten. Viktiga luckor i övervakningen av ekologisk status kvarstår dock.

Sammantaget är övervakningen av kvalitetsfaktorer i varje vattenkategori i bästa fall ojämn, och bygger i alltför hög grad på gruppering av flera olika vattenförekomster och expertutlåtanden, snarare än på en mer ingående bedömning av varje berörd vattenförekomst i enlighet med de särskilda parametrarna i vattendirektivet. Det krävs ytterligare insatser för att lämpliga övervakningsnätverk ska uppnå tillräcklig geografisk täckning och tillförlitlighet i bedömningarna.

¹² Ämnen som innebär en betydande risk för vattenmiljön eller som via vattenmiljön utgör en sådan risk, vilka förtecknas i direktivet om miljökvalitetsnormer.

¹³ Kommissionens beslut (EU) 2018/229 av den 12 februari 2018.

Övervakningen och bedömningen av grundvattenförekomsternas kvantitativa och kemiska status har förbättrats, men många saknar fortfarande lämpliga övervakningsplatser. Här kompletteras vattendirektivet av grundvattendirektivet, som särskilt innehåller en förteckning över berörda förorenande ämnen, gränsvärden och trender för bedömningen av kemisk status. Båda direktiven samverkar också med annan EU-lagstiftning, såsom dricksvattendirektivet och nitratdirektivet. Övervakningen av kemisk status är fortfarande undermålig: många grundvattenförekomster saknar eller övervakar bara en begränsad del av grundparametrarna.

De undantag som föreskrivs i artikel 4 i vattendirektivet¹⁴ omfattar för närvarande ungefär hälften av Europas vattenförekomster. Detta rör huvudsakligen naturliga vattenförekomster, men i allt större utsträckning även kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster, vid sidan av nya fysiska ändringar. Motiveringarna av sådana undantag har överlag förbättrats, men det faktum att de fortfarande används så mycket tyder på att det fortfarande krävs stora insatser för att uppnå god status eller potential fram till 2027. I linje med kraven i samma artikel tyder dock de rapporterade uppgifterna på att medlemsstaterna i högre grad måste se till att de undantag som tillämpas för en vattenförekomst inte permanent utesluter eller äventyrar ett uppnående av miljömålen för andra vattenförekomster (artikel 4.8), och minst garanterar den skyddsnivå som föreskrivs i EU:s övriga miljölagstiftning (artikel 4.9).

I vattendirektivet krävs det att medlemsstaterna ska fastställa ett **åtgärdsprogram**¹⁵ för att i tid uppnå god status. När det gäller vattenförekomster som påverkas av **vattenuttag** har huvudåtgärderna i allmänhet fastställts, men genomförandet är ojämnt i Europa och därmed minskas påverkan endast långsamt. Det faktum att de flesta medlemsstater undantar små uttag från reglering eller registrering kan vara problematiskt. Brist på reglering och registrering kan särskilt vara ett problem i medlemsstater som redan har problem med vattenbrist och i vattenförekomster med kvantitativa problem.

Jordbrukets effekter, både i form av för stort vattenuttag eller diffusa föroreningar, hör till den största påverkan som enligt medlemsstaterna utgör en potentiell risk för att vattenförekomsternas status försämras eller att miljömålen inte uppnås i de flesta avrinningsdistrikt. Grundläggande åtgärder¹⁶ har normalt vidtagits. I hälften av fallen görs det ingen förhandsbedömning av i vilken utsträckning åtgärderna är tillräckliga för att närma sig god status. Frivilliga åtgärder är också viktiga, ofta i samband med den gemensamma jordbrukspolitiken. Kommissionens förslag om den nya gemensamma jordbrukspolitiken omfattar obligatoriska krav¹⁷ för jordbrukarna för att öka miljöambitionerna. Dessutom ska

¹⁴ Artikel 4.4 möjliggör en förlängning av tidsfristen för att uppnå god status eller potential efter 2015 (i enlighet med artikel 4.1). Artikel 4.5 möjliggör uppställandet av mindre stränga mål. Artikel 4.6 möjliggör en tillfällig försämring av vattenförekomsternas status. Artikel 4.7 fastställer under vilka förhållanden det kan tillåtas att vattenförekomsternas status försämras eller att vattendirektivets mål inte uppnås för nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika, förändringar i nivån hos grundvattenförekomster eller försämring från hög status till god status till följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter.

¹⁵ Nästa interimrapporter om genomförandet av de planerade åtgärdsprogrammen ska lämnas in till kommissionen senast den 22 december 2018.

¹⁶ Inom varje avrinningsdistrikt ska ett åtgärdsprogram fastställas för att ta itu med de största problemen och göra det möjligt att uppnå målen i artikel 4. Åtgärdsprogrammen ska minst omfatta ”grundläggande åtgärder” samt vid behov ”kompletterande åtgärder” för att uppnå målen.

¹⁷ Särskilt det nya föreskrivna verksamhetskravet 1 i förhållande till direktiv 2000/60/EG: artikel 11.3 e och artikel 11.3 h när det gäller obligatoriska krav för att reglera diffusa källor till fosfatföroreningar, det föreskrivna verksamhetskravet 2 om skyldigheter enligt nitratdirektivet, [GAEC 2 om lämpligt skydd av våtmark och torvmark](#), GAEC 4 om erosionskyddande vegetationsremsor, GAEC 5 om användning av *Farm Sustainability Tool for Nutrients* och [GAEC 7 om ingen öppen jord under den känsligaste perioden](#).

den insatsstrategi som medlemsstaterna fastställer i sin strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken ta hänsyn till de behov som fastställts i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och ska bidra till att vattendirektivets mål uppnås. Vid behov måste medlemsstaterna ge extra stöd till ytterligare vattenskyddsinsatser genom olika frivilliga program.¹⁸

Grundläggande åtgärder för att hantera påverkan från **andra sektorer än jordbruket**, såsom industri eller energiproduktion, har i allmänhet också införts. Dessa är i de flesta fall särskilda åtgärder för att hantera förorenande ämnen som leder till att god kemisk eller ekologisk status inte uppnås, exempelvis åtgärder för att minska eller stoppa utsläppen av vissa förorenande ämnen i vattnet. Det krävs dock ytterligare framsteg.

För befintliga fysiska ändringar av vattenförekomster har de flesta medlemsstater rapporterat åtgärder (fisktrappor, avlägsnande av strukturer osv.) som ska minska de negativa miljökonsekvenserna av betydande **hydromorfologisk påverkan**. Det finns också en tydligare koppling mellan åtgärderna, påverkan och vattenanvändningen eller de ekonomiska sektorerna. Ekologiska minimiflöden måste definieras och genomföras bättre, och flodkontinuitet och lämplig sedimenthantering måste säkerställas.

Flera medlemsstater har uppgraderat sin politik för **vattenprissättning** genom att uppfylla förhandsvillkoret för vatten enligt förordningen om gemensamma bestämmelser för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för perioden 2014–2020. Åtgärder har vidtagits för definition av vattentjänster, beräkning av ekonomiska kostnader, mätning, genomförande av **ekonomiska analyser** och bedömning av både miljö- och resurskostnader när kostnadstäckningsbeloppen för vattentjänster beräknas. Det finns dock fortfarande stora brister när det gäller att omsätta dessa förbättrade inslag i den ekonomiska analysen i konkreta åtgärder och uppnå mer harmoniserade sätt att beräkna och integrera miljö- och resurskostnader. Det krävs ökade investeringar för att uppnå vattendirektivets mål. Ett ytterligare förbättrat ekonomiskt underlag för åtgärdsprogrammet skulle i hög grad underlätta vattenrelaterade beslut och investeringar.

Framstegen i fråga om **skyddade områden för dricksvatten** och **naturskyddsområden** är små. I utvärderingen av 1998 års dricksvattendirektiv bedömdes dess samstämmighet med vattendirektivet och identifierades en felande länk i skyddet av dricksvattenresurser. I 2018 års förslag till omarbetning av dricksvattendirektivet införs därför en riskbaserad metod från uttag till kran, samtidigt som en bättre kommunikation mellan medlemsstaternas myndigheter och vattenleverantörerna främjas för att säkerställa en cykel med full styrning. Förslagets syfte är att förbättra samstämmigheten mellan de båda direktiven och se till att både principen att förorenaren betalar och försiktighetsprincipen tillämpas.

För en stor del av de skyddade områdena saknas kunskap om exempelvis status och påverkan, och inga mål har fastställts. Rapporteringen av övervakning som är särskilt inriktad på skyddade områden, bl.a. för skaldjur, är mycket begränsad och saknas ibland helt.

GAEC: Normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_sv.

¹⁸ Medlemsstaterna måste föreslå stöd för frivilliga miljösystem för att jordbrukarna ska kunna använda jordbruksmetoder som är bra för miljön och klimatet inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare. Dessutom kommer stöd till frivilliga miljöåtaganden i jordbruket fortsatt att vara obligatoriska inom ramen för den andra pelaren.

I ungefär hälften av medlemsstaterna betraktades **torka** som en relevant faktor för vattenförvaltningen. En av de viktigaste åtgärderna för att minska effekterna av torka är en förvaltningsplan för torka, men en sådan har inte antagits för alla berörda avrinningsdistrikt.

För de tredje förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt bör medlemsstaterna

- fortsätta att förbättra de berörda parternas deltagande genom aktiv medverkan i planeringen och genom integrering av deras bidrag i förvaltningsplanerna,
- tydligt ange vad som saknas för att uppnå god status för varje påverkan och vattenförekomst samt utforma, finansiera och genomföra riktade åtgärdsprogram för att uppnå god status,
- minska beroendet av undantag för att i tid uppnå vattendirektivets mål och förbättra insynen i fråga om de motiveringar som används,
- säkerställa ett korrekt genomförande av artikel 9 om kostnadstäckning, bl.a. beräkning och internalisering av miljö- och resurskostnader för all verksamhet med en betydande inverkan på vattenförekomster samt en ekonomisk analys som underlag till åtgärdsprogram.

4.2 Gränsöverskridande samarbete enligt vattendirektivet

För avrinningsområden som sträcker sig över nationsgränser krävs det i vattendirektivet att medlemsstaterna samordnar sina insatser och även i rimlig mån samarbetar med tredjeländer, när detta är motiverat. Många europeiska floder sträcker sig utanför EU:s gränser, bl.a. Rhen och Donau. Graden av samarbete varierar. Normalt finns det ett internationellt avtal, ofta även ett internationellt samordningsorgan och ibland en gemensam förvaltningsplan för avrinningsdistrikt. Endast några avrinningsområden i EU saknar samtliga dessa.

Jämfört med den första cykeln har styrstrukturerna ytterligare formaliserats, fler internationella förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt utarbetats och resultatens jämförbarhet förbättrats, vilket även gäller kompatibiliteten hos strategierna mot påverkan.

4.3 Frågor som inte kunde hanteras på medlemsstatsnivå

Förfarandet i artikel 12 i vattendirektivet, för frågor som inte kan hanteras på medlemsstatsnivå, tillgreps en gång. År 2016 betonade Danmark att andra medlemsstater måste vidta åtgärder för att minska sin kvävebelastning av gemensamma vattenförekomster, i syfte att uppnå vattendirektivets mål. Kommissionen, som uppmanades att ingripa, betonade att medlemsstaterna är huvudansvariga för att uppnå målen i vattendirektivet, och konstaterade att man i artikel 3 räknar med samarbete inom avrinningsdistrikten, även internationella sådana. Kommissionen föreslog att bilaterala samarbetsmöjligheter först skulle prövas, bl.a. enligt ramdirektivet om en marin strategi.

5. ÖVERSVÄMNINGSDIREKTIVET – RESULTAT FRÅN DE FÖRSTA PLANERNA FÖR HANTERING AV ÖVERSVÄMNINGSRISKER

5.1 Bedömning på nationell nivå

Mänskliga val i det förflutna, men i stor utsträckning än i dag, har stor inverkan på förekomsten och effekterna av översvämningar¹⁹, och det finns bevis på att antalet stora översvämningar har ökat under åren²⁰. Prognoserna ger anledning till oro. Utan anpassningar (dvs. med befintligt skydd mot högvattenflöde upp till en nuvarande hundraårsnivå) antas skadorna i EU av den kombinerade effekten av klimatförändringar och socioekonomiska förändringar stiga från 6,9 miljarder euro/år till 20,4 miljarder euro/år fram till 2020-talet, till 45,9 miljarder euro/år fram till 2050-talet och till 97,9 miljarder euro/år fram till 2080-talet.²¹ Det är därför logiskt att 27 av 28 medlemsstater har angett att översvämningar är en stor risk i sina nationella riskbedömningar.²²

Att upprätta planer för hantering av översvämningsrisker, ett förvaltningsverktyg som används för att minska de möjliga negativa konsekvenserna av översvämningar, var det tredje steget i översvämningsdirektivets cykliska sätt att gripa sig an hanteringen av översvämningsrisker. Tidigare har medlemsstaterna gjort preliminära bedömningar av översvämningsrisker²³ (2011) och utarbetat kartor över översvämningshotade områden och över översvämningsrisker (2013).

I fråga om fullständigheten redovisade nästan alla medlemsstater slutsatserna från sina preliminära bedömningar av översvämningsrisker och kartor över översvämningshotade områden och över översvämningsrisker i sina planer för hantering av översvämningsrisker. Samtliga medlemsstater har fastställt mål för hanteringen av översvämningsrisker, och i 20 av 26 bedömda medlemsstater är dessa mål på nationell nivå eller så har mål på nationell nivå anpassats till regionala/lokala förhållanden. Somliga fastställde några allmänna mål, medan andra lade fram ett stort antal mer detaljerade mål. Samtliga medlemsstater tog med åtgärder för att uppnå målen. Alla mål är dock inte tillräckligt omsorgsfullt utarbetade för att möjliggöra övervakning av genomförandet, och inte alla åtgärder är tydligt kopplade till mål. Sammantaget kan dessa brister innebära en utmaning för den andra cykeln (2016–2021), när medlemsstaterna förväntas bedöma framstegen.

Antalet åtgärder varierar starkt mellan medlemsstaterna: från få enskilda åtgärder till tusentals mätgrupper. Ungefär 50 % av åtgärderna avser förebyggande och beredskap, ungefär 40 % skydd mot översvämningskadorna och återstående 10 % återhämtning. I fråga om icke-strukturella initiativ²⁴ hänvisas det i alla bedömda planer för hantering av översvämningsrisker till fysisk planering. Alla 26 bedömda medlemsstater har tagit med naturbaserade lösningar i vissa eller alla planer för hantering av översvämningsrisker,

¹⁹ Placering av tillgångar i översvämningsplan eller nära kusten, minskning av ytor som håller kvar vatten, ingrepp i vattendrag eller deras omgivningar samt klimatförändringar som orsakas av människan är faktorer som ökar risken för och de negativa effekterna av översvämningar.

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

²¹ Rojas m.fl. (2013): "Climate change and river floods in the EU: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation", *Global Environmental Change* 23, s. 1737–1751, på <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

²² Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face* (SWD(2017) 176 final); <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/285d038f-b543-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en>.

²³ I EU finns det nästan 8 000 områden med möjliga betydande översvämningsrisker.

²⁴ Åtgärder som inte avser konstruktionsarbeten.

antingen som projekt eller som förberedande studier. Även om försäkring mot översvämningsrisker inte nämns i översvämningsdirektivet omfattar mer än hälften av de bedömda planerna för hantering av översvämningsrisker åtminstone vissa besläktade åtgärder, bl.a. kunskapshöjande åtgärder.

Samtliga medlemsstater rapporterade åtgärdsprioriteringarna eller angav en tidsplan för genomförandet. Som illustration var ungefär 10 % av de rapporterade åtgärderna kritiska, 60 % hade mycket hög eller hög prioritet, 20 % hade medelhög prioritet och återstoden låg prioritet. I 19 av de 26 bedömda medlemsstaterna hade det gjorts någon form av kostnads–nyttoanalys av åtgärderna. För nästan alla utarbetades en nationell strategi.²⁵ Färre (elva) medlemsstater använde en kostnads–nyttoanalys i alla bedömda förvaltningsenheter.²⁶ 21 av 26 medlemsstater hänvisar uttryckligen till samordning med miljömålen i artikel 4 i vattendirektivet i samtliga eller åtminstone vissa förvaltningsenheter.

Ungefär hälften av de bedömda medlemsstaterna har beräknat kostnaderna för tillgängliga översvämningsåtgärder, även om de i många fall inte täcker alla planer för hantering av översvämningsrisker eller åtgärder. I 23 av 26 medlemsstater identifierades finansieringskällor för planerna för hantering av översvämningsrisker, men i många fall är det fråga om möjliga finansieringsmekanismer i stort, t.ex. de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

Olika kanaler för samråd med allmänheten och de berörda parterna användes, och sammantaget deltog många olika berörda parter i utarbetandet av de första planerna för hantering av översvämningsrisker. Det stod dock inte alltid klart hur bidragen påverkade de planer som antogs på olika förvaltningsnivåer och genom olika akter.

För de andra planerna för hantering av översvämningsrisker bör medlemsstaterna

- tydligt koppla genomförandet av åtgärderna till uppnåendet av målen, för att kunna bedöma framstegen från den andra cykeln och framåt,
- identifiera särskilda finansieringskällor för genomförandet av åtgärderna.

5.2 Klimatförändringarnas effekter

Alltmer tyder på att klimatförändringarna kommer att ha stor inverkan på förekomsten och effekterna av översvämningsrisker i stora delar av Europa.²⁷ Mer än hälften av medlemsstaterna tog hänsyn till klimatförändringarna i sina preliminära bedömningar av översvämningsrisker och kartor över översvämningshotade områden och över översvämningsrisker. På grundval av de bedömda planerna för hantering av översvämningsrisker och medlemsstaternas rapportering beaktade 24 av 26 medlemsstater åtminstone vissa aspekter, och tio styrkte att klimatförändringarnas effekter beaktades. Fjorton medlemsstater tog upp framtida klimatscenarier med olika tidshorisonter i sina planer för hantering av översvämningsrisker

²⁵ I november 2017 föreslog kommissionen att EU:s civilskyddsmekanism skulle stärkas genom att främja ett starkare kollektivt europeiskt svar i form av utvecklingen av en reservkapacitet (känd som rescEU) som ska komplettera nationell kapacitet, och genom att öka katastrofberedskapen och de katastrofförebyggande åtgärderna i de stater som deltar i mekanismen (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6766_sv.htm).

²⁶ I de flesta medlemsstater sammanfaller förvaltningsenheterna med vattendirektivets avrinningsdistrikt. Medlemsstaterna har utsett totalt 196 förvaltningsenheter för genomförandet av översvämningsdirektivet.

²⁷ I oktoberrapporten 2018 från Mellanstatliga panelen för klimatförändringar nämndes det att översvämningsriskerna uppskattas bli mycket mindre om den globala uppvärmningen är 1,5 °C i stället för 2 °C, även om dessa förändringar ger upphov till skilda risker i olika regioner (<http://www.ipcc.ch/report/sr15/>).

(omkring hälften av dem har scenarier för 2050, och scenarier för 2100 finns också i omkring hälften). I mindre än hälften hänvisas till de nationella anpassningsstrategier som medlemsstaterna har tagit fram inom ramen för EU:s strategi för klimatanpassning. I ungefär en fjärdedel av medlemsstaterna hänvisades det i samtliga bedömda planer för hantering av översvämningsrisker till sådana nationella strategier. I ytterligare några medlemsstater hänvisades det till dem i vissa, men inte alla bedömda planer.

För de andra planerna för hantering av översvämningsrisker bör medlemsstaterna

- i enlighet med artikel 14 i översvämningsdirektivet ta hänsyn till klimatförändringarnas sannolika inverkan på förekomsten av översvämningar och anpassa sina åtgärder till detta, med lämplig användning av EU:s modelleringsverktyg, exempelvis i Copernicus klimatförändringstjänst²⁸,
- ta hänsyn till nationella klimatstrategier och samordna med åtgärderna i dem.

5.3 Gränsöverskridande samarbete enligt översvämningsdirektivet

Enligt översvämningsdirektivet ska medlemsstaterna samordna sina insatser för gränsöverskridande avrinningsområden och även sträva efter att samordna sina insatser med tredjeländer. När det finns samordningsstrukturer har utarbetandet av en internationell plan för hantering av översvämningsrisker alltid lett till gemensamma mål för hantering av översvämningsrisker och, i nästan samtliga fall, till en rad samordnade åtgärder. Omfattande offentliga samråd har genomförts för vissa avrinningsområden där en flodkommission har inrättats, såsom Donau, Rhen, Elbe och Oder. När en flodkommission har hand om samordningen tas det större hänsyn till klimatförändringarna på avrinningsområdenas nivå.

För den andra cykeln bör medlemsstater med gränsöverskridande avrinningsområden

- ytterligare utveckla gemensamma strategier, och på avrinningsområdenas nivå därvid beakta uppströms- och nedströmseffekterna av åtgärder mot översvämning som inte vidtas i närheten av nationella gränser, samt öka användningen av internationella offentliga samråd.

6. SLUTSATSER

Sammantaget har kunskapen och rapporteringen om vattendirektivet förbättrats avsevärt jämfört med föregående cykel. Fler medlemsstater rapporterade i tid och med mer uttömmande, relevant och tillförlitlig information.

Överensstämmelsen med vattendirektivets mål uppges öka gradvis. Även om flera medlemsstater vidtog bra åtgärder och flera ekonomiska investeringar gjordes kommer det fortfarande att ta tid att förbättra vattenkvaliteten i många avrinningsområden. De flesta grundvattenförekomster har uppnått god status, men detta gäller mindre än hälften av ytvattenförekomsterna, även om utvecklingen för flera underliggande enskilda kvalitetsfaktorer och ämnen är positivare.

Mycket återstår att göra för att helt uppnå målen i vattendirektivet och relaterade direktiv, och ansvaret ligger främst på medlemsstaterna. Medlemsstaterna kan med ett större deltagande av alla berörda marknads- och civilsamhällesaktörer på ett bättre sätt genomdriva principen att

²⁸ <https://climate.copernicus.eu/>

förorenaren betalar. EU-medel kommer att fortsätta främja dessa genomförandeinsatser, bl.a. genom finansiering av forskning och innovation och insatser²⁹ för en digital inre marknad för vattentjänster³⁰. Vägen till fullständig överensstämmelse med vattendirektivets mål för 2027, varefter möjligheterna till undantag är begränsade, tycks i detta skede vara mycket svår. Rapporteringen har verkligen visat att ytterligare åtgärder visserligen kommer att vidtas fram till 2021, men att många fler krävs efter 2021.

För översvämningsdirektivet har mycket viktiga åtgärder vidtagits. Även om det rör sig om de första planerna för hantering av översvämningsrisker står det klart att alla medlemsstater i grunden har anammat idén om hantering av översvämningsrisker, även om den praktiska genomförandegraden varierar. Det kommer att krävas oavbrutna insatser från medlemsstaternas sida under de kommande cyklerna för att uppnå översvämningsdirektivets huvudmål att minska de möjliga negativa konsekvenserna av stora översvämningar.

Kommissionen kommer i relevanta delar att följa upp rekommendationerna i denna rapport och åtföljande dokument med medlemsstaterna, för att säkerställa ett bättre genomförande av kraven i vattendirektivet och översvämningsdirektivet. En ökad efterlevnad av de rättsliga skyldigheterna i samband med viktig påverkan på vattenmiljön, vilka t.ex. följer av nitratdirektivet och direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, kommer också att eftersträvas.

Vid sidan av det fortsatta samarbetet med medlemsstaterna ska kommissionen ytterligare samarbeta med medborgarna och alla berörda intressenter för att främja efterlevnaden, även genom *Environmental Implementation Review*. Om möjligt ska rapporteringen ytterligare rationaliseras eller förenklas. Uppmärksamheten ska inriktas på nya förorenande ämnen, t.ex. mikroplast och läkemedel.

Den föreliggande rapporten ska bidra till den pågående kontrollen av ändamålsenligheten hos EU:s vattenlagstiftning och utvärderingen av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. 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.

Europas vatten påverkas alltmer av klimatförändringarna. Efterlevnaden av EU:s vattenlagstiftning gör det redan lättare att hantera effekterna av ett förändrat klimat genom att räkna med mer torka och översvämningar. Under förutsättning av att ändamålsenliga åtgärder vidtas nu ger EU:s vattenpolitik stora möjligheter att begränsa klimatförändringarna.

²⁹ Relevanta projekt med lösningar som beslutsfrämjande system för mätning av vattnets kvalitet och kvantitet, interoperabilitet mellan vatteninformationssystem på EU-nivå och nationell nivå samt vattenförvaltningens effektivitet finns i klustret ICT4Water: <https://www.ict4water.eu/>.

³⁰ Se Åtgärdsplanen för en digital inre marknad för vattentjänster: <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ict4wateractionplan2018.pdf>.