

Bryssel den 12 februari 2025
(OR. en)

6014/25

ENV 63
CLIMA 27
AGRI 46
ENER 21
TRANS 22
PROCIV 11

FÖLJENOT

från: Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av
Martine DEPREZ, direktör

inkom den: 4 februari 2025

till: Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

Komm. dok. nr: COM(2025) 2 final

Ärende: RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET
om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) och
översvämningsdirektivet (2007/60/EG)
Tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt
Andra omgången planer för hantering av översvämningsrisker

För delegationerna bifogas dokument – COM(2025) 2 final.

Bilaga: COM(2025) 2 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.2.2025
COM(2025) 2 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

**om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) och
översvämningsdirektivet (2007/60/EG)
Tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt
Andra omgången planer för hantering av översvämningsrisker**

{SWD(2025) 13 final} - {SWD(2025) 14 final} - {SWD(2025) 15 final} -
{SWD(2025) 16 final} - {SWD(2025) 17 final} - {SWD(2025) 18 final} -
{SWD(2025) 19 final} - {SWD(2025) 20 final} - {SWD(2025) 21 final} -
{SWD(2025) 22 final} - {SWD(2025) 23 final} - {SWD(2025) 24 final} -
{SWD(2025) 25 final} - {SWD(2025) 26 final} - {SWD(2025) 27 final} -
{SWD(2025) 28 final} - {SWD(2025) 29 final} - {SWD(2025) 30 final} -
{SWD(2025) 31 final} - {SWD(2025) 32 final} - {SWD(2025) 33 final} -
{SWD(2025) 34 final} - {SWD(2025) 35 final}

1. INLEDNING

Vatten är nödvändigt för livet och därmed för samhället och ekonomin. EU:s vattenresurser är emellertid fortfarande allvarligt påverkade av strukturell misskötsel, ohållbar markanvändning, hydromorfologiska förändringar, föroreningar, klimatförändringar, ökad efterfrågan på vatten och urbanisering. Som också beskrivs i den europeiska klimatriskbedömningen (Eucra)¹ förvärrar klimatförändringarna denna påverkan och ökar riskerna för vattnet i form av mer vanligt förekommande och långvarig torka och extrem nederbörd. Detta hotar Europas livsmedelstrygghet, folkhälsa, ekosystem, infrastruktur och ekonomi. Bara de senaste månaderna har Europa återigen fått uppleva extrema vattenrelaterade händelser, som fått avsevärda konsekvenser och orsakat tragiska förluster av människoliv och skador för många miljarder euro. Under 2024 var flera länder i Medelhavsområdet med om utdragna torrperioder, som särskilt drabbade centrala och södra Italien, nordvästra Spanien och Grekland. De följdes av svåra översvämningar som drabbade större delen av centrala och östra Europa och senare även Italien och Spanien.

Hållbar vattenförvaltning, som finns med som en del av två viktiga EU-direktiv – ramdirektivet för vatten² (vattenramdirektivet) och översvämningdirektivet³ – är centralt när vi ska hantera den tredubbla planetkrisen med klimatförändringar, förlust av biologisk mångfald och föroreningar. Det är avgörande för att göra EU mer motståndskraftigt.

Denna genomföranderapport, som kommissionen har en rättslig skyldighet att utarbeta⁴, läggs fram vid ett avgörande tillfälle då alla delar av samhället inser allt mer hur viktigt vattnet är både i EU och globalt. Av de EU-invånare som deltog i den senaste Eurobarometerundersökningen om miljön⁵ är det en stor majoritet som anser att föroreningar, överkonsumtion och klimatförändringar är de främsta hoten mot vattnet och stöder ytterligare åtgärder från EU mot vattenproblemen i Europa. De tycker också att nästan ingen av de största ekonomiska sektorerna gör tillräckligt för att använda vatten effektivt. Även EU:s institutioner och berörda parter har haft samma slags farhågor. Europaparlamentet har begärt att det ska utarbetas en vattenstrategi för EU⁶. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska regionkommittén har efterlyst ”EU:s blå giv”⁷. I den strategiska agendan 2024–2029⁸ åtog sig Europeiska rådet att stärka ”vattenresiliensen i hela unionen” under nästa mandatperiod. Den privata sektorn och organisationer i civilsamhället har också allt mer efterfrågat fler åtgärder kring vatten på EU-nivå, vilket framgår i den skrivelse som riktades till kommissionen på högsta nivå⁹. På global nivå gav FN:s vattenkonferens i mars 2023, där

¹ EEA, *European climate risk assessment*, Nr 1/2024, <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s.1).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningrisker (EUT L 288, 6.11.2007, s. 27).

⁴ Enligt kraven i artikel 18 i ramdirektivet om vatten och artikel 16 i översvämningdirektivet.

⁵ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3173>.

⁶ Europaparlamentets resolution av den 15 september 2022 om konsekvenserna av torka, bränder och andra extrema väderfenomen: ökade insatser från EU:s sida för att bekämpa klimatförändringar (2022/2829(RSP)) och påföljande debatter vid Europaparlamentets plenarsammanträden.

⁷ EESK:s övergripande yttrande *Efterlysning av en blå giv för EU* CCMI/209 (25 oktober 2023).

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/sv/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>.

⁹ [Joint-Letter-on-the-Water-resilience-Initiative -Final-Version-1.pdf \(euase.net\)](#).

EU lade fram sin vision om en vattenresilient värld senast 2050, en stark impuls internationellt sett.

Ett svar på alla uppmaningarna kom i de politiska riktlinjerna för nästa kommission för 2024–2029, där det meddelades att man ska anta en **ny europeisk strategi för vattenresiliens**. Där ska Europa få en mer tryggad vattenförsörjning genom att vattenkvaliteten och vattenmängden bevaras i och utanför EU, genom att vår vattenindustri får en konkurrenskraftig innovativ profil, samt genom att man tar itu med grundorsakerna till vattensvårigheterna, däribland föroreningar, förlust av biologisk mångfald och klimatförändringarnas konsekvenser.

Denna rapport har som syfte att till rådet, det nya parlamentet samt övriga EU-institutioner och berörda parter förmedla de senaste uppgifterna om hur det står till med vattnet, vad som påverkar vattenresurserna och vad medlemsstaterna gör för att uppnå de miljömål som sätts i de två aktuella direktiven. Rapporten ger en omfattande kartläggning av vattensvårigheterna i EU, som blir underlag när den kommande strategin för vattenresiliens ska tas fram.

Eftersom vattenramdirektivet dessutom innehåller en tidsfrist fram till 2027 då alla vatten i EU ska ha god status, utgör denna rapport ett unikt tillfälle att utvärdera den faktiska situationen och lägga fram rekommendationer till medlemsstaterna om hur de ska trappa upp sina insatser. Detsamma gäller för översvämningdirektivets mål för hanteringen av översvämningrisker, som är mer relevanta än någonsin.

Eftersom detta är den första genomföranderapporten sedan den europeiska gröna given antogs, har medlemsstaternas framsteg bedömts utifrån avsikten att uppnå EU:s mål för biologisk mångfald, nollförorening och klimat och en allt renare och mer cirkulär ekonomi. Därför är rapporten strukturerad kring hur medlemsstaternas åtgärder bidrar till hanteringen av dessa tre inbördes sammanhängande nödlägen.

Rapporten bygger på kommissionens bedömning av den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och den andra omgången planer för hantering av översvämningrisker för 2022–2027¹⁰, som var och en av medlemsstaterna utarbetat och rapporterat. De planerna bygger på övervakningsdata som samlats in mellan 2016 och 2021. Detta innebär att rapporten, även om den offentliggörs efter den gröna given, i hög grad återspeglar situationen före den. Den berör inte de förväntade fördelarna av de banbrytande initiativen i den gröna given.

Rapporten åtföljs av en rad arbetsdokument från kommissionens avdelningar, som tillsammans ger en översikt av hur vattenramdirektivet, anknutna direktiv och översvämningdirektivet genomförs i EU. Rapporten innehåller bedömningar av och landsspecifika rekommendationer för de enskilda medlemsstaterna.

Eftersom dessa rekommendationer bygger på en mängd utmärkta metoder och resultat runtom i EU, kommer de att fungera som grund för en strukturerad dialog med medlemsstaterna så att de kan genomföra lagarna i fråga på ett avsevärt bättre sätt.

¹⁰ Den första omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt omfattade perioden 2009–2015. Den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt samt den första omgången planer för hantering av översvämningrisker omfattade perioden 2016–2021.

Sötvattensekosystem och marina ekosystem hänger ihop. Föroreningar av floder, störningar i sedimentflödena samt vattenbrist påverkar i hög grad de marina ekosystemens tillstånd, särskilt längs kusterna, och även hur lönsamma de sociala och ekonomiska verksamheter blir som är beroende av dem, till exempel transport, fiske, vattenbruk eller turism. Ramdirektivet om en marin strategi (havsmiljödirektivet) är ett komplement till vattenramdirektivet och är beroende av de vattenrelaterade och övriga politiska EU-instrumenten för att dess mål ska uppnås. För att själva genomförandet ska gå snabbare siktar kommissionen på att genomföra lagstiftningen om sötvatten och havsvatten på ett mer integrerat och sammanhängande sätt, enligt strategin ”från källa till hav”¹¹. Av den anledningen har denna rapport utarbetats i nära samarbete med, och offentliggörs samtidigt som, bedömningarna av det andra åtgärdsprogrammet som medlemsstaterna utformat enligt ramdirektivet om en marin strategi (havsmiljödirektivet). Det har ägnats särskild uppmärksamhet åt att lyfta fram samordningsarbetet för att genomföra direktiven, och kopplingarna mellan åtgärderna enligt vattenramdirektivet och de uppnådda målen enligt havsmiljödirektivet.

2. FÖRVALTNINGSPLANER FÖR AVRINNINGSDISTRIKT OCH PLANER FÖR HANTERING AV ÖVERSVÄMNINGSRISKER: ANTAGANDE- OCH RAPPORTERINGSLÄGE

Trots att medlemsstaterna var tvungna att anta sina planer senast i mars 2022 var det tyvärr många som antog dem sent. På grund av detta vidtog kommissionen rättsliga åtgärder mot alla medlemsstater som inte uppfyllde de rättsliga kraven. Inte ens när denna bedömning färdigställdes hade alla medlemsstaterna antagit sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och planer för hantering av översvämningsrisker och lämnat in dem till kommissionen¹². Därför omfattar inte denna rapport de länderna eller regionerna.

De sju medlemsstater som inte ingår i den aktuella bedömningen av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt är Bulgarien, Cypern, Grekland, Irland, Malta, Portugal och Slovenien, och de sex medlemsstater som inte ingår i den aktuella bedömningen av planer för hantering av översvämningsrisker är Bulgarien, Cypern, Grekland, Malta, Portugal och Slovakien. Uppgifterna från deras planer kommer att offentliggöras så snart de lämnats in elektroniskt på Europeiska miljöbyråns (EEA) plattform Wise, vatteninformationssystemet för Europa¹³. Dessutom kommer kommissionen att utarbeta landsspecifika arbetsdokument från kommissionens avdelningar, med en bedömning av planerna och landsspecifika rekommendationer. Uppgifterna kommer också att ingå i 2026 års övervaknings- och utsiktsrapport om nollförorening, plus att de blir underlag för arbetet med att genomföra EU:s strategier för biologisk mångfald och klimatanpassning.

¹¹ Strategin från källa till hav innebär att man etablerar en förvaltning som utökar samarbetet och samstämmigheten i hela systemet från vattnets källor ända ut i havet, och minskar förändringarna av de viktiga flödena (vatten, föroreningar, sediment, material, biota, ekosystemtjänster), så att det blir en mätbar ekonomisk, social och miljömässig förbättring i alla sötvattensmiljöer, kustmiljöer, kustnära miljöer, miljöer i övergångszoner och havsmiljöer. Strategin tar hänsyn till hela systemet från källa till hav, med betoning av de miljömässiga, sociala och ekonomiska sambanden uppströms och nedströms, och främjar samordning mellan olika sektorer och segment.

¹² På det brytdatum som gäller för bedömningen i denna rapport, den 30 september 2023, hade Bulgarien, Cypern, Grekland, Malta och Portugal inte lämnat in någon av de båda planerna. Slovenien och Irland rapporterade bara sina planer för hantering av översvämningsrisker, och Slovakien bara sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Spanien rapporterade inga förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt när det gällde Kanarieöarna.

¹³ <https://water.europa.eu/freshwater>.

3. METODIK OCH BEAKTANDEN AV UPPGIFTERS JÄMFÖRBARHET

Både förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och planerna för hantering av översvänningsrisker är omfattande dokument som består av hundratals till tusentals sidor med information på de nationella språken. Att bedöma dem, med allt vad det innebär av att gå igenom omfattande information på över 20 språk, är ett mycket krävande och komplicerat uppdrag. Vad kommissionens bedömningar får för kvalitet beror på kvaliteten på medlemsstaternas rapporter. Ofullständig eller bristfällig rapportering kan leda till felaktiga och/eller ofullständiga bedömningar.

Att vissa medlemsstater inte rapporterade elektroniskt¹⁴ eller bara delvis lämnade in sin elektroniska rapportering¹⁵ i Wise-databasen¹⁶ gjorde kommissionens bedömning ännu svårare. Situationen beror dels på de tekniska svårigheter medlemsstaterna hade med att använda EEA:s rapporteringsplattform, dels på att de inte kommit tillräckligt långt med att digitalisera vattenuppgifter. Kommissionen fick därför grunda sin bedömning på uppgifter och information som delvis fanns i digital och lätt jämförbar form, och delvis hämtades manuellt från förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt, planerna för hantering av översvänningsrisker och andra relevanta källor.

Utöver ovanstående bör man notera vid läsningen av denna rapport att resultaten från bedömningen av de nuvarande förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt 2022–2027 av olika skäl är svåra att jämföra med dem från den förra perioden 2016–2021.

- 1) Vissa medlemsstater har i stor utsträckning klassificerat om och ändrat avgränsningarna för en del av sina vattenförekomster, och det har i vissa fall gjort att deras totala antal ändrats betydligt.
- 2) Övervakningssystemen har fått mycket bättre geografisk täckning runtom i medlemsstaterna, så att det blivit färre vattenförekomster med tidigare okänd status.
- 3) Även antalet ämnen som ingår i medlemsstaternas övervakningsprogram har ökat¹⁷, och vissa kvalitetsnormer har blivit strängare sedan den föregående rapporten.

Bedömningsstatusen kan påverkas kraftigt i och med att länderna har olika metoder för att fastställa och övervaka de förorenande ämnen som inte berör hela EU utan bara vissa platser (sådana som kallas ”förorenande ämnen som är specifika för avrinningsområden”). Utöver en gemensam uppsättning förorenande ämnen övervakar vissa länder många fler ämnen än andra länder.

¹⁴ Det elektroniska rapporteringsformatet och rapporteringsriktlinjerna utformades gemensamt av medlemsstaterna, de berörda parterna och kommissionen som ett led i en samarbetsprocess som kallas ”den gemensamma genomförandestrategin”.

¹⁵ För Belgien, Italien och Tyskland byggde analysen på delvis fullständig elektronisk rapportering, kompletterade med uppgifter i PDF-filer som lämnades in för vissa förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Eftersom Danmark, Finland, Luxemburg, Polen, Slovakien, Sverige och Ungern antingen inte lämnade in uppgifter elektroniskt eller gjorde det vid ett mycket senare tillfälle efter att PDF-filerna lämnats in, bygger analysen endast (eller mestadels) på deras PDF-dokument.

¹⁶ <https://water.europa.eu/freshwater>.

¹⁷ En del medlemsstater har för sin statusbedömning övervakat och använt inte bara de tolv nya prioriterade ämnen som lades till 2013 (även om efterlevnadsdatumet är först den 22 december 2027), utan också ämnen bland de ursprungliga 33 prioriterade ämnen som inte förut ingick fast de borde ha gjort det.

4. HUR ÄR TILLSTÅNDET FÖR VATTNEN I EU?

Bedömningen av den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt i denna rapport omfattar 20 medlemsstater. Det utgör omkring 90 % av EU:s ytvattenförekomster (floder, sjöar, vatten i övergångszoner och kustvatten) och en liknande andel för EU:s grundvattenförekomster (eller ca 97 000 ytvattenförekomster och 15 000 grundvattenförekomster).

Fler insikter om statusen för Europas vattenförekomster finns i EEA:s rapport om tillståndet för europeiska vatten 2024¹⁸, som utkom den 15 oktober 2024. Det bör dock noteras att EEA:s rapport omfattar en annan och något mindre kombination av EU-medlemsstater (19 stycken), eftersom den bara bygger på elektroniska uppgifter som lämnats in till Wise.

Medlemsstaternas kännedom om vattenförekomsternas tillstånd har ökat. I de flesta medlemsstaterna har övervakningssystemen fått en markant bättre geografisk täckning och har nu med fler biologiska och kemiska faktorer för vattenkvalitet. Dessutom har det blivit fler prioriterade ämnen¹⁹ som medlemsstaterna övervakar²⁰, och kvalitetsnormerna har i en del fall blivit striktare sedan den förra rapporten. Trots detta finns det fortfarande brister i övervakningen av vissa ämnen i en del medlemsstater²¹, och skillnaderna mellan de metoder medlemsstaterna tillämpar i sin övervakning av prioriterade ämnen kan göra att resultaten inte alltid är jämförbara. Detta innebär att medlemsstaterna vet mycket mer om vad som kännetecknar deras vattenförekomster och hur det står till med dem. Problem som förut var okända eller oupptäckta håller nu på att avslöjas, och ibland tyder de upptäckterna på dålig vattenstatus²². Men över två årtionden efter att vattenramdirektivet började gälla är det fortfarande tre av de 20 bedömda medlemsstaterna som har en okänd kemisk status för de allra flesta av sina ytvattenförekomster. Det rör sig om Litauen (okänd status för 94,6 % av vattenförekomsterna), Danmark (92,5 %) och Estland (82,7 %).

Samtidigt visar bedömningen tydligt att det, trots att vattenramdirektivet föreskriver vissa gemensamma faktorer för övervakning, finns stora skillnader mellan medlemsstaternas **metoder, övervakningsfrekvens och parametrar** som mäts. Detta är ett stort problem när det gäller statusbedömningarnas jämförbarhet.

Utöver dessa skillnader och trots framstegen **återstår det betydande brister i övervakningen av ekologisk status**, sett till både rumslig täckning och bedömningens säkerhet. En lika avslöjande iakttagelse är att medlemsstaterna, i stället för att empiriskt övervaka parametrarna, mycket ofta använder expertbedömningar eller extrapolering av grupper av vattenförekomster som är utsatta för liknande påverkan.

¹⁸ Rapport från EEA 7/2024, *Europe's state of water 2024. The need for improved water resilience* (<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024>).

¹⁹ Ämnen som utgör en betydande risk för vattenmiljön eller som via vattenmiljön utgör en sådan risk. De är förtecknade i direktivet om miljö kvalitetsnormer i dess ändrade lydelse 2013 samt i grundvattendirektivet.

²⁰ En del medlemsstater har för sin statusbedömning övervakat och använt inte bara de tolv nya prioriterade ämnen som lades till 2013 (även om efterlevnadsdatumet är först den 22 december 2027), utan också ämnen bland de ursprungliga 33 prioriterade ämnen som inte förut ingick fast de borde ha gjort det.

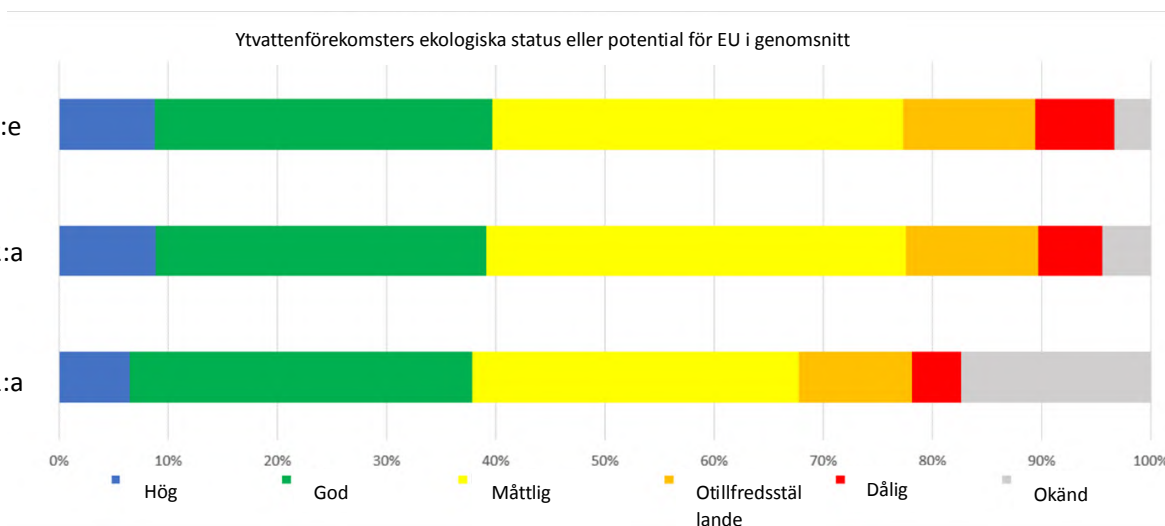
²¹ De ämnen som utelämnats mest är klorparaffiner med kort kolkedja. Andra ämnen som inte ingår i alla övervakningsprogram är bl.a. diuron, quinoxifen och tributyltenn. Återkopplingen från förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt har visat att dessa ämnen utelämnades främst p.g.a. tekniska problem med analysen eller brist på tillgängliga normer för att slutföra analysen.

²² Övervakningen av förekomsten av föroreningar i sediment och av levande arter för långsiktig trendbedömning är fortsatt varierande inom och mellan medlemsstaterna och i hög grad ofullständig.

Ytvatten: vad är deras ekologiska status eller ekologiska potential?

Utifrån de uppgifter från i huvudsak 2016–2021 som rapporterades i den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt för 2022–2027 drar kommissionen slutsatsen att 39,5 % av ytvattenförekomsterna i Europa verkar ha god ekologisk status eller ekologisk potential²³. Denna siffra är ungefär densamma (39,1 %) som samma länder rapporterade i den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt för 2016–2021, där det mest användes uppgifter från 2009–2015²⁴. Detta stämmer överens med resultaten från genomförandet av nitratdirektivet, som visar att 36 % av floderna, 32 % av sjöarna, 31 % av kustvattnen, 32 % av vattnen i övergångszoner och 81 % av havsvattnen på EU-nivå rapporterats som eutrofa²⁵.

Figur 1 – Förändring av bedömningen av den ekologiska statusen för EU:s ytvattenförekomster från den första, andra och tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt (källa: Wise Freshwater och datautvinning från PDF-filer).



Det har observerats vissa begränsade förbättringar i en del medlemsstater, men andra har rapporterat antingen ingen förbättring eller en kraftigt minskad procentandel ytvattenförekomster med god eller hög ekologisk status eller ekologisk potential. Den kraftiga minskningen av antalet vattenförekomster med god ekologisk status eller ekologisk potential rapporterades av Polen (–22,9 %), Litauen (–15,5 %), Slovakien (–14,9 %), Tjeckien (–13,3 %), Kroatien (–9,1 %) och Estland (–7,6 %). Denna minskning kan i hög grad bero på att kunskapen och uppfattningen om vattenförekomsternas tillstånd är mycket bättre nu än vid den förra cykeln.

Även om procentandelen vattenförekomster med god eller hög ekologisk status på det hela taget ökar i begränsad takt, kan man uppmantrande nog notera att det jämfört med de två förra cyklerna med förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt (2009–2015 och 2016–2021) har skett

²³ God ekologisk potential är målet för en kraftigt modifierad eller konstgjord vattenförekomst.

²⁴ Data extraherade från Wise Freshwater (<https://water.europa.eu/freshwater>).

²⁵ Se Europeiska kommissionens rapport om genomförandet av nitratdirektivet från 2021, s. 5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC1000>.

en förbättring av vissa biologiska och kemiska kvalitetsparametrar. Det kan tyda på att de åtgärder som genomförts tidigare har haft positiva effekter. I synnerhet visar EEA:s rapport om vattentillståndet 2024²⁶ att statusen för fytoplankton, bottenflora och ryggradslösa djur har förbättrats i sjöar, och det finns synliga förbättringar vad gäller ryggradslösa djur på bottenarna av floder och vatten i övergångszoner. Men även om de här partiella förbättringarna är värda att notera räcker de inte för att förbättra vattenförekomsternas allmänna tillstånd och minska de tillhörande riskerna för hälsa och miljö. Dessutom är det lätt att förbättringarna i fråga blir förbisedda eftersom det i vattenramdirektivet tillämpas en ”allt eller inget”-metod, som innebär att en vattenförekomst bara kan få god status om samtliga biologiska och kemiska kvalitetsfaktorer bedöms som minst ”god”.

Att förbättringarna är partiella och förbisedda kan åtminstone delvis förklara varför bedömningen av den ekologiska statusen i den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt (som omfattar 2022–2027) visar en övergripande begränsad förbättring jämfört med den tidigare rapporten, som bedömde den andra omgången planer (för 2016–2021). Bristen på framsteg kan som sagt bero på att kunskaperna och exaktheten har förbättrats, men även på att den bakomliggande påverkan har ökat, att åtgärderna är otillräckliga och att det går för långsamt att sätta igång de åtgärder som planeras.

Mot den bakgrunden är det inte förvånande att de flesta medlemsstater uppgett att de inte förväntar sig att uppnå god ekologisk status eller ekologisk potential för alla sina vattenförekomster till 2027.

Medlemsstaterna har gjort betydande framsteg med att fastställa referensförhållanden²⁷ för olika vattentyper. Sådana förhållanden är nödvändiga för att kunna sätta riktmärken och mäta hur mänsklig verksamhet påverkar biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska faktorer. Dessutom har det gjorts väldiga framsteg på EU-nivå tack vare interkalibreringsförfarandet²⁸, där ländernas klassificeringar av god ekologisk status görs samstämmiga. Det finns emellertid fortfarande en **harmoniseringsklyfta på EU-nivå**, som gör det svårare att jämföra de övergripande statusbedömningarna.

Ytvatten: vilken är deras kemiska status?

Att uppnå god kemisk status är en indikator för att man är på väg **mot nollförorening**. Precis som i den tidigare rapporteringscykeln finns det en mycket stor skillnad mellan ytvatten och grundvatten, då det sistnämnda ofta skyddas bättre.

Informationen som lämnats i den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt visar att det 2021 bara var 26,8 % av ytvattenförekomsterna som hade god kemisk status, att jämföra med 33,5 % 2015. Det förefaller tyda på en markant försämring.

Andelen ytvatten med god status har fortsatt ligga stadigt eller förbättrats något i vissa medlemsstater jämfört med 2015, men i en del andra har den minskat och ibland gjort det avsevärt. Så är det exempelvis i Litauen (–98,7 %), Finland (–49,5 %), Polen (–34,2 %),

²⁶ <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024>.

²⁷ I vattenramdirektivet definieras referensförhållanden för ett ekologiskt system som de förhållanden som råder då det saknas eller nästan saknas mänskliga störningar.

²⁸ EUT L, 2024/721, 8.3.2024: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/721/oj>.

Tjeckien (-29,9 %), Nederländerna (-29,8 %), Slovakien (-26,3 %), Kroatien (-11,4 %) och Lettland (-10,6 %).

Denna försämring kan i hög grad bero på förbättrad övervakning och bättre kunskap om ”allmänt förekommande långlivade, bioackumulerande och toxiska” ämnen (allmänt förekommande PBT-ämnena), större förändringar i avgränsningen av vattenförekomster och striktare standarder för vissa ämnen.

När det gäller **ytvatten** är allmänt förekommande PBT-ämnena en framträdande orsak till den markant bristande efterlevnaden. De vanligaste av dessa föreningar är **kvicksilverföreningar** och **polycykliska aromatiska kolväten**. De förekommer redan i stora mängder p.g.a. äldre föroreningar och nya som fortsätter komma in i vattenmiljön genom utsläpp i atmosfären från förbränning av fossila bränslen och andra bränslen. En annan stor grupp av allmänt förekommande PBT-ämnena är **polybromerade difenyletrar**, som används i stor utsträckning i målarfärg, plast, möbelstoppning, textilier, byggnadsmaterial och industriprocesser. De är de ”vanliga misstänkta” som i mycket hög grad påverkar klassificeringen av kemisk status, eftersom miljön har begränsad förmåga att själv rena sig från dessa mycket vanligt förekommande och långlivade föroreningar. Utan dessa allmänt förekommande PBT-ämnena skulle 81 % av ytvattenförekomsterna ha nått god kemisk status, vilket är ungefär samma procentandel som i den tidigare rapporteringscykeln.

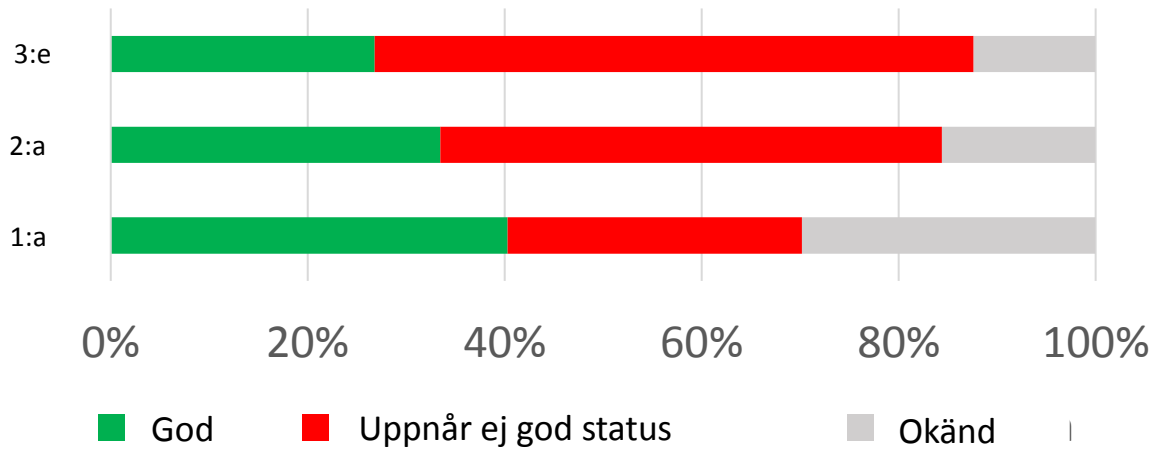
I övrigt runtom i medlemsstaterna är det olika ämnen som gör att miljökvalitetsnormerna överskrids och att man misslyckas med att uppnå god kemisk status. Emellertid är det fortfarande vanligt att **metaller** (t.ex. bly, kadmium, nickel som brukar hänga ihop med gruvavfall, kommunalt och industriellt avloppsvatten och avrinning från tätbebyggelse), **biocider** och **bekämpningsmedel** (tributyltenn, klorpyrifos) samt **vissa långlivade organiska föroreningar** (t.ex. hexaklorbensen) ligger högt på listan över ämnen som gör att god kemisk status inte uppnås, trots att en del av de ämnena sedan många år har varit förbjudna att använda.

Det bör noteras att allmänt förekommande PBT-ämnena också alltjämt ligger bakom misslyckandet med att uppnå havsmiljödirektivets mål att 80 % av havsområdena ska ha god miljöstatus beträffande föroreningar²⁹.

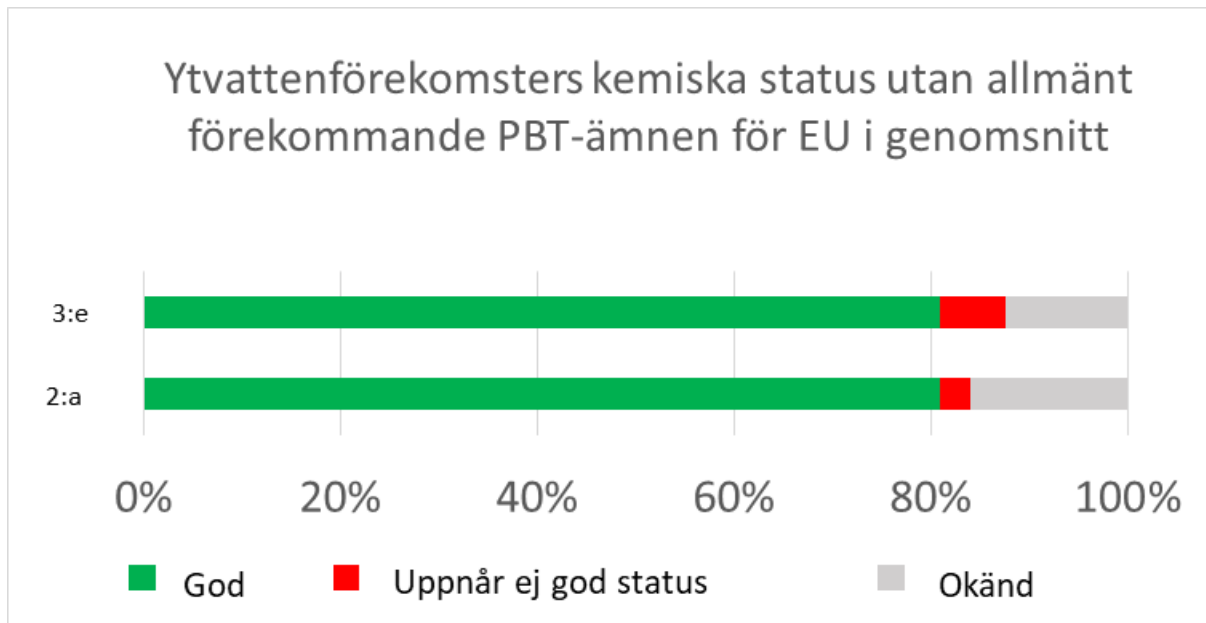
Figur 2 – Förändring av bedömningen av den kemiska statusen för EU:s ytvattenförekomster från den första, andra och tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt (samtliga ämnen, inklusive allmänt förekommande PBT-ämnena) (källa: Wise Freshwater och datautvinning från PDF-filer).

²⁹ Rapport från kommissionen, *Första övervaknings- och utsiktsrapporten om nollförorening – Vägar mot renare luft, vatten och mark i Europa* (COM(2022) 674 final, 8.12.2022).

Ytvattenförekomstens kemiska status för EU i genomsnitt



Figur 3 – Förändring av bedömningen av den kemiska statusen för EU:s ytvattenförekomster från den andra och tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt (exklusive allmänt förekommande PBT-ämnen) (källa: Wise Freshwater och datautvinning från PDF-filer).



Grundvattenförekomster: vilken är deras kemiska status?

När det gäller **grundvattenförekomster** var det 2021, utifrån den information som lämnades i den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, 86 % av grundvattenförekomsterna som hade god kemisk status. Det är en liten förbättring från 82,2 % för samma urval av länder 2015.

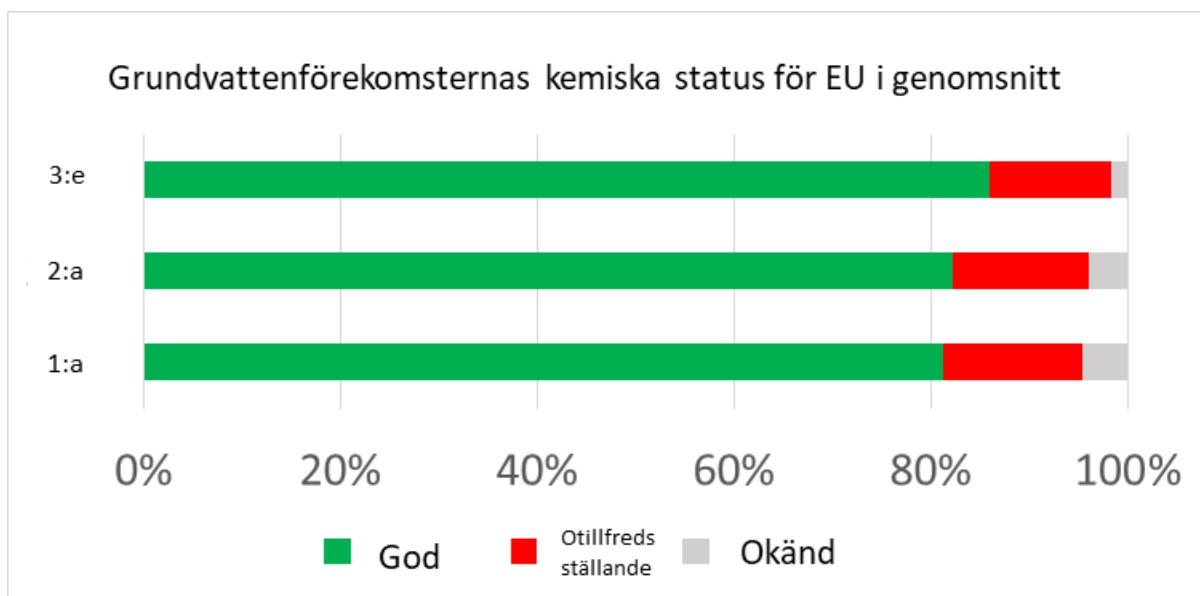
De vanligaste rapporterade föroeningarna som orsakar otillfredsställande kemisk status är **nitrater**³⁰. De kommer vanligen från intensivt jordbruk och djurhållning genom olämplig eller överdriven användning av gödningsmedel och flytgödsel/stallgödsel, som alla innehåller kväve och fosfor. Så är fallet för 17 av de 20 medlemsstaterna. Det är bara Estland, Lettland och Litauen som inte rapporterar att nitrater orsakar misslyckad kemisk status i deras grundvatten. **Bekämpningsmedel** och deras metaboliter ligger bakom misslyckanden med att uppnå god kemisk status i nio medlemsstater (Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Spanien, Tjeckien och Österrike). **Fosfat** och **ammonium**, som också främst kommer från intensivt jordbruk och djurhållning, leder också till otillfredsställande kemisk status med särskilt stor påverkan i länder som Slovakien och Tjeckien.

Andra ämnen som gör att en smärre procentandel grundvattenförekomster (mindre än 10 % enligt vissa medlemsstater) får otillfredsställande kemisk status är bland annat naturligt förekommande föroeningar, som klorid, sulfat, kalium, järn och totalt organiskt kol.

³⁰ Enligt EEA har den genomsnittliga koncentrationen av nitrater i grundvattenförekomsterna i EU inte förändrats nämnvärt sedan 2021 (EEA, 2023).

Industriella lösningsmedel, polycykliska aromatiska kolväten, metyl-tert-butyleter (MTBE, som främst används som bränsletillsats) och anjoniska tensider (vanliga i tvål och rengöringsmedel) är mindre vanligt förekommande som orsak till otillfredsställande status (men har rapporterats av Finland, Frankrike, Italien och Lettland).

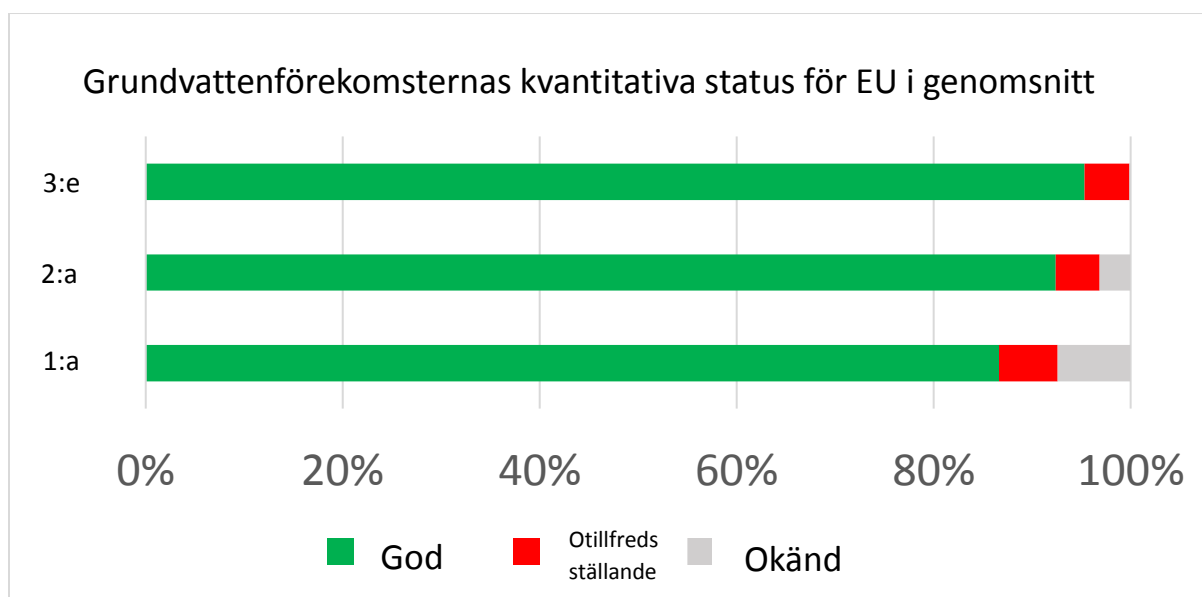
Figur 4 – Förändring av bedömningen av den kemiska statusen för EU:s grundvattenförekomster från den första, andra och tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt (källa: Wise Freshwater och datautvinning från PDF-filer).



Grundvattenförekomsternas kvantitativa status – har de tillräckligt med vatten?

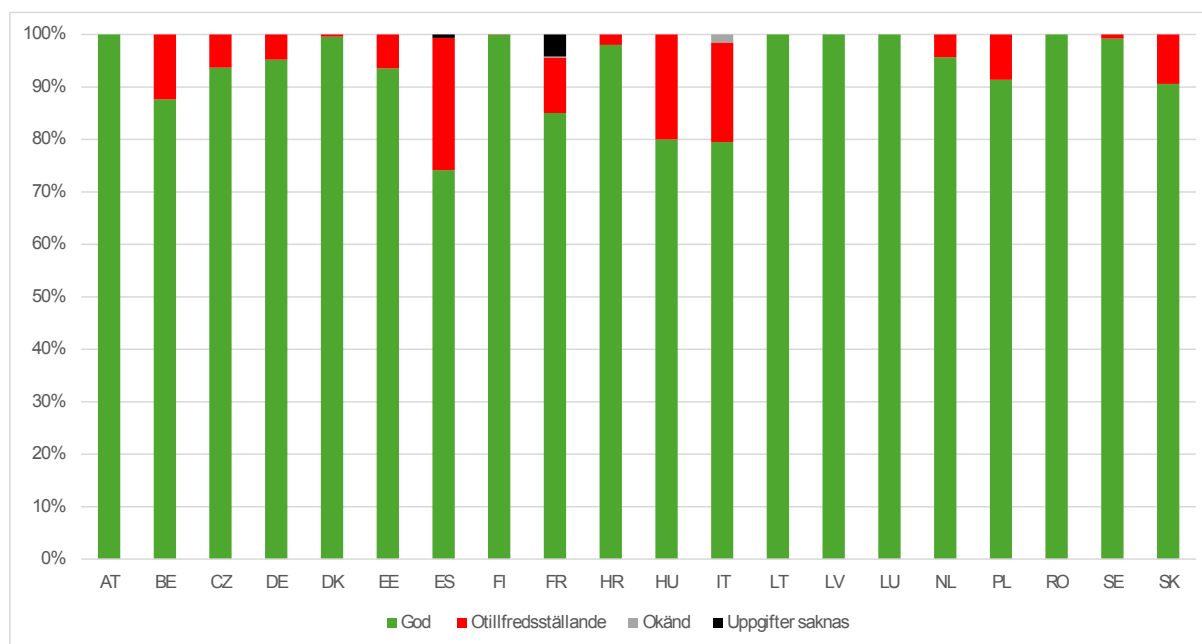
Om man jämför grundvattenförekomsternas kvantitativa status i samma urval medlemsstater, kan man uppmuntrande nog observera en liten förbättring: 95 % av grundvattenförekomsterna rapporterades ha god status 2016–2021, att jämföra med 92,4 % 2009–2015. De rapporterade uppgifterna visar att påfyllningen av grundvattenförekomsterna, en stor andel av EU:s reserver, oftast verkar vara tryggad. Även om detta kan tyda på att klimatförändringarna inte har påverkat EU:s grundvatten (ännu), ska det betonas att alla medlemsstater inte tar tillräcklig hänsyn till behoven för grundvattenberoende ekosystem, och att den här bilden från 2021 inte återspeglar effekterna under de därpå följande åren, som har varit de torraste detta århundrade.

Figur 5 – Förändring av bedömningen av den kvantitativa statusen för EU:s grundvattenförekomster från den första, andra och tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt (källa: Wise Freshwater och datautvinning från PDF-filer).



Det finns ändå markanta geografiska skillnader mellan de 20 medlemsstater som denna rapport omfattar (se figur 6).

Figur 6 – Översikt av grundvattenförekomsternas kvantitativa status per medlemsstat 2021



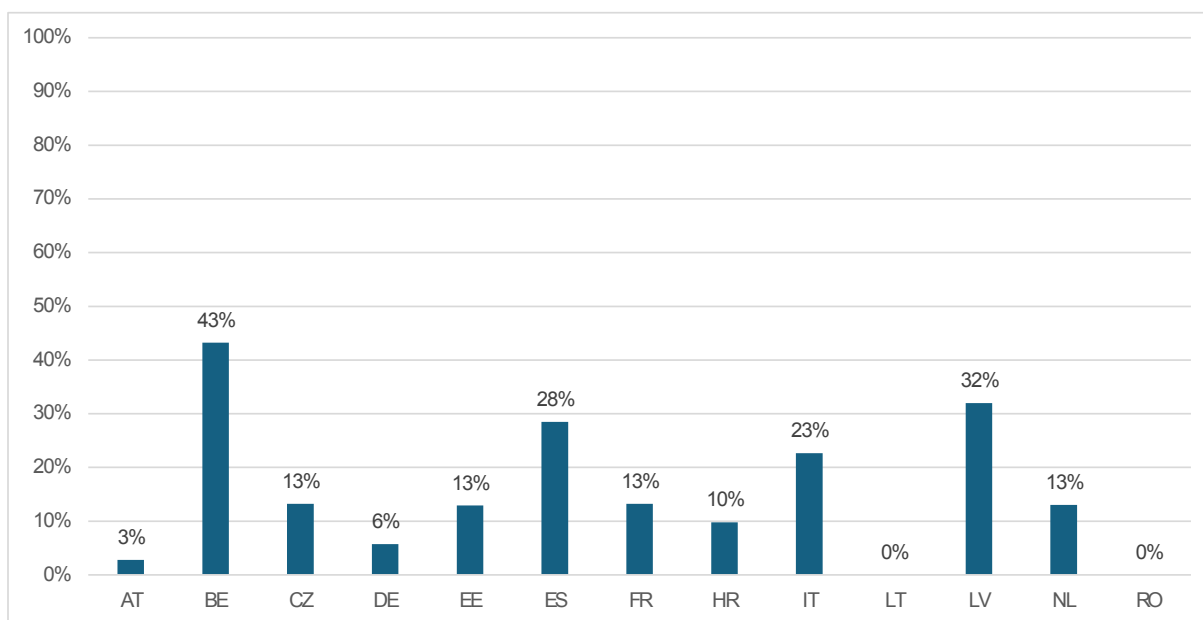
I 84 % av de identifierade fallen uppnådde inte grundvattenförekomsterna god kvantitativ status, eftersom mer vatten togs ut från akviferen än vad den naturligt kan fylla på med. Andra orsaker till att inte uppnå god kvantitativ status är inträngning av saltvatten (25 %), påverkan på akvatiska ekosystem som har förbindelse med grundvattenförekomster (20 %) och beroende landbaserade/terrestra ekosystem (9 %).

Nästan alla rapporterade medlemsstater³¹ utförde en **bedömning av vattenbalansen**³² för de tredje förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt, och de flesta bedömde även långsiktiga trender. Tvärtemot bestämmelserna i grundvattendirektivet tar dock medlemsstaterna i sin bedömning av grundvattenförekomsternas kvantitativa status inte alltid hänsyn till behoven för **grundvattenförbundna akvatiska ekosystem** och **grundvattenberoende terrestra ekosystem**. Det är en stor brist, eftersom mänsklig verksamhet som ändrar grundvattennivåerna avsevärt kan påverka ytvattenförekomsternas status eller skada dyrbara ekosystem som våtmarker.

Under de tre senaste genomförandecyklerna har medlemsstaterna rapporterat att en stor andel av grundvattnen har god kvantitativ status. Det står dock i kontrast till den tilltagande vattenbristen i hela EU och det observerade ökade beroendet av grundvattenförekomster som vattentäkt för offentliga tjänster och bevattning, som leder till ökat uttag³³. Detta visar att det är mycket viktigt att medlemsstaterna bättre tillämpar överenskomna metoder för att bedöma den kvantitativa statusen, genom att ordentligt räkna med årstidsvariationer och den allt snabbare klimatpåverkan, och samtidigt förlita sig mindre på historiska trender och ta full hänsyn till grundvattnets betydelse för floder och ekosystem. En bedömning som bara bygger på grundvattennivåer är otillräcklig³⁴. Som EEA föreslagit visar också situationen att de befintliga metoderna kan behöva ses över.

Anmärkningsvärt är att många medlemsstater förväntar sig att läget förvärras, eftersom antalet grundvattenförekomster som riskerar att inte uppnå god kvantitativ status 2027 enligt deras prognoser kommer att öka rätt ordentligt i en del fall (se figur 7 nedan).

Figur 7 – Procentandel grundvattenförekomster som enligt medlemsstaterna löper risk att inte uppnå god kvantitativ status 2027 (endast länder med e-rapportering).



³¹ Utom Luxemburg, där arbetet pågår.

³² En vattenbalans är den mängd vatten som är tillgänglig för tilldelning, beräknad som inflöde minus utflöde i ett visst avrinningsområde eller delavrinningsområde.

³³ Enligt EEA har grundvattnets andel av det vatten som tas ut totalt ökat från 19 % 2000 till 23 % 2019.

³⁴ Se vägledning nr 18 för den gemensamma genomförandestrategin.

- **Ruta 1: Varför är EU fortfarande så långt ifrån att nå målen i vattenramdirektivet?**
- Genom åren har genomförandet av vattenramdirektivet gjort att kunskapen och medvetenheten gradvis förbättrats om hur det står till med EU:s floder, sjöar, vatten i övergångszoner, kustvatten och grundvatten. Denna ökade kunskap förklarar delvis några av trenderna som beskrivs ovan.
- Som också är väl dokumenterat i 2019 års kontroll av vattenramdirektivets ändamålsenlighet³⁵, är det emellertid många faktorer som spelat in och fortfarande hindrar ett ändamålsenligt genomförande av vattenramdirektivet, och som gjort att det gått allmänt långsamt sedan det infördes. Dessa faktorer inbegriper följande:
 - Man underskattar eller är sen med att konstatera påverkan och även vilka insatser som behövs för att skapa en styrningsram som passar för alla medlemsstaternas särskilda förhållanden.
 - Den allmänna påverkan på vattenförekomsterna har inte minskats tillräckligt, särskilt inte när det gäller diffusa föroreningar (till skillnad från den relativa framgången med att hantera föroreningar från punktkällor) och försämring av livsmiljöer/habitat (där det kan finnas ett stort behov av återställning för att åtgärda påverkan sedan långt tillbaka, däribland hydromorfologiska förändringar och kvarvarande föroreningar).
 - Verkningsfulla politiska åtgärder har införts långsamt, eftersom medlemsstaternas åtgärdsprogram ofta inte bygger tillräckligt mycket på analys av påverkan och konsekvenser, och det finns en tendens att förlita sig på enkla tekniska lösningar som hanterar föroreningar från punktkällor men lämnar andra föroreningskällor i hög grad utan åtgärd.
 - Samstämmigheten med andra politiska områden är begränsad, trots att god status för vattenförekomster också är i högsta grad beroende av att vattenmålen finns med i annan politik, t.ex. för jordbruk, energi och transporter.
 - Åtgärder för att uppnå god vattenstatus prioriteras inte, till skillnad från annan ekonomisk verksamhet.
 - Man förlitar sig i hög grad på grundläggande åtgärder³⁶ i stället för på ytterligare kompletterande åtgärder som genomförs i tillräcklig omfattning för att nå vattenramdirektivets mål.
 - Naturen behöver tid att reagera på åtgärder innan de förväntade resultaten visar sig.
 - Klimatförändringarnas påverkan blir allt mer kännbar (det vill säga vattentemperaturen höjs).
 - Det saknas finansiering och den administrativa kapaciteten är begränsad.

5. STYRNING OCH ÖVERGRIPANDE ASPEKTER

Det krävs lämplig styrning för att medlemsstaternas komplicerade vattenförvaltningssystem, som är beroende av många olika administrativa nivåer och berörda parter, ska fungera smidigt. Alla medlemsstater har utsett sina **behöriga myndigheter** för varje avrinningsdistrikt. I de distrikten finns ofta flera myndigheter som ansvarar för olika delar av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. På samma sätt har alla medlemsstaterna utsett

³⁵ SWD(2019) 439 final, s. 116.

³⁶ I synnerhet direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och nitratdirektivet, som finns med som ”grundläggande åtgärder” i vattenramdirektivets åtgärdsprogram.

behöriga myndigheter för översvämningsdirektivet. Dessa kan vara andra än dem som utsetts enligt ramdirektivet för vatten, och i vissa medlemsstater är de förvaltningsenheter som identifierats i enlighet med översvämningsdirektivet inte samma som avrinningsdistrikten.

Som krävs i översvämningsdirektivet anger många medlemsstater att planerna för hantering av översvämningsrisker och förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt har utarbetats på ett samordnat sätt och ibland samtidigt³⁷. De allra flesta medlemsstater har anordnat ett gemensamt samråd för sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och sina planer för hantering av översvämningsrisker³⁸, och några har integrerat de två planerna till en enda plan. Det finns större skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller havsmiljödirektivets åtgärdsprogram. Det är bara några medlemsstater som kan peka på att de samordnar arbetet med vattenramdirektivets och havsmiljödirektivets åtgärdsprogram, sett till process, innehåll och konsekvens i åtgärderna mot samma typer av påverkan. Liknande tecken på klen samordning präglar den parallella rapporteringen om det andra åtgärdsprogrammet enligt havsmiljödirektivet³⁹. Detta är därför ett område där medlemsstaterna behöver göra mer för att införa en **strategi från källa till hav**.

Samordningsmekanismer används visserligen, men verkar i hög grad otillräckliga för att säkerställa fullständiga synergier och lämplig konsekvens mellan olika förvaltningsnivåer (exempelvis är metoderna för att genomföra vattenramdirektivet på subnationell nivå otillräckligt harmoniserade). Samordningen med annan sektorspolitik (t.ex. jordbruk och energi) är också otillräcklig, särskilt sett till åtgärder som behövs för att hantera de mest betydande formerna av påverkan. Även om det är de behöriga miljömyndigheternas ansvar att korrekt genomföra och genomdriva vattenramdirektivet och annan miljölagstiftning, är det nödvändigt att se till att vattenramdirektivets mål införlivas mer ändamålsenligt i sektorspolitik och sektoriella finansieringsinstrument (som den gemensamma jordbrukspolitiken, GJP). Det innebär att de interventioner som den gemensamma jordbrukspolitiken stöder anpassas efter åtgärderna i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

De flesta medlemsstaterna har gjort betydande insatser för att öka **allmänhetens deltagande och berörda parter aktiva medverkan** när de utarbetar sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och planer för hantering av översvämningsrisker. De använder ett antal olika kanaler och mekanismer för samråd, och på det hela taget var det en lång rad olika berörda parter som deltog i de flesta medlemsstater. I många planer förklaras dock inte hur de mottagna synpunkterna präglade resultatet, eller huruvida de man samrådde med fick någon information om hur deras åsikter använts. Sådan öppen kommunikation skulle öka medansvaret för planerna.

Påverkan

³⁷ På det hela taget tillhandahöll 15 av de 21 medlemsstaterna i sina planer för hantering av översvämningsrisker starka belägg för att de säkerställde samordning med vattenramdirektivet. De övriga sex hade åtminstone vissa belägg.

³⁸ Gemensamma samråd för utkastet till planer för hantering av översvämningsrisker och förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt rapporterades av 15 medlemsstater, jämfört med 13 medlemsstater under den föregående cykeln.

³⁹ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om kommissionens bedömning av medlemsstaternas åtgärdsprogram, uppdaterad enligt artikel 17 i direktiv 2008/56/EG, COM(2025) 3, och tillhörande arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2025) 1.

De mest betydande formerna av påverkan på ytvattenförekomster⁴⁰ i alla rapporterade medlemsstater är **föroreningar från atmosfärisk deposition** (påverkar 59 % av vattenförekomsterna), **hydromorfologiska förändringar** (57 %) till följd av dränering och bevattning för jordbruk, vattenkraft, översvämningsskydd, sjöfart eller dricksvattenförsörjning, samt **föroreningar från jordbruk** (32 %). Annan viktig påverkan runtom i EU är **utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse** (14 %), **utsläpp som inte är anslutna till avloppssystemet** (9 %) och **uttag** (9 %) för många olika ändamål. Övrig påverkan som vanligast konstateras i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt är föroreningar från **avrinning från tätbebyggelse** (8 %) **dagvattenutsläpp** (5 %) och **utsläpp från industrianläggningar** (6 %). Det bör noteras att samma vattenförekomst kan utsättas för flera olika slags påverkan, varför totalsumman inte blir 100 %.

Tyvärn fortsätter 13 % av EU:s vattenförekomster också att drabbas av oidentifierad mänskligt orsakad påverkan, så det behövs fortfarande mer kunskap på det här området. Det är bara i 10 % av de rapporterade vattenförekomsterna som det inte rapporteras någon betydande påverkan.

Sötvattensekosystemen och de marina ekosystemen i Europa utsätts för mer påverkan från **invasiva främmande arter** – både de som är orosmoment för EU⁴¹ och för länderna själva – vilket framgår av ett antal rapporter⁴². Trots att dessa arter kan ha ett direkt inflytande på om god ekologisk status uppnås, verkar denna påverkan underskattas och konstateras bara i 2,2 % av de rapporterade vattenförekomsterna. Information om invasiva främmande arter och de åtgärder som vidtas mot problemet saknas mycket ofta eller ges inte i detalj i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

Samtidigt som 71 % av EU:s **grundvattenförekomster** rapporteras inte vara utsatta för några betydande påverkande faktorer, är nästan 30 % av dem drabbade av en rad sådana. Det handlar framför allt om **diffusa föroreningar från jordbruket** (t.ex. bekämpningsmedel och gödningsmedel), som drabbar 59 % av de påverkade grundvattenförekomsterna, **uttag för offentlig vattenförsörjning** (25 %), **uttag för jordbruket** (22 %), **industriell användning** (12 %) och **andra ändamål** (12 %). Diffusa föroreningar från andra källor, främst **avrinning från tätbebyggelse** (16 %) och **utsläpp som inte är anslutna till avloppsnätet** (6 %), är också stora påverkande faktorer, liksom föroreningar från **kontaminerade eller övergivna industrianläggningar** (17 %) och **kvarvarande föroreningar** (13 %).

Åtgärdsprogram

När man analyserar de åtgärdsprogram som medlemsstaterna måste ta fram för att förebygga eller begränsa dessa former av påverkan har bilden flera nyanser.

Många åtgärder som tillkännagavs i den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt har inte genomförts. Precis som tidigare har det största hindret visat sig vara

⁴⁰ Baserat på uppgifter från Wise Freshwater, som omfattar 18 av de 20 medlemsstater som det fanns uppgifter tillgängliga elektroniskt för i juni 2024.

⁴¹ Enligt förteckningen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

⁴² Exempelvis har antalet invasiva icke-inhemska arter sjudubblats de senaste 100 åren enligt Cid, N. och Cardoso, A. C., ”European freshwater alien species”, *Global Freshwater Biodiversity Atlas* (atlas.freshwaterbiodiversity.eu), 2013.

otillräcklig finansiering av åtgärderna (86 %), följt av oväntade förseningar (81 %), brist på lämpliga mekanismer i länderna, t.ex. att nationella regelverk och andra åtgärder inte antagits ännu (70 %), samt styrningsproblem (57 %). Ett annat viktigt problem som regelbundet tas upp är svårigheter att förvärva den mark som krävs för att genomföra vissa åtgärder.

Den tredje omgången åtgärdsprogram som lades fram i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt 2022–2027 visar att medlemsstaterna fortfarande utformar programmen och rapporterar på olika sätt. Åtgärdsprogrammen innehåller ofta en ganska lång lista med åtgärder, men uppenbarligen utan många viktiga faktorer. Framför allt finns det ingen tydlig bedömning av vilka brister som måste avhjälpas för att nå god status. Informationen är även otillräcklig om hur åtgärderna prioriteras utifrån den kostnadseffektivitetsanalys som krävs. Kostnaderna och finansieringen för de planerade åtgärderna saknas ofta. Eftersom medlemsstaterna ofta hävdar att de får tampas med finansieringssvårigheter, tyder det på att de resurser som behövs för att genomföra åtgärdsplanerna inte alltid ordnas i förskott. Det gör åtgärdsplanerna mindre ändamålsenliga.

6. ATT TAITU MED DEN TREDUBBLA PLANETKRISEN

6.1. MED SIKTE PÅ NOLLFÖRORENING I FLODER, SJÖAR, KUSTVATTEN OCH GRUNDVATTEN

6.1.1 Vad görs för att bekämpa föroreningar från jordbruket?

Diffusa föroreningar från **jordbruket** är en av de främsta formerna av påverkan, genom föroreningar i EU:s vattenförekomster som alla rapporterade medlemsstater identifierar i nästan samtliga avrinningsdistrikt. De drabbar både yt- och grundvattenförekomster. Detta beror huvudsakligen på ohållbara markförvaltningsmetoder och omfattande och olämplig användning av å ena sidan gödningsmedel och flytgödsel/stallgödsel som innehåller kväve, med nitrater i vattnet som följd, och å andra sidan bekämpningsmedel och andra farliga ämnen. Som beskrivs i avsnitt 2 ovan är nitrater den största föroreningen i grundvattenförekomster, och kan även leda till eutrofa ytvattenförekomster. Detta stämmer överens med slutsatserna om belastningarna med näringsämnen runt om i EU:s havsregioner, som visar att kväve i havet i alla regioner utom Svarta havet till största delen kommer från jordbruket⁴³. Bilden är mer nyanserad för fosfor, där det är avloppsvatten som bidrar mest för nästan alla havsregioner, med jordbruket på andra plats.

Det har visserligen observerats avsevärda förbättringar jämfört med 1990-talet, och de flesta medlemsstater och jordbrukare har ansträngt sig avsevärt för att mindre näringsämnen ska spillas ut i vattnen, men uppgifterna om sötvattenkvaliteten visar nu att resultaten har stagnerat. För att få ny fart på den nedåtgående kurvan för näringsämneskoncentrationer behövs det alltså mer radikala åtgärder, som kan bli politiskt svåra att vidta. De nuvarande åtgärderna räcker alltså inte för att nå målen i nitratdirektivet och vattenramdirektivet, nästan 35 respektive 25 år efter att de antogs. Det här kan man också se i havsmiljön, främst i Östersjön, det havsområde som har den högsta andelen kustvatten med problematiska näringsämnesförhållanden (58 %). Eutrofiering förekommer även i södra Nordsjön, längs Frankrikes nordvästkust och nära flodutflödena i Medelhavet. Samtidigt observeras utbredda

⁴³ [Rapport om genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1).

syreuttömda områden i Östersjön och Svarta havet, beroende på eutrofiering, naturliga förhållanden och högre vattentemperaturer på grund av klimatförändringarnas effekter.

Denna stagnation kan förklaras av att de flesta medlemsstater inte kommit särskilt långt med att utarbeta **kvantitativa bedömningar av brister**, som de kan ha som grund för att avgöra hur de minskar belastningen av **näringsämnen** och **bekämpningsmedel**. Kommissionen utfärdade denna rekommendation under den föregående cykeln, men det är få medlemsstater som har presenterat minskningar av näringsämnesbelastningen, och ännu färre som rapporterat att de gjort bedömningar av hur verkningsfulla deras åtgärder varit hittills.

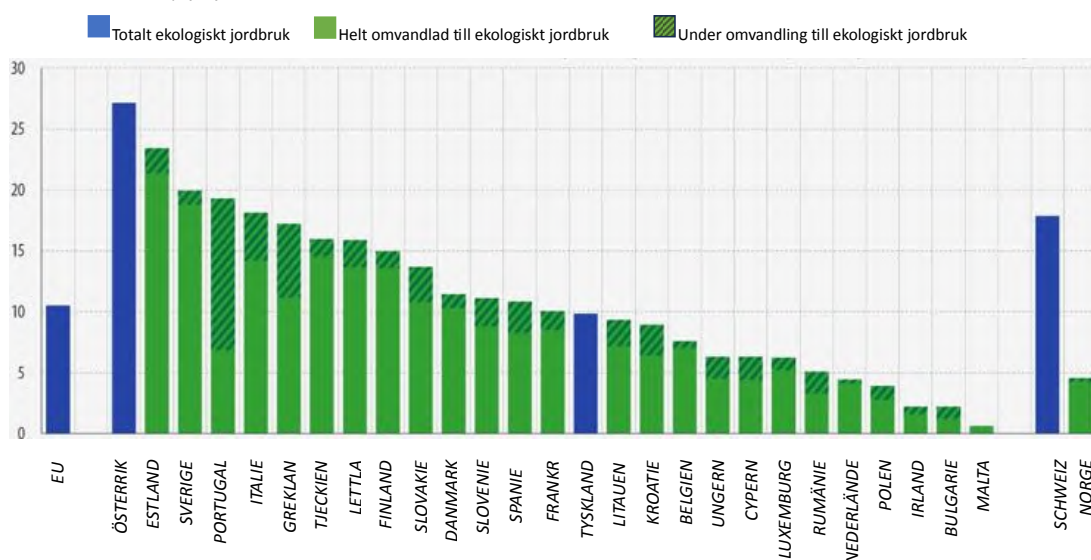
Samtidigt är det en tydlig och uppmuntrande trend att **andelen jordbruksmark med ekologiskt jordbruk ökar stadigt i EU**, då det brukar medföra lägre nivåer av föroreningar med näringsämnen och bekämpningsmedel. Hur snabbt detta införs varierar emellertid mellan medlemsstaterna, och ligger mellan nästan 30 % av den totala jordbruksproduktionen i Österrike och under 1 % i Malta (se figur 8 nedan).

Figur 8 – Andel av den totala använda jordbruksarealen som användes för ekologiskt jordbruk 2022 per medlemsstat (källa: Eurostat, 2024⁴⁴).

⁴⁴ [EU organic farming: 16.9 million hectares in 2022 – Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1).

Ekologisk areal 2022

(andel i % av totalt utnyttjad jordbruksareal)



Frankrike, Portugal och Slovakien: uppskattning. Cypern och Montenegro: provisoriskt. Österrike: uppgifter hämtade direkt från det federala ministeriet för jordbruk, skogsbruk, regioner och vattenförvaltning. Norge: 2021

Grundläggande åtgärder har vanligen införts, men alla medlemsstater bedömer inte om de planerade åtgärderna kommer att räcka för att gradvis uppnå god status. När bristbedömningar har gjorts rapporterar medlemsstaterna att åtgärderna ”inte helt” kommer att avhjälpa bristerna för att kunna minska föroreningarna med näringsämnen och bekämpningsmedel senast 2027. Detta överensstämmer med kommissionens tidigare resultat, däribland med dem enligt nitratdirektivet.

De obligatoriska åtgärderna är dessutom begränsade till sådana som fastställs i relevant EU-lagstiftning⁴⁵ och tillämpliga krav (tvärvillkor och miljöanpassning) inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) 2014–2022.

Många medlemsstater tycks införa restriktioner på användningen av bekämpningsmedel främst när det är nödvändigt för att förbättra statusen för vattenförekomster som används som dricksvattentäkter. Sådana obligatoriska krav på jordbrukare till följd av genomförandet av vattenramdirektivet kan berättiga till stödbetalningar från den gemensamma jordbrukspolitiken genom det så kallade stödet enligt ramdirektivet för vatten, men det instrumentet är fortfarande underutnyttjat⁴⁶.

Det har funnits flera frivilliga åtgärder som ofta fått stöd genom GJP, främst genom åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk⁴⁷ och andra relevanta åtgärder som ingår i de

⁴⁵ I synnerhet nitratdirektivet, förordningen om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (förordning (EG) nr 1107/2009) och direktivet om hållbar användning (2009/128/EG).

⁴⁶ Fyra medlemsstater (Danmark, Luxemburg, Spanien och Österrike) stödde dessa betalningar inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogrammen (2014–2022), och fem medlemsstater har tagit med sådana betalningar i sina strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska GJP-planer) 2023–2027 (Danmark, Italien, Luxemburg, Spanien och Österrike). Dessa betalningar har främst varit inriktade på restriktioner för/förbud mot användning av gödningsmedel och bekämpningsmedel i skyddade dricksvattenområden, och i Danmarks fall åtgärder för att minska kvävet i kustbelägna upptagningsområden.

⁴⁷ Betalningar för fleråriga åtaganden för miljö- och klimatvänliga jordbruksmetoder som går längre än referensnivån för de obligatoriska kraven.

landsbygdsutvecklingsprogram (2014–2022) som medlemsstaterna utarbetat. Dessa åtgärder tillsammans med de grundläggande åtgärder som vidtagits har dock inte räckt till för att minska påverkan från nitrater och bekämpningsmedel. Detta kan ha berott på ett antal olika faktorer, bland annat att de frivilliga åtgärderna i fråga varit ofrånkomligt begränsade i sin utformning, att medlemsstaterna inte programplanerat åtgärderna otillräckligt, att jordbrukarna inte utnyttjat dem i någon hög grad eller att de inte utnyttjats i de mest berörda områdena.

Utifrån de uppgifter som lämnats har inte alla de jordbruksåtgärder som tillkännagavs i den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt genomförts som planerat. Bland de svårigheter som rapporterats finns otillräcklig finansiering och förseningar.

När det gäller GJP 2023–2027 kan det förväntas ett ökat bidrag därifrån för att hantera föroreningar från nitrater och bekämpningsmedel⁴⁸. Det innefattar skärpta villkor⁴⁹, som ökade krav på markförvaltning (t.ex. växelbruk/diversifiering, buffertremor) och ett nytt krav som gäller kontroller av diffusa föroreningskällor från fosfater. De instrument som finns inom ramen för landsbygdsutvecklingsfinansieringen⁵⁰ (åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk inklusive ekologiskt jordbruk, stöd till investeringar, stöd enligt ramdirektivet för vatten, utbildning/rådgivning, innovation och samarbete) är fortfarande tillgängliga och har kompletterats med miljösystem som stöder miljö- och klimatvänliga metoder; medlemsstaterna måste avsätta minst 25 % av finansieringen från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) till dessa system⁵¹. Stödet från miljösystemen och åtagandena om miljö- och klimatvänligt jordbruk omfattar bland annat förbättrad hantering av näringsämnen⁵² och hållbar användning av bekämpningsmedel⁵³.

Ingen medlemsstat använder **tröskelvärden för näringsämneskoncentrationer** för att bedöma god ekologisk status för ytvatten, och det är bara några som fastställer vilken **belastningsminskning** uppströms som krävs i det relevanta avrinningsområdet. Som förklarats tidigare påverkar också detta möjligheterna att nå målen i ramdirektivet om en marin strategi (havsmiljödirektivet), eftersom 87 % av havsområdet inte nådde målet med god miljöstatus beträffande eutrofiering enligt de uppgifter som medlemsstaterna rapporterade 2018 i enlighet med artikel 8 i havsmiljödirektivet.

6.1.2 Vad görs för att bekämpa föroreningar från andra sektorer?

Föroreningar från sektorer som **stadsbebyggelse, industri eller energi** utgör också ett hot mot vattenmiljön och mot människors hälsa via miljön.

⁴⁸ Se *Mapping and analysis of CAP strategic plans* (2023–2027) ([file:///C:/Users/faltech/Downloads/mapping%20and%20analysis%20of%20cap%20strategic%20plans-KF0323354ENN%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/faltech/Downloads/mapping%20and%20analysis%20of%20cap%20strategic%20plans-KF0323354ENN%20(3).pdf)).

⁴⁹ Villkoren handlar om att jordbrukare och andra stödmottagare mottar fullständigt GJP-stöd mot att de följer grundläggande normer angående miljö, klimatförändringar, folkhälsa, växtskydd och djurskydd. De grundläggande normerna innefattar föreskrivna verksamhetskrav och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (GAEC-normer).

⁵⁰ Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), jfr förordning (EU) nr 1305/2013.

⁵¹ Se artikel 97.1 och 97.2 i förordning (EU) 2021/2115.

⁵² Stödet till jordbruksmetoder med förbättrad hantering av näringsämnen planeras för 15,2 % av EU:s jordbruksareal.

⁵³ Åtaganden som leder till en hållbar användning av bekämpningsmedel för att minska risker och effekter av bekämpningsmedel, t.ex. läckage, planeras för 27 % av EU:s jordbruksareal.

I allmänhet har grundläggande åtgärder vidtagits för att hantera föroreningar från dessa sektorer. Där ingår provnings- och tillståndssystem för att kontrollera utsläpp av avloppsvatten vid punktkällorna, register över utsläpp av avloppsvatten, förbud mot eller restriktioner för alla direkta utsläpp i grundvattnet, och/eller särskilda åtgärder för att undanröja eller minska föroreningar från prioriterade ämnen och andra ämnen.

I de flesta fall har särskilda åtgärder genomförts för att hantera föroreningar som leder till att god kemisk eller ekologisk status inte uppnås för vattenförekomster. Exempel på sådana åtgärder är insatser för att minska eller stoppa utsläppen av vissa föroreningar i vatten och sanering av kontaminerade områden, med inriktning på gamla föroreningar i sediment, grundvatten och mark. Alla ländernas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt är dock inte lika detaljerade när det gäller att uttryckligen koppla enskilda ämnen till specifika åtgärder mot föroreningar. Det behövs mer framsteg med detta och med att ta fram en bristanalys som underlag för hur åtgärderna utformas.

Samtliga medlemsstater lämnade in **förteckningar över utsläpp och spill** av skadliga ämnen. Det finns emellertid stora skillnader mellan och inom medlemsstaterna både sett till de relevanta giftiga ämnen som är medtagna och hur fullständiga förteckningarna är. De tio ämnen som det är vanligast att det upprättats utsläppsförteckningar för är kvicksilver; bens(a)pyren, fluoranten och bens(ghi)perylen (polycykliska aromatiska kolväten); nickel, bly och kadmium (tungmetaller); samt nonylfenol (nonjoniska tensider), perfluoroktansulfonsyra (PFOS, en typ av PFAS) och tributyltenn-katjon (en mycket giftig biocid).

De flesta medlemsstater har rapporterat grundläggande åtgärder i samband med anläggande eller förbättring av avloppsreningsverk, men erkänner att det behövs ytterligare åtgärder för att följa direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. För närvarande är det 82 % av EU:s avloppsvatten från tätbebyggelse som samlas upp och behandlas i enlighet med EU:s standarder.

Föroreningarna från sådant avloppsvatten kommer att minska ännu mer när det reviderade direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse genomförs. Där finns nya regler för dagvattenutsläpp och avrinning från tätbebyggelse som blir till hjälp för medlemsstaterna med att mer ändamålsenligt hantera den påverkan som EU-lagstiftningen förut inte omfattat.

Vattenramdirektivet omfattar inte föroreningar från skräp, inte heller plast, men detta är ändå ett viktigt område där det måste skapas synergier med havsmiljödirektivet, eftersom en mycket stor mängd av plasten i havet kommer från floder. Bedömningen av åtgärdsprogrammen enligt havsmiljödirektivet visar att medlemsstaterna har vidtagit många åtgärder mot de främsta källorna till skräp, till att börja med sådana verksamheter som har att göra med avlopp från stadsområden och andra källor på land (t.ex. industrin och jordbruket). Det har lett till en minskning på uppskattningsvis 29 % av **strandskräp** mellan 2015 och 2021 i alla EU:s havsområden. Dessa åtgärder har också sannolikt haft positiva effekter för floder, sjöar och kustvatten.

Med tanke på att atmosfäriska depositioner även fortsättningsvis sätter betydande press på vattenförekomsternas hälsotillstånd är det fortfarande en prioritering att genom den samlade strategin för föroreningar i olika miljömedier som förespråkas i handlingsplanen för nollförorening av luft, vatten och mark vidta åtgärder vid källan för att minska utsläpp av föroreningar, inbegripet allmänt förekommande PBT-ämnen, från användning av fossila bränslen för att uppnå vattendirektivets mål. I det hänseendet förväntas de striktare standarder

som antagits inom ramen för det nyligen reviderade luftkvalitetsdirektivet och det reviderade direktivet om industriutsläpp samt det effektiva genomförandet av kvicksilverförordningen och EU:s övergripande insatser för minskade koldioxidutsläpp att få en positiv inverkan på minskningarna av utsläpp av vissa enskilda substanser som hamnar i vattenmiljön via luftföroreningar.

6.2 ÅTERSTÄLLNING AV FLODER, SJÖAR, KUSTVATTEN OCH GRUNDVATTEN

6.2.1 Förändringar av vattenförekomsternas fysiska egenskaper och naturliga flöde – hur stor är de mänskliga ingreppen i vattensystemet?

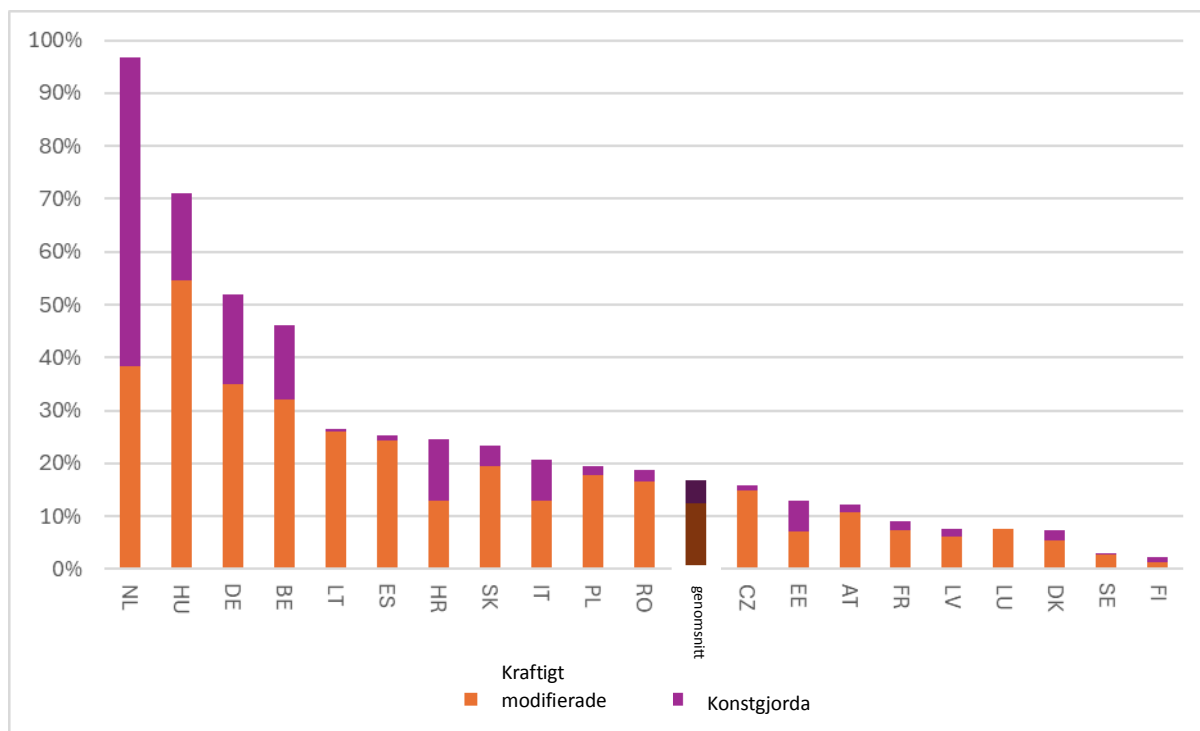
I hundratal år har mänskliga aktiviteter fått floder, sjöar, flodmynningar och kustvatten i EU att ändra fysisk form, genom att avlägsna de naturliga dragen, införa konkret infrastruktur (t.ex. kraftigt modifierade vattenförekomster) och skapa nya kanaler och reservoarer (t.ex. konstgjorda vattenförekomster). Allt detta har lett till nya, men icke-naturliga, vattensystem.

Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt visar att medlemsstaterna har mycket olika grad av mänskliga ingrepp i sina naturliga vattenmiljöer. Ju kraftigare mänskliga ingrepp, desto fler egenskaper hos vattenförekomsterna blir modifierade, och några blir fullständigt konstgjorda. I denna rapporteringscykel har det blivit en något högre andel sådana **kraftigt modifierade vattenförekomster** och **konstgjorda vattenförekomster**: Av vattenförekomsterna betecknades 12,4 % som kraftigt modifierade och 4,4 % som konstgjorda⁵⁴ i de 20 medlemsstater som ingick i analysen, jämfört med 11,9 % och 4,1 % under den föregående rapporteringscykeln.

Av figur 9 nedan framgår den mycket höga nivån av mänskliga ingrepp i vissa medlemsstater (Nederländerna, Ungern, Tyskland och Belgien) och det välbevarade naturliga tillståndet i vissa andra (som Finland och Sverige).

Figur 9 – Procentandel ytvattenförekomster som respektive medlemsstat har betecknat som kraftigt modifierade eller konstgjorda i den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsområden

⁵⁴ Det finns emellertid tre medlemsstater där beteckningarna antingen inte är färdiga ännu (Kroatien, Slovakien) eller håller på att granskas (Sverige).



Tre medlemsstater (Kroatien, Slovakien, Österrike) rapporterade en markant större andel kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster. Det tycks bero på att vissa vattenförekomster klassificerats om, och i någon mån på nya förändringar. Även Sverige väntas få en markant högre andel till följd av en ny metodik.

De huvudsakliga användningsområden för vatten som gett upphov till en hög grad av mänskliga ingrepp, så att vattenförekomster klassificerats som kraftigt modifierade, är i) översvämningsskydd (37 %), ii) jordbruk (markdränering 23 %, bevattning 15 %), iii) vattenkraft (21 %), iv) dricksvattenförsörjning (11 %), och v) annan stadsutveckling (10 %).

Med tanke på sina förändrade egenskaper behöver sådana vattenförekomster inte uppnå god ekologisk status, utan bara god ekologisk potential, vilket medlemsstaterna måste definiera enligt kraven i bilaga V till vattenramdirektivet.

Uppmuntrande nog kan man se att metoderna förbättrats för att avgöra vad som utgör god ekologisk potential enligt vattenramdirektivets krav. Medlemsstaterna fortsätter dock att definiera god ekologisk potential på olika sätt och använder olika antaganden och kriterier i sina bedömningar. Dessutom har vissa medlemsstater inte definierat god ekologisk potential för en del kraftigt modifierade vattenförekomster, och för dem finns därför inga tydliga mål att nå.

Utifrån information som finns i Wise för de 16 medlemsstater⁵⁵ som hade lyckats rapportera elektroniskt när denna rapport färdigställdes, har bara 16,8 % av de kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomsterna nått god ekologisk potential. Här döljer sig dock avsevärda skillnader mellan medlemsstaterna (då andelen relevanta vattenförekomster som uppnår god

⁵⁵ Enligt vad som var tillgängligt den 31 maj 2024.

ekologisk potential är allt från noll i Belgien och Nederländerna till omkring hälften i Spanien och Rumänien).

6.2.2 Skyddade områden

Det finns olika skäl till att vissa vattenförekomster är skyddade enligt lagen. För ytvattenförekomster har skyddade områden fastställts i enlighet med dricksvatten-, badvatten-, habitat-, fågel- och nitratdirektiven, och även för att skydda ekonomiskt betydelsefulla vattenlevande djur- eller växtarter (dvs. vattenbruk). I denna rapporteringscykel rapporterade de flesta medlemsstaterna fler vattenförekomster som hörde ihop med skyddade områden fastställda enligt annan EU-lagstiftning, och de har i enlighet med vattenramdirektivets krav ett uppdaterat **register över skyddade områden**.

En mycket positiv utveckling är att det med några få undantag verkar råda **bättre övervakning av dessa områden** – förmodligen finns där ett samband med den allmänt förbättrade övervakningen enligt vattenramdirektivet.

Vattenförekomster som hör ihop med skyddade områden kan behöva uppnå högre ställda eller specifika mål för vattenförvaltning jämfört med de mål för god status som sätts i vattenramdirektivet. Detta för att säkerställa efterlevnad av aktuell lagstiftning i syfte att skydda specifika ekosystem, arter och dricks- och badvatten. Det kan medföra att ytterligare åtgärder får vidtas.

I enlighet med naturvårdsdirektivets krav har medlemsstaterna i huvudsak fastställt särskilda mål för **livsmiljöer och artskyddsområden (Natura 2000-områden)**, även om arbete i en del fall pågår för att fastställa behoven mer exakt. I vissa fall har medlemsstaterna också satt upp ytterligare mål och åtgärder för **känsliga områden** enligt direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, och även för **badvatten** och **skydds-zoner för dricksvatten**, även om målen eller åtgärderna ofta rapporteras i ganska allmänna ordalag⁵⁶. Vissa medlemsstater med ett kommersiellt intresse av skaldjursproduktion (eller mer sällan av sötvattensfisk) har fastställt **skyddade områden för ekonomiskt betydelsefulla vattenlevande djur- eller växtarter**⁵⁷. För skaldjursområdena har vissa medlemsstater (Kroatien, Nederländerna och Rumänien) nått samma mål som fanns i skaldjursdirektiven och som sedan dess har upphävts⁵⁸. En medlemsstat (Frankrike) tillämpar annorlunda mikrobiologiska standarder jämfört med de upphävda direktiven för alla dessa områden, medan Italien och Spanien tillämpar samma standarder på vissa områden och andra standarder på andra områden. För Polen är informationen om standarder oklar.

⁵⁶ För livsmiljöer och artskyddsområden rapporterade vissa medlemsstater åtgärder, medan andra tydligt hänvisade till förvaltningsplaner enligt de relevanta direktiven (fågel- och habitatdirektiven). En del stater antar för dessa skyddade områden att det räcker att nå god status enligt vattenramdirektivet för att uppnå de ytterligare målen.

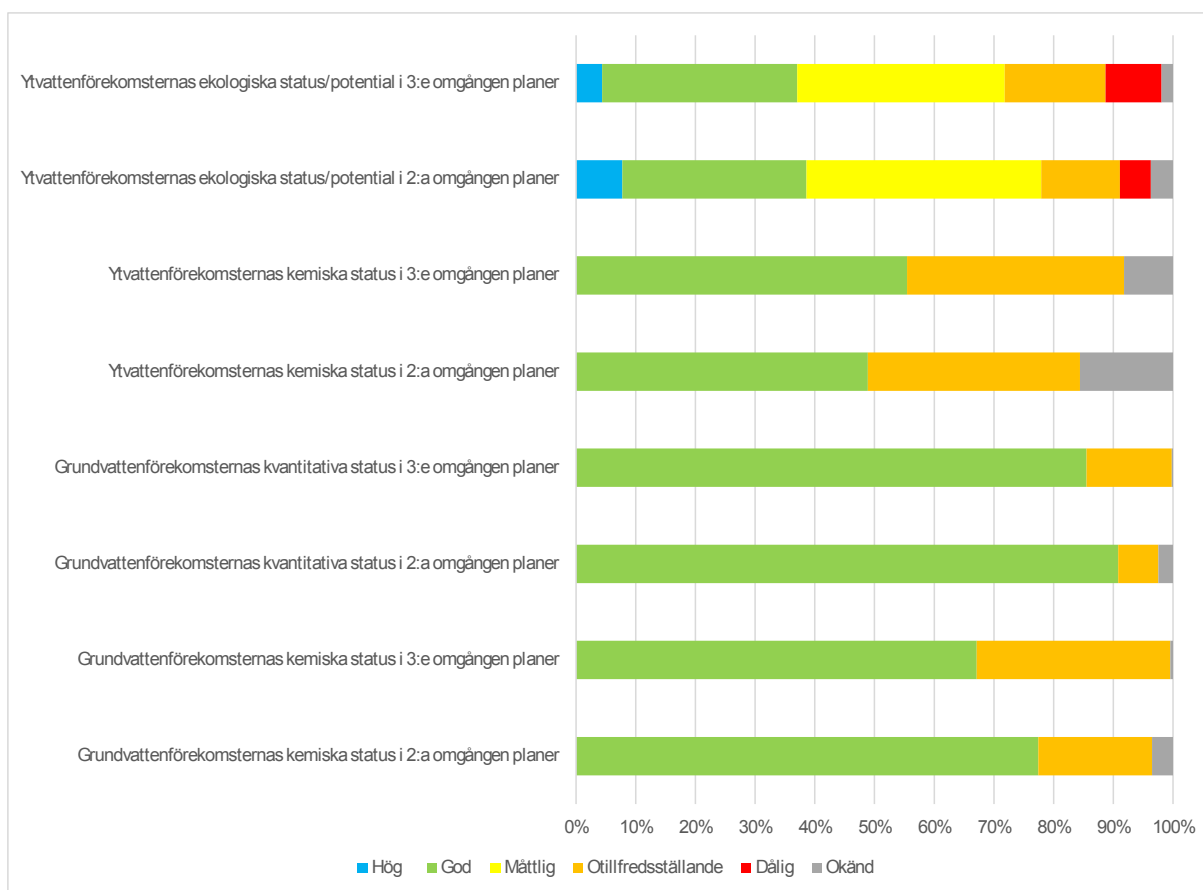
⁵⁷ Det rör sig om Frankrike, Italien, Kroatien, Nederländerna, Polen, Rumänien och Spanien för skaldjur och Italien, Kroatien och Lettland för sötvattensfisk.

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets tidigare direktiv 2006/44/EG om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden, och Europaparlamentets och rådets tidigare direktiv 2006/113/EG av den 12 december 2006 om kvalitetskrav för skaldjursvatten, som slutade gälla 2013. Enligt vattenramdirektivet bör skyddsnivån från dessa upphävda fisk- och skaldjursdirektiv bibehållas genom att de områden som fastställts i enlighet med de direktiven inkluderas som skyddade områden i enlighet med vattenramdirektivet.

När det har satts ytterligare mål har de huvudsakligen uppnåtts för skydds zoner för dricksvatten, fastställda skaldjursområden och badvatten, medan det av de mål som satts för Natura 2000-områden bara är en liten andel som uppnåtts.

Att fastställa skyddade områden verkar tyvärr nästan inte i någon av medlemsstaterna medföra de förbättringar som förväntats av vattenförekomsternas allmänna status. Å andra sidan visar uppgifterna, som visas i figur 10 nedan, att **antalet vattenförekomster som hör ihop med skyddade områden och har dålig status ökar** jämfört med den förra cykeln. Detta kan delvis kopplas till att antalet områden med okänd status har minskat rejält. Men det bekräftar också de begränsade framstegen med att genomföra naturvårdsdirektiven jämfört med perioden 2013–2018 som bedömdes i 2020 års rapport om tillståndet för naturen. Den rapporten visade att endast 17 % av de skyddade livsmiljöerna i floder, i sjöar och på stränder samt de alluviala hade god bevarandestatus, och att en stor majoritet av de skyddade fisk- och amfibiearterna hade otillfredsställande eller dålig bevarandestatus (80 % och 60 % av respektive population)⁵⁹. Detta visar att beteckningen ”skyddat område” alltså inte kan säkerställa den bättre vattenförvaltning som behövs för att skydda yt- och grundvattnen i dessa områden.

Figur 10 – Status för vattenförekomster i skyddade områden utifrån uppgifter från andra och tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt (Källa: elektronisk rapportering till den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt).



⁵⁹ State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2013-2018, <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>.

6.2.3 Vad görs för att minska den hydromorfologiska påverkan och återställa naturen?

Fysiska och hydrologiska förändringar rapporteras vara en betydande påverkan i nästan alla avrinningsdistrikt. Till de sektorer som orsakar denna betydande påverkan hör jordbruk (både bevattning och dränering), vattenkraft, översvämningsskydd, sjöfart och dricksvattenförsörjning.

Alla medlemsstater har rapporterat åtgärder som syftar till att minska de negativa miljöeffekterna av **hydromorfologisk påverkan** genom att förbättra flödesmönstret, återställa flodkontinuiteten och se till att ekologiska flöden respekteras. Detta innebär att bygga fisktrappor, riva gamla och föråldrade barriärer, återställa floder genom att förbättra strandområden och flodslätter och återställa flodbankar till deras naturliga tillstånd. Enligt en färsk rapport från *Dam Removal Europe*⁶⁰ – en koalition av icke-statliga organisationer – togs exempelvis 487 barriärer bort i 15 europeiska länder 2023, 50 % fler än rekordantalet 2022. Frankrike verkar vara banbrytaren, följt av Spanien, Sverige, Danmark och Estland. Dessa åtgärder kan bidra till 25 000 km fritt strömmande vattendrag, som är det mål för 2030 som fastställs i EU:s strategi för biologisk mångfald och den nyligen antagna lagen om restaurering av natur⁶¹. Samtidigt är fragmentering av floder och försämring av skyddade vattenlevande och vattenberoende livsmiljöer och arter, särskilt våtmarker och flodslätter, ett stort problem.

Alla barriärer i floder har inte att göra med vattenkraftproduktion, men vattenkraftverk ger ändå fortfarande upphov till en mycket betydande påverkan på den ekologiska statusen i flera medlemsstater, eftersom de rubbar flodkontinuiteten med stora konsekvenser för fiskens vandring, dess dödlighet och förändringar av de hydrologiska flödena och sedimentrörelserna. Att renovera befintliga vattenkraftverk, däribland genom lösningar som alla parter vinner på och som kan bidra till att uppnå målen i vattenramdirektivet, bör i allmänhet prioriteras framför nya vattenkraftverk. Det bör göras fler insatser för att se till att kraftverkens verksamhet blir mer hållbar och anpassad efter de hydrologiska förhållanden som uppstår i samband med klimatförändringarnas accelererande konsekvenser. Här ingår att regelbundet se över tillstånden och vidta begränsningsåtgärder för att minska effekterna av vattenkraftverkens verksamhet.

Det är bara några medlemsstater (Belgien, Frankrike, Lettland, Luxemburg, Polen, Rumänien, Österrike) som rapporterar att de specifikt prioriterar **naturbaserade lösningar** framför andra åtgärder.

Att fastställa och genomföra minsta godtagbara **ekologiska flöden**⁶² är väsentligt för att skydda ytvattenförekomsternas ekologiska status. Det är dock en stor anledning till oro att detta arbete går långsamt i många medlemsstater. Trots vägledning på EU-nivå finns det dessutom en brist på konsekvens i hur ekologiska flöden definieras. Med några undantag håller definitionen av ekologiska flöden i de flesta medlemsstaterna fortfarande på att

⁶⁰ [New Report: Dam Removal Movement Breaks Barriers and Records, Dam Removal Europe](#). Uppgifter lämnades av ministerier, kommuner, vattenmyndigheter, stiftelser, icke-statliga organisationer, vetenskapsmän, forskare och yrkesverksamma inom flodåterställning.

⁶¹ EUT L, 2024/1991, 29.7.2024.

⁶² När det gäller vattenramdirektivet är ett ekologiskt flöde ett hydrologiskt system som gör att de miljömål för naturliga ytvattenförekomster som nämns i artikel 4.1 kan uppnås. Med andra ord är det ”den mängd vatten som det akvatiska ekosystemet behöver för att fortsätta att må bra och tillhandahålla de tjänster vi behöver”.

utarbetas, och själva genomförandet av dem på plats framskrider långsamt och ofta bara för vissa vattenförekomster. Respekten för ekologiska flöden verkar bara i några fall vara tydligt kopplad till att bevilja och se över tillstånd för vattenuttag.

6.2.4 Vad gör medlemsstaterna för att minska uttagen och ta itu med vattenbristen?

Det är viktigt att skilja mellan torra (en lägre nederbördsnivå) och vattenbrist (en mer systemisk obalans mellan tillgången till vatten och efterfrågan på det). Vattenbrist uppfattas som ett växande problem i de flesta medlemsstater, och överuttag rapporteras ligga bakom att en avsevärd del av vattenförekomsterna inte uppnår god kvantitativ eller ekologisk status⁶³.

Det finns **markanta skillnader i vattenanvändning** mellan olika regioner i EU. År 2019⁶⁴ var uttag för kylning till elproduktion det som bidrog mest på EU-nivå till det totala årliga vattenuttaget (32 %), följt av uttag för jordbruk (28 %), offentlig vattenförsörjning (20 %), tillverkning (13 %) och kylning till tillverkning (5 %). Gruvdrift, brytning och byggverksamhet stod var och en för endast 1 % av det totala uttaget. Emellertid är jordbruket, inbegripet djurhållningsverksamhet, den största nettokonsumenten⁶⁵ med 59 % av EU:s vattenförbrukning 2019⁶⁶. Detta för att det mesta av det vatten som tas ut där antingen förbrukas av grödor och lantbruksdjur eller avdunstar, i stället för att återgå till den källa det togs ut från. Andra framträdande vattenkonsumerande sektorer är kylning för tillverkning och elproduktion (17 %), hushåll och tjänster (13 %) och gruvdrift, brytning, byggverksamhet och tillverkning (11 %). EEA:s analys visar att vattenuttagen mellan 2000 och 2019 minskade med 17,6 %, vilket återspeglar politiska åtgärder som genomförts i enlighet med vattenramdirektivet.

Samtidigt som uttagen minskade i vissa sektorer, t.ex. för kylning till elproduktion (–27 %), ökade de emellertid i andra. Vattenuttagen för kylning till tillverkning blev t.ex. nästan tredubblade, och uttagen för allmän vattenförsörjning ökade med 4 %, med en särskilt kraftig ökning efter 2010 (14 %). Vattenuttagen för jordbruk minskade med 15 % under samma period 2000–2019, men räknat från 2010 har de ökat med 8 %, främst p.g.a. den tilltagande efterfrågan på bevattning i södra Europa där klimatförändringarna förvärrar vattenbristen. Det finns därför ett alltmer trängande behov av att börja förändra metoderna. Bland annat behöver vi bli bättre på att återanvända vatten i linje med förordningen om återanvändning av vatten från 2020, och övergå till grödor som är mer anpassade efter regionspecifika hydrologiska förhållanden, samt förbättra vår markförvaltning. Utan sådana förändringar kommer också jordbrukets efterfrågan på vatten till bevattning att öka markant i regioner där bevattningen just nu är begränsad: detta kommer bara att förvärra vattenbristen.

⁶³ Bland de 13 länder som det finns tillgänglig information för tack vare e-rapportering, rapporteras vattenuttag ligga bakom att god kvantitativ eller ekologisk status inte uppnås i Spanien (25 %), Ungern (20 %), Italien (19 %), Frankrike (11 %) och Belgien (11 %) när det gäller grundvatten, och i Frankrike (17 %), Österrike (12 %), Spanien (11 %), Italien (9 %) och Kroatien (8 %) när det gäller ytvatten. Det hela är känt som ett betydande problem även i Cypern, Grekland och Malta, även om de inte lämnat in sina rapporter.

⁶⁴ EEA:s analys av vattenuttag mellan 2000 och 2019, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/water-abstraction-by-source-and>.

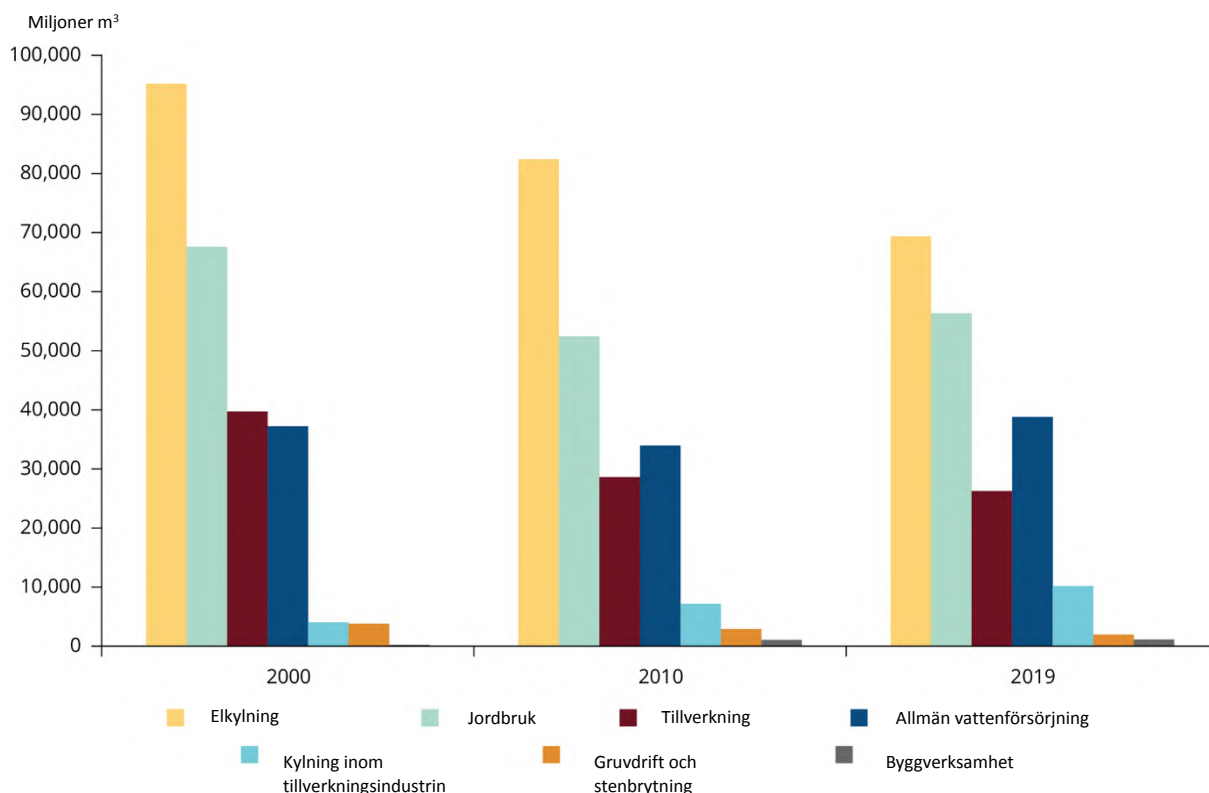
⁶⁵ Enligt EEA:s rapport 12/2021 *Water resources across Europe – confronting water stress: an updated assessment* är ”vattenförbrukning” den del av använt vatten som inte återgår till grundvattnet eller ytvattnet eftersom det införlivas i produkter (t.ex. livsmedel och drycker) eller förbrukas av hushåll (t.ex. dricksvatten) eller boskap.

⁶⁶ Rapport från EEA 7/2024, *Europe’s state of water 2024. The need for improved water resilience* (<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024>).

Den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 stöder insatser för att öka vattenresiliensen inom jordbruket. Villkoren har skärpts så att de nu bland annat innefattar en ny standard⁶⁷ för kontroller av vattenuttag. I medlemsstaternas strategiska GJP-planer ges bland annat betydande stöd till metoder för att förbättra markhälsan, med positiva effekter på vattenlagringskapaciteten. Målet där är att 47 % av EU:s jordbruksareal ska omfattas av sådant stöd. Investeringar i att göra bevattningsanläggningarna mer effektiva, att använda återvunnet vatten till bevattning och att skörda regnvatten kan också få stöd. I de regioner som är mest drabbade av vattenbristen behöver man dock räkna med mer omvälvande förändringar på systemnivå för att åstadkomma mindre vattenintensiva produktionssystem.

Figur 11 – Vattenuttag per ekonomisk sektor i de 27 EU-medlemsstaterna, 2000–2019 (EEA, 2022).

⁶⁷ Föreskrivet verksamhetskrav 1 (SMR1) om reglering av uttag och uppdämning och om reglering av diffusa föroreningar från fosfater (artikel 11.3 e och h i vattenramdirektivet).



Grundläggande och kompletterande åtgärder för att minska **uttaget** har i allmänhet fastställts, men de genomförs inte enhetligt runtom i Europa. Åtgärderna i fråga är inriktade på reglering av uttag, vattneffektivitet och återanvändning, naturlig vattenhållning, ekologiska flöden, forskning och kunskapsuppbyggnad. Det har gjorts några anmärkningsvärda försök att minska vattenförbrukningen, t.ex. Frankrikes nya vattenplan där målet är att minska uttagen med 10 % till 2030.

Som Europeiska revisionsrätten rapporterade 2021⁶⁸ har medlemsstaterna gjort framsteg med att upprätta **system för förhandsprövning av vattenuttag**, system för att upptäcka olaglig vattenanvändning och i vissa fall prissättningsmekanismer som kan ge incitament till effektiv vattenanvändning. Dock är det problematiskt att de flesta av dem låter små uttag undantas från inspektioner eller registrering. Det kan medföra att många små uttag fortgår över ett helt avrinningsområde och får en sammantagen påverkan på vattenförekomsternas status, särskilt i medlemsstater som redan har problem med vattenbrist. Revisionsrätten konstaterade också att även om många medlemsstater har infört prissättningsmekanismer för vatten som ger incitament att använda bevattning mer effektivt, finns det en problematisk praxis att göra vattenpriserna markant lägre för jordbruket än på andra håll i ekonomin, med bland annat undantag för bevattning.

Hur ofta medlemsstaterna **ser över uttagstillstånden**, vilket de ska enligt vattenramdirektivet⁶⁹, skiljer sig väldigt mycket och varierar från sex år till åtskilliga årtionden eller rentav på obestämd tid. Den omständigheten gör det ibland omöjligt att korrekt väga in vattenförekomsternas föränderliga situation, även ur klimatförändringsperspektiv.

⁶⁸ Särskild rapport 20/2021: *Hållbar vattenanvändning inom jordbruket*.

⁶⁹ Enligt artikel 11.3 e i vattenramdirektivet måste medlemsstaterna utföra regelbundna obligatoriska översyner.

Kommissionen håller för närvarande på att se till att alla medlemsstaterna fullgör skyldigheten att se över tillstånden⁷⁰.

Frågan om **otillåtet/olagligt vattenuttag** (dvs. uttag antingen utan tillstånd eller med överskridande av villkoren i tillståndet) nämns uttryckligen endast i några förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från fyra medlemsstater. Problemet har dock också uppmärksammats i andra delar av Europa. Även när det nämns brukar det saknas en kvantifiering av problemet i dagsläget, och även tendenser jämfört med den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. I en del av länderna pågår insatser för att stänga olagliga brunnar så att man förhindrar att denna gemensamma resurs utnyttjas utan tillstånd.

Som tidigare hanterar flera medlemsstater vattenbristen genom att rikta in sina åtgärder på att öka tillgången. Sådana åtgärder är bland annat att borra **nya brunnar**, bygga **nya dammar och reservoarer**, bygga ut **jordbrukets bevattningsinfrastruktur** och konstruera **storskalig vattenöverföringsinfrastruktur** och **avsaltningsanläggningar**. I förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt är dock informationen om dessa åtgärder mycket begränsad, även när det gäller deras miljömässiga och ekonomiska bärkraft och hänsynen till långsiktiga klimatscenarier.

6.3 BEKÄMPNING AV KLIMATKRISEN

Som beskrivs i den europeiska klimatriskbedömningen (Eucra)⁷¹, och som kommissionen har erkänt i sitt meddelande om att hantera klimatriskerna⁷², måste EU och dess medlemsstater bli avsevärt bättre på att förbereda sig inför och hantera klimatrisker på ett effektivt sätt⁷³. Bevisen blir allt mer överväldigande för att klimatförändringarna redan har en betydande inverkan på förekomsten av vattenrelaterade risker som torka och översvämning i en stor del av Europa, och på hur allvarliga de är⁷⁴. Att höja vattenresiliensen⁷⁵ genom att ändamålsenligt genomföra vattenramdirektivet och översvämningdirektivet är därför en förutsättning för att uppnå målen för klimatresiliensen i EU:s klimatlagstiftning⁷⁶ och EU:s anpassningsstrategi⁷⁷.

⁷⁰ Formella underrättelser om saken har skickats till Finland, Nederländerna, Slovenien och Österrike; för Irland hanteras frågan i samband med det långvariga överträdelseförfarandet för bristande korrekt införlivande av flera bestämmelser i ramdirektivet, däribland artikel 11.

⁷¹ EEA, *European climate risk assessment*, Nr 1/2024, <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>. Europa är den kontinent i världen som värms upp snabbast. Extrem värme blir allt vanligare samtidigt som nederbördsmonstren förändras. Skyfall och annan extrem nederbörd blir allt allvarigare, och de senaste åren har det inträffat katastrofala översvämningar i diverse regioner. Samtidigt kan Sydeuropa räkna med att regnmängderna i allmänhet sjunker och det blir svårare torrperioder.

⁷² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén *Hantera klimatriskerna – skydda människor och välstånd*, COM(2024) 91 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0091>.

⁷³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Hantera klimatriskerna – skydda människor och välstånd* (COM(2024) 91 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0091>.

⁷⁴ Temperaturerna i Europa har ökat mer än dubbelt så mycket som det globala genomsnittet de senaste 30 åren – mest av alla kontinenter i världen. Rapport från Meteorologiska världsorganisationen november 2022, <https://wmo.int/publication-series/state-of-climate-europe-2022>, och *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.

⁷⁵ Att klimatresiliensen behöver stärkas var något som betonades i EU:s strategi för klimatanpassning 2021 och i den europeiska klimatlagen 2021.

⁷⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag).

Samtidigt kan vattenramdirektivets och översvämningdirektivets mål bara uppnås när man tar fullständig hänsyn till klimatförändringarnas konsekvenser.

6.3.1 Har det tagits vederbörlig hänsyn till klimatresiliens och hantering av risk för torka?

Även om skyldigheten att anpassa förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt inte uttrycks direkt i vattenramdirektivet, är planeringsprocessen i det direktivet med sin stegvisa och cykliska metod väl lämpad för att hantera klimatförändringarnas konsekvenser på ett anpassningsbart sätt.

Allt fler medlemsstater rapporterade att de systematiskt tog hänsyn till **klimatförändringarnas** konsekvenser och ansträngde sig för att anpassa sitt åtgärdsprogram till sin **nationella klimatanpassningsplan**. Av de bedömda medlemsstaterna (14 av 20) rapporterade 70 % att de slutfört en analys av hur klimatförändringarna drabbar deras vattenförekomster. Det är emellertid ofta oklart om och i hur stor utsträckning resultaten av en sådan analys bidragit till att identifiera de viktigaste formerna av påverkan och fastställa vilka åtgärder som har bäst verkan.

I den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt kopplades klimatkonsekvenserna mest till torka och lägre vattentillgång, även om översvämningar var ett fortsatt stort orosmoment. De flesta medlemsstater beskrev dessa klimatkonsekvenser främst utifrån deras effekter på jordbruket (bevattningsrisker), inlandssjöfarten och energiproduktionen (vattenkraft, viss värmekraft). Det är en märkbar skillnad mot den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, där det var överskottsvatten (dvs. översvämningar) som uppfattades som den främsta klimatkonsekvensen. Detta stämmer också överens med den ökade oro för vattenbrist i de flesta medlemsstater som beskrivs i avsnitt 6.2.4 ovan. Det måste nämnas att 16 av de 20 bedömda medlemsstaterna, även om det inte krävs rättsligt i vattenramdirektivet, rapporterade betydande torka; allt fler medlemsstater rapporterade att de utvecklat eller håller på att utveckla planer för hantering av torka nationellt, regionalt eller för respektive avrinningsdistrikt.

I åtskilliga medlemsstater får klimatförändringarna också en allt större inverkan på vattenkvaliteten. Det är fler medlemsstater som har åberopat **undantaget i artikel 4.6 när de tillfälligt inte lyckats uppnå god ekologisk status på grund av långvarig torka**.

En del medlemsstater (t.ex. Frankrike och Tyskland) har nyligen efter att torrperioderna ökat tagit fram nationella vattenstrategier. Dessa kompletterar förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt men har inte uppmärksammats i medlemsstaternas rapporter. Emellertid kan dessa nationella strategier innefatta större ytterligare åtgärder som bör genomföras på ett samstämmigt sätt tillsammans med förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

När det gäller klimatförändringarnas inverkan på hanteringen av översvämningrisker finns det uppmuntrande resultat från bedömningen av den andra omgången planer för hantering av översvämningrisker och de två stegen⁷⁸ före de planerna. Samtliga medlemsstater (jämfört

⁷⁷ COM(2021) 82 final – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Att bygga upp ett klimatresilient Europa – den nya EU-strategin för klimatanpassning*.

⁷⁸ De preliminära bedömningarna av översvämningrisker och kartorna över översvämningshotade områden och översvämningrisker.

med bara hälften i de första preliminära bedömningarna av översvämningsrisker) tog hänsyn till klimatförändringar i sin andra omgång preliminära bedömningar av översvämningsrisker, och nästan alla tog hänsyn till dem i sin andra omgång kartor över översvämningshotade områden och översvämningsrisker (även detta att jämföra med bara hälften tidigare), trots att översvämningsdirektivet inte uttryckligen kräver det för kartorna. I den andra omgången planer för hantering av översvämningsrisker lämnade samtliga 21 bedömda medlemsstater (mot en dryg tredjedel tidigare) bevis för att de beaktat konsekvenser av klimatförändringarna. Nästan alla medlemsstater, mot bara hälften under den första cykeln, diskuterade framtida klimatscenarier i sina planer för hantering av översvämningsrisker, med varierande tidsperspektiv (mellan 2030 och 2115). Nästan alla medlemsstater gjorde kopplingen till sina nationella anpassningsstrategier (jämfört med mindre än hälften vid den första omgången planer för hantering av översvämningsrisker).

6.3.2 Framsteg mot klimatreiliens i enlighet med översvämningsdirektivet

Översvämnningar är den vanligaste risken i medlemsstaternas nationella riskbedömningar⁷⁹. Som anges i Eucra står Europa inför fler och större klimatrisker, däribland kraftig nederbörd som leder till översvämnningar på grund av både själva nederbörds mängden och högre flöden i floderna, och till stigande havsnivåer som orsakar kustöversvämnningar.

Sedan översvämningsdirektivet infördes 2007 har det uppnåtts anmärkningsvärda framsteg med hanteringen av översvämningsrisker i hela EU. Planer för hantering av översvämningsrisker är huvudverktyget för att begränsa översvämnings potentiella negativa konsekvenser, och de utgör det tredje steget i den cykliska trestegsmetod som införs genom översvämningsdirektivet. De nuvarande planerna för hantering av översvämningsrisker, som är den andra uppsättningen, omfattar 2022–2027 precis som den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. De två stegen före planerna för hantering av översvämningsrisker, nämligen den andra omgången preliminära bedömningar av översvämningsrisker⁸⁰ samt den andra omgången kartor över översvämningshotade områden och översvämningsrisker, har medlemsstaterna utfört tidigare. Båda bedömdes av kommissionen⁸¹.

När det gäller fullständighet lämnade alla de 21 medlemsstater som rapporterade i tid för att komma med i denna bedömning kontextuell information om sina preliminära bedömningar och kartor i sina planer för hantering av översvämningsrisker.

Jämfört med den föregående cykeln har hanteringen av översvämningsrisker förbättrats i de bedömda medlemsstaterna. Samtliga medlemsstater har satt mål för denna hantering. En del satte några få allmänna mål med mer specifika delmål, medan andra lade fram ett antal mål som var mer detaljerade än tidigare. Alla hade med åtgärder för att nå målen.

⁷⁹ COM(2024) 130 final – Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om de framsteg som gjorts med genomförandet av artikel 6 i unionens civilskyddsmekanism (beslut nr 1313/2013/EU) *Förebyggande och hantering av katastrofrisker i Europa*.

⁸⁰ Det finns omkring 14 000 områden med möjliga betydande översvämningsrisker i EU; en översikt finns på <https://discomap.eea.europa.eu/floodsvviewer/>.

⁸¹ För kommissionens bedömning av medlemsstaternas andra omgång preliminära bedömningar av översvämningsrisker, se de dokument som offentliggjorts inom ramen för den sjätte genomföranderapporten. För kommissionens bedömning av medlemsstaternas andra omgång kartor över översvämningshotade områden och översvämningsrisker, och av deras andra omgång planer för hantering av översvämningsrisker, se dokumenten inom ramen för den nuvarande sjunde genomföranderapporten, https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports_sv.

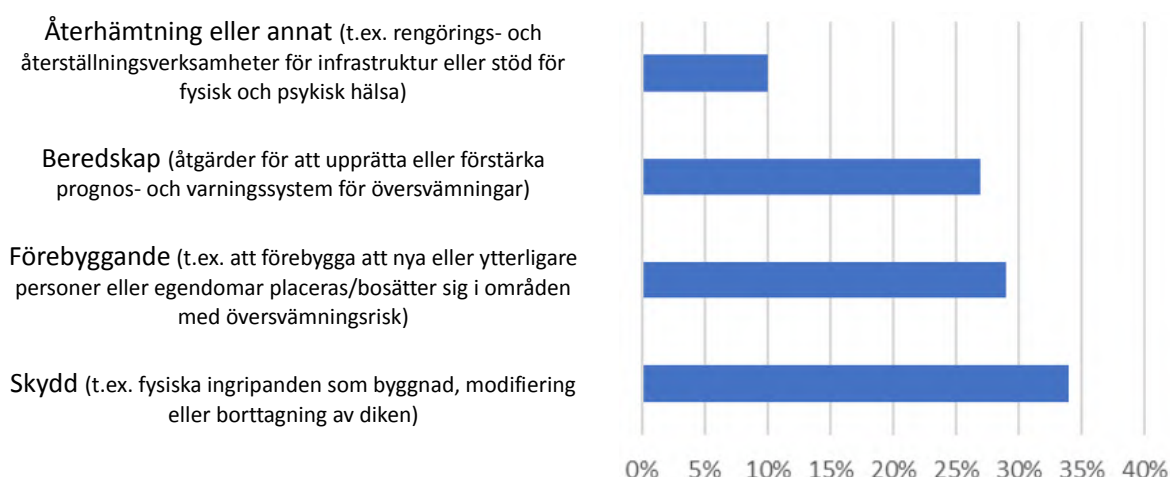
Några medlemsstater har satt mål som gör det möjligt att kvantitativt bedöma framstegen jämfört med den föregående cykeln. Åtskilliga medlemsstater gör dock en tydlig koppling mellan åtgärderna i planerna och de mål som de åtgärderna är avsedda att uppnå. När man jämför samma medlemsstater är det 14 som har denna tydliga koppling i sina planer, jämfört med endast 7 i de tidigare planerna.

Planerna innefattar framstegen med att genomföra åtgärderna, snarare än framstegen mot själva målen att minska översvämningsriskerna. Det är därför svårt att dra slutsatser om hur ändamålsenlig hanteringen av översvämningsrisker har varit runtom i EU.

Antalet åtgärder i planerna för hantering av översvämningsrisker varierar rejält mellan medlemsstaterna, och är allt från under 100 till över 10 000 åtgärder. Den variationen beror på ländernas storlek, mängden områden med möjlig betydande översvämningsrisk och om man valt att redovisa åtgärderna var för sig eller grupperade.

Figur 12 – Åtgärdernas andel per typ (förebyggande, skydd, beredskap, återhämtning)

Åtgärdernas genomsnittliga andel av de samlade åtgärderna som helhet



Det finns i huvudsak två grupper av medlemsstater: den ena utgörs av medlemsstater som prioriterar förebyggande åtgärder och/eller beredskapsåtgärder, och den andra prioriterar skydd. Även om skyddsåtgärder fortfarande är de som oftast rapporteras i den andra omgången planer för hantering av översvämningsrisker, står förebyggande åtgärder och beredskapsåtgärder nu för en något större andel av åtgärderna totalt i EU. I fråga om icke-strukturella åtgärder⁸² hänvisas det i alla bedömda planer för hantering av översvämningsrisker till fysisk planering. Dock var det bara 8 av de 21 bedömda medlemsstaterna som hänvisade till rättsliga eller politiska ramar där fysisk planering är kopplad till hantering av översvämningsrisker. Det är uppmuntrande att samtliga medlemsstater har med naturbaserade lösningar i vissa av eller alla sina planer för hantering

⁸² Åtgärder som inte inbegriper väg- och vattenbyggnadsstrukturer, såsom informationskampanjer, system för tidig varning, planer för katastrofförebyggande och katastrofinsatser samt fysisk planering.

av översvämningsrisker, men det finns ännu inga belägg för några märkbara förändringar i praktiken när det gäller att storskaligt börja använda naturbaserade lösningar i stället för traditionell infrastruktur eller i kombination med sådan. Även om försäkring inte nämns i översvämningsdirektivet gör 12 av de 21 medlemsstaterna åtminstone en hänvisning till det. Det bekräftar att försäkring som en risköverföringsmekanism skulle kunna bli värdefull för att främja klimatanpassning.

En positiv trend är hur medlemsstaterna prioriterar åtgärder för hantering av översvämningsrisker. Alla medlemsstaterna prioriterade åtgärder eller angav en tidsplan för att genomföra dem (vilket inte alla gjorde i sin första omgång planer). Exempelvis visar analysen att de flesta åtgärderna klassificerades i de tre kategorierna med högst prioritet (hög, mycket hög och kritisk), dvs. att 13 medlemsstater (av de 21 som analyserades) hade minst 50 % av sina åtgärder i någon av de kategorierna. Däremot var det långt färre medlemsstater som rapporterade att avsevärda andelar av åtgärderna var i de två kategorierna med lägst prioritet (medelhög och låg). I övergången från den första till den andra planen för hantering av översvämningsrisker har det skett en viss förändring neråt i hur angelägna åtgärderna är för medlemsstaterna, från kritisk till mycket hög prioritet och från mycket hög till hög. På vissa håll har angelägenhetsgraden också gått uppåt, främst från låg och måttlig prioritet till hög. Av de 21 medlemsstaterna har 15 gjort vissa kostnads-nyttoanalyser av sina åtgärder, även om få har använt analyserna för att prioritera dem. Eftersom andelen medlemsstater som använder kostnads-nyttoanalys är mer eller mindre densamma som i den föregående cykeln, har framstegen främst att göra med de förbättrade metoder som vissa medlemsstater tillämpar.

Ofrånkomliga delar i hanteringen av översvämningsrisker är tillförlitliga prognoser och system för tidig varning för att skyndsamt aktivera civilskyddsåtgärder, tillsammans med en stark insatskapacitet under och efter händelserna i fråga. Kommissionen stöder medlemsstaterna genom åtgärder på detta område på EU-nivå, däribland genom Copernicus europeiska informationssystem för översvämningsrisker, som stöder förberedande åtgärder före och under stora översvämningshändelser⁸³. Genom Copernicus snabba kartläggningstjänst får man på begäran och snabbt (på några timmar eller dagar) fram geospatial information som är till nytta för krishanteringsarbetet före, under och omedelbart efter en katastrof. Så snart katastrofen slår till kan medlemsstaterna ta hjälp av unionens civilskyddsmekanism, som avsevärt har fördjupat samarbetet mellan länderna för civilskydd och bättre förebyggande av, beredskap för och insatser vid katastrofer⁸⁴, t.ex. genom att utarbeta mål för katastrofresiliens⁸⁵. Kommissionen uppmuntrar användning av Copernicus katastrofinsatstjänster, och vill gärna att medlemsstaterna utbyter lärdomar som dragits och bästa praxis, särskilt efter stora översvämningsrisker.

⁸³ Det europeiska varningssystemet för översvämningsrisker är det första europeiska systemet som är i bruk för att övervaka och förutsäga översvämningsrisker runt om i Europa. Det underlättar förberedande åtgärder före och under stora översvämningsrisker. Där finns kompletterande information med mervärde för de berörda nationella och regionala myndigheterna. Varningssystemet håller också centrumet för samordning av katastrofberedskap informerat om pågående och eventuellt annalkande översvämningsrisker överallt i Europa. Nyligen kom version 5.0 av systemet, med många större ändringar av systemet, däribland högre rumslig upplösning.

⁸⁴ Rapport till Europaparlamentet och rådet om de framsteg som gjorts med genomförandet av artikel 6 i unionens civilskyddsmekanism – *Förebyggande och hantering av katastrofrisker i Europa*, [12.3.2024, COM\(2024\) 130](#) och [SWD\(2024\) 130](#).

⁸⁵ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/document/download/7b124199-d4d7-43fe-b852-8cee69674d19_en.

7. ATT SÄKERSTÄLLA SAMHÄLLESEKONOMISK HÅLLBARHET

På grund av de begränsade framstegen med att uppnå god status omfattas de allra flesta av vattenförekomsterna av olika **undantag** som fastställs i artikel 4 i vattenramdirektivet⁸⁶. Det ska nämnas att det har blivit fler undantag kopplade till artikel 4.4 och 4.5 i vattenramdirektivet. Motiveringarna till sådana undantag har i allmänhet blivit bättre på att uppfylla kraven i direktivet att de ska grunda sig på lämpliga, klara och tydliga kriterier. Emellertid lämnar inte alla medlemsstater tillräckligt detaljerad information på den påverkade vattenförekomstens nivå, och bara omkring hälften av de bedömda medlemsstaterna lämnar tillräckliga uppgifter i samtliga förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt.

I linje med artiklarna 9 och 11 i vattenramdirektivet och dess bilaga III⁸⁷ håller uppdatering och rapportering av den **ekonomiska analysen av vatten** och den tillhörande användningen av **instrument för kostnadstäckning**, däribland vattenprissättning, på att bli en mer etablerad metod i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Trots detta görs i rapporteringen ofta inga tydliga kopplingar till viktiga utmaningar och utvecklingen i avrinningsdistrikten. Det är därför oklart på vilket sätt den ekonomiska analysen har präglat valen av kostnadstäckning, prissättning och mer allmänt åtgärdsprogrammets utformning. Exempelvis finns inte många detaljer i rapporteringen om vattentjänster. I många av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt rapporteras det vanligen om två brett definierade vattentjänster, nämligen dricksvattenförsörjning och sanitetstjänster. Tendensen blir då att planerna inte uppmärksammar och tar upp de enskilda vattentjänster som ingår i eller är direkt kopplade till de kategorierna, t.ex. vattenlagring och återanvändning. Det gör det svårt att få en tillräckligt fullständig bild av de olika förmerna av vattenanvändning i landet, inklusive deras ekonomiska betydelse och potential för kostnadstäckning, och om hur de påverkar vattenförekomsterna.

Jämför man med de faktorer som krävs enligt artikel 9 i vattenramdirektivet återstår dessutom vissa stora brister i genomförandet, i synnerhet de som anges nedan.

- Bedömningen av om den befintliga prispolitiken ger ”tillräckliga incitament” till att använda vatten mer effektivt.
- Bedömningen av miljö- och resurskostnader och inkluderingen av dem i kostnadstäckningsarrangemangen.
- Bedömningen av om vattenanvändningsområden och de viktiga vattenanvändarsektorerna (däribland jordbruk, industri och hushåll) ”adekvat bidrar” till kostnaderna för att tillhandahålla vattentjänster, i linje med principen om att förorenaren betalar. I de rapporterade uppgifterna saknas ofta detaljer såväl om miljö-

⁸⁶ Artikel 4.4 tillåter en förlängning av tidsfristen för att uppnå god status eller potential efter 2015 (i enlighet med artikel 4.1). Artikel 4.5 tillåter att det ställs upp mindre stränga mål. Artikel 4.6 tillåter en tillfällig försämring av vattenförekomsternas status. Artikel 4.7 fastställer under vilka förhållanden det kan tillåtas att vattenförekomsternas status försämrars eller att vattenramdirektivets mål inte uppnås för nya modifieringar i en ytvattenförekomstens fysiska karakteristika, förändringar i nivån hos grundvattenförekomster och försämring från hög status till god status till följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter.

⁸⁷ I bilaga III till vattenramdirektivet föreskrivs att den ekonomiska analysen ska innehålla tillräcklig och tillräckligt detaljerad information för att det ska gå att beskriva och motivera kostnadstäckningsarrangemangen för vattentjänster och tillhörande skyldigheter (artikel 9). Analysen bör också kunna användas för att bedöma den mest kostnadseffektiva kombinationen av vattenanvändningsåtgärder som ska ingå i åtgärdsprogrammet (artikel 11).

och resurskostnader som om de former av vattenanvändning som främst driver kostnaderna för de huvudsakliga vattentjänsterna (dvs. vattenförsörjning och sanitet).

Flera investeringar är nödvändiga för att uppnå målen i vattenramdirektivet och göra EU:s samhällen mer vattenresilienta. För medlemsstater som lämnat in rapporter elektroniskt finns en del information om finansieringsbehoven för vattenramdirektivet tillgänglig, som visar att det ofta behövs utökad finansiering för att genomföra deras åtgärder. Detta innefattar då ett ytterligare ekonomiskt bidrag från EU. Informationen är dock ofta ofullständig eller motsägelsefull och saknas ibland helt i vissa av de elektroniska rapporterna (dvs. Estland, Lettland och Nederländerna). För de tio medlemsstater som det finns information om beräknas de kumulativa finansieringsbehoven mellan 2022 och 2027 vara 89,4 miljarder euro (ca 15 miljarder euro per år), men med tanke på de begränsade uppgifterna är detta sannolikt en underskattning.

När det gäller behoven av finansiering för att genomföra planerna för hantering av översvämningsrisker var det 16 medlemsstater (jämfört med 10 i den första omgången sådana planer) som lämnade viss information om den uppskattade kostnaden för åtgärderna. Denna uppgår till omkring 35 miljarder euro mellan 2022 och 2027 (ca 6 miljarder euro per år), även om detta sannolikt är en underskattning. Informationen som lämnades var av mycket olika omfattning och detaljnivå och täckte ofta inte alla åtgärder ens inom en viss medlemsstat.

Även om informationen är begränsad i många av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt, är det värt att notera att EU:s finansieringsinstrument – däribland den gemensamma jordbrukspolitik, sammanhållningspolitiken och faciliteten för återhämtning och resiliens – har varit till stor hjälp runtom i medlemsstaterna för att genomföra åtgärder enligt förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och planerna för hantering av översvämningsrisker. Genom programmet Horisont Europa ger dessutom kommissionen ett omfattande stöd till forskning för att överbrygga kunskapsbristerna och gynna utvecklingen av innovativa lösningar, däribland genom uppdraget för oceaner och sötvatten. Genom instrumentet för tekniskt stöd hjälper kommissionen även medlemsstaterna att utforma, utveckla och genomföra reformer inom vattenpolitiken.

Trots detta visar analysen att man i EU som helhet inte alls uppfyller de årliga investeringsbehoven i EU, som uppskattas ligga på 77 miljarder euro om året. Luckan i finansiering är för närvarande uppskattningsvis omkring 25 miljarder euro om året⁸⁸. Detta belopp bygger i hög grad på vattenförsörjnings- och sanitetsbehov, medan kostnaderna för andra åtgärder som har att göra med genomförandet av vattenramdirektivet och översvämningsdirektivet kanske inte återspeglas fullt ut. För de flesta medlemsstater innehåller förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt tyvärr inte ett tydligt investeringsschema som tar hänsyn till långtidsprognoser för tillgång och efterfrågan på vatten utifrån de senaste klimatscenerierna och anpassningsstrategierna. Mer allmänt visar de inrapporterade ekonomiska analyserna inte tydligt på vilka sätt kostnadseffektivitetsbedömningarna har utgjort underlag för valet av åtgärder i åtgärdsprogrammen (som helst bör innehålla många fler investeringsåtgärder). Besluten och

⁸⁸ GD Miljö, *Environmental investment needs, financing and gaps in the EU-27* – uppdatering 2024 (intern analys). Lägga märke till att det i nästa rapport om genomförandet av miljöpolitiken, som planeras till våren 2025, kommer att finnas ytterligare information och uppdateringar i ämnet till allmänheten.

investeringarna beträffande vatten skulle underlättas kraftigt om man kom längre med den ekonomiska grunden för åtgärdsprogrammen.

8. GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE ENLIGT VATTENRAMDIREKTIVET OCH ÖVERSVÄMNINGSDIREKTIVET

För avrinningsområden som sträcker sig över nationsgränser krävs det i vattenramdirektivet att medlemsstaterna samordnar sina insatser och även i rimlig mån samarbetar med tredjeländer, när detta är motiverat. Analysen visar att det, även om samarbetsnivån varierar, finns en stabil institutionell ram för gränsöverskridande samordningsmekanismer i olika internationella avrinningsdistrikt⁸⁹. Det finns några exempel på befintliga arrangemang som ”uppgraderats” ytterligare sedan den förra cykeln.

Internationella förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt har tagits fram för de största internationella avrinningsdistrikten och ger en ram för samarbete mellan medlemsstaterna. Sådana ramar är inriktade på datadelning, gemensamma övervaknings- och forskningsprojekt, gemensam samordning om statusbedömningen, relevanta prioritetsindikatorer och överenskomna gränsvärden. Detta samarbete om indikatorer och gränsvärden innebär dock inte att de olika länderna som delar på avrinningsområdena är helt samstämmiga om bedömningsresultaten.

I den internationella förvaltningsplan för avrinningsdistrikt som gäller Donau finns fastställda åtgärder av internationell betydelse, men de övriga internationella förvaltningsplanerna är mest bara sammanställningar av de nationella åtgärder som varje medlemsstat tagit fram. Det är därför oklart i hur hög grad man ser till att åtgärderna i länder uppströms och nedströms är konsekventa med varandra. Exempelvis har fisktrappor installerats i Rhens uppströmspartier, men nedströms har liknande åtgärder inte införts fullt ut ännu, vilket gör att de uppströms får mindre verkan. När det gäller att minska belastningen med näringsämnen uppmärksammas det på samma sätt i allmänhet inte vad som behöver göras uppströms för att nå målet med god status för vattenförekomsterna nedströms. Det gäller särskilt de kustvatten och vatten i övergångszoner som är mest känsliga för näringsämnen.

Det gränsöverskridande samarbetet om grundvatten kan dessvärre sägas vara mycket begränsat. I många internationella avrinningsdistrikt har det inte fastställts några gränsöverskridande grundvatten, och därför är det varje enskilt land som avgränsar och karakteriserar grundvattenförekomster. När gränsöverskridande akviferer identifieras (t.ex. Schelde, Wisła, Elbe och Donau) blir karakteriseringen ämne för bilaterala diskussioner. Samarbetet är också begränsat i övervakningen av de kvalitativa och kvantitativa indikatorerna för att bedöma grundvattens status.

När problemen med torka och vattenbrist nu blir mer och mer trängande runtom i EU, blir vattenförvaltningens kvantitativa aspekter sannolikt viktigare för internationella avrinningsdistrikt. Med några undantag, som Albufeirakonventionen mellan Portugal och Spanien, är samarbetet i de internationella avrinningsdistrikten för att bekämpa vattenbrist och torka hittills begränsade och bör uppmuntras ytterligare.

⁸⁹ Internationella avtal finns för de flesta internationella avrinningsdistrikt och har ofta ett internationellt samordningsorgan, mer sällan en gemensam förvaltningsplan för avrinningsdistrikt. Det är bara några avrinningsområden i EU som saknar båda.

Förfarandet i artikel 12 i vattenramdirektivet för **frågor som inte kan hanteras på medlemsstatsnivå** har återopats en gång sedan den föregående rapporten. År 2019 uttryckte Tjeckien oro över att grundvattennivåerna höll på att uttömmas genom gränsöverskridande påverkan från Turowgruvan i Polen. Det ärendet stoppades i februari 2022 efter ett avtal mellan Polen och Tjeckien i samband med ett mål vid Europeiska unionens domstol (som gjort att själva artikel 12-förfarandet ändå skjutits upp).

Katastrofen i floden Oder, som är en av de största ekologiska katastroferna i Europa på senare år och ledde till massiv fiskdöd i juli och augusti 2022, hade visserligen inget direkt samband med någon aktivering av artikel 12 men visade vad konsekvenserna blir när kommunikationen är otillräcklig mellan grannländer och mellan länderna i fråga och Europeiska kommissionen. Incidenten visade tydligt att det behövs ändamålsenligt gränsöverskridande samarbete så att insatser vid sådana katastrofer kan ske i tid och i tillräcklig omfattning. Kommissionen bistod med stöd och expertis från början och lade i samarbete med EEA fram en rapport där man analyserade katastrofens orsaker och lade fram rekommendationer för att förhindra fler ekologiska katastrofer i floderna i EU i framtiden⁹⁰.

Precis som i vattenramdirektivet krävs det i översvänningsdirektivet att medlemsstaterna samordnar sina insatser inom gränsöverskridande avrinningsområden, även med länder utanför EU. I de fall då det finns organisationer för samordning i hela avrinningsdistriktet, och man har tagit fram en internationell plan för hantering av översvänningsrisk, har det undantagslöst lett till att det satts upp gemensamma högt ställda mål och nästan alltid också ett antal samordnade och gemensamma åtgärder⁹¹. Inom dessa organisationer för avrinningsområden finns särskilda arbetsgrupper som följer upp hur de internationella planerna för hantering av översvänningsrisk genomförs nationellt. Det har hållits offentliga samråd om vissa avrinningsområden, t.ex. Donau och Rhen. Även klimatanpassningsstrategier inriktade på avrinningsområden, med direkt anknytning till översvänningsdirektivet, har stor betydelse i det här arbetet⁹².

9. SLUTSATSER OCH UTSIKTER

På det hela taget visar bedömningen att kunskapen om och övervakningen av EU:s vattenförekomster har förbättrats avsevärt jämfört med den föregående cykeln. Dessvärre har tillståndet för EU:s vattenförekomster inte förbättrats nämnvärt när man tittar på de samlade siffrorna. Positivt är att vissa påverkande faktorer tydligt har minskat när medlemsstaterna höjt sina anslag till vatten eller kommit långt med att genomföra annan relevant lagstiftning⁹³. De allra flesta grundvattenförekomster har god kvantitativ och kemisk status, med en positiv trend sedan den förra rapporteringscykeln.

Däremot befinner sig ytvatten i ett ytterst kritiskt läge. Mindre än hälften (39,5 %) av de bedömda ytvattenförekomsterna i EU har god ekologisk status, och mindre än en tredjedel (26,8 %) har god kemisk status. Det finns åtskilliga skäl till detta. För kemikalier finns vissa positiva trender, men de döljs av utbredda gamla föroreningar med kvicksilver och andra

⁹⁰ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132271>.

⁹¹ T.ex. att dela hydrologiska data, utbyta nationella metoder om översvämningar orsakade av nederbörsmängder och utföra studier om förbättrade översvänningsprognoser i hela avrinningsområdet, i stället för att t.ex. bygga skyddsvallar mot översvämningar.

⁹² Strategin för Rhen är från 2015 och strategin för Donau från 2018.

⁹³ Detta gäller särskilt direktiven om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, nitrater och industriutsläpp samt EU-lagstiftningen om kemikalier.

allmänt förekommande, bioackumulerande och giftiga föroreningar, eller så överskuggas de av nytillkomna föroreningsproblem. Angående ekologisk status är det vissa biologiska kvalitetsfaktorer som förbättrats en aning. Emellertid är floder, sjöar och kustvatten i EU fortfarande utsatta för betydande påverkan, och även om det vidtas ändamålsenliga åtgärder går det inte att omedelbart urskilja framstegen vid övervakning, eftersom naturen behöver ordentligt med tid för att återhämta sig. Uppmuntrande nog minskar antalet vattenförekomster med ”okänd status”, men det finns nya problem med att jämföra uppgifterna, vilket hindrar objektiva bedömningar. Allt detta gör det nödvändigt att reflektera över hur man kan förbättra uppgifternas kvalitet och jämförbarhet.

Trots problemen med uppgifterna är det mycket kvar att göra innan målen i vattenramdirektivet och tillhörande direktiv har uppnåtts helt. Ansvaret ligger främst på medlemsstaterna, som behöver höja ambitionsnivån och skynda på åtgärderna.

Det framgår redan tydligt av medlemsstaternas prognoser att det åtgärdsprogram som fastställs i den tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt inte räcker för att helt uppnå målen i vattenramdirektivet till 2027.

Eftersom möjligheterna till undantag är begränsade blir det särskilt avgörande att ta itu med de betydande finansieringsbristerna och bättre införliva vatten i annan relevant politik. Flera åtgärder som avtalats inom den europeiska gröna given (t.ex. de reviderade direktiven om industriutsläpp och rening av avloppsvatten från tätbebyggelse) kan bidra till snabbare framsteg om de genomförs tidigt. Oroväckande nog har flera medlemsstater redan uppgett att de tänker använda sig av undantag i stor utsträckning 2027, genom att antingen tillämpa mindre stränga miljömål eller förlänga tidsfristen. Kommissionen kommer också att fortsätta samarbeta proaktivt med medlagstiftarna för att stärka åtgärderna mot vattenföroreningar. Där ingår att i högre grad uppmärksamma nytillkomna föroreningar, t.ex. PFAS, mikroplast och läkemedel.

Beträffande översvämningdirektivet har medlemsstaterna byggt vidare på sina erfarenheter från den första cykeln och gjort stegvisa ändringar av sina strategier för hantering av översvämningrisker. Tre utvecklingstendenser framträder, nämligen a) att antalet områden som konstateras ha en potentiellt betydande översvämningrisk ökar markant på EU-nivå, b) att nästan alla medlemsstater offentliggör sina kartor över översvämningshotade områden och översvämningrisker på internet med hjälp av GIS, så att de blir mycket mer tillgängliga, och c) att hänsyn tas till klimatförändringarna på ett bättre sätt, t.ex. genom modellering och scenarier. För att även fortsättningsvis minska de potentiella negativa effekterna av större översvämningar behöver medlemsstaterna fortsatt arbeta på att förbättra planeringskapaciteten, särskilt för att bättre övervaka framstegen mot målen att minska översvämningriskerna. De behöver även planera och genomföra åtgärder för att hantera framtida klimatförhållanden. Här kan de t.ex. öka (eller återställa) den naturliga vattenhållningen genom att bland annat återställa och återansluta flodslätter, samt se till att översvämningförebyggande åtgärder dimensioneras efter framtidens översvämningförhållanden. Vidare behöver de säkerställa tillräckliga resurser för att ändamålsenligt genomföra planerna för hantering av översvämningrisker.

I denna rapport och dess åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar utfärdar kommissionen vissa allmänna och landsspecifika rekommendationer om hur medlemsstaterna kan göra fortsatta framsteg med att bättre genomföra både vattenramdirektivet och översvämningdirektivet, och därmed hjälpa till att öka EU:s vattenresiliens.

Dessa rekommendationer blir grunden för strukturerad dialog med medlemsstaterna som kommissionen snarast kommer att inleda. Genom de dialogerna blir kraven i vattenramdirektivet och översvämningsdirektivet bättre genomförda och i tillämpliga fall även bättre kontrollerade, i nära samordning med tillsynsätgårderna för framträdande påverkan på vattenmiljön.

Utöver sitt samarbete med medlemsstaterna kommer kommissionen att arbeta med allmänheten och alla berörda parter för att främja efterlevnaden. Detta kommer också att återspeglas i nästa översyn av genomförandet av miljöpolitiken 2025.

Kommissionen kommer i samråd med medlemsstaterna och EEA att samla in lärdomar från detta rapporteringsarbete och fastställa var det finns möjlighet att förenkla och minska den administrativa bördan och förbättra uppgiftshanteringen, särskilt uppgifternas jämförbarhet, och samtidigt göra den elektroniska rapporteringsplattformen mer effektiv.

Slutligen kommer kommissionen att fortsätta stödja medlemsstaterna i deras genomförandeinsatser genom att göra det lättare att använda finansiering som finns nu och i framtiden, göra relevanta uppgifter, information och kunskaper mer tillgängliga samt främja utbyte av bästa praxis som en del av den gemensamma genomförandestrategin.

Resultaten från denna bedömning blir också underlag när man utarbetar den tillkännagivna strategin för vattenresiliens.

10. REKOMMENDATIONER

Även om det ges landsspecifika rekommendationer i bedömningarna för de enskilda länderna, är rekommendationerna nedan relevanta för alla EU-medlemsstater.

RAMDIREKTIVET OM VATTEN

1. Samtliga medlemsstater bör **höja sin ambitionsnivå** och **påskynda åtgärderna för att minska efterlevnadsbristerna** så mycket som möjligt till 2027. Detta innebär att göra följande:
 - a. **Utarbeta kraftfullare åtgärdsprogram** som bygger på en tydligare bedömning av de brister som ska åtgärdas för att uppnå god status och på en tydligare prioritering av åtgärderna.
 - b. Beslutsamt **ta itu med strukturella hinder som konstateras när åtgärder införs**, t.ex. otillräcklig administrativ kapacitet och resurser.
 - c. **Stärka styrningen** genom att förbättra de **offentliga samråden** och **samordningen mellan de olika administrativa nivåer och myndigheter** som genomför annan relevant EU-lagstiftning, i synnerhet översvämningsdirektivet, ramdirektivet om en marin strategi och nitratdirektiven.
 - d. Säkerställa fullständig efterlevnad av vattenramdirektivets bestämmelser om **regelbunden översyn av tillstånd/regleringar** för alla verksamheter som påverkar vattenförekomster (däribland uttag, uppdämning, utsläpp) och **effektiva, avskräckande och proportionella påföljder**; i tillämpliga fall överväga att se över de undantag som små uttag har från kraven på registrering och tillstånd, så att kumulativa konsekvenser hanteras bättre.
2. Samtliga medlemsstater bör **höja investeringarna och säkerställa att finansieringen räcker till för att genomföra åtgärdsplanerna** så att målen uppnås. Detta innefattar i synnerhet att göra följande:

- a. Utarbeta **långsiktiga investeringsplaner** och tydligt identifiera finansieringskällan för varje åtgärd, inklusive att ändamålsenligt använda EU-medel från den gemensamma jordbrukspolitiken, sammanhållningspolitiken 2021–2027 och faciliteten för återhämtning och resiliens.
 - b. Stärka insatserna för att fullt ut tillämpa **principen om kostnadstäckning** för vattentjänster, så att alla viktiga vattenanvändare och vattenanvändningssektorer bidrar tillräckligt till vattentjänsternas kostnader.
 - c. Utnyttja ”**principen om att förorenaren betalar**” på ett bättre sätt och i större utsträckning, så att man undanröjer miljöskadliga subventioner och säkerställer **prismässigt överkomliga, rättvisa och lojala prissättningsmekanismer** för alla vattenanvändare i linje med artikel 9 i vattenramdirektivet.
3. Samtliga medlemsstater bör sätta in **ytterligare åtgärder för att minska de befintliga ihållande miljöproblemen (formerna av påverkan)** på grundval av stabila bristanalyser.
- Detta inbegriper att göra följande:
- a. **Trappa upp åtgärderna för att minska föroreningar med näringsämnen**, däribland genom att fastställa och uppnå maxnivåer för belastning med näringsämnen i alla avrinningsdistrikt, i linje med inte bara vattenramdirektivet utan även havsmiljödirektivet och nitratdirektivet.
 - b. **Vidta kraftfullare åtgärder mot föroreningar med bekämpningsmedel** genom att minska användningen av kemiska bekämpningsmedel, främja integrerad skadedjurshantering och mer hållbara metoder (t.ex. precisionsjordbruk), fastställa och uppnå maxnivåer för belastning med bekämpningsmedel i alla avrinningsdistrikt samt införa strängare restriktioner i skyddade områden för dricksvattenuttag.
 - c. Ytterligare **minska föroreningar vid punktkällor** för att komma tillrätta med näringsämnen, prioriterade ämnen och ämnen som är särskilt förorenande för floder, t.ex. genom att se över de befintliga tillstånden för utsläpp vid punktkällor så att föroreningsbelastningen sänks, eller införa skyldigheter att tillfälligt avbryta eller begränsa utsläpp vid nödfall, med hänsyn till de nya skyldigheterna enligt det reviderade direktivet om industriutsläpp och direktivet om avloppsvatten från tätbebyggelse.
 - d. Öka arbetet med **naturbaserade lösningar**, däribland återställande av naturliga tillstånd och återställande av ekosystem för att minska den **hydromorfologiska påverkan**.
 - e. Utöka insatserna för att **förbättra flodkontinuiteten**, den allmänna hydrologiska situationen och skyddet av vattenlevande arter, däribland migrerande arter.
 - f. **Fastställa ekologiska flöden (dvs. den vattennivå som måste lämnas kvar i vattenförekomsten för att ekosystemet ska fungera som det ska)** för alla avrinningsdistrikt och **ändamålsenligt tillämpa** dem i beslut om vattenfördelning och när tillstånd till uttag och uppdämningar utfärdas eller regelbundet ses över i linje med artikel 11 i vattenramdirektivet.
 - g. Mer systematiskt inkludera **vattenbehoven i grundvattenberoende ekosystem** (både på land och i vatten) vid bedömningen av grundvattenförekomsternas kvantitativa status.
4. Mot bakgrund av den **vattenbrist** som märks av i hela EU bör medlemsstaterna göra följande:

- a. **Förbättra klimatsäkringsåtgärderna** i åtgärdsplanerna och där så är relevant utforma lämpliga åtgärder eller planer för stärkt resiliens.
 - b. Proaktivt **utarbeta eller förbättra, regelbundet uppdatera och övervaka korrekta vattenbalanser för alla avrinningsområden**, med hänsyn till all vattentillförsel och alla vattenuttag, naturliga förluster och vattenberoende ekosystems behov. Hit hör att utöka den direkta övervakningen och mätningen av alla de olika vattenanvändningsområdena, ständigt uppdatera vattenuttagsregistren och inspektera otillåtna och olagliga vattenuttag.
 - c. Vidta ändamålsenliga åtgärder för att främja **återanvändning av vatten, vattneffektivitet och cirkularitet för vatten**, och samtidigt maximera användningen av **naturbaserade lösningar** för mer hållbar vattenhållning i alla marker och ekosystem.
 - d. Noga bedöma vid planeringen av nya **dammar** och **reservoarer** vad de får för miljöpåverkan, däribland med avseende på målen i vattenramdirektivet, och säkerställa att sådana åtgärder ingår i integrerad vattenförvaltning och sammanhängande strategier för **vattenresiliens**, som innefattar att ta vederbörlig hänsyn till **långsiktiga klimatscenarier**.
5. För att uppnå målen i vattenramdirektivet och stärka vattenresiliensen **bör medlemsstaterna ytterligare förbättra det gränsöverskridande samarbetet**, särskilt kring följande:
- a. **Avgränsning och karakterisering** av vattenförekomster, **gemensamma eller samordnade övervakningsprogram och metoder för statusbedömning** (t.ex. gemensamt avtalade referensförhållanden för biologiska kvalitetsfaktorer och miljökvalitetsnormer för föroreningar).
 - b. **Kvantitativa aspekter** av vattenförvaltning genom relevanta mekanismer och organ för internationellt samarbete.
6. Om målen i vattenramdirektivet inte går att uppfylla för en viss vattenförekomst och undantag åberopas, bör medlemsstaterna göra detta i linje med den **restriktiva tolkningen** från Europeiska unionens domstols rättspraxis och tillhandahålla tillräckligt **detaljerade motiveringar**, och då säkerställa att **tillämpningen regelbundet ses över**. Detta innebär att göra följande:
- a. Säkerställa att sänkningen av målen (artikel 4.5 i vattenramdirektivet) är **väldokumenterad och motiverad**, i synnerhet när det gäller oproportionerliga kostnader och ogenomförbarhet, och med beaktande av tillkortakommandena i genomförandet hittills, i stället för att bara ansöka om undantag som ett standardalternativ när man inte klarar att nå målen till 2027.
 - b. Inse att **möjligheterna till tidsförlängning** (artikel 4.4 i vattenramdirektivet) **är extremt begränsade**.
 - c. Lämna mycket bättre information om **undantagen** för nya projekt i enlighet med artikel 4.7. Där ingår bättre motiveringar för att använda dessa undantag genom att i detalj beskriva kumulativa effekter, bedöma alternativa och mer miljövänliga möjligheter samt ge information om de åtgärder som vidtagits för att begränsa möjliga negativa effekter.
7. När det gäller **övervakning, bedömning, datahantering och rapportering bör medlemsstaterna göra följande**:
- a. Säkerställa, i samarbete med kommissionen och EEA, en **tidsmässigt läglig och mer fullständig elektronisk rapportering** för framtida cykler, där man

- bättre utnyttjar digitaliseringens och jordobservationernas möjligheter till att minska den administrativa bördan och förbättra exaktheten.
- b. Ytterligare **förbättra uppgifternas kvalitet och jämförbarhet** genom att harmonisera metoderna för insamling av uppgifter i alla avrinningsdistrikt om övervakning, bedömningar, prognoser osv. och göra alla uppgifter offentligt tillgängliga genom att offentliggöra dem i enlighet med kraven i direktiven om Inspire, öppna data och information från den offentliga sektorn och kraven för den offentliga sektorns särskilda värdefulla dataset⁹⁴, vilket minskar rapporteringsbördan.
 - c. Ytterligare **stärka övervakningssystemen** så att man täpper till luckorna i både den geografiska täckningen och de parametrar som analyseras, för att därmed öka **förtroendet för statusbedömningarna**, minska beroendet av expertbedömningar eller gruppering av olika vattenförekomster samt slutföra arbetet med att fastställa referensförhållanden för alla vattentyper.
 - d. Utveckla metoder för en mer harmoniserad definition av **god ekologisk potential** för att snabbt förbättra statusen för kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster.
8. Proaktivt **utnyttja den nya politik och de rättsliga instrument som överenskommit i samband med den europeiska gröna given** till att utöka genomförandeinsatserna till förmån för vattenramdirektivet, med fokus på de sidovinster som uppkommer genom bland annat de reviderade **direktiven om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och om industriutsläpp** och den nya **lagen om restaurering av natur**.

ÖVERSVÄMNINGSDIREKTIVET

1. Medlemsstaterna bör fortsätta **förbättra sina kartor över översvämningshotade områden och översvämningsrisker**, i synnerhet genom att göra följande:
 - a. Konsekvent och tydligt beakta vattenuttagsområden, vatten för fritidsaktiviteter och Natura 2000-områden.
 - b. Ta större hänsyn till översvämningsrisker orsakade av nederbördsmängder, med tanke på att kraftig nederbörd förekommer oftare och mer intensivt.
 - c. Förbättra den GIS-baserade visningen av kartorna över översvämningshotade områden och översvämningsrisker, så att all relevant information finns med och de är enkla att använda för allmänheten.
2. Medlemsstaterna bör fortsätta göra **ytterligare insatser för att bättre planera sin hantering av översvämningsrisker**, i synnerhet på följande sätt:
 - a. Kommande planer för hantering av översvämningsrisker bör innehålla detaljer om på vilka sätt kartorna över översvämningshotade områden och översvämningsrisker har varit underlag för valet av mål och åtgärder.
 - b. Målen för planerna för hantering av översvämningsrisker **bör vara specifika, ha en tidsfrist** där så är möjligt och vara kopplade till **kvantitativa framstegsindikatorer**.
 - c. Planerna för hantering av översvämningsrisker bör innehålla en bedömning av de framsteg som gjorts mot att uppnå målen som fastställdes i föregående plan.

⁹⁴ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/138 om fastställande av en förteckning över särskilda värdefulla dataset och arrangemangen för offentliggörande och vidareutnyttjande av dessa.

3. För att göra de vidtagna **åtgärderna mer ändamålsenliga** bör medlemsstaterna säkerställa att det finns ett **tydligt samband mellan målen i planen för hantering av översvämningsrisker och dess åtgärder**, och lämna information om de **metoder som använts för att prioritera åtgärder**. Om möjligt bör en **kostnads-nyttoanalys** av åtgärder utföras och tas med som faktor i deras prioritering. Dessutom bör det i planen för hantering av översvämningsrisker finnas information om de planerade åtgärdernas totala kostnader.
4. Planen för hantering av översvämningsrisker bör fastställa **metoder för att övervaka framstegen** med att genomföra åtgärderna i praktiken.
5. Alla medlemsstater bör ta hänsyn till framtida **klimatscenarier** i sina planer för hantering av översvämningsrisker.
6. Alla medlemsstater bör utöka insatserna för att genomföra naturbaserade lösningar mer allmänt, antingen separat eller i kombination med traditionell infrastruktur.
7. Utöver investeringar i förebyggande av och skydd mot översvämningsrisker bör alla medlemsstater beakta kostnaderna för översvämningsrisker i de offentliga budgetarna. **Försäkring** bör ses som ett alternativ för anpassning till klimatförändringarnas konsekvenser.
8. Bestämmelser om **skydd av kulturarvet** mot översvämningsrisker bör systematiskt integreras i planen för hantering av översvämningsrisker.
9. När det gäller **styrning** bör alla medlemsstater tydligt fastställa i sina planer för hantering av översvämningsrisker hur samordningen med vattenramdirektivet ska ske, och ange detaljer om det offentliga samrådet och berörda parter deltagande, inklusive hur eventuella synpunkter tagits med i beräkningen. Samråd bör helst pågå i sex månader.