



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.02.1996
KOM(96) 59 endelig udg.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Det Europæiske Fællesskabs vandpolitik

Meddelelse til Rådet og Parlamentet fra Kommissionen

Det Europæiske Fællesskabs vandpolitik

Indhold

| | side |
|--|------|
| 1. Indledning | 1 |
| 2. Vand og vandpolitik | 1 |
| 3. Målene for en bæredygtig vandpolitik | 1 |
| 4. Udfordringerne | 2 |
| 4.1. <i>Forurening</i> | 2 |
| 4.1.1. <i>Forurening fra punktkilder</i> | 2 |
| 4.1.2. <i>Forurening fra diffuse kilder</i> | 3 |
| 4.1.3. <i>Forurening ved uheld</i> | 3 |
| 4.1.4. <i>Forsuring</i> | 3 |
| 4.1.5. <i>Eutrofiering</i> | 3 |
| 4.2. <i>Vandmangel</i> | 4 |
| 4.3. <i>Andre negative antropogene påvirkninger</i> | 4 |
| 5. Principperne for Det Europæiske Fællesskabs vandpolitik | 4 |
| 5.1. <i>Højt beskyttelsesniveau</i> | 5 |
| 5.2. <i>Forsigtighedsprincippet</i> | 5 |
| 5.3. <i>Forebyggende indsats</i> | 5 |
| 5.4. <i>Indgreb over for miljøskader ved kilden</i> | 5 |
| 5.5. <i>Forureneren betaler</i> | 5 |
| 5.6. <i>Integration</i> | 5 |
| 5.7. <i>Anvendelse af eksisterende videnskabelige og tekniske data</i> | 6 |
| 5.8. <i>De forskellige miljømæssige forhold i Fællesskabets forskellige områder</i> | 6 |
| 5.9. <i>Fordele og ulemper</i> | 6 |
| 5.10. <i>Den økonomiske og sociale udvikling i Fællesskabet som helhed og den afbalancerede udvikling i dets områder</i> | 7 |
| 5.11. <i>Internationalt samarbejde</i> | 7 |
| 5.12. <i>Nærhedsprincippet</i> | 7 |
| 6. Gældende EF-lovgivning | 8 |
| 7. Særlige emner inden for vandforvaltning | 8 |
| 7.1. <i>Metoden med emissionsgrænseværdier og metoden med miljøkvalitetsmålsætninger</i> | 8 |
| 7.2. <i>Udpegning af "områder"</i> | 10 |
| 7.3. <i>Vandmængde</i> | 10 |
| 7.4. <i>Overvågningskrav</i> | 11 |
| 7.5. <i>Rapporteringspligter</i> | 11 |
| 7.6. <i>Åbenhed, offentlighed og ansvarlighed</i> | 12 |
| 7.7. <i>Integreret forvaltning af vandressourcer</i> | 12 |
| 7.8. <i>Forvaltning af vandløbssystem</i> | 12 |

| | | |
|------------|--|----|
| 8. | Diskussion | 13 |
| 9. | Skitse til et rammedirektiv om vandressourcer | 15 |
| 10. | Procedurespørgsmål | 16 |
| | Gældende EF-retsakter og hermed forbundet fællesskabspolitik | 18 |
| 1. | Det Europæiske Fællesskabs retsakter på vandområdet | 18 |
| 1.1. | <i>Overfladevandsdirektivet</i> | 18 |
| 1.2. | <i>Badevandsdirektivet</i> | 18 |
| 1.3. | <i>Direktivet om farlige stoffer</i> | 19 |
| 1.4. | <i>Beslutningen om udveksling af oplysninger</i> | 19 |
| 1.5. | <i>Fiskevandsdirektivet</i> | 20 |
| 1.6. | <i>Skaldyvandsdirektivet</i> | 20 |
| 1.7. | <i>Grundvandsdirektivet</i> | 21 |
| 1.8. | <i>Drikkevandsdirektivet</i> | 21 |
| 1.9. | <i>Direktivet om rensning af byspildevand</i> | 22 |
| 1.10. | <i>Nitratdirektivet</i> | 22 |
| 1.11. | <i>Forslaget til direktiv om vandområdets økologiske kvalitet</i> | 23 |
| 2. | Nært relaterede EF-retsakter | 23 |
| 2.1. | <i>Direktivet om slam fra rensningsanlæg</i> | 23 |
| 2.2. | <i>Rapporteringsdirektivet</i> | 24 |
| 2.3. | <i>Forslaget til direktiv om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening</i> | 24 |
| 2.4. | <i>Direktivet om plantebeskyttelsesmidler og det foreslåede biociddirektiv</i> | 25 |
| 2.5. | <i>Direktiverne om vaske- og rengøringsmidler</i> | 25 |
| 2.6. | <i>Direktivet om større uheld (Seveso-direktivet)</i> | 25 |
| 2.7. | <i>Naturtype- og fugledirektiverne</i> | 26 |
| 2.8. | <i>Direktivet om vurderinger af virkninger på miljøet</i> | 26 |
| 2.9. | <i>Retsakter om klassificering, etikettering og risikovurdering af kemiske stoffer</i> | 26 |
| 3. | Det Europæiske Fællesskabs politik på andre områder, som har indflydelse på vandforvaltningsspørgsmål | 27 |

1. Indledning

I juni 1995 anmodede Rådet og Europa-Parlamentets miljøudvalg om en tilbundsgående revision af Fællesskabets vandpolitik.

Meddelelsen er koncentreret omkring Kommissions indstilling til beskyttelse af vandressourcerne, men må ikke betragtes isoleret. Den skal navnlig ses som en videreudvikling af vandbeskyttelseselementerne i Kommissionens femte handlingsprogram på miljøområdet¹⁾.

Denne koncentration omkring vandpolitikens miljøaspekter afspejler sig i meddelelsens hovedkonklusion, nemlig at der er behov for et rammedirektiv om vandressourcer. Der er imidlertid mange andre emner, som også kunne behandles under overskriften "vandpolitik", men som ikke er tilbundsgående behandlet i denne meddelelse. Disse emner omfatter bredere spørgsmål om berøringsfladen mellem vandforvaltning og fysisk planlægning, spørgsmål om brugen af fællesskabsfinansiering til vandbeskyttelse og vandinfrastrukturer samt hele forskningsområdet på alle disse felter. Disse emner er vigtige, og enhver bemærkning hertil er velkommen, men de er ikke hovedemnet for denne meddelelse.

2. Vand og vandpolitik

Vand opdeles traditionelt i en lang række kategorier. Der skelnes mellem ferskvand, havvand og brakvand, mellem grundvand og overfladevand, mellem floder, søer, flodmundinger, kystvand og åbent hav osv. Der skelnes også mellem vand, som er udpeget til særlige økonomiske formål eller som har en særlig bevarelsesværdi. Vandet selv lader sig dog ikke binde af denne skelnen. Det flyder frit fra den ene kategori til den anden, og under ethvert forsøg på at forvalte vandressourcerne må man erkende og finde sig til rette med denne kendsgerning.

Selv om det er nyttigt at dele vand op i forskellige kategorier til administrative formål, er det vigtigt at holde sig for øje, at vand, uanset i hvilken form det findes, har en lang række forskellige funktioner, ofte samtidigt. Mennesker har et fundamentalt behov for vand til at drikke, til madlavning og til vask. Det er også en økonomisk ressource, som bidrager til dækning af bredere menneskelige behov i form af fiskeri, landbrug (herunder markvanding), industri (herunder anvendelse som procesvand og kølevand), transport og rekreative formål. Det er et livsvigtigt element i ethvert økosystem og ethvert landskab og danner i sig selv karakteristiske miljøer. Det kan også udgøre en trussel i form af oversvømmelser, eller såfremt der er for lidt, i form af tørke.

3. Målene for en bæredygtig vandpolitik

Ved en bæredygtig vandpolitik, skal der nås en række mål på en omkostningsbesparende og effektiv måde.

1. Der skal sørges for sikre drikkevandsforsyninger. Drikkevandet skal være ufarligt og kunne leveres i tilstrækkelige mængder og med tilstrækkelig pålidelighed.

1) KOM(92) 23 endelig udg. af 27.3.1992.

2. Ud over drikkevandsbehovet skal vandressourcerne også være af en tilstrækkelig kvalitet og findes i tilstrækkelige mængder til at efterkomme andre økonomiske krav. De skal imødekomme til industriens og landbrugets vandindvindingsbehov, og de skal kunne bære fiskeri, transport og elproduktionsformål samt imødekomme rekreative behov. I nogle tilfælde forsynes disse brugere via drikkevandsledningerne, og det leverede vand skal derfor overholde drikkevandsnormerne.
3. Vandressourcernes kvalitet og mængde skal, sammen med vandmiljøets fysiske struktur, i alle tilfælde, med mindre ganske særlige forhold gør sig gældende, være tilstrækkelig til at beskytte og bære vandmiljøets gode økologiske tilstand og dets funktion såvel som til at dække vådområders og terrestriske økosystemers og habitatters vandbehov. Der skal også træffes foranstaltninger til at beskytte vand af en særlig kvalitet eller betydning.
4. Vand skal forvaltes således at man undgår eller begrænser de negative virkninger fra oversvømmelser og minimerer tørkevirkningerne.

Det er selvindlysende, at disse fire mål for vandpolitikken ikke altid vil være gensidigt forenelige, og at en bæredygtig vandpolitik derfor må være en politik, hvor der opnås en rimelig balance mellem disse mål. Det tredje mål, nemlig miljøbeskyttelse, er særligt sårbart og kræver særlig opmærksomhed.

4. Udfordringerne

Opfyldelsen af ovennævnte mål kræver, at en række udfordringer overvindes:

4.1. Forurening

Forurening defineres (i direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening²⁾, fælles holdning) som "direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer, rystelser, varme eller støj i luft-, vand- eller jordbundsmiljøet, der kan skade menneskers sundhed eller miljøets kvalitet, medføre skade på materielle værdier eller forringelse eller forstyrrelse af naturfaciliteter og andre legitime anvendelser af miljøet". Forurening karakteriseres normalt som "punktkilde" eller "diffus kilde". Disse to kategorier med tre specielle varianter behandles i det nedenstående.

Farlige stoffer og præparater klassificeres på grundlag af en vurdering af den risiko, som de udgør for, blandt andet, vandmiljøet. Gradvis formindskelse af emissionen af sådanne stoffer vil bidrage til beskyttelse af miljøet, herunder navnlig vandmiljøet. I visse tilfælde kan den bedste metode til at formindske emissionen af bestemte særligt farlige stoffer være at begrænse eller forbyde anvendelsen af dem.

4.1.1. Forurening fra punktkilder

Ved forurening fra punktkilder tænkes der normalt på afstrømning af forurenende stoffer til vandmiljøet fra enkeltvise, sædvanligvis identificerbare, udledningspunkter. Det kan omfatte udledninger af industrispildevand, husholdningsspildevand eller kommunalt

2) Endnu ikke offentliggjort i EFT.

spildevand, by afløb og, alt afhængig af hvilken definition der anvendes, udsivninger fra lagertanke, industrianlæg, gårdspladser og lossepladser. Hvilke problemer der opstår afhænger af det forurenende stof: de forurenende stoffer kan gøre vandet uegnet eller mindre egnet til brug som kilde for drikkevand, de kan gøre det uegnet til bestemte produktionsprocesser eller udgøre en mulig sundhedsfare for brugeren af vandet eller for den, der indtager varer, som har været i kontakt med vandet, eller de kan påvirke økosystemet gennem deres giftige virkninger på planter og/eller dyr eller ved at forstyrre miljøbalancen. Denne forurening kan ophobes i vandmassen over mange år eller den kan svinge op og ned afhængig af forureningens art og den pågældende vandmasses regenerationsevne.

4.1.2. *Forurening fra diffuse kilder*

I det store og hele tænkes der ved forurening fra diffuse kilder på afstrømning af forurenende stoffer til vandmiljøet fra en række vidt spredte punkter, som det ofte er vanskeligt at identificere eller kontrollere. Dette omfatter landbrugsforurening og forurening i form af nedfald fra luften (selv om den oprindelige kilde kan være en diffus kilde som udstødning fra trafikken eller bestå af punktkilder som emissioner fra kraftværker). Diffuse kilder omfatter også forurening forårsaget af industriens eller privatpersoners forbrug af bestemte produkter. Sondringen mellem punktkilder og diffuse kilder kan undertiden være subtil, og forskellige myndigheder kan somme tider være uenige om klassificeringen af en bestemt forureningskilde. Problemerne i forbindelse med forurening fra diffuse kilder er i udstrakt grad de samme som ved forurening fra punktkilder, idet den afgørende forskel ligger i valget af midler til at gribe fat ved forureningskilden.

4.1.3. *Forurening ved uheld*

Forurening ved uheld består sædvanligvis i udslip af forurenende stoffer fra en punktkilde i utilsigtet stort omfang som følge af et uheld eller på grund af uforudsete omstændigheder. Virkningerne for miljøet og den mulige anvendelse af det forurenede vand er stort set det samme som for forurening fra punktkilder i al almindelighed, men med mulighed for mere dramatiske virkninger og eventuelt katastrofale følger.

4.1.4. *Forsuring*

Forsuring er en særlig form for diffus forurening forårsaget af emission af forurenende stoffer som SO_2 , NO_x og ammoniak til luften. Den heraf følgende nedbør, som kan falde flere tusinde kilometer fra forureningskilden, er sur, og virkningen på vandmasser er, at floder og navnlig søer får en betydelig lavere pH. Dette medfører en alvorlig forstyrrelse af det naturlige økosystem og kan, i ekstreme tilfælde, føre til den pågældende søs død. Forsuring kan også påvirke grundvandet via jordbunden. Der er grænser for i hvor høj grad en vandforvaltningspolitik kan gøre noget ved kilderne til forsuring, og problemet må løses ved at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af luftforurening. Kommissionens forsuringstrategi vil behandle mange af disse spørgsmål.

4.1.5. *Eutrofiering*

Eutrofiering skyldes forurening af vandmasser med næringsstoffer. Den høje koncentration af næringsstoffer kan medføre alt for stor algevækst på bekostning af det naturlige plante- og dyresamfund. Det behov for ilt, der skabes af algebiomassen eller forårsages af nedbrydningen af denne biomasse, kan forstyrre økosystemets naturlige

balance. Ekstreme tilfælde kan føre til meget høj dødelighed hos organismerne i vandet. Det er muligt, at eutrofiering også kan bidrage til opblomstring af giftige alger. Kilden til næringsstofferne kan være en række forskellige punktkilder og diffuse kilder, herunder landbrug, byspildevand og atmosfærisk deposition.

4.2. *Vandmangel*

Vandstanden i floder, søer og grundvandsførende lag svinger naturligt. Nogle floder og søer, navnlig i den sydlige del af Fællesskabet, tørrer naturligt ud i bestemte sæsoner. Såfremt meget af vandet udvindes til drikkevand, turismeformål, markvanding eller industriformål kan dette imidlertid reducere strømmen drastisk eller forlænge udtørningsperioderne. Nogle af disse anvendelsesformål er stærkt sæsonbetonede (f. eks. sommerturisme). For så vidt angår grundvandet kan sådanne aktiviteter sænke vandspejlet til et niveau, hvor der opstår akut vandmangel til alle formål og hvor vandhabitatter lider skade eller ødelægges. En sådan sænkning af grundvandsspejlet kan også skade vandførende lag og medføre at saltvand trænger ind i kystnære vandførende lag, således at disse ikke længere kan udnyttes som kilder til drikkevand eller til vanding. Disse virkninger kan opstå som følge af et vedholdende højt inddvindingsniveau eller på grund af ændringer i efterspørgslen efter vand som følge af ny eller øget erhvervsaktivitet. Kunstige formindskelser af flodernes vandføring kan også få væsentlig indflydelse på deres værdi som habitat, enten ved at ændre arten af plante- og dyresamfund til arter, som kan overleve ved en lavere vandføring eller, i ekstreme tilfælde, udtørring af flodlejer og fuldstændig ødelæggelse af vandmiljøet. En lav vandstand, enten i grundvandet eller i overfladevandet, har også indflydelse på ikke-akvatiske miljøer og kan få virkninger, som rækker fra udtørring af vådområder til jorderosion og ørkendannelse.

Det må ikke glemmes, at klimaændringer muligvis kan forårsage store ændringer i nedbørsmønstret, og at dette yderligere kan forværre de problemer, der blev drøftet i det foregående afsnit.

4.3. *Andre negative antropogene påvirkninger*

Floders, søers og kystlinjers fysiske træk er ofte blevet ændret af menneskene af forskellige årsager: beskyttelse mod oversvømmelser, oprettelse af indre vandveje, bygning af havneanlæg, broer og veje, opmudring, landindvinding osv. Der ud over findes der naturligvis overfladevand, som er fuldstændigt kunstigt: reservoirer (til oplagring af vand og med henblik på vandkraft), kanaler, dræningsgrøfter osv. Endvidere kan en række erhvervsaktiviteter, som foregår i vandmiljøet, også have indflydelse på dette miljø, det gælder for eksempel fiskeri, akvakultur, skibsfart og offshore-industrien. Undertiden er disse aktiviteter blevet udfoldet med henblik på at nå et eller flere af de mål for vandpolitikken, der er nævnt i punkt 3 (f. eks. anlæg af reservoirer for at opnå en pålidelig drikkevandsforsyning), men de er ikke uden miljøvirkninger i deres egen ret, navnlig for de pågældende vandområders habitatpotential.

5. **Principperne for Det Europæiske Fællesskabs vandpolitik**

Fællesskabets politik, og navnlig dets vandpolitik, stiler mod at opnå bæredygtighed. Principperne bag denne politik er fastsat i artikel 130 R i traktaten og for tydelighedens skyld beskrevet i det nedenstående sammen med en ikke-autoritativ gennemgang af hver enkelt princip, og hvorledes det finder anvendelse på vandpolitikken.

5.1. *Højt beskyttelsesniveau*

I forbindelse med vandforvaltning kræver dette, at der med hensyn til sundhed, vandressourcer og naturlige økosystemer tages sigte på et højt beskyttelsesniveau frem for at fastsætte det mindste acceptable niveau.

5.2. *Forsigtighedsprincippet*

En meget stor del af den videnskab, der ligger til grund for vor forståelse af vandsystemerne, og navnlig vandforureningens indvirkning på folkesundheden og miljøets sundhedstilstand er ufuldstændig. Forsigtighedsprincippet kræver derfor, at politikken altid skal være baseret på anerkendt videnskabelig viden, men at den skal være ekstra forsigtig, når som helst der er tvivl eller kun foreligger utilstrækkelige oplysninger.

5.3. *Forebyggende indsats*

Dette princip erkender den moralske pligt til at forebygge miljøskader. Det erkender også, at det er vanskeligt og dyrt at genoprette eller afhjælpe skader på miljøet. Når for eksempel et følsomt vandøkosystem er ødelagt, kan det i visse tilfælde være umuligt at restaurere det. Når et vandførende lag er forurenet med pesticid-reststoffer vil det, i nogle tilfælde, tage årtier at rense det, og i mellemtiden er det måske uegnet til brug som kilde for drikkevand, med mindre der installeres dyre rensningsanlæg.

5.4. *Indgreb over for miljøskader ved kilden*

Dette er en logisk følge af princippet om "forebyggende indsats", men kan først anvendes når miljøskaden er identificeret. Overalt hvor det er muligt bør der sættes ind for at afbryde den skadelige aktivitet, frem for at forsøge med tekniske løsninger på problemet "længere nede ad strømmen".

5.5. *Forureneren betaler*

Ifølge dette princip skal omkostningerne ved foranstaltninger til undgåelse af forurening bæres af den potentielle forurener. Det bidrager som sådant til at undgå konkurrencefordrejninger ved at sikre, at miljøomkostningerne internaliseres. Det fastslår også, at hvor der opstår skader, skal forureneren betale omkostningerne ved eventuelle skader, og det virker derfor som et incitament til effektiv bekæmpelse af forureningen ved kilden. Som sådant er princippet om, at "forureneren betaler", klart forbundet med principperne om "forebyggende indsats" og om "indgreb over for miljøskader ved kilden".

5.6. *Integration*

Vandpolitik er et område, som illustrerer behovet for en sammenhængende og effektiv samordning af alle relevante EF-politikker. Integration er imidlertid ikke alene Fællesskabets ansvar. Måske er det vigtigste aspekt ved integration, at gennemførelsen af vandpolitikken på et lokalt eller nationalt plan skal ske på en måde, som hænger sammen med og er fuldt integreret i etablerede strukturer, som sikrer at dette virkelig sker. Det er navnlig af afgørende betydning, at sådanne aktiviteter som fysisk planlægning og vandløbsforvaltning integrerer alle de forskellige krav, der stilles i forskellige sektorpolitikker og sektorpolitiske målsætninger, og forener dem på en logisk og konsekvent måde, under hensyntagen til de lokale forhold. I betragtning af, at landbrugets

forurening og indvinding af vand til vandingsformål for øjeblikket indebærer væsentlige problemer, som skal løses for at nå de vandpolitiske mål, er integrationen af vandpolitiske hensyn i det landbrugspolitiske område særlig vigtig.

5.7. *Anvendelse af eksisterende videnskabelige og tekniske data*

Betydningen heraf er allerede nævnt i forbindelse med forsigtighedsprincippet. Der skal gøres alt, hvad der er muligt, for at drage den bedste nytte af det videngrundlag, der er til rådighed om miljøets tilstand og indvirkningerne fra menneskernes aktiviteter, når der træffes politiske beslutninger på dette område. Tilsvarende bør man gøre brug af de mest nøjagtige oplysninger om den bedste tilgængelige teknik og om de forskellige processer, der er involveret i forebyggelse og behandling af miljøproblemer.

5.8. *De forskellige miljømæssige forhold i Fællesskabets forskellige områder*

Hvor det er nødvendigt for beskyttelsen af folkesundheden, eller hvor der er tale om særligt farlige eller persistente forurenende stoffer, er det klart, at der bør gælde fælles EF-normer. Fællesskabets vandpolitik skal imidlertid være tilstrækkelig smidig til at undgå, at der pålægges urimelige eller unødvendigt strenge krav simpelt hen for "harmoniseringens" skyld. En sådan smidighed bevirker også, at der i tilfælde af et specifikt regionalt problem (som eutrofiering, forsurening eller tendens til tørke) kan træffes egnede foranstaltninger for dette særlige område. Der er en meget bred spredning i miljøforholdene i Fællesskabet, og der må i Fællesskabets politik tages hensyn hertil.

5.9. *Fordele og ulemper*

Ved fastlæggelsen af de særlige mål for miljøpolitikken kræver traktaten, at der tages hensyn til både fordele og ulemper ved en foranstaltnings gennemførelse eller undladelse af at gennemføre den. Dette betyder, at der skal være et rimeligt forhold mellem de foreslåede foranstaltninger og deres virkninger på miljøet.

Omkostningseffektiviteten ved individuelle politiske valgmuligheder for at nå disse mål er også vigtig. Kravene til enkeltpersoners, private virksomheders og/eller offentlige myndigheders investering for at være i overensstemmelse med miljøpolitikken skal målrettes mod de vandpolitiske målsætninger under hensyntagen til foranstaltningernes omkostningseffektivitet. De langsigtede fordele og de langsigtede miljøkonsekvenser ved ikke at gøre noget skal der tages fuldt hensyn til, såvel som til forsigtighedsprincippet. Dette har været tilfældet i nyere lovgivning, som direktivet om rensning af byspildevand³⁾ og nitratdirektivet⁴⁾. Dette erkendes endvidere ved anvendelsen af rammedirektiver, som tillader lokale løsninger på lokale problemer og som ofte tillader større fordele i forhold til ulemperne.

En omkostningseffektiv strategi medfører behov for en vurdering ud fra en økonomisk synsvinkel af fordele og ulemper (i form af mindre emission eller kvalitetsforbedring pr. udgiftsenhed) ved tre grundlæggende sæt miljøpolitiske instrumenter:

- forordninger og normer (den traditionelle EF-metode)
- ny teknologi (relateret til ovenstående)
- internalisering af eksterne forureningsomkostninger gennem prisfastsættelse og markedsbaserede incitamenter.

3) EFT nr. L 135 af 25.5.1991, s. 40.

4) EFT nr. L 375 af 31.12.1991, s. 1.

Disse tre sæt miljøpolitiske instrumenter udelukker ikke gensidigt hinanden og kan anvendes som supplerende eller alternative foranstaltninger afhængig af deres relative omkostningseffektivitet til behandling af problemer såvel med vandforurening som med vandmangel.

5.10. *Den økonomiske og sociale udvikling i Fællesskabet som helhed og den afbalancerede udvikling i dets områder*

Dette princip hænger nøje sammen med integrationsprincippet. Det bekræfter, at vandpolitik ikke betragtes isoleret, men som et bidragydende element i den videre søgen efter en afbalanceret og bæredygtig økonomi.

Det skal understreges, at de økonomiske og sociale aspekter ved regionaludvikling er af afgørende betydning for vandpolitikken, idet vand er en afgørende faktor, for at der kan skabes gunstige vilkår for en bæredygtig udvikling. En bæredygtig forbedring af ferskvandsreservernes kvalitet og mulighederne for på lang sigt at imødekomme efterspørgslen efter vand kræver imidlertid en global, fremsynet forvaltning af vandløbssystemer, overfladevand og grundvand.

I denne meddelelse foretages der ikke, og kan der ikke foretages, nogen tilbunds gående behandling af alle de mange forskellige emner, der kunne komme i betragtning i forbindelse med forholdene mellem vandpolitik og det bredere behov for økonomisk og social udvikling. Disse emner falder uden for denne meddelelses egentlige område, men er ikke desto mindre vigtige, og Kommissionen modtager gerne eventuelle bemærkninger hertil.

5.11. *Internationalt samarbejde*

Behovet for internationalt samarbejde om miljøpolitikken erkendes i traktaten, både for så vidt angår Fællesskabets handling og med hensyn til samarbejde med tredjelande. Dette er særlig tilfældet for vandforvaltningspolitik, hvor samordningen af foranstaltninger inden for internationale flodbækkener og for beskyttelsen af havvandsområder er af afgørende betydning for den effektive forvaltning af disse ressourcer.

5.12. *Nærhedsprincippet*

Nærhedsprincippet er knæsat ved traktatens artikel 3 B. Det kræver, at foranstaltninger, som mest effektivt kan træffes på medlemsstatsplan, ikke skal gennemføres på fællesskabsplan. Dette henviser ikke blot til spørgsmålet om, hvorvidt bestemte emner skal behandles af Kommissionen, men også, når Fællesskabets handling er nødvendig, hvor mange gennemførelsesdetaljer der skal overlades til medlemsstaterne.

På det vandpolitiske område kan årsagerne til Fællesskabets handling omfatte muligheden for markedsfordrejning, fordi der anvendes meget forskellige normer ved gennemførelsen af vandpolitikken. De kan også omfatte behovet for, at miljødata er sammenlignelige overalt i Fællesskabet, og det heraf følgende behov for gennemsigtighed. Vigtigst af alt kan de omfatte operationelle årsager med henblik på at samordne foranstaltninger vedrørende internationale vande og grænseoverskridende forurening.

6. Gældende EF-lovgivning

De principper, der er fastsat i traktaten, ligger til grund for al EF-lovgivning på vandområdet. I bilaget til denne meddelelse gøres der i korte træk rede for målsætningerne for og de vigtigste træk ved hver enkelt bestående og foreslået fællesskabsretsakt af væsentlig betydning for vandpolitikken ledsaget af en række bemærkninger hertil. Bemærkningerne i bilaget bør derfor læses sammen med denne meddelelses hovedtekst. Bilagets henvisninger til "rammedirektivet" henviser til det forslag, der er skitseret i punkt 9.

Den juridiske ramme for vandforvaltningspolitikken i Fællesskabets medlemsstater består i en kombination af foranstaltninger afledt af Fællesskabets retsakter samt nationale foranstaltninger. Fællesskabets foranstaltninger er blevet vedtaget over en periode fra først i 1970'erne, oprindeligt med hjemmel i traktatens artikel 100 og 235, men senere i artikel 130 S. Alle gældende EF-retsakter på vandområdet er ældre end traktaten om Den Europæiske Union og er vedtaget med enstemmighed med hjemmel i artikel 100 og 235 eller den tidligere version af artikel 130 S.

Det er værd at bemærke, at artikel 130 S, siden traktaten om Den Europæiske Union, indeholder tre forskellige procedurer afhængig af, hvad den foreslåede foranstaltning handler om. Artikel 130 S, stk. 1, dækker det meste af vandlovgivningen og kræver samarbejde med Parlamentet og kvalificeret flertal i Rådet. Artikel 130 S, stk. 2, dækker blandt andet "forvaltning af vandressourcerne" og kræver høring af Parlamentet og enstemmighed i Rådet. Artikel 130 S, stk. 3, dækker generelle handlingsprogrammer og kræver fælles beslutningstagning med Parlamentet og kvalificeret flertal i Rådet.

7. Særlige emner inden for vandforvaltning

I denne del af meddelelsen ses der på nogle af de bredere emner, som fremgår af bemærkningerne i bilaget, og anvendelsen af de principper, der er beskrevet i punkt fem.

7.1. *Metoden med emissionsgrænseværdier og metoden med miljøkvalitetsmålsætninger*

Bekæmpelse af forurening fra punktkilder er et af de mest udviklede elementer i vandforvaltningen, simpelt hen fordi punktkildeforurening er et af de letteste problemer at overskue og det letteste at gøre noget ved. Detaljerne varierer fra land til land, men det grundlæggende princip har været at kræve, at virksomheder eller aktiviteter, som vides at bidrage til vandforureningen, på en eller anden måde skal have en særlig tilladelse, og at opstille forureningsbekæmpelse som en betingelse for denne tilladelse. Dette udtrykkes normalt som "emissionskontrol", hvor der fastsættes grænser for, hvor stor en mængde forurenende stof, der må udledes til vandmassen.

Der opstår forskellige spørgsmål, når man begynder at fastlægge det krævede niveau for emissionskontrollen. Historisk har dette ført til langvarige debatter, hvor de to ekstreme synspunkter kan beskrives som "metoden med miljøkvalitetsmålsætninger" og "metoden med emissionsgrænseværdier". Den første metode går ud på at skønne, hvor stor en koncentration af de forurenende stoffer, der kan tolereres eller accepteres i den givne vandmasse, og at fastsætte emissionsgrænser, som skal sikre, at tærskelværdien ikke overskrides. Den anden metode går ud på at skønne, hvilken maksimal reduktion der med rimelighed kan forventes på grundlag af den aktuelle teknologi og et bestemt omkostningsniveau, og at fastsætte emissionsgrænseværdierne i overensstemmelse

hermed. Metoden med emissionsgrænseværdier er ofte forbundet med anvendelsen af "den bedste tilgængelige teknik", selv om der kan være stor forskel på, hvorledes begreberne "bedste" og hvad der er "tilgængeligt" fortolkes.

I praksis er ingen af de to ekstreme metoder nogen ideal løsning. Miljøkvalitetsmålsætninger alene er ofte utilstrækkelige til at løse alvorlige forureningsproblemer og kan misbruges som en "tilladelse til at forurene" op til et nærmere fastsat niveau. På samme måde kan en streng anvendelse af metoden med emissionsgrænseværdier baseret på den bedste tilgængelige teknik i visse tilfælde føre til unødvendige investeringer uden nogen nævneværdige fordele for miljøet.

Nyere EF-retsakter tager udgangspunkt i metoden med emissionsgrænseværdier. Dette er i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet og fastslår, at industrien har ansvaret for at begrænse emissionerne så meget som det rimeligt er muligt. Der vil imidlertid være tilfælde, hvor sådanne foranstaltninger er utilstrækkelige til at beskytte miljøet, og under sådanne omstændigheder bliver en begrænsning af emissionerne ud over det, der kan opnås ved anvendelsen af den bedste tilgængelige teknik, nødvendig. På den anden side vil der også være tilfælde, hvor de miljøfordele, der kan opnås ved at anvende den bedste tilgængelige teknik, ikke kan berettiggende de dermed forbundne omkostninger.

Fællesskabets fremgangsmåde kan illustreres ved hjælp af direktivet om rensning af byspildevand og det foreslåede direktiv om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening. I det første af disse direktiver fastlægges et højt rensningsniveau for byspildevand baseret på tekniske overvejelser, men hvor der ved anlæg, som udleder spildevand til et "følsomt område", kræves endnu strengere foranstaltninger, medens direktivet ved udledning til et "mindre følsomt" område tillader en enklere og billigere løsning. Ifølge den fælles holdning vedrørende direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening skal myndighederne fastlægge emissionsgrænseværdier for de berørte industrianlæg "baseret på den bedste tilgængelige teknik". Såfremt dette imidlertid ikke er tilstrækkeligt til at overholde miljøkvalitetsnormerne, "stilles der yderligere vilkår". Når lokale omstændigheder tillader mindre strenge foranstaltninger samtidig med at der opretholdes et højt miljøbeskyttelsesniveau, kan der på den anden side i emissionsgrænseværdierne tages hensyn til "geografisk beliggenhed og lokale miljøforhold".

De forskellige elementer i denne fremgangsmåde har ikke altid været kombineret i et enkelt direktiv. For eksempel fastsættes der i badevandsdirektivet og i direktivforslaget om vandområdets økologiske kvalitet ikke emissionsgrænseværdier, men de beskæftiger sig principielt med at konstatere, hvornår der er behov for yderligere foranstaltninger for at overholde de fastlagte kvalitetskriterier.

I praksis giver de bestående miljøkvalitetsmålsætninger myndighederne mulighed for at bedømme, hvorvidt de vedtagne emissionsgrænseværdier er tilstrækkelig effektive, eller om de bør strammes. På den anden side er emissionskontrol (sædvanligvis baseret på den bedste tilgængelige teknik) det vigtigste element i enhver strategi for at håndhæve overholdelsen af miljøkvalitetsmålsætninger. De to metoder supplerer derfor hinanden og er ikke modstridende.

Forureningsbekæmpelsen i Fællesskabets vandpolitik indeholder således både elementer af metoden med kvalitetsmålsætninger og af emissionsgrænseværdier, som er udledt af en vurdering af, hvad der er teknologisk muligt.

Det skal understreges, at kvalitetsmålsætninger kan udtrykkes på forskellige måder. En metode, som generelt er blevet fulgt i de hidtidige EF-retsakter (f. eks. i fiskevandsdirektivet), er at fastsætte fælles parameterværdier på fællesskabsplan, som skal anvendes af alle medlemsstater. En anden metode er at fastsætte fælles kriterier, som skal anvendes ved fastsættelsen af parametre og værdier på nationalt og lokalt plan. Disse fælles kriterier svarer til et højt beskyttelsesniveau som fastlagt i traktaten, men giver mulighed for smidighed, så de kan afpasses efter de meget forskellige miljøforhold i de forskellige dele af Fællesskabet. Det var denne metode, der blev anvendt i forslaget til direktiv om vandområders økologiske kvalitet, og det er den metode Kommissionen foretrækker for det rammedirektiv for vandressourcer, der er beskrevet i denne meddelelses punkt 9. Medlemsstaterne vil klart have pligt til at overholde de kriterier, der fastlægges på fællesskabsplan, og denne fremgangsmåde repræsenterer derfor på ingen måde nogen forringelse af normerne.

Selvfølgelig gælder ovennævnte argumenter med de fornødne ændringer også for andre vandpolitiske spørgsmål, som vandindvinding eller aktiviteter, som har en fysisk indvirkning på miljøet.

7.2. Udpegning af "områder"

Princippet nævnt i punkt 5.8, om at der i Fællesskabets politik skal tages hensyn til de forskellige miljømæssige forhold i Fællesskabets forskellige områder, er et modargument mod alle steder og under alle omstændigheder at gennemføre ens bekæmpelsesforanstaltninger. For så vidt angår vand og navnlig med hensyn til forvaltning af vandressourcer kan det give mening at udpege vandressourcer, som er særlig beskyttelsesværdige på grund af deres kvalitet eller mængde. Dette kan være i deres egenskab af kilder til drikkevand eller vand til vandingsformål eller det kan være fordi de er særlig følsomme over for bestemte former for skader. Det erkendes også, at bestemte habitatter har en særlig værdi på grund af deres sjældenhed, deres skønhed eller andre egenskaber, som gør dem værd at beskytte. I disse områder kan kontrollen være strengere.

Der er måske mindre enighed om områder, som er "mindre følsomme" af en eller anden årsag, men sådanne foranstaltninger er blevet vedtaget i Fællesskabets lovgivning (se eksemplet i punkt 7.1. med direktivet om rensning af byspildevand) og kan være værdifulde ved at prioritere bestemte områder lavere, og dermed indirekte at prioritere andre områder højere, hvor der er større behov for at gribe ind. Denne fremgangsmåde står imidlertid åben for misbrug og må anvendes forsigtigt. Begrebet med at forskellige områder kan have forskellige beskyttelsesniveauer kan formaliseres i et zoneringsystem.

7.3. Vandmængde

En integreret vandforvaltning ville ikke være fuldstændig uden at tage hensyn til spørgsmålet om vandmængde. Vandkvalitet er nøje forbundet med vandmængde. Uanset om vandet indvindes til drikkevandsformål eller af andre årsager er kvaliteten og mængden af det disponible vand af lige stor betydning. Tilsvarende har vandindvindingen indflydelse på vandkvaliteten i den resterende vandmasse ved at reducere vandmassens fortyndingskapacitet. Når vandforsyningen er knap er det faktisk vigtigere end nogen sinde, at sørge for et højt beskyttelsesniveau for det vand, der er til rådighed.

Det er helt klart, at kunstigt lave vandniveauer også har en mere øjeblikkelig indvirkning på det naturlige miljø. Rent bortset fra deres indlysende økonomiske ulemper kan lave vandstande i overfladevand og grundvand i alvorlig grad reducere miljøkvaliteten.

Et yderligere argument, der taler for Fællesskabets handling på dette område er den grænseoverskridende karakter af mange af de problemer, der er forbundet med vandmængden. Ud fra et filosofisk synspunkt er der ikke særlig stor forskel mellem aktiviteter i en medlemsstat, som forurener længere nede ad strømmen i en anden medlemsstat, og aktiviteter som fører til en meget lav vandføring i sådanne vande.

7.4. Overvågningskrav

Vandforvaltning er ikke mulig uden pålidelige data, som beslutningerne kan baseres på. De fleste EF-retsakter på vandområdet omfatter pligt til at overvåge kvaliteten af det pågældende vand og/eller at overvåge de relevante aktiviteter. Medlemsstaterne indfører disse krav i deres nationale eller regionale overvågningsnet.

Da de enkelte overvågningskrav i Fællesskabets retsakter vedrører det specifikke emneområde i det pågældende direktiv, er det måske uundgåeligt, at de forskellige overvågningskrav kan give indtryk af at være indbyrdes uforenelige. Dette er imidlertid i høj grad et spørgsmål om, hvordan de opfattes, og der findes kun meget få overlappende eller modstridende krav. Det kunne måske være nyttigt at undersøge dette område med henblik på at strømline kravene, men det er ikke et område, som for øjeblikket synes at give anledning til alt for mange problemer for medlemsstaterne fra dag til dag. Hvis ideen med et bredere rammedirektiv for vandområdet som nævnt i punkt 9 imidlertid accepteres, kan der argumenteres for også at inddrage de forskellige overvågningskrav heri.

Et yderligere argument for en sådan fremgangsmåde er behovet for at kunne sammenligne data på tværs af Europa. Det Europæiske Miljøagentur undersøger, hvorledes dette forhold kan forbedres, og Kommissionen vil arbejde nøje sammen med agenturet, når den skal tage stilling til følgerne for overvågning i forbindelse med rammedirektivet.

Der er også mulighed for at medtage flere oplysninger om vandmængden i overvågningsdataene, og navnlig om den mængde vand, der indvindes og anvendes til forskellige formål.

Data om vandmængde og vandkvalitet bør indsamles på basis af det enkelte vandløbssystem (se også afsnit 7.8).

7.5. Rapporteringspligter

Medlemsstaterne har pligt til at rapportere til Kommissionen om gennemførelsen af EF-retsakterne og om resultaterne fra en del af den overvågning, der gennemføres i henhold disse retsfor skrifter. Dette skal sørge for overensstemmelse, men det giver også et overblik over vandmiljøets tilstand i Fællesskabet. Disse oplysninger kræves, for at politikken kan udstikkes på et oplyst grundlag, og for at bidrage til en nyttig udveksling af oplysninger og erfaringer mellem myndighederne i de forskellige medlemsstater. Mange, men ikke alle, rapporter om EF's vandlovgivning, er omfattet af.

rapporteringsdirektivet⁵⁾, og der findes derfor allerede en mekanisme til at strømline rapporteringen, hvor det er nødvendigt.

7.6. *Åbenhed, offentlighed og ansvarlighed*

Der findes ingen begrundelse for at holde oplysninger om miljøets tilstand hemmelige, eller for den sags skyld at gøre adgangen til sådanne oplysninger vanskelig eller uoverkommelig dyr. Den brede offentlighed bør have ret til at kende resultaterne af overvågningen af miljøet og få dem præsenteret på en forståelig måde. De bør have ret til, i god tid, at blive informeret om den politik, der vedtages for at beskytte miljøet, og til på et velinformeret grundlag at yde et bidrag til beslutningsprocessen. Denne adgangsret gælder også for de virksomheder, der berøres af bestemmelserne, og for interesserede parter, som repræsenterer miljø- eller forbrugerinteresser.

Det er nødvendigt inden for en bred fælles lovgivningsramme at sørge for at medlemsstaterne råder over betydelig fleksibilitet. Offentlighed i forvaltningen og ansvarlighed bidrager til, at en sådan fleksibilitet ikke bliver ensbetydende med lavere normer. Endvidere har et program med foranstaltninger, som gennemføres med støtte fra de interesserede parter til at gøre noget ved problemer, som de forstår og erkender, større chance for succes end et program, som pålægges uden forklaringer eller begrundelse.

7.7. *Integreret forvaltning af vandressourcer*

Kommissionens forslag til et direktiv om vandområdets økologiske kvalitet⁶⁾ indeholder et krav til medlemsstaterne om at udarbejde integrerede programmer, som indeholder alle de foranstaltninger, der kræves for at gennemføre direktivet, sammen med de foranstaltninger, der kræves under andre af Fællesskabets og medlemsstaternes retsfor skrifter. Ideen er at opnå et overblik over de foranstaltninger, der kræves for at nå alle de forskellige politiske målsætninger i forbindelse med en bestemt vandmasse. Denne fremgangsmåde giver en vis mulighed for rationalisering og samordning af de forskellige foranstaltninger, der træffes, undertiden af forskellige myndigheder, for at forbedre samme vandmasse.

Den integrerede metode bidrager også til at gøre det klart, at foranstaltninger, som træffes for at forbedre overfladevand af hensyn til miljøet, også bidrager til at vandløb og søer bliver mere selvrensende, og derfor beskytter vandet som økonomisk ressource.

Begrebet integrerede programmer, som findes i forslaget om vandområdets økologiske kvalitet, kan udbygges til et bredere begreb med integreret forvaltning, som kunne omfatte en højere grad af integration af vandpolitikens forskellige overvågnings- og målsætningselementer.

7.8. *Forvaltning af vandløbssystem*

Vandløb og søer standser ikke ved politiske eller administrative grænser (men danner ofte grænsen). Den eneste logiske enhed for administrationen eller samordningen af flod- eller vandløbsforvaltning er vandløbssystemets opland, det vil sige det landområde, hvorfra al overfladisk afstrømning gennem en række bække, åer, floder og søer løber ud i havet via en enkelt munding eller et enkelt delta. Der findes en række forskellige betegnelser på

5) EFT nr. L 377 af 31.12.1991, s. 48.

6) EFT nr. C 222 af 10.8.1994, s. 6.

vandløbssystem (f. eks. afvandingsområde, flodbækken, regnopland osv.), men det underliggende princip er stort set det samme. Mange medlemsstater organiserer allerede deres vandforvaltning mere eller mindre i administrative enheder, som svarer til et eller flere oplande. De fleste af de større grænseoverskridende europæiske floder er omfattet af internationale konventioner, som giver mulighed for større eller mindre samordning af vandpolitikken mellem myndighederne i de forskellige berørte lande.

Forvaltningen af et vandløbssystem kan administreres af en enkelt myndighed, som er ansvarlig for et eller flere oplande, eller det kan organiseres således at samordnende myndigheder holder tilsyn med og koordinerer aktiviteterne i de forskellige administrative organer inden for vandsystemets opland.

Grundvandsførende lag danner ikke altid sådanne let identificerbare enheder, og der er ingen indlysende "naturlig" administrativ enhed til forvaltningen af deres vandressourcer. Grundvandsoplandet falder endvidere ikke altid sammen med vandløbssystemets (topografiske) opland. Til de fleste praktiske formål, og i betragtning af hvor vigtigt det er at integrere forvaltningen af grundvand og overfladevand med hinanden, virker det logisk at medtage dem begge, sammen med kystvande nær flodmundinger, under en vandløbssystemsmyndigheds direkte eller samordnende kontrol.

Dette ser ud til at være et hensigtsmæssigt mål, som giver mulighed for den mest effektive anvendelse af ressourcerne og den mest effektive planlægning af vandforvaltningsforanstaltninger.

8. Diskussion

Der er i denne meddelelse set på målene for vandpolitikken og de opfordringer, som beslutningstagerne står over for. Der er foretaget en gennemgang af principperne for miljølovgivningen som fastlagt i traktaten og set mere detaljeret på nogle af de problemer, der opstår, når man forsøger at gennemføre disse principper inden for vandområdet. Bilaget til meddelelsen indeholder et resumé af de vigtigste relevante bestående eller foreslåede retsakter, sammen med en bemærkning til hver enkelt med en række forslag vedrørende deres fremtid.

Hvilke konklusioner kan der drages af det ovenstående?

Det er for det første klart, at Fællesskabets vandlovgivning har haft, og fortsat har, en positiv indflydelse på arten af de foranstaltninger, der træffes for at beskytte miljøet, og på det heraf følgende beskyttelsesniveau. Dobris-vurderingen⁷⁾, der blev gennemført af Det Europæiske Miljøagentur, fandt at der stadig er meget tilbage, der skal gøres for at beskytte vandmiljøet i Europa, men det pegede også på nylige forbedringer i mange områder, hvor EF-lovgivningen har haft en virkning. På andre områder, som overdreven stor vandindvinding eller forureningen af overfladevand og grundvand med næringsstoffer og pesticidreststoffer, giver tendenserne fortsat anledning til bekymring, og de relevante EF-forskrifter er for nye til at have ført til forbedringer. Det er imidlertid vigtigt at bemærke, hvor der overvejes, hvorledes vandpolitikken kan forbedres, og hvor der har været fiaskoer, at EF-forskrifterne som helhed har haft en positiv virkning på vandkvaliteten i Fællesskabet. Der er ikke desto mindre naturligvis muligheder for forbedringer.

7) Europe's Environment, The Dobris Assessment, ISBN 92-826-5409-5.

Vandpolitikken i Fællesskabet er et område med delt kompetence. De fire mål for vandpolitikken, der er nævnt i punkt 3, må derfor nås gennem en kombination af foranstaltninger, som træffes på henholdsvis medlemsstatsplan eller fællesskabsplan. Fællesskabets forskrifter kan kun bidrage til at nå disse mål og gør det, når de gennemføres i nationale bestemmelser og suppleres med andre nationale foranstaltninger. Dette forklarer delvis, hvorfor Fællesskabets forskrifter undertiden kan give det indtryk, at de er pletvise og spredte. Fællesskabet kan kun gribe til handling, når det er bedre placeret hertil end medlemsstaterne, og derfor giver Fællesskabets retsforskrifter ikke nogen altomfattende dækning af alle mål og alle problemer.

Selv om nogle af de enkelte retsakter på vandområdet bedst kan blive stående som fritstående retsakter, er Kommissionen nået til den konklusion, at mange af de kvalitetsmålrelaterede forskrifter bør samles i et rammedirektiv om vandressourcer. Dette ville bidrage til større sammenhæng i lovgivningen og gøre det klart hvorledes "pletterne" passer sammen. Denne idé er behandlet mere udførligt i punkt 9.

En anden konklusion er, at der på nogle områder er behov for en mere effektiv fællesskabskontrol. Dette vedrører navnlig det tredje af de fire mål, beskyttelse af vandmiljøets naturlige økologiske tilstand og funktion, og forvaltningen af spørgsmålene omkring vandmængde. Det nuværende forslag til direktiv om vandområdets økologiske kvalitet ville imødekomme den første bekymring, men bør indarbejdes i rammedirektivet. Mængdespørgsmål med hensyn til både grundvand og overfladevand, herunder de kvantitative forhold mellem de to, må også behandles og bør medtages i rammedirektivet.

For det tredje har analysen af Fællesskabets gældende retsforskrifter afsløret, at nogle af dem er forældede, og at deres målsætninger lige så godt kunne nås på andre måder, såsom gennem et rammedirektiv.

Der er derfor mulighed for at ophæve en række eksisterende direktiver, men Kommissionen vil ikke foreslå sådanne skridt, før det står klart, at miljøbeskyttelsesniveauet ikke forringes.

Måske er det klareste der fremtræder, at der er behov for større integration af gennemførelsen af vandlovgivningen i praksis. Der kræves integration mellem:

- vandmængdespørgsmål og vandkvalitetsspørgsmål,
- forvaltning af overfladevand og forvaltning af grundvand,
- vandforbrug og miljøbeskyttelse,
- forureningsbekæmpelse gennem emissionskontrol og gennem kvalitetsmålsætninger og, ikke mindst,
- vandpolitik og politikken på andre områder.

Kommissionen er af den opfattelse, at dette kan forbedres ved at vedtage et rammedirektiv om vandressourcer, som kræver integrerede vandforvaltningsplaner (se punkt 7.7). Planerne vil skulle indeholde en bedømmelse af den generelle situation i vandmassen, herunder vandets miljøkvalitet, ressourcemulighederne og miljøpresset på vandet. Planen skal også fastlægge vandpolitikens særlige målsætninger for den givne vandmasse og et program med foranstaltninger med henblik på at nå disse mål inden for en given tidsplan.

Integrerede vandforvaltningsplaner ville være endnu mere effektive, hvis de blev fastlagt for et enkelt vandløbssystem, navnlig i forbindelse med behandlingen af grænseoverskridende vandløbssystemer.

Analysen af de gældende retsfor skrifter tyder på, at der mulighed for at samle nogle af de foranstaltninger, der kræves under de forskellige retsakter på vandområdet, navnlig med hensyn til overvågningsforpligtelser. Det kunne også give mening at samle de forskellige definitioner, der findes i lovgivningen. Dette kunne ske i rammedirektivet.

Der er behov for åbenhed og offentlighed i EF's vandpolitik, og dette bør bygges ind i rammedirektivet.

9. Skitse til et rammedirektiv om vandressourcer

På grundlag af ovenstående konklusioner overvejer Kommissionen at fremsætte et forslag til et rammedirektiv om vandressourcer, og den hører gerne Rådets, Parlamentets og alle interesserede parter synspunkter.

Følgende direktiver ville i det store og hele ikke blive berørt af dette forslag, selv om Kommissionen vil overveje mulighederne for at overføre nogle af deres definitioner og overvågningskrav samt andre relevante elementer til rammedirektivet:

- Badevandsdirektivet
- Direktivet om farlige stoffer⁸⁾ (og eventuelle følgedirektiver)
- Drikkevandsdirektivet⁹⁾
- Beslutningen om udveksling af oplysninger¹⁰⁾
- Direktivet om rensning af byspildevand
- Nitratdirektivet
- Rapporteringsdirektivet
- Forslaget til direktiv om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

Følgende direktiver ville blive ophævet og erstattet af rammedirektivet:

- Overfladevandsdirektivet¹¹⁾ (og det relaterede direktiv 76/869/EØF¹²⁾)
- Fiskevandsdirektivet¹³⁾
- Skaldyrvandsdirektivet¹⁴⁾
- Grundvandsdirektivet¹⁵⁾
- Det foreslåede direktiv om vandområdets økologiske kvalitet.

Rammedirektivet ville blive baseret på de mål og principper, der er fastlagt i denne meddelelse, og sigte mod et rimeligt forhold mellem fordele og ulemper og et højt beskyttelsesniveau for vandet i Fællesskabet. Det ville fastlægge fælles definitioner til brug i al EF's vandpolitik. Det ville kræve:

- integration mellem vandressourceforvaltning og beskyttelse af vandmiljøets naturlige økologiske tilstand og funktion

8) EFT nr. L 129 af 18.5.1976, s. 23

9) EFT nr. L 299 af 30.8.1980, s. 11.

10) EFT nr. L 334 af 24.12.1977, s. 29.

11) EFT nr. L 194 af 25.7.1975, s. 26.

12) EFT nr. L 271 af 29.10.1979, s. 44.

13) EFT nr. L 222 af 14.8.1978, s. 1.

14) EFT nr. L 281 af 10.11.1979, s. 47.

15) EFT nr. L 20 af 26.1.1980, s. 43.

- integration mellem forvaltning af vandkvalitet og forvaltning af vandmængde (inklusive bestemmelser om fastlæggelse, om nødvendigt, af en tilladelsesordning for vandindvinding)
- integration mellem forvaltning af overfladevand (inklusive kystvand) og forvaltning af grundvand
- integration mellem foranstaltninger som emissionskontrol og miljømål.

Rammedirektivet ville kræve integreret planlægning af vandforvaltningen på grundlag af vandløbssystemernes oplande. Dette ville indebære:

- overvågning af vandmængde og vandkvalitet
- vurdering af samfundets vandbehov og menneskelige aktiviteter indvirkning på den pågældende vandmasse
- opstilling af mål (inklusive eventuelle mål, som skyldes andre EF-retsakter, som ikke er indarbejdet i rammedirektivet og eventuelle mål, som skyldes national eller lokal politik)
- opstilling og gennemførelse af et program med foranstaltninger, som tager sigte på at nå målene (inklusive eventuelle foranstaltninger, som kræves ifølge andre EF-retsakter, som ikke er indarbejdet i rammedirektivet, samt nationale og lokale foranstaltninger)
- åbenhed og offentlig høring i beslutningsprocessen
- overvågning og rapportering om direktivets gennemførelse.

Inden for vandløbssystemet, og navnlig inden for store vandløbssystemer, kan målene og foranstaltningerne være af forskellig karakter fra sted til sted.

Der vil i rammedirektivet skulle fastsættes retningslinjer for ovennævnte foranstaltninger, så det bliver muligt at sammenligne indsats og resultater, men de fleste detaljer ved gennemførelsen skal overlades til medlemsstaterne.

I rammedirektivet skal der også oprettes et udvalg, som er ansvarlig for forvaltningen og ajourføringen af direktivet. Dette udvalg ville få til opgave at sørge for koordineringen af dette direktiv og andre EF-retsakter på vandområdet.

10. Procedurespørgsmål

Der ligger for øjeblikket fire kommissionsforslag til behandling i Rådet og Parlamentet (forslaget om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening og om vandområdernes økologiske kvalitet samt de foreslåede ændringer af drikkevandsdirektivet¹⁶⁾ og badevandsdirektivet¹⁷⁾). Kommissionen har endvidere forpligtet sig til at forelægge et handlingsprogram for grundvand.

Kommissionen tror ikke, at forslaget om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening og de to foreslåede ændringer vil blive særlig berørt af forslaget i denne meddelelse, og Rådet og Parlamentet kan fortsætte deres behandling af disse tekster.

Arbejdet med handlingsplanen for grundvand vil ligeledes fortsætte.

16) EFT nr. C 131 af 30.5.1995, s. 5.

17) EFT nr. C 112 af 22.4.1994, s. 3.

Forslaget om vandområders økologiske kvalitet vil blive opslugt i det nye rammedirektiv. Alle de vigtigste elementer i det nuværende forslag vil blive overført til det nye rammedirektiv, og der vil ikke ske nogen væsentlige ændringer i den indfaldsvinkel til økologisk kvalitet, der drøftes for øjeblikket.

Kommissionen opfordrer Rådet og Parlamentet til at fremsætte deres bemærkninger til disse ideer. Bemærkninger fra andre interesserede parter modtages også med tak og kan sendes til D. G. Lawrence, kontorchef for D1, Generaldirektorat XI, Boulevard de Triomphe 174, B-1160 Bruxelles, Belgien.

Bilag

Gældende EF-retsakter og hermed forbundet fællesskabspolitik

1. Det Europæiske Fællesskabs retsakter på vandområdet

Her følger en liste over EF-retsakter, som direkte og udelukkende vedrører vandforvaltningsspørgsmål. Retsakterne er nævnt i kronologisk orden.

1.1. Overfladevandsdirektivet (75/440/EØF)¹⁸⁾

Målsætning - at bidrage til at sørge for rent drikkevand ved at beskytte de vandløb, søer og reservoirer, der anvendes som kilder til drikkevand.

Vigtigste træk - Direktivet kræver, at medlemsstaterne udpeger, klassificerer og overvåger disse vandområder og opstiller handlingsplaner, som skal sikre overholdelsen af en række vandkvalitetsparametre. Et relateret direktiv (79/869/EØF¹⁹⁾) fastlægger, hvilke prøvetagnings- og analysemetoder der skal anvendes.

Bemærkninger - Dette er et gammelt direktiv, som blev vedtaget inden drikkevandsdirektivet. Parametrene og klassifikationerne er nu forældede, og direktivet bidrager kun i ringe grad eller slet ikke til drikkevandets sikkerhed, nu da drikkevandsdirektivet findes. Dets værdi for beskyttelsen af fremtidige kilder til drikkevand er uvist, og det kunne mere hensigtsmæssigt erstattes af en generel forpligtelse i rammedirektivet til at beskytte kvaliteten af overfladevand og grundvand.

1.2. Badevandsdirektivet (76/160/EØF)²⁰⁾

Målsætning - at beskytte de badendes sundhed og opretholde badevandskvaliteten.

Vigtigste træk - Direktivet kræver, at medlemsstaterne udpeger ferskvands- og havvandsområder som badevandsområder, overvåger dem og træffer "alle nødvendige foranstaltninger" for at sikre, at de er i overensstemmelse med en række vandkvalitetsparametre. Kommissionen udfærdiger rapporter om gennemførelsen af direktivet og om kvaliteten af Fællesskabets badevand en gang om året, idet den seneste rapport er den for 1994-sæsonen²¹⁾. Trods en forkert populær opfattelse giver dette direktiv ikke anledning til tildelingen af "blå flag" til strande, som opfylder parametrene. Denne ordning er organiseret af Foundation for Environmental Education in Europe. I 1994 offentliggjorde Kommissionen et forslag til ajourføring af direktivet²²⁾. Dette forslag behandles for øjeblikket af Rådet og Parlamentet.

Bemærkninger - Direktivet er meget populært hos de europæiske borgere og ingen tvivler på dets værdi for sundhedsbeskyttelsen af dem, der svømmer og bader i vandet. På tidspunktet for vedtagelsen var der kun få andre retsfor skrifter om beskyttelsen af vand mod byspildevand, og direktivet havde derfor et sekundært formål ved at kræve, at medlemsstaterne griber ind over for de værste tilfælde af forurening med byspildevand.

18) EFT nr. L 194 af 25.7.1975, s. 26.

19) EFT nr. L 271 af 29.10.1979, s. 44.

20) EFT nr. L 31. af 5.2.1976, s. 1.

21) Kvaliteten af badevand, ISBN 92-827-4046-3.

22) EFT nr. C 112 af 22.4.1994, s. 3.

Direktivet om rensning af byspildevand fastsætter nu en række normer for dette spildevand, men disse er rettet mod andre miljøproblemer og falder ikke sammen med de miljøkvalitetsnormer, der er fastsat i badevandsdirektivet. Direktivet vil, sammen med de ændringer, der blev foreslået i 1994, blive bevaret som en selvstændig retsakt, men de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer for at forbedre badevandskvaliteten vil blive samordnet med det integrerede program for foranstaltninger under rammedirektivet.

1.3. *Direktivet om farlige stoffer (76/464/EØF)*²³⁾

Målsætning - at bekæmpe forurening af overfladevand med farlige stoffer.

Vigtigste træk - Direktivet gælder for alt overfladevand og kræver, at medlemsstaterne bekæmper emissioner af en række stoffer (opført på lister i et bilag til direktivet) først og fremmest ved hjælp af tilladelser til industrianlæg og gennem bedre rensning af byspildevand. Betingelserne for tilladelser til udledning af de farligste stoffer (dem på liste I) er fastlagt på fællesskabsplan i en række "datterdirektiver" (82/176/EØF²⁴⁾, 83/513/EØF²⁵⁾, 84/156/EØF²⁶⁾, 84/491/EØF²⁷⁾ og 86/280/EØF²⁸⁾). Direktivet indeholder to alternative metoder til fastlæggelse af disse betingelser. Medlemsstaterne har valget mellem at anvende "grænseværdier" for emissionerne baseret på den bedste tilgængelige teknik eller de kan basere deres tilladelser på de grænser, der er nødvendige for at overholde bestemte "kvalitetsmålsætninger" i vandrecipienten. Liste II-stoffer behandles af medlemsstater, som skal opstille programmer til begrænsning af udledningerne. Kommissionen har afgivet en rapport om gennemførelsen af dette direktiv i 1993²⁹⁾.

Bemærkninger - Direktivet har bidraget til at forbedre kvaliteten af overfladevandet i Fællesskabet, men er nu temmelig gammelt. Proceduren til at udarbejde datterdirektiver for liste I-stoffer har vist sig besværlig og langsom, medens de fleste medlemsstaters indsats for at udarbejde programmer til begrænsning af udledningerne af liste II-stoffer har været minimal. Direktivet er også blevet kritiseret for ikke at tage hensyn til det stadig stigende antal stoffer, der muligvis kan være farlige, og for ikke at behandle kumulative toksiske virkninger. Mange af disse kritiske indvendinger imødekommes i det foreslåede direktiv om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPC), selv om der stadig vil være behov for en eller anden form for kontrol med industrianlæg, som ikke er omfattet af IPC-direktivet. Dette direktiv vil blive taget op til fornyet behandling i lyset af direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, når det er vedtaget, og i forbindelse med udarbejdelsen af det nye rammedirektiv.

1.4. *Beslutningen om udveksling af oplysninger (77/795/EØF)*³⁰⁾

Målsætning - at bidrage til at opnå et overblik over vandløbenes vandkvalitet og vandmængde i Fællesskabet for at kunne opstille en politik på et veloplyst grundlag.

23) EFT nr. L 129 af 18.5.1982, s. 23.

24) EFT nr. L 81 af 27.3.1982 s. 29.

25) EFT nr. L 291 af 24.10.1983, s. 1.

26) EFT nr. L 74 af 17.3.1984, s. 49.

27) EFT nr. L 274 af 17.10.1984, s. 11.

28) EFT nr. L 181 af 4.7.1986, s. 16.

29) Administrative strukturer og gennemførelsen af Fællesskabets direktiver om farlige stoffer, som udledes i vandmiljøet. Endnu ikke offentliggjort.

30) EFT nr. L 334 af 24.12.1977, s. 29.

Vigtigste træk - Beslutningen opretter et net af 124 målestationer (EF-12) med en måleordning, som omfatter 19 forskellige parametre. Oplysningerne udveksles mellem medlemsstaterne, og Kommissionen offentliggør en sammenfattende rapport³¹⁾.

Bemærkninger - Beslutningen var et prisværdigt forsøg på at opnå et overblik over vandmiljøets tilstand i Fællesskabet, men det kan argumenteres, at dens rolle nu er overtaget af Det Europæiske Miljøagentur og af de forskellige overvågningskrav i senere direktiver. Det kan have en vis værdi at fortsætte de datatidsserier, der er blevet opbygget siden beslutningen trådte i kraft, men Kommissionen er af den opfattelse, at det, hvis dette er tilfældet, ville være mere passende at medtage de forskellige overvågningskrav i rammedirektivet.

1.5. *Fiskevandsdirektivet (78/659/EØF)*³²⁾

Målsætning - at beskytte ferskvandsområder, som egnet til, eller burde være egnet til, at fisk kan leve deri, navnlig de arter, der fiskes kommercielt eller ved lystfiskeri.

Vigtigste træk - Direktivet kræver, at medlemsstaterne udpeger fiskevande, opstiller vandkvalitetsnormer herfor, overvåger vandene og udarbejder "programmer med henblik på at mindske forureningen" for at sikre, at de udpegede vandområder er i overensstemmelse med kvalitetsnormerne. Kommissionen afgav rapport om gennemførelsen af dette direktiv i 1995³³⁾.

Bemærkninger - Direktivet overlader udpegelsen af fiskevande til medlemsstaterne, og det gennemføres derfor meget forskelligt på tværs af Fællesskabet. Det kan således argumenteres, at der ikke er behov for at fastsætte nogen krav på fællesskabsniveau. Direktivet har imidlertid været værdifuldt i nogle medlemsstater ved at gennemtvinge forbedringer af relevante vande, og Kommissionen mener, at disse fortjenester ikke bør overses. I Kommissionens eksisterende forslag til et direktiv om vandområdernes økologiske kvalitet foreslås det at fastsætte generelle forpligtelser til at beskytte overfladevande som habitatter, herunder naturligvis deres egnethed til, at fiskepopulationer kan leve deri, og det var hensigten, at de gode punkter i fiskevandsdirektivet skulle indarbejdes i disse krav. Rammedirektivet ville medtage de vigtigste elementer fra forslaget om vandområdernes økologiske kvalitet, og fiskevandsdirektivet kunne derfor ophæves uden at sænke miljønormerne.

1.6. *Skaldyrvandsdirektivet (79/923/EØF)*³⁴⁾

Målsætning - at beskytte kyst- og brakvand af hensyn til skaldyrpopulationerne og at forebygge forurening af skaldyrprodukter.

Vigtigste træk - Direktivet ligner i formen fiskevandsdirektivet, men indeholder også nogle særlige kontrolforanstaltninger for bestemte udledninger i skaldyrvande. Kommissionen afgav rapport om gennemførelsen af dette direktiv samtidig med og i samme rapport som for fiskevandsdirektivet.

31) Kvaliteten af fersk overfladevand, ISBN 92-826-9396-1.

32) EFT nr. L 222 af 14.8.1978, s. 1.

33) Kvaliteten af ferske fiskevande og af skaldyrvande, ISBN 92-826-9111-X.

34) EFT nr. L 281 af 10.11.1979, s. 47.

Bemærkninger - Mange, om ikke alle, bemærkningerne om fiskevandsdirektivet gælder også for skaldyrvandsdirektivet. Endvidere findes der nu et direktiv (91/492/EØF) om sundhedsmæssige betingelser for produktion og afsætning af levende toskallede bløddyr³⁵⁾. Skaldyrvandsdirektivet kunne derfor ophæves uden at sænke miljønormerne.

1.7. Grundvandsdirektivet (80/68/EØF)³⁶⁾

Målsætning - at bekæmpe forureningen af grundvand med farlige stoffer.

Vigtigste træk - Direktivet kræver, at medlemsstaterne direkte og indirekte kontrollerer udledningen af bestemte stoffer (opført i et bilag til direktivet) til grundvandet, hovedsageligt gennem en tilladelsesordning for direkte udledninger. De skal overvåge overholdelsen af tilladelsesbetingelserne og overvåge virkningen på grundvandet.

Bemærkninger - Direktivet startede sin tilværelse som et søsterdirektiv til direktivet om farlige stoffer med henblik på at anvende lignende regler til grundvandsbeskyttelse. Siden det blev vedtaget, er det blevet klart, at de udfordringer, som grundvandet stilles over for på lang sigt, i stadig højere grad vedrører forurening fra diffuse kilder og vandindvinding i et omfang, der ikke er bæredygtigt, og ingen af disse to problemer er rimeligt dækket af direktivet. Kommissionen arbejder for øjeblikket på et handlingsprogram for grundvand, som ser på hele den række problemer, der er forbundet med grundvand, og fastsætter fornødne aktioner på lokalt plan, medlemsstatsplan og fællesskabsplan. På fællesskabsplan vil det blive foreslået, at grundvandsdirektivet ændres gennemgribende. For at opnå en større integration mellem beskyttelsen af grundvand og beskyttelsen af overfladevand ville ændringen af grundvandsdirektivet indgå i det nye rammedirektiv, som dækker alt vand i Fællesskabet, og det oprindelige direktiv burde derfor ophæves.

1.8. Drikkevandsdirektivet (80/778/EØF)³⁷⁾

Målsætning - at beskytte menneskers sundhed ved at fastlægge strenge normer for drikkevandskvaliteten.

Vigtigste træk - Direktivet kræver, at medlemsstaterne indfører strenge kvalitetsnormer for mere end 60 parametre, overvåger drikkevandskvaliteten og træffer de fornødne foranstaltninger for at sørge for at vandet er i overensstemmelse med de fastsatte værdier. I 1995 offentliggjorde Kommissionen et forslag til ajourføring af direktivet³⁸⁾. Dette forslag er for øjeblikket til behandling i Rådet og Parlamentet.

Bemærkninger - Dette direktiv har haft stor virkning, og det erkendes generelt, at det har været drivkraften bag den generelle forbedring af drikkevandskvaliteten, der har fundet sted i Fællesskabet over den seneste halve snes år. Direktivet har forsynet regeringer og vandforsyninger med et solidt og forudsigeligt grundlag for deres investeringsprogrammer, og forbrugerne kan nu forvente at modtage vand, som opfylder kvalitetsnormer, som udtrykkeligt gælder i hele Fællesskabet. Direktivet er ret så forskelligt fra andre retsakter på vandområdet, derhen at det fastsætter produktnormer. Direktivet skulle ikke indarbejdes i rammedirektivet, men skulle stå alene, og arbejdet

35) EFT nr. L 268 af 24.9.1991, s. 1.

36) EFT nr. L 20 af 26.1.1980, s. 43.

37) EFT nr. L 229 af 30.8.1980, s. 11.

38) EFT nr. C 131 af 30.5.1995, s. 5.

skulle fortsætte med henblik på vedtagelsen af Kommissionens forslag til ændring af direktivet.

1.9. *Direktivet om rensning af byspildevand (91/271/EØF)*³⁹⁾

Målsætning - at begrænse forureningen af overfladevand med næringsstoffer (navnlig nitrater og phosphater) fra byspildevand, som er en af de største kilder til forurening med næringsstoffer, og hermed til eutrofiering. Det tager også sigte på at begrænse nitratkoncentrationerne i vand, der indvindes til drikkevandsforsyning.

Vigtigste træk - Direktivet fastlægger betingelserne for opsamling, rensning og udledning af byspildevand samt spildevand fra visse industrisektorer. Det fastlægger en tidsplan for tilvejebringelsen af spildevandsopsamlingssystemer og rensningsanlæg samt fastlæggelse af det rensningsniveau, der kræves af anlæggene. Tidsplanen og kravene varierer afhængigt af byområdet størrelse og recipientvandets følsomhed, som skal fastlægges ved overvågning.

Bemærkninger - Direktivet befinder sig i gennemførelsesfasen, og det er for tidligt at udtale sig om, hvorvidt de krævede normer er tilstrækkelige til at løse problemet. Direktivet er et godt eksempel på kombineret anvendelse af metoden med miljøkvalitetsmålsætninger og metoden med emissionsgrænseværdier. Herved opnås et højt miljøbeskyttelsesniveau, samtidig med at de begrænsede økonomiske ressourcer udnyttes mest effektivt. Kommissionen vil måske foreslå ændringer af hensyn til sammenhængen med overvågnings- og programkravene i rammedirektivet.

1.10. *Nitratdirektivet (91/676/EØF)*⁴⁰⁾

Målsætning - at supplere direktivet om rensning af byspildevand ved at behandle nitratforurening fra landbrugskilder, der er en anden stor kilde til forurening med nitrater.

Vigtigste træk - Direktivet indeholder et generelt krav til medlemsstaterne om at udarbejde kodekser for og tilskynde til godt landmandskab med henblik på at begrænse nitrattabet til overfladevand og grundvand fra landbruget. Det indeholder overvågningskrav og for vandområder, som er udpeget som sårbare over for nitratforurening, pålægger det handlingsprogrammer med retligt gennemtvungelige begrænsninger for dyrkningsmetoder sammen med grænser for udspreddingen af organisk gødning.

Bemærkninger - Som direktivet om rensning af byspildevand befinder dette direktiv sig i gennemførelsesfasen. Det er imidlertid værd at påpege, at medlemsstaterne generelt ikke opfylder deres forpligtelser til tiden. Igen kombinerer nitratdirektivet, som det er tilfældet med direktivet om rensning af byspildevand, de to metoder til vandforvaltning, idet det kræver strengere foranstaltninger, der hvor sådanne er nødvendige. Kommissionen vil måske foreslå ændringer af hensyn til sammenhængen med overvågnings- og programkravene i rammedirektivet.

39) EFT nr. L 135 af 21.5.1991, s. 40.

40) EFT nr. L 375 af 31.12.1991, s. 1.

1.11 *Forslaget til direktiv om vandområdets økologiske kvalitet (KOM(93) 680 endelig udg.)*⁴¹⁾

Målsætning - at fastholde og forbedre overfladevands habitatpotentiale, og herved at forbedre overfladevandets kvalitet generelt og øge dets potentielle værdi som kilde for drikkevand og andre formål og at øge vandets rekreative værdi.

Vigtigste træk - Ifølge direktivforslaget skal medlemsstaterne overvåge den økologiske tilstand af deres overfladevande, identificere kilder til forurening eller negative menneskeskabte påvirkninger, opstille "operationelle mål" for opnåelsen af "god økologisk kvalitet" og gennemføre "integrerede programmer" for at nå disse mål. Direktivforslaget omfatter også krav om offentlig høring om indholdet af de integrerede programmer. Forslaget behandles for øjeblikket i Rådet og Parlamentet.

Bemærkninger - Kommissionen er af den opfattelse, at den generelle struktur i forslaget om vandområdets økologiske kvalitet også egner sig til rammedirektivet om vandressourcer. Dette ville medføre ændringer i forslaget, som går betydeligt længere end normale ændringer. Kommissionen har derfor til hensigt at fremsætte et forslag om et nyt rammedirektiv og vil samtidig trække det nuværende forslag tilbage. Det nye forslag ville udvide rammerne for vandområdets økologiske kvalitet til at omfatte forskellige vandanvendelsesformål, til at omfatte både grundvand og overfladevand og til at omfatte både kvantitative og kvalitative aspekter.

2. Nært relaterede EF-retsakter

Herunder følger en liste over retsakter, der har mindre direkte indflydelse på vandforvaltningsspørgsmål, eller som kun blandt andet vedrører sådanne emner.

2.1 *Direktivet om slam fra rensningsanlæg (86/278/EØF)*⁴²⁾

Målsætning - at regulere anvendelsen i landbruget af slam fra rensningsanlæg for at undgå skadelige virkninger for jordbund, planter, dyr og mennesker.

Vigtigste træk - Direktivet fastsætter grænseværdier for koncentrationerne af tungmetaller i slam til udspredelse på landbrugsjorder og de maksimale årlige mængder af disse metaller, der må tilføres jorden, under hensyntagen til grænseværdier for koncentrationerne af tungmetaller i jordbunden. Der fastlægges også betingelser for spredningen af slam, såsom behandling, anvendelsesperioder og forsigtighedsforanstaltningerr, som skal træffes.

Bemærkninger - Direktivets vigtigste formål er at beskytte jordbunden, men det forebygger også indirekte forurening af grundvandet. Kommissionen regner med, at anvendelsen i landbruget af slam fra rensningsanlæg vil stige i de nærmest kommende år af forskellige årsager som gennemførelsen af direktiv 91/271/EØF om byspildevand, vedtagelsen af direktivet om lossepladser (planlagt til september 1996) og affaldsstrategien (mindre og mindre accepteret deponering, forbrænding af slam med energivinding ikke mulig). Kommissionen overvejer derfor en revision af direktivet.

41) EFT nr. C 222 af 10.8.1994, s. 6.

42) EFT nr. L 181 af 8.7.1986, s. 6

2.2 *Rapporteringsdirektivet (91/692/EØF)*⁴³⁾

Målsætning - at forenkle og samordne medlemsstaternes forpligtelser under mange miljødirektiver til regelmæssigt at fremsende rapporter om gennemførelsen til Kommissionen.

Vigtigste træk - Direktivet fastlægger en treårig rapporteringscyklus for en række direktiver, hvor hver cyklus omfatter vandrelaterede, luftrelaterede og affaldsrelaterede retsfor skrifter. Rapporterne om vand vedrører overfladevandsdirektivet, direktivet om farlige stoffer (med datterdirektiver), fiskevandsdirektivet, skaldyrvandsdirektivet, grundvandsdirektivet og drikkevandsdirektivet.

Bemærkninger - Rapporteringsdirektivet erkender behovet for at samordne nogle af foranstaltningerne i de forskellige retsakter for miljøområdet ved at samle de fleste rapporteringsforpligtelser i en enkelt retsakt.

Inden for vandområdet vil mange af de direktiver, hvor der skal forelægges rapporter i henhold til rapporteringsdirektivet, blive ophævet og indarbejdet i rammedirektivet. Rapporteringsforpligtelserne i rammedirektivet vil imidlertid blive indarbejdet i rapporteringsdirektivets treårige cyklus. Kommissionen har derfor ikke til hensigt at foreslå nogen væsentlige ændringer af rapporteringsdirektivet

2.3 *Forslaget til direktiv om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (KOM (93) 423 endelig udg.)*⁴⁴⁾

Målsætning - at forebygge eller minimere forurening af vand, luft og jord fra store forurenende industrianlæg.

Vigtigste træk - Ifølge direktivforslaget skal de relevante myndigheder i medlemsstaterne meddele integrerede godkendelser til industriaktiviteter, som omfatter emissioner til vand, luft og jordbund, for at opnå begrænsninger af emissionerne af forurenende stoffer baseret på den "bedste tilgængelige teknik", under hensyntagen til lokale miljømæssige og tekniske betragtninger. Alle Fællesskabets gældende emissionsgrænser og kvalitetsmålsætninger skal overholdes som et minimumskrav. Forslaget er for øjeblikket til behandling i Rådet og Parlamentet. Rådet vedtog en fælles holdning til denne tekst den 27. november 1995⁴⁵⁾.

Bemærkninger - Med direktivforslaget forsøges det at integrere forureningsbekæmpelsen i forbindelse med de mest forurenende industrianlæg for at opnå en sammenhængende strategi for behandlingen af emissioner til luft, jord og vand. Dette er et logisk og fornuftigt forslag, men et forslag som nødvendigvis medfører, at lovgivningen ikke længere udelukkende kan vedrøre beskyttelse af vandet. Der kan derfor ikke opnås nogen fordele ved at forsøge at integrere forslaget i nogen ramme for vandområdet på anden måde end ved at sørge for, at der er konsekvens mellem forslagene og at medtage eventuelle krydshenvisninger, som måtte vise sig nødvendige eller nyttige.

43) EFT nr. L 377 af 31.12.1991, s. 48.

44) EFT nr. C 311 af 17.22.1993, s. 6 og C 165 af 1.7.1995, s. 9.

45) Endnu ikke offentliggjort i EFT.

2.4 *Direktivet om plantebeskyttelsesmidler og det foreslåede biociddirektiv (91/414/EØF⁴⁶⁾, KOM(93) 351⁴⁷⁾ og KOM(95) 387 - COD 465⁴⁸⁾*

Målsætning - at regulere markedsføringen af plantebeskyttelsesmidler, blandt andet for at sørge for, at brugen af dem ikke fører til forurening af grundvand eller overfladevand. Det foreslåede direktiv om biocider tager sigte på at gøre det samme for så vidt angår biocider.

Vigtigste træk - Direktivet om plantebeskyttelsesmidler kræver godkendelse af alle plantebeskyttelsesmidler for blandt andet at sikre, at de opfylder bestemte grundlæggende kriterier, som er fastlagt i direktivet og det hermed forbundne direktiv om "ensartede principper"⁴⁹⁾. Det omfatter også krav til etikettering og emballering af sådanne produkter. Der foreslås lignende krav i biociddirektivet.

Bemærkninger - Disse direktiver vedrører stoffer med stor og direkte relevans for forvaltningen af vandkvaliteten. De behandler også andre problemer, og kan derfor ikke betragtes som kandidater for medtagelse i nogen rammeretsakt på vandområdet, men der må sørges for indbyrdes overensstemmelse.

2.5 *Direktiverne om vaske- og rengøringsmidler (73/404/EØF⁵⁰⁾ og 73/405/EØF⁵¹⁾*

Målsætning - at reducere forureningen af vandløb med skummende persistente vaske- og rengøringsmidler.

Vigtigste træk - Direktiverne fastsætter præstationskrav for vaske- og rengøringsmidler, som omsættes i Fællesskabet, idet der kræves en biologiske nedbrydningsevne på mindst 90 %. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at gennemgå direktivet med henblik på at ajourføre og forbedre kontrolmetoderne.

Bemærkninger - Dette er to temmelig gamle retsakter, som behandler et bestemt problem, som klart bedst kan løses ved hjælp af produktpræstationskrav.

2.6 *Direktivet om større uheld (Seveso-direktivet) (82/501/EØF)⁵²⁾*

Målsætning - at begrænse følgerne af større uheld for mennesker og miljø.

Vigtigste træk - Direktivet fastlægger krav for anlæg og virksomheder, hvor et større uheld kunne medføre betydelig skader for mennesker eller miljøet. Kravene omfatter klarlæggelse af risici, kontrol med de forbundne farer og fastlæggelse af foranstaltninger, som kan afbøde følgerne af et større uheld.

Bemærkninger - Dette er et generelt direktiv om "farer ved større uheld", som omhandler kontrolforanstaltninger af betydning for beskyttelsen af mennesker og miljø rent generelt. Foranstaltningerne gælder for "større uheld" med vandforurening på samme måde som for enhver anden form for større uheld. Der er ingen grund til at overveje nogen integrering

46) EFT nr. L 230 af 19.8.1991, s. 1.

47) EFT nr. C 239 af 5.9.1993, s. 1.

48) EFT nr. C 261 af 6.10.1995, s. 5.

49) EFT nr. L 227 af 1.9.1994, s. 31.

50) EFT nr. L 347 af 17.12.1973, s. 51.

51) EFT nr. L 347 af 17.12.1973, s. 53.

52) EFT nr. 320 af 5.8.1982, s. 1.

heraf i rammeforskrifterne for vandområdet som sådant, bortset fra det generelle behov for at sørge for overensstemmelse mellem disse strategiske områder.

2.7 *Naturtype- og fugledirektiverne (92/43/EØF⁵³⁾ og 79/409/EØF⁵⁴⁾*

Målsætning - at sørge for at biodiversiteten inden for Fællesskabet bevares

Vigtigste træk - Direktiverne kræver, at der udpeges fredede områder med en passende forvaltning. Dette omfatter undgåelse af forurening, og om nødvendigt, opretholdelse af vandstand og vandkvalitet.

Bemærkninger - De integrerede vandforvaltningsplaner, der kræves under rammedirektivet, vil skulle anerkende områder udpeget under disse direktiver og lignende national lovgivning.

2.8 *Direktivet om vurderinger af virkninger på miljøet (85/37/EØF⁵⁵⁾*

Målsætning - at sørge for at nye anlægsprojekters virkninger på miljøet vurderes inden der gives tilladelse til at sætte arbejdet i gang.

Vigtigste træk - Direktivet kræver, at bestemte projekter, som anses for at kunne få væsentlig virkning på miljøet, skal vurderes med hensyn til deres eventuelle virkninger på en bred række miljøfaktorer (herunder blandt andet mennesker, dyr, planter og vand). De ansvarlige myndigheder skal indhente oplysninger herom, sammen med offentlighedens og interesserede organers synspunkter, inden de giver de nødvendige tilladelser eller godkendelser.

Bemærkninger - Kommissionen har foreslået en ændring af direktivet (KOM(93) 575 endelig udg.⁵⁶⁾), som tager sigte på at udvide bilagenes anvendelsesområde. Rådet indtog en fælles holdning til dette forslag den 18 december⁵⁷⁾. Kommissionen overvejer også at fremsætte forslag om at udvide principperne i VVM-direktivet til også at omfatte virkningerne fra planer og programmer, som kan have en væsentlig virkning på miljøet.

2.9 *Retsakter om klassificering, etikettering og risikovurdering af kemiske stoffer*

Målsætning - at vurdere risikoen og at regulere markedsføringen af industrielle stoffer, som kan forårsage forurening.

Vigtigste træk - Denne lovgivning omfatter adskillige direktiver og forordninger om fastlæggelse af rammekrav for klassificering og etikettering af farlige stoffer (76/548/EØF⁵⁸⁾, 793/93/EF⁵⁹⁾, 76/631/EØF⁶⁰⁾ og 88/379/EØF⁶¹⁾). Den omfatter også to foranstaltninger vedrørende risikovurderingen af nye og eksisterende kemiske stoffer

53) EFT nr. L 206 af 22.7.1992, s. 7.

54) EFT nr. L 103 af 25.4.1979, s. 1.

55) EFT nr. L 175 af 5.7.1985, s. 40.

56) EFT nr. C 130 af 12.5.1994, s. 8.

57) Endnu ikke offentliggjort.

58) EFT nr. L 196 af 16.8.1976, s. 1.

59) EFT nr. L 84 af 5.4.1993, s. 1.

60) EFT nr. 206 af 29.7.1978, s. 13.

61) EFT nr. L 187 af 16.7.1988, s. 14.

(direktiv 93/67/EØF⁶²⁾ og forordning 1488/94⁶³⁾). De oplysninger og prøveresultater, der er opnået gennem denne lovgivning, sætter ofte handlinger i gang i en række andre retsakter, som vedrører forurening, herunder forurening af vand og vandøkosystemer.

Bemærkninger - Alle disse retsakter påvirkes ikke af de spørgsmål, der er behandlet i denne meddelelse.

3. Det Europæiske Fællesskabs politik på andre områder, som har indflydelse på vandforvaltningsspørgsmål

Ud over ovennævnte retsakter er der helt klart en lang række politikker på europæisk, nationalt og regionalt plan, som kan få væsentlig indflydelse på vandforvaltningsmetoderne. Inden for miljøpolitikken vil retsforskrifter om luftkvalitet og affald få virkninger, og det samme er tilfældet med "horisontale" foranstaltninger, som behandler integrerede initiativer eller nye former for foranstaltninger osv. Andre sektorrelaterede politikker som industripolitik, regionalpolitik, transport, energi og fysisk planlægning er også vigtige. To nøgleområder i denne henseende er den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik. I henhold til traktaten (artikel 130 R) skal miljøpolitikken integreres fuldt ud i al anden EF-politik. Dette princip har slået bedre igennem på nogle områder end på andre og kræver en fortsat indsats.

Det er et nøgleelement i integreret vandforvaltning, at der skal tages hensyn til alle sådanne aktiviteters virkning på og behov for vand. Rammedirektivet vil omfatte en sådan vurdering som en grundlæggende forpligtelse under direktivet.

Kommissionen har endvidere i forbindelse med sin forskningspolitik oprettet en task force for vand og vandrelaterede miljøspørgsmål.

62) EFT nr. L 227 af 8.9.1993, s. 9.

63) EFT nr. L 161 af 29.6.1994, s. 3.

ISSN 0254-1459

KOM(96) 59 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

14

Katalognummer : CB-CO-96-082-DA-C

ISBN 92-78-00885-0

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg