

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL MIU & FEU

Kommissionens meddelelse om en plan for at beskytte Europas vandressourcer samt Rådets konklusioner herom – KOM (2012) 673

Resume

Kommissionens meddelelse om en plan for at beskytte Europas vandressourcer sigter mod at fremme indsatsen til beskyttelse af Europas vandressourcer. I planen indgår frivillige tiltag herunder ved hjælp af vejledninger til beskyttelse af Europas vandressourcer, håndhævelse af eksisterende regulering samt en hensigt om fremsættelse af forslag til regulering af genanvendelse af vand. Centralt i planen står forbedret arealanvendelse og håndtering af vandforurening, forbedring af vandeffektivitet, øget modstandsdygtighed over for vandknaphed og forbedret forvaltning af vandressourcerne. Ved evalueringen af vandrammedirektivet senest i 2019 vil behovet for lovgivningsmæssige ændringer blive taget op til overvejelse i det omfang, den frivillige tilgang viser sig at være utilstrækkelig.

1. Status

Kommissionen sendte den 14. november 2012 ovennævnte meddelelse til Rådet.

Det cypriotiske formandskab fremlagde den 15. november 2012 udkast til rådskonklusioner om meddelelsen.

Formandskabet har sat sagen på dagsordenen for rådsmøde (miljø) den 17. december 2012 med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner.

2. Formål og indhold

Kommissionens meddelelse

Kommissionens meddelelse sigter mod at fremme indsatsen til beskyttelse af Europas vandressourcer. Meddelelsen bygger på Miljøagenturets *State of Water*-rapport, Kommissionens gennemgang af medlemslandenes vandplaner, Kommissionens gennemgang af politiken vedr. vandknaphed og tørke samt Kommissionens såkaldte fitness-tjek af EU-lovgivningen på ferskvandsområdet.

State of Water-rapporten og gennemgangen af medlemslandenes vandplaner viser, at kun 53 pct. af EU's vandløb og søer forventes at opfylde vandrammedirektivets målsætning om god økologisk tilstand ved udgangen af 2015. Den manglende målopfyldelse skyldes især fysiske indgreb/ændringer af vandløb, overindvinding af vand samt udledning af forurenende stoffer fra punktkilder og diffuse kilder. Næsten en tredjedel af de ferske vandområder i 17 medlemslande har således forhøjede næringsstofniveauer, og bl.a. forurening med medicinrester er et stigende problem. Vandknaphed og tørke forventes at berøre ca. halvdelen af EU's vandløbsoplande i 2030.

Forarbejderne til meddelelsen har vist, at EU-lovgivningen på ferskvandsområdet grundlæggende kan håndtere udfordringerne, om end der er behov for øget integration med fx landbrugspolitikken, samhørigheds- og strukturfondene samt politikkerne vedrørende vedvarende energi, transport og integreret katastrofestyling. Kommissionen konstaterer i meddelelsen, at der kun i begrænset omfang er behov for ny lovgivning, men at der er behov for at forbedre implementeringen af den eksisterende lovgivning.

Kommissionen fremlægger i planen adskillige tiltag til beskyttelse af Europas vandressourcer, herunder håndhævelse af eksisterende regulering, gennemførelse af en række aktiviteter på frivillig basis samt mulig fremsættelse af nogle få forslag til ny lovgivning som beskrevet nedenfor.

Frivillige aktiviteter

Medlemslandene etablerede i 2001 sammen med Kommissionen en fælles implementeringsstrategi for vandrammedirektivet (*WFD Common Implementation Strategy, CIS*) med det overordnede mål så vidt muligt at sikre ensartet implementering af vandrammedirektivet inden for fællesskabet. Strategien er udmøntet i et uformelt samarbejde, som bl.a. har ført til udarbejdelse af ikke-bindende vejledninger o.lign. og til teknisk og videnskabelig bistand til medlemslandene i deres implementering af vandrammedirektivet. Samarbejdet og den fælles strategi ændrer ikke ved, at implementeringen af direktivet fuldt ud er det enkelte medlemslands eget ansvar. Kommissionen lægger stor vægt på indholdet af vejledningerne i forbindelse med en vurdering af, om medlemslandene har opfyldt deres forpligtelser. Noget tilsvarende vil kunne forventes af EU-domstolen.

Den fælles implementeringsstrategi for vandrammedirektivet vil ifølge Kommissionens plan fortsat spille en vigtig rolle i EU. Kommissionen foreslår flere nye vejledninger udarbejdet i CIS-regi, hvorfor medlemslandenes opbakning er afgørende for gennemførelse af planen.

Beskyttelse mod oversvømmelser kan blandt andet ske gennem udbygning af grøn infrastruktur, hvor der eksempelvis sker genoprettelse af flodbredsområder, vådområder og flodsletter. Kommissionen foreslår i den sammenhæng udarbejdelse af en CIS-vejledning om naturlige vandbindingsforanstaltninger som led i integreringen af vandressourceforvaltningen i andre politikområder.

Vandets kvantitet og kvalitet er indbydes forbundet, og den økologiske tilstand i vandområder påvirkes negativt ved overforbrug af vand. Kommissionen foreslår derfor udarbejdelse af en CIS-vejledning om økologisk gennemstrømning, dvs. om den vandmængde, der er nødvendig for at opretholde økosystemfunktionen i vandområderne.

Der er tendens til øget vandknaphed og vandstress, og Kommissionen peger på behovet for at træffe vandeffektiviseringsforanstaltninger for at nedbringe vandforbruget og samtidig spare energi. Kommissionen fremhæver kravet i vandrammedirektivet om indførelse af en prissætningspolitik, der tilskynder brugerne til effektiv vandanvendelse, og foreslår i den forbindelse udarbejdelse af en CIS-vejledning om vurdering af omkostninger og fordele ved vandrelaterede foranstaltninger. Vejledningen vil bl.a. gøre det lettere at udpege vandeffektiviseringsforanstaltninger og at gennemføre forurenere betaler-princippet.

Ifølge Kommissionen bør medlemslandene opstille mål for vandeffektivisering i de vandløbsoplande, der er eller potentielt er udsat for vandstress. Kommissionen foreslår, at der udarbejdes en CIS-vejledning om vandstressindikatorer, og at der i CIS-regi udvikles en metode til fastsættelse af vandeffektiviseringsmål. Endelig foreslår Kommissionen, at der udarbejdes en CIS-vejledning, der kan bidrage til at udvikle handel med vand i medlemslande, som vælger en sådan mulighed.

Blandt andre frivillige aktiviteter nævner Kommissionen inddragelse af vandrelaterede produkter i arbejdsplanen for direktivet vedrørende mærkning af miljøvenligt design, indførelse af *peer review* af vandplaner inden for rammerne af den fælles implementeringsstrategi, fastsættelse af bedste praksis for nedbringelse af lækage i vandforsyningsnet til et økonomisk bæredygtigt niveau, etablering af et europæisk varslingsystem for oversvømmelse, etablering af det europæiske tørkeobservatorium, opgradering af WISE (*Water Information System for Europe*) samt etablering af Innovationspartnerskabet vedrørende vand mv.

Ved evalueringen af vandrammedirektivet, som skal ske senest i 2019, vil behovet for regulering blive taget op til overvejelse, i det omfang den frivillige tilgang måtte vise sig at være utilstrækkelig.

Håndhævelse

Kommissionen vil have fokus på at håndhæve eksisterende lovgivning, om nødvendigt gennem retssager mod medlemslande, der ikke opfylder deres forpligtelser. Som fokusområder peger Kommissionen på vandrammedirektivets bestemmelse om prissætning af vand, begrænsning af ulovlig vandindvinding, overvågning i henhold til vandrammedirektivet, direktiv om miljøkvalitetskrav og direktiv om plantebeskyttelsesmidler, handlingsprogrammer under nitratdirektivet, implementering af byspildevandsdirektivet og fastsættelse af emissionsgrænseværdier for industrielle emissioner i overensstemmelse med bedste tilgængelige teknik.

Regulering

Kommissionen fremhæver i planen genanvendelse af vand som en vandforsyningsform, der belaster miljøet i mindre omfang end andre alternative vandforsyningskilder. Der er på nuværende tidspunkt ingen EU-regulering eller EU-standard for, hvordan og i hvilket omfang vand må genanvendes, og Kommissionen tilkendegiver derfor en hensigt om at fremlægge forslag til regulering af genanvendelse af vand med henblik på at sikre, at et højt niveau for offentlig sundhed og miljøbeskyttelse opretholdes i EU.

For at fremme målsætningerne i EU's vandpolitik udpeger Kommissionen endvidere tværgående reguleringsmuligheder som indførelse af specifikke krav fra vandrammedirektivet i den fælles landbrugspolitik krydsoverensstemmelsesmekanisme samt styrket krav om inspektion og overvågning.

Udkast til rådskonklusioner

Formandskabets udkast til rådskonklusioner støtter grundlæggende Kommissionens meddelelse, herunder blandt andet behovet for grøn vækst, behovet for implementering af eksisterende EU-regulering, integration med øvrige politikområder, behovet for sikker finansiering, behovet for korrekt prissætning af vand og genanvendelse af vand.

Ud over tiltag behandlet i Kommissionens meddelelse understreges det i udkastet, at det er vigtigt at revidere de nuværende EU-støttemuligheder for så vidt angår muligheden for at i mødegå problemer med vandknaphed og tørke samt nødsituationer forbundet med tørke.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

5. Konsekvenser for Danmark

Hverken Kommissionens meddelelse eller formandskabets udkast til rådskonklusioner har i sig selv økonomiske eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Ligesom der i meddelelsen ikke annonceres mulige forslag til bindende lovgivning, der vurderes at have konsekvenser for Danmark.

6. Høring

Sagen blev behandlet på miljøspecialudvalget den 28. november, hvor der blev afgivet følgende bemærkninger. Danmarks Naturfredningsforening (DN) bemærkede at Blueprintet er retvisende for vandmiljøtilstanden og virkningerne af diverse vandrelaterede lovgivninger i EU, men at der desværre ikke er tilstrækkelig fokus på håndhævelsen. DN bemærkede, at der i den danske holdning ikke er henvisninger til fx cross compliance men kun ”øget integration mellem EU politikker”. DN mener, at der i den danske holdning bør en indgå en eksplicit henvisning til at cross compliance bør være et element i en forstærket implementering og håndhævelse

DN beklagede, at kommissionens meddelelse ikke henviser til forpligtelsen i Vandrammedirektivet, om at analysere væsentlige sektorer indflydelse på vandmiljøet. Direktivet fordrer som minimum sektorerne husholdninger, landbrug og industri analyseret. DN mener at dette er af stor betydning i forhold til at skabe en rimelig prissætning og byrdefordeling af omkostningerne ved vandindsatsen.

Dansk Industri (DI) støttede den danske holdning til konklusionerne om blueprintet med særlig vægt på en forstærket indsats for prissætning af vand, opstilling af målsætninger for vandspild og retningslinjer for genbrug af vand – anvendelse af sekundavand.

7. Forhandlingssituationen

Rådets miljøgruppe har drøftet Kommissionens meddelelse og formandskabets udkast til konklusioner på møder henholdsvis 15. og 21. november 2012. Drøftelsen viste generel støtte til Kommissionens meddelelse, herunder at fokus koncentrerer om implementering af den eksisterende lovgivning frem for udarbejdelse af ny lovgivning.

Medlemsstaterne har endvidere givet udtryk for en generel tilslutning til, at vandpolitikken i højere grad integreres med øvrige politikområder, herunder specielt energi, landbrug og det marine, til øget fokus på nedbringelse vandspild i forbindelse med distribution af vand og til indførelse af EU-standarder for genanvendelse af vand. Der er ikke nævneværdig tilslutning til etablering af nye EU finansieringsordninger til håndtering af tørkeproblemstillingen.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens meddelelse velkommen og er enig i behovet for en plan, der skal medvirke til at fremme beskyttelsen af Europas vandressourcer.

Regeringen er især tilfreds med, at implementering af eksisterende lovgivning, behovet for vandeffektivitet og behovet for innovation er fremhævet i Kommissionens meddelelse.

Implementering af eksisterende regulering

Den eksisterende EU-regulering er omfattende og adresserer i vidt omfang udfordringerne på ferskvandsområdet. Reguleringen bygger på bl.a. forebyggelsesprincippet, princippet om udbedring ved kilden og forurenere betaler-princippet.

Der er imidlertid fortsat udfordringer i fuldt ud at efterleve reguleringen. Regeringen er derfor enig i, at der er behov for at fokusere på implementering af den eksisterende lovgivning på vandområdet, og i at nye initiativer bør tage udgangspunkt i ovennævnte principper. Der er derudover behov for øget integration mellem vandpolitikken og andre politikområder, herunder særligt energi- og landbrugspolitikken.

Regeringen finder på den baggrund, at der er behov for fleksibilitet i landdistriktsprogrammet og i den fælles fiskeripolitik, således at alle midler herfra kan anvendes til finansiering af miljøfremmende foranstaltninger til bl.a. opfyldelse af målene i vandrammedirektivet.

Behov for vandeffektivitet

Opfyldelse af målet om god tilstand i vandområderne forudsætter opretholdelse af tilstrækkelige vandressourcer og økologisk gennemstrømning. Øget vandeffektivitet og bæredygtig vandanvendelse kan derfor bidrage til målopfyldelsen.

Vandkredsløbet kender ikke til landegrænser, og vandanvendelse og arealanvendelse i ét land kan påvirke nedbør og vandressourcer i andre lande. Der bør derfor fokuseres på behovet for vandeffektivisering på europæisk plan. Dertil kommer, at indvinding og behandling af vand er energitunge processer.

Regeringen finder derfor, at der bør træffes vandeffektiviseringsforanstaltninger for at mindske vandforbruget og for at spare energi. Regeringen ønsker således fremme af mål om vandeffektivitet, herunder foranstaltninger, der kan reducere vandspild, effektivisere vanding af afgrøder samt en prissætning af vand, der kan give økonomisk incitament til at nedbringe vandforbruget. Fastsættelsen af konkrete mål for vandeffektivitet skal ske på en måde, der er omkostningseffektiv, understøtter den økonomiske genopretning og konsolidering af de offentlige finanser og tager hensyn til virksomhedernes konkurrenceevne.

Regeringen finder i den forbindelse, at etablering af nye EU finansieringskilder til at adressere tørkesituationer ikke har som formål at beskytte Europas vandressourcer, men primært tjener til at afbøde de økonomiske konsekvenser af naturgivne forhold. Regeringen finder derfor, at emnet ikke bør adresseres i rådskonklusioner om planen for at beskytte Europas vandressourcer.

Behov for innovation

Europas vandressourcer er under pres og udfordringen kan ikke alene håndteres ved regulering. Regeringen ønsker derfor understreget, at der ud over reguleringen er behov for innovation og inddragelse af den private sektor, herunder til fremme af teknologiudvikling og viden på området og understøttelse af hele processen fra ide til marked.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.