



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 9.3.2015
COM(2015) 120 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Vesipolitiikan puitedirektiivi ja tulvadirektiivi: Toimenpiteet EU:n vesien hyvän tilan saavuttamiseksi ja tulvariskien vähentämiseksi

{SWD(2015) 50 final}
{SWD(2015) 51 final}
{SWD(2015) 52 final}
{SWD(2015) 53 final}
{SWD(2015) 54 final}
{SWD(2015) 55 final}
{SWD(2015) 56 final}

1. JOHDANTO

Vuonna 2000 annetun vesipolitiikan puitedirektiivin¹ täytäntöönpano on riippuvainen kustannustehokkaista toimenpiteistä, joita jäsenvaltiot läpinäkyvästi ja osallistavalla tavalla toteuttavat. Jäsenvaltioiden on esitettävä nämä (niiden toimenpideohjelmiin sisältyvät) toimenpiteet tiivistetyssä muodossa vesienhoitosuunnitelmissaan, jotka tarkistetaan kuuden vuoden välein. Komissio julkaisi vuonna 2012 arvionsa sillä hetkellä käytettävissä olleista vesienhoitosuunnitelmista².

Puitedirektiivin edellyttämä tehokas vesienhoito auttaa jäsenvaltioita varautumaan äärimmäisiin sääilmiöihin, jotka ilmastonmuutoksen johdosta ovat yleistymässä ja jotka aiheuttavat valtavia vahinkoja³. Tulvadirektiivi annettiin vuonna 2007 täydentämään vesipolitiikan puitedirektiiviä. Se velvoittaa jäsenvaltion arvioimaan ja kartoittamaan tulvariskejä ja -vaaroja ja varautumaan niihin tulvariskien hallintasuunnitelmien avulla⁴.

Kummankin direktiivin täytäntöönpanossa on edetty ratkaisevaan vaiheeseen. Tässä tiedonannossa esitetään arvio tähänastisesta edistymisestä täytäntöönpanossa ottaen huomioon se, että nämä kaksi direktiiviä liittyvät toisiinsa ja että niiden täytäntöönpano olisi sovittava yhteen. Arviointi perustuu ensimmäisiin kertomuksiin niistä erityistoimista, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet pannaan täytäntöön vesienhoitosuunnitelmissa esitetyt toimenpiteet. Se rakentuu komission laatimaan vuonna 2012 käytettävissä olleiden vesienhoitosuunnitelmien arviointiin⁵ ja täyttää vesipolitiikan puitedirektiivin 18 artiklan 4 kohdan vaatimukset. Tämän kohdan mukaan komission on julkaistava vuonna 2015 väliraportti jäsenvaltioiden toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta.

Tämän asiakirjan lopussa annettavien suositusten pohjana on komission arvio jäsenvaltioiden toimenpideohjelmissä sekä jäsenvaltioiden alustavien tulvariski-arviointien tarkastelu. Jäsenvaltiot hyväksyvät toiset vesienhoitosuunnitelmansa ja ensimmäiset tulvariskien hallintasuunnitelmansa vuoden 2015 lopussa. Tällä hetkellä niistä järjestetään julkisia kuulemisia.

Tähän tiedonantoon liittyy seitsemän komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa. Kahdessa niistä arvioidaan yksityiskohtaisemmin vesipolitiikan puitedirektiivin ja tulvadirektiivin täytäntöönpanossa tähän mennessä saavutettua edistymistä⁶. Viidessä

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000).

² Ks. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>.

³ Jos tilanteeseen ei sopeuduta (eli oletetaan, että nykyinen tulvasuojelu jatkuu ja tulvia esiintyy noin 100 vuodessa), EU:lle ilmastonmuutoksen ja sosioekonomisten muutosten yhteisvaikutuksista aiheutuvien vahinkojen ennustetaan nousevan 6,9 miljardista eurosta vuodessa 20,4 miljardiin euroon vuodessa vuoteen 2020 mennessä, 45,9 miljardiin euroon vuodessa vuoteen 2050 mennessä ja 97,9 miljardiin euroon vuodessa vuoteen 2080 mennessä. Ks. Rojas et al. (2013) Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation, *Global Environmental Change* 23, 1737–1751. Se on saatavilla osoitteessa <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, tulvariskien arvioinnista ja hallinnasta (EUVL L 288, 6.11.2007).

⁵ Ks. http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm#third.

⁶ Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive Programmes of Measures; Report on the progress in implementation of the Floods Directive.

muussa valmisteluasiakirjassa käsitellään Belgian, Kreikan, Espanjan, Portugalin ja Kroatian⁷ vesienhoitosuunnitelmia, joita ei ollut vielä hyväksytty vuonna 2012.

2. EU:N VESIPOLITIIKAN MAHDOLLISUUKSIEN HYÖDYNTÄMINEN

Vesipolitiikan puitedirektiivi ja muut veteen liittyvät direktiivit⁸ ovat edistäneet vesiensuojelua EU:ssa. Yleisesti ottaen eurooppalaiset voivat huoletta juoda vesijohtovettä ja uida tuhansilla rannikkoalueilla ja tuhansissa joissa ja järvissä kaikkialla EU:ssa. Taajamien, teollisuusalueiden ja maatalouden aiheuttamaa pilaantumista säännellään.

EU:n makean veden toimintapolitiikan tarkastus⁹ vuonna 2012 vahvisti sen, että nykyisessä vesipolitiikassa käsitellään niitä haasteita, joita Euroopan makeat vedet kohtaavat. Vielä on kuitenkin paljon työtä tehtävänä, jotta EU:n vesien tila olisi riittävän hyvä. Tämä johtuu aikaisempien vuosikymmenten aikana tapahtuneesta vesien tilan huononemisesta ja tehottomasta vesienhoidosta: Vuonna 2012 julkaistussa komission tiedonannossa "Suunnitelma Euroopan vesivarojen turvaamiseksi"¹⁰ todettiin, että vesien hyvä ekologinen tila jää saavuttamatta vuonna 2015 mennessä noin puolelta EU:n pintavesistä. Lisäksi puutteet pintavesien kemiallisen tilan seurannassa olivat niin merkittävät, että vuonna 2012 vesistön tila oli tuntematon yli 40 prosentin osalta vesistöistä ja näin ollen oli mahdotonta vahvistaa vesistön perustilaa. Pohjavesien osalta tilanne näyttää myönteisemmältä, mutta joillakin vesistöalueilla ongelmat ovat edelleen vakavia¹¹.

Kuten komissio totesi vastauksessaan ensimmäiseen eurooppalaiseen kansalaisaloitteeseen, joka koski ihmisten oikeutta veteen¹², komissio aikoo vahvistaa vesilainsäädännön täytäntöönpanoa seitsemännessä ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa ja EU:n vesiensuojelustrategiassa (Water Blueprint) esitettyjen sitoumusten pohjalta. Vesiensuojelustrategiassa ehdotettiin monia

⁷ Reports on the implementation of the Water Framework Directive River Basin Management Plans.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/118/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta, EUVL L 372, 27.12.2006; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/105/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, ympäristölaatuunormeista vesipolitiikan alalla, EUVL L 348, 24.12.2008; Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta, EYVL L 375, 31.12.1991; Neuvoston direktiivi 91/271/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1991, yhdyskuntajätevesien käsittelystä, EUVL L 135, 30.5.1991; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen), EUVL L 334, 17.12.2010; Neuvoston direktiivi 98/83/EY, annettu 3 päivänä marraskuuta 1998, ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadusta, EYVL L 330, 5.12.1998; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/7/EY, annettu 15 päivänä helmikuuta 2006, uimaveden laadun hallinnasta, EUVL L 64, 4.3.2006; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiadirektiivi), EUVL L 164, 25.6.2008; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/128/EY, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, yhteisön politiikan puitteista torjunta-aineiden kestävästä käytöstä aikaansaamiseksi, EUVL L 309, 24.11.2009.

⁹ SWD(2012) 393 final.

¹⁰ COM(2012) 673 final.

¹¹ Kun otetaan huomioon Euroopan vesistöalueiden erilaiset tilanteet, EU:n keskiarvon (noin 90 prosenttia vesistöistä saavuttaneet pohjaveden hyvän määrällisen laadun ja 77 prosenttia pohjaveden hyvän kemiallisen laadun vuonna 2015) taakse piiloutuu merkittäviä alueellisia ongelmia. Lisäksi näitä lukuja olisi tulkittava varovasti joissakin jäsenvaltioissa käytettävien pohjaveden tilan arviointimenetelmien aukkojen ja heikkouksien vuoksi.

¹² KOM(2014) 177 lopullinen.

täytäntöönpanovälineitä, jotka on sisällytetty vesipolitiikan puitedirektiivin yhteistä täytäntöönpanostrategiaa¹³ koskevaan vuosien 2013–2015 työohjelmaan. Komissio on lisäksi vuodesta 2012 vahvistanut vuoropuheluaan jäsenvaltioiden kanssa ja järjestänyt laajoja kahdenvälisiä kokouksia jäsenvaltioiden kanssa keskustellakseen niiden vesienhoitosuunnitelmia koskevista arvioista ja sopiakseen täytäntöönpanon parantamista koskevista erityistoimista.

Yhteisestä täytäntöönpanostrategiasta ja kahdenvälisistä prosesseista on ollut apua jäsenvaltioille, koska vesipolitiikan puitedirektiivin vaatimukset ovat selkeytyneet, on luotu uusia täytäntöönpanovälineitä ja on ehdotettu aikaisempaan kokemukseen perustuvia ratkaisuja. Jos jäsenvaltiot sisällyttävät nämä onnistuneesti vuonna 2015 tehtäviin vesienhoitosuunnitelmien tarkistuksiin ja panevat ne täytäntöön, ei muiden täytäntöönpanotoimien pitäisi olla tarpeellisia¹⁴. Komissio jatkaa kuitenkin tärkeimmillä aloilla käynnissä olevia rikkomusmenettelyjä¹⁵, jos edellä mainitut keinot eivät paranna täytäntöönpanoa tehokkaasti.

EU:n vesipolitiikka on myös mahdollistanut EU:lle dynaamisen, maailman johtavan vesialan kehittämisen. Alalla toimii 9 000 aktiivista pk-yritystä¹⁶ ja se tarjoaa lähes 500 000 kokoaikaista työpaikkaa vastaavan määrän työpaikkoja¹⁷. Kyseessä on tästä syystä paljon enemmän kuin vain ympäristösyihin perustuva politiikka: ala on yksi niistä rakennuspalikoista, joiden avulla EU käynnistää vihreän ja sinisen kasvun ja joiden avulla siitä tulee resurssitehokkaampi. Esimerkiksi vesihuoltoteknologiat ovat eko-innovaatioiden keskiössä ja komissio käynnistikin vuonna 2012 vesialan eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden¹⁸ helpottamaan sellaisten innovatiivisten ratkaisujen kehittämistä, joilla voidaan mahdollisesti edistää talouden kestäväää elpymistä ja sopeutumista ilmastonmuutokseen.

3. KOMISSION ARVIO VESIPOLITIIKAN PUITEDIREKTIIVIN TOIMENPIDEOHJELMISTA

Toimenpideohjelmat koostuvat pakollisista perustoimenpiteistä, joista osa toteutetaan muutamien vesipolitiikan puitedirektiivissä edeltävien direktiivien mukaisesti ja osa vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisesti, kuten esimerkiksi vedenoton, päästöjen, hajakuormituksen tai vesistöjen fyysisten muutosten valvonta. Lisäksi jäsenvaltioita veloitetaan toteuttamaan lisätoimenpiteitä, jos ne ovat tarpeen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

¹³ Yhteinen täytäntöönpanostrategia on komission, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien yhteistoimintaan perustuva avoin prosessi. Sen täytäntöönpano käynnistyi vuonna 2001 ja sen avulla pyritään helpottamaan vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanoa.

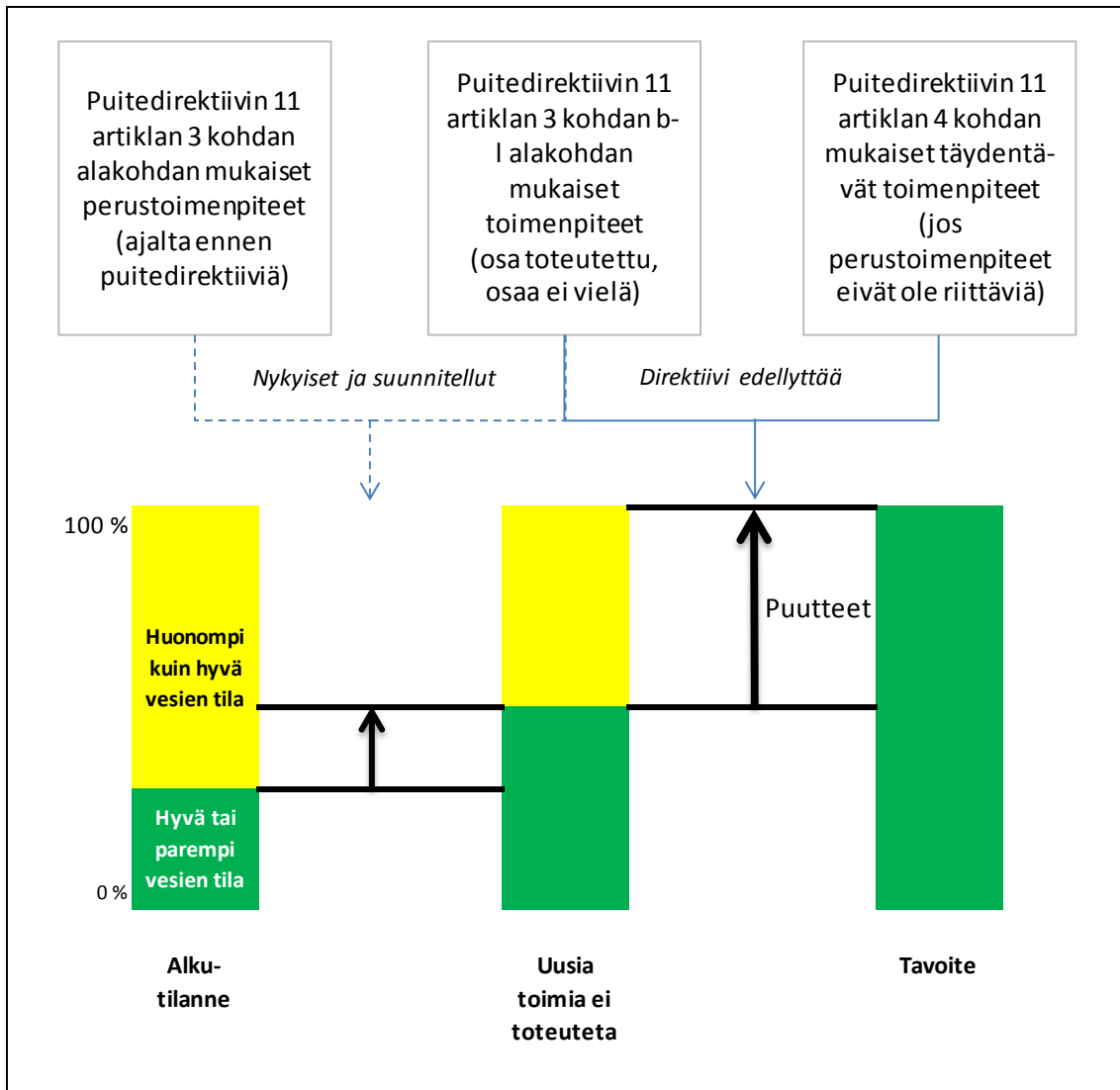
¹⁴ Vesipolitiikan puitedirektiivin toimenpideohjelman täytäntöönpanossa edistymistä koskevan kertomuksen liitteessä on jäsenvaltioille tarkoitettuja erityisiä toimenpidesuosituksia. Suositukset pohjautuvat komission arviointiin ja kahdenvälisten prosessien tuloksiin.

¹⁵ Toimiin sisältyy muun muassa vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisen määräaikaisten noudattamisen valvonta, seuranta ja arviointi, maatalouden hajakuormitus, direktiivin säännösten vastainen infrastruktuuri. Toimet sovitetaan yhteen nitraattidirektiivin ja yhdyskuntajätevesien puhdistusta koskevan direktiivin täytäntöönpanon valvonnan kanssa.

¹⁶ COM(2012) 216 final.

¹⁷ 'Potential for stimulating sustainable growth in the water industry sector in the EU and the marine sector — input to the European Semester', Water Industry Final REPORT, Acteon — ei ole vielä julkaistu.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/about_en.htm.



Kuva 1. Yksinkertaistettu kuvaus prosessista, jolla yksilöidään ja korjataan puutteet lisätoimien toteuttamatta jättämisen ja vesien hyvää tilaa koskevien vuoden 2015 tavoitteiden välillä.

Komission arvio osoittaa, että useat jäsenvaltiot ovat suunnitelleet toimenpiteensä sen mukaan, mitä toimenpiteitä on jo käytössä ja/tai suunnitteilla, tai sen mukaan, mikä on toteutettavissa, ottamatta huomioon vesistöjen nykytilaa ja vesienhoitosuunnitelmissa yksilöityjä paineita, jotka estävät hyvän tilan saavuttamisen. Sen sijaan, että jäsenvaltiot suunnittelisivat asianmukaisimpia ja kustannustehokkaimpia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että niiden vesistöt saavuttaisivat hyvän tilan, ja pyrkisivät näin poistamaan täytäntöönpanossa esiintyvät puutteet, useat jäsenvaltiot ovat ainoastaan arvioineet sen, miten pitkälle nykyisillä toimenpiteillä voidaan saavuttaa vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteet. Tästä syystä poikkeuksia sovelletaan liian laajasti ja ilman asianmukaisia perusteita. Jos poikkeuksia sovelletaan ja jos vesien hyvän tilan saavuttamista lykätään, ei useimmissa tapauksissa ole selvää, toteutetaanko toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi, kuten direktiivi edellyttää.

Vesipolitiikan puitedirektiivin ympäristötavoitteet on kvantifioitu ja niiden toteuttamiselle on selkeä aikataulu. Useimpien jäsenvaltioiden lähestymistapa ("kehitys oikeaan suuntaan" pääasiassa "business-as-usual"-skenaarion mukaisesti ei selvästikään ole riittävä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi useimmissa vesistöissä.

3.1. Maatalouden, teollisuuden ja kotitalouksien aiheuttama vesien pilaantuminen

Pilaantumisen vähentäminen vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi edellyttää, että useat muut direktiivit ja asetukset pannaan ensin asianmukaisesti täytäntöön. Näitä ovat yhdyskuntajätevesien puhdistusta koskeva direktiivi, nitraattidirektiivi, torjunta-aineiden kestävä käyttöä koskeva direktiivi ja teollisuuden päästöjä koskeva direktiivi, joilla on keskeinen rooli torjuttaessa piste- ja hajakuormituksesta aiheutuvaa pilaantumista ja jotka olisi otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmissa.

Maatalousalalla viimeisin nitraattidirektiiviä koskeva kertomus¹⁹ osoitti, että nitraatin aiheuttama pohjaveden pilaantuminen on hieman vähentynyt. Siinä korostettiin kuitenkin lisätoimien tarvetta pilaantumisen vähentämiseksi ja ehkäisemiseksi. Tämä vahvistettiin jäsenvaltioiden toimittamien toimenpideohjelmien analyysissä. Siitä huolimatta, että 63 prosenttia vesienhoitoalueista raportoi siitä, ettei nitraattidirektiivin täytäntöönpano ole riittävä hajakuormituksen aiheuttaman pilaantumisen rajaamiseksi sellaiselle tasolle, jolla vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteet varmistettaisiin, jäljellä olevia puutteita koskevia tarvittavia toimenpiteitä ei ole otettu käyttöön. Hajakuormituksesta aiheutuvaa pilaantumista esiintyy merkittävässä määrin²⁰ EU:n alueella 90 prosentissa vesienhoitoalueista, 50 prosentissa pintavesistöistä ja 33 prosentissa pohjavesistä. Maatalous on merkittävin hajapäästöjen lähde. Vaikka mineraalilannoitteiden kulutus²¹ on jonkin verran laskenut, jäsenvaltioiden toteuttamissa toimissa on edelleen paljon puutteita siinä, miten maatalouden paineisiin vastataan. Esimerkkeinä voidaan mainita fosfaatti- ja nitraattipäästöjen rajoittaminen nitraattidirektiivissä vahvistettujen pilaantumiselle alttiiden vyöhykkeiden ulkopuolella. Raportoidut maatalouteen liittyvät toimenpiteet ovat suurelta osin vapaaehtoisia, kuten esimerkiksi yhteisen maatalouspolitiikan neuvontajärjestelmät ja maatalouden ympäristötoimenpiteet, joita ovat muun muassa tilojen laajaperäistäminen ja luomumaatalous.

Kotitalouksille puolestaan on ollut haasteellista yhdyskuntien jätevesidirektiivin täytäntöönpano pääasiassa viemärijärjestelmiin ja puhdistuslaitoksiin tehtävien merkittävien infrastruktuuri-investointien taloudellisten ja suunnittelunäkökohtien vuoksi. Täytäntöönpano on edistynyt EU:n 15 jäsenvaltiossa²² ja useiden jäsenvaltioiden tilanne on jo lähes kokonaan säännösten mukaista. Useimmilta EU-13-mailta liittymissopimuksissa neuvotellut siirtymäajat ovat päättymässä. Suurin osa niistä ei kuitenkaan vielä noudata säännöksiä täysimääräisesti viimeisen vuosikymmenen aikana tehdystä merkittävästä työstä huolimatta. EU-15-maiden suurimmat haasteet liittyvät jäteveden keräys- ja käsittelyjärjestelmien ylläpitoon ja uudistamiseen. Uudempien jäsenvaltioiden on sen sijaan jatkettava työtään vähimmäisvaatimukset täyttävän infrastruktuurin käyttöön ottamiseksi. Lisäksi viemärien ylivuodot²³ ovat yksi merkittävimmistä pilaantumisen aiheuttajista taajama-alueilla. Tämän ongelman ratkaisu edellyttää merkittäviä investointeja tulevina vuosina EU:n alueella. Säännösten noudattamisen tason parantamiseksi jäsenvaltioita pyydettiin vuonna 2014 toimittamaan

¹⁹ COM(2013)683 final.

²⁰ Merkittäviä paineita kohtaava vesistö ei välttämättä saavuta hyvää tilaa nykyisillä toimenpiteillä.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption.

²² Euroopan unioniin ennen 1. toukokuuta 2004 liittyneet jäsenvaltiot. EU-13-jäsenvaltiot liittyivät tämän ajankohdan jälkeen.

²³ Sekä hulevesiviemäreiden että sekaviemäreiden (jätevesi + hulevesi) ylivuodot.

yksityiskohtaisia täytäntöönpano-ohjelmia, mukaan lukien infrastruktuuriin liittyvät investointisuunnitelmat. Komissio analysoi parhaillaan näitä ohjelmia.

Teollisuustoimintojen aiheuttama pilaantuminen voi olla erityisen merkittävää tiettyjen epäpuhtauksien ja vesistöjen osalta. Teollisuuden päästöjä koskevassa direktiivissä säädetään pääasiallisista tavoista, joilla tätä voidaan torjua. Teollisuuslaitosten toiminnanharjoittajien on esimerkiksi sovellettava parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa ympäristönsuojelun korkean tason varmistamiseksi kokonaisuudessaan (eli veden, ilman ja maaperän laadun osalta). Kansalliset vastuuviranomaiset varmistavat, että teollisuuslaitosten toimilupiin kirjatut päästörajarvot ovat parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden mukaisia ja että niissä otetaan huomioon asiaankuuluvat vesitavoitteet. Vaikka näin toimitaankin tietyssä määrin, osoittavat toimenpideohjelmat, että toiminta ei ole järjestelmällistä, ja jos sitä on, siitä ei raportoida²⁴.

Useimmat jäsenvaltiot ovat ryhtyneet laatimaan **prioriteettiaineiden** päästöjä koskevien inventaarioita, joita edellytetään ympäristön laatustandardeja koskevan direktiivin mukaisesti. Ne käyttävät tätä työtä sekä paine- ja vaikutusanalyysinä yksilöidessään pilaantumisen lähteitä. Sellaisten vesistöjen osuus, joiden on todettu kärsivän piste- ja hajapäästölähteistä, vaihtelee merkittävästi jäsenvaltioiden välillä. Useimmat jäsenvaltiot eivät vielä kvantifioi inventaarioissa eri lähteistä peräisin olevia hajapäästöjä. Jäsenvaltiot ovat myös yksilöineet hyvin erilaisia määriä epäpuhtauksia kansallista huolta aiheuttaviksi aineiksi²⁵. Näin ollen kemiallisen pilaantumisen osalta useimmat jäsenvaltioiden yksilöimät toimenpiteet ovat liian yleisiä sen sijaan, että ne olisivat aine- tai lähdekohtaisia. Lisäksi niiden tuloksia ei ole kvantifioitu.

3.2. Vettä käytetään liikaa: liiallinen vedenotto

Se, että vettä otetaan yli luonnon uudistumiskyvyn, aiheuttaa suuria paineita EU:n pinta- ja pohjavesille. Syynä liialliseen vedenottoon ovat kastelutoimet erityisesti Välimeren ja Mustanmeren maissa, mutta myös kaupungistuminen ja muu taloudellinen toiminta eri puolilla EU:ta. Liiallinen vedenotto vaikuttaa merkittävästi 10 prosenttiin pintavesistöjä ja 20 prosenttiin pohjavesialueita. Vesipolitiikan puitedirektiivi edellyttää, että sellaisilla vesialueilla, joilla esiintyy jo veden liikaottoa intensiivisen vedenkäytön vuoksi, jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, joilla saadaan vedenotto kestäväksi pitkällä aikavälillä. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa lupien tarkistaminen ja säännösten noudattamisen valvonnan tehostaminen. Ensimmäiset toimenpideohjelmat osoittivat kuitenkin, ettei tätä ongelmaa käsitellä riittävästi, koska poikkeuksia on käytetty laajasti ongelmallisilla vesistöalueilla, usein ilman selkeää perustetta.

Ensimmäiset vesienhoitosuunnitelmat osoittivat, että jäsenvaltiot eivät ole ottaneet huomioon luonnon vesitarpeita, vaikka niiden olisi pitänyt tehdä niin vesipolitiikan puitedirektiivin ympäristötavoitteet saavuttamiseksi. Jäsenvaltiot tarkastelevat usein ainoastaan kesäkausina ylläpidettäviä vähimmäisvirtaamia ottamatta huomioon eri tekijöitä²⁶, jotka ovat oleellisia, jotta ekosysteemit kukoistaisivat ja niistä saataisiin

²⁴ Teollisuuden jätevesien käsittelylaitosten uudistamiseen tai parantamiseen liittyviä toimenpiteitä raportoitiin keskeisten toimenpiteiden joukossa ainoastaan 29 vesistöalueella kahdeksassa jäsenvaltiossa.

²⁵ Aineet ovat joko pintavesien vesistökohtaisia epäpuhtauksia tai pohjavesien epäpuhtauksia, joille jäsenvaltiot ovat vahvistaneet kynnysarvoja.

²⁶ Esimerkiksi tulvien virtaaman suuruus, tulvien esiintymistiheys ja kesto, tulvien ajoittuminen ja tulvien muutosvauhti.

enimmäismäärä hyötyä. Tämä tarkoittaa sitä, että toteutetuilla toimenpiteillä ei voida taata hyvän tilan saavuttamisessa useissa sellaisissa vesistöissä, joista otetaan vettä merkittäviä määriä tai joiden virtaamia säännöstellään (esimerkiksi kastelua, vesivoimaa, juomaveden ottoa tai laivaliikennettä varten). Samanaikaisesti jäsenvaltiot ovat kuitenkin aktiivisesti edistäneet yhteisymmärryksen löytymistä ekologisista virtaamista ja siitä, miten ne voidaan ottaa paremmin huomioon vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanossa. Tätä varten on laadittu ohjeasiakirja, jota jäsenvaltioiden olisi noudatettava vuodesta 2015²⁷. Vesipolitiikan puitedirektiivin yhteinen täytäntöönpanostrategia on myös mahdollistanut hyvien käytäntöjen jakamisen vesitaseiden ja kaukohavainnointiteknologian käytöstä. Vesitaseet sisältävät ympäristön tarpeet sen varmistamiseksi, että vesivarojen jakaminen on kestävä²⁸, kaukohavainnointiteknologiaa käytetään tarkastusten tukena sekä laittoman vedenoton seurannassa²⁹.

3.3. Vesistöjen virtauksen ja fyysisen muodon muuttuminen

Vesistöjen virtauksen ja fyysisen muodon (hydromorfologia) muutokset ovat päätekijöitä, jotka estävät veden hyvän tilan saavuttaminen. Ensimmäisissä toimenpideohjelmissa esitettiin kuitenkin riittämättömiä toimia tämän estämiseksi. Muutokset johtuvat useimmiten ns. harmaan infrastruktuurin rakentamisesta. Harmaaseen infrastruktuuriin kuuluvat muun muassa salaojitusputket, kasteluun tai vesivoimaan tarvittavat padot, navigointia helpottavat sulut ja tulvasuojiksi rakennetut penkereet tai padot. Tähän puuttumiseksi on määritetty toimenpiteitä lähes kaikissa vesienhoitosuunnitelmissa, mutta ne ovat yleensä hyvin yleisiä, eikä niissä aseteta tiettyjä toimia etusijalle. Toimenpiteillä ei myöskään ole selkeää yhteyttä olemassa oleviin paineisiin ja odotettuihin vaikutuksiin. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole myöskään kehittäneet veden tilan arviointimenetelmiä, joissa otetaan huomioon hydromorfologiset muutokset, ja tämä rajoittaa niiden mahdollisuuksia käsitellä tätä kysymystä tehokkaasti.

4. YHTEYS TULVADIREKTIIVIIN

Tällä hetkellä hyväksytään laajalti se, että tulvat lisääntyvät monissa osissa Eurooppaa ilmastonmuutoksen vuoksi. Tulvadirektiivillä luotiin vuonna 2007 yleiseurooppalainen kehys tukemaan jäsenvaltioita tulvariskien tunnistamisessa, arvioinnissa ja käsittelyssä.

Kuten yleensäkin riskinhallinnassa, myös tulvadirektiivin täytäntöönpano tapahtuu toistuvissa vaiheissa. Kunkin kuusi vuotta pitkän vaiheen lopussa valmistellaan tulvariskien hallintasuunnitelmat. Ensimmäisten suunnitelmien pitäisi valmistua vuoden 2015 loppuun mennessä ja ne olisi sovitettava yhteen vesipolitiikan puitedirektiivin vesienhoitosuunnitelmien³⁰ kanssa näiden välineiden välisen synergian

²⁷ Ks. yhteisen täytäntöönpanostrategian ohjeasiakirja ekologisista virtauksista (eflow): "Ecological flows in the implementation of the Water Framework Directive", osoitteessa <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>.

²⁸ Vesitaseita koskeva yhteisen täytäntöönpanostrategian ohjeasiakirja julkaistaneen keväällä 2015.

²⁹ Ks. tutkimus "Applying Earth observation to support the detection of non-authorised water abstractions", saatavilla osoitteessa <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

³⁰ Ks. yhteisen täytäntöönpanojärjestelmän tausta-asiakirja 'Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)', joka on saatavilla osoitteessa <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

hyödyntämiseksi. Luonnolliset vedenpidätystoimenpiteet³¹ ovat esimerkki toimenpiteistä, joilla voidaan vaikuttaa samanaikaisesti sekä vesipolitiikan puitedirektiivin että tulvadirektiivin toimenpiteiden saavuttamiseen, koska niillä voidaan vahvistaa ja säilyttää pohjavettä johtavan kerroksen, maaperän ja ekosysteemien luonnollinen vedenpidätys- ja varastointikapasiteetti. Tietty toimenpiteet, kuten tulva-alueen kytkeminen vesistöön, uudelleenkaartaminen sekä kosteikkojen ennallistaminen voivat vähentää tai hidastaa tulvahuippujen saapumista alajuoksulle ja parantaa veden laatua ja saatavuutta, suojata elinympäristöjä sekä lisätä ilmastonmuutoksen sietokykyä.

Tulvadirektiivissä vahvistetun riskinhallintaprosessin ensimmäinen aihe oli alustavien tulvariskiarviointien laatiminen vuoden 2011 loppuun mennessä ja mahdollisten merkittävän tulvariskin omaavien alueiden yksilöiminen, mikä mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat keskittää täytäntöönpanotoimet merkittävän riskin alueille. Alustavat arvioinnit perustuivat laajalti käytettävissä oleviin tietoihin aikaisemmista suurista tulvista ja ennusteisiin mahdollisista suurista tulvista.

Useimmat jäsenvaltiot ovat kehittäneet uusia alustavia tulvariskien arviointeja, kun taas muut ovat nojautuneet olemassa oleviin arviointeihin tai uusien ja nykyisten arviointien yhdistelmiin. Vesistötulvat on yleisin raportoitu tulvatyyppi EU:ssa. Seuraavina ovat sateen ja meriveden aiheuttamat tulvat. Yleisimmät raportoیدut seuraukset tulvista ovat taloudellisia, toiseksi yleisimpiä ovat ihmisten terveydelle aiheutuvat vaikutukset³². Käytössä on erilaisia suurten tulvien yksilöintiperusteita ja vaikutusten kvantifiointimenetelmiä; joissakin tapauksissa ne eivät ole kovin yksityiskohtaisia.

Vain kolmannes jäsenvaltioista tarkasteli tulvariskinarvioissaan erityisesti pitkän aikavälin kehitystä (ilmaston liittyvät muutokset ja sosioekonomiset muutokset). Tämä on hämmästyttävää, koska tulvavahingot ovat lisääntyneet Euroopassa merkittävästi viime vuosikymmenten aikana, johtuen erityisesti sosioekonomisista tekijöistä, kuten vaurauden lisääntymisestä tulville alttiilla alueilla, sekä ilmastonmuutoksesta.

Tulvadirektiivin riskienhallintaprosessin seuraava vaihe oli tulvavaarakarttojen ja tulvariskikarttojen laatiminen vuoden 2013 loppuun mennessä alueille, jotka on yksilöity mahdollisiksi merkittävän tulvariskin alueiksi. Komissio arvioi tällä hetkellä jäsenvaltioiden toimittamia tietoja³³.

Edellä mainituista puutteista huolimatta jäsenvaltiot toteuttavat ensimmäistä kertaa toimia samanaikaisesti samoissa puitteissa tulvien aiheuttaminen sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristöön liittyvien vahinkojen estämiseksi tai vähentämiseksi. Tulvadirektiivissä myös kannustetaan voimakkaasti jäsenvaltioita keskittymään suojelun lisäksi tulvien estämiseen ja tulvia koskevan tietoisuuden lisäämiseen³⁴. Tulvavaaroja ja tulvariskejä kuvaavien karttojen avulla olisi nyt ohjattava

³¹ Ks. yhteisen täytäntöönpanojärjestelmän toimintapoliittinen asiakirja "Policy Document on Natural Water Retention Measures" <https://circabc.europa.eu/w/browse/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3>.

³² Jäsenvaltiot ovat raportoineet yli 8 000:sta mahdollisesti merkittävän tulvariskin alueesta. 90 prosenttiin näistä alueista liittyy jokin tulvimista. Yleisimmät raportoیدut vaikutukset ovat mahdolliset kielteiset taloudelliset vaikutukset.

³³ Vuoden 2015 helmikuuhun mennessä kolme jäsenvaltiota ei ollut vielä raportoinut tulvavaaroja ja -riskejä koskevista kartoista.

³⁴ Riskienhallinta on uusi tukikelpoinen ala vuosia 2014–2020 koskevassa koheesipolitiikassa. Näin ollen yhteisrahoitusta voidaan saada hankkeille, joilla pyritään estämään ja hallitsemaan säähän liittyviä riskejä ja luonnononnettomuuksia.

päätöksentekijöitä ja viranomaisia toteuttamaan toimenpiteitä, joilla vähennetään tulvien vesistöille ja yhteiskunnalle aiheuttamia riskejä tehokkaalla ja kestäväällä tavalla.

5. MITEN TULISI TOIMIA: INVESTOINTIMAHDOLLISUUDET JA VEDEN HINNOITTELU TEHOVUUDEN VÄHENTÄMISEKSI

Yleisesti tunnustetaan, että on parannettava täytäntöönpanoa ja vesipolitiikan tavoitteiden sisällyttämistä muihin politiikan aloihin, esimerkiksi rahoitustoimiin, kuten yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin. Rahoituskauden 2007–2013 tulokset osoittavat, että jäsenvaltiot eivät ole hyvistä esimerkeistä³⁵ huolimatta täysimääräisesti hyödyntäneet sellaisia EU:n rahoitusmahdollisuuksia, joilla voidaan tukea vesipolitiikan puitedirektiivin³⁶ tavoitteiden saavuttamista. Esimerkiksi aikaisemman maaseudun kehittämisasetuksen³⁷ 38 artiklaa on käytetty harvoin, vaikka sen nojalla olisi voitu rahoittaa vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisia toimia³⁸. Joissakin tapauksissa yhdyskuntien jätevesien puhdistuslaitosten rakentamiseen varattua rahoitusta ei ole käytetty kokonaan tai varojen saaminen on viivästynyt, mikä johtuu osittain asianmukaisen suunnittelun puutteesta. Komissio pyysi yhdyskuntajätevesien puhdistusta koskevan direktiivin 17 artiklan mukaisesti vuonna 2014 jäsenvaltioita toimittamaan täytäntöönpano-ohjelmat, mukaan lukien yksityiskohtaiset investointisuunnitelmat. Se aikoo seurata tarkkaan näiden ohjelmien täytäntöönpanoa. Yleisemmällä tasolla voidaan todeta, että toimenpideohjelmissa ei aina hyödynnetä EU:n rahoitusmahdollisuuksia, joilla voitaisiin edistää vesienhoitosuunnitelmien tavoitteita.

Toimenpideohjelmissa käy selvälle myös se, ettei veden tehokasta käyttöä ja läpinäkyvää hinnoittelua koskevia kannustimia käytetä kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikilla vesiä käyttävillä aloilla osittain vesimittarien puuttumisen vuoksi. Kannustavan hinnoittelun toteuttamiseksi olisi kulutuskäyttöön oletusarvoisesti sovellettava todellisen kulutuksen mukaisia tilavuusperusteisia maksuja. Tämä edellyttää mittareiden laajamittaista käyttöä erityisesti maataloudessa sellaisten vesistöjen läheisyydessä, joissa otetaan eniten vettä kastelua varten. Huolimatta joidenkin jäsenvaltioiden merkittävästä edistymisestä veden hinnoittelupolitiikan sopeuttamisessa vesipolitiikan puitedirektiivin vaatimukseen toteutetaan vain vähän toimenpiteitä, joilla varmistetaan ympäristö- ja resurssikustannusten saaminen takaisin. Se, että muun muassa ympäristö-, resurssi- ja infrastruktuurikustannuksia ei saada takaisin, kasvattaa tuleville sukupolville lankeavaa laskua niillä alueilla, joilla veden niukkuus on erityisen suurta ja vesi-infrastruktuuri ei toimi.

³⁵ Maaseudun kehittämisasetuksen (1698/2005) entistä 41 artiklaa on käytetty parannaessa vesistöjen varsilla olevien penkkujen tilaa (esim. Flanderissa) ja ennallistettaessa kosteikkoja (esim. Tanskassa).

³⁶ Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityisraportti 04/2014: "EU:n vesipolitiikan tavoitteet on onnistuttu sisällyttämään yhteiseen maatalouspolitiikkaan vain osittain", http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_FL.pdf.

³⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005, annettu 20 päivänä syyskuuta 2005, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1).

³⁸ Maaseudun kehittämisasetuksen (EU) N:o 1698/2005 38 artiklan mukaiset vesiin liittyvät toimenpiteet aktivoitiin ohjelmakaudella 2007–2013 vuonna 2010, kun vesipolitiikan puitedirektiivin puitteissa laaditut toimenpideohjelmat olivat käytettävissä. Maaseudun kehittämisasetuksen (EU) N:o 1305/2013 30 artiklan mukaisten toimenpiteiden osalta voidaan todeta, että vuosia 2014–2020 koskevat maaseudun kehittämisohjelmat ovat suurelta osin vielä hyväksymättä, eikä ole tiedossa, sisältyykö niihin vesialan toimenpiteitä.

Veden hinnoittelun asianmukaisen täytäntöönpanon edistämiseksi vahvistettiin yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa³⁹ ennakkoehdot aluekehitys- ja koheesivarojen saamiselle. Tässä yhteydessä komissio arvioi jäsenvaltioiden veden hinnoittelua ja kustannusten takaisin saamista koskevat toimintapolitiikat ja edellyttää toimintasuunnitelmien laatimisista niiltä osin kuin puutteita huomataan. Kuten äskettäisessä EU:n tuomioistuimen tuomiossa⁴⁰ todetaan, kustannusten takaisin saamista, joko hinnoittelun tai muiden keinojen avulla, voidaan soveltaa moniin sellaisiin vesipalveluihin, joilla on vaikutusta veden laatuun. Jos jäsenvaltio päättää olla soveltamatta kustannusvastaavuutta tiettyyn vedenkäyttötoimintoon, sen on selkeästi selitettävä, mitä muita toimia on käytössä sen varmistamiseksi, että vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteet saavutetaan.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Seuraavilla johtopäätöksillä ja suosituksilla osoitetaan, miten toimenpideohjelmilla voidaan:

- yhdistää ympäristöön liittyvät ja taloudelliset tavoitteet toteuttamalla toimia, jotka mahdollistavat puhtaan veden riittävän saannin luonnolle, ihmisille ja teollisuudelle;
- varmistaa EU:n maatalouden ja vesiviljelyn pitkän aikavälin kestävyys ja taloudellinen elinkelpoisuus;
- tukea energian tuotantoa, kestävästä liikennettä ja matkailua ja näin edistää EU:n talouden aitoa vihreää kasvua.

Toimenpideohjelmat tarvitsevat vankan perustan

Jäsenvaltioiden on lisättävä pyrkimyksiään perustaa toimenpideohjelmansa luotettaviin arviointeihin vesiekosysteemeille aiheutuvista paineista ja vaikutuksista sekä veden tilasta. Jos näin ei toimita, paineita koskeva perusarviointi on epäluotettava ja koko vesienhoitosuunnitelma perustuu virheellisiin tietoihin ja muodostuu riski siitä, että jäsenvaltiot eivät toteuta toimia siellä, missä niitä eniten tarvittaisiin, eivätkä toimi kustannustehokkaasti.

Seuranta olisi ylläpidettävä ja/tai parannettava. Erityisesti pintavesien laadun seuranta olisi parannettava, varsinkin ensisijaisten aineiden osalta. Jäsenvaltioiden olisi kiireellisesti käsiteltävä jäljellä olevia puutteita, jotka liittyvät veden ekologisen laadun arviointimenetelmiin. Erityisen tärkeää olisi kehittää menetelmiä, joissa otetaan huomioon vesistöjen hydrologiset ja fyysiset muutokset. Osa jäsenvaltioista on jo näin tehnyt. Näin paranevalla tietopohjalla olisi varmistettava, että toimenpiteet suunnataan aikaisempaa paremmin vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseen.

³⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta.

⁴⁰ Tuomio asiassa C-525/12 komissio v. Saksa. 11. syyskuuta 2014.

Puuteanalyysi: mitä on tehtävä tavoitteiden saavuttamiseksi

Jotta toimenpideohjelmat laadittaisiin oikein, jäsenvaltioiden on yksilöitävä kustannustehokkaimmat toimenpideyhdistelmät, joita tarvitaan vesien nykyisen tilan muuttamiseksi hyväksi tilaksi. Puuteanalyysin tekeminen on tarpeen sen ymmärtämiseksi, mitä on tehtävä tavoitteiden saavuttamiseksi, miten pitkä siihen menee ja mitä se kullekin osapuolelle maksaa. Lisäksi poikkeusten asianmukainen perusteleminen teknisen toteuttamiskelvottomuuden tai suhteettomien kustannusten vuoksi on mahdollista vain tämän analyysin perusteella. Ja vaikka poikkeukset olisivat perusteltuja, jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimenpiteillä edistetään tavoitteiden saavuttamista mahdollisimman pitkälle.

Veden käytön mukauttaminen vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteisiin ja muutosten täytäntöönpano

Voimassaolevat luvat, kuten esimerkiksi vedenottoa (mukaan lukien vesioikeudet), päästöjä ja vesivoimaa koskevat luvat, olisi tarkistettava ja tarvittaessa ajantasaistettava niin, että ne ovat vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteiden mukaisia. Osa jäsenvaltioista on jo käynnistänyt tämän työn, ja muiden olisi seurattava tätä esimerkkiä.

Lupien tarkistamisen jälkeen jäsenvaltioiden on varmistettava, että lupaehtoja noudatetaan. Lupaehtojen noudattamista voidaan valvoa tarkistuksilla, joissa lähestymistapa perustuu sääntöjen noudattamatta jättämisen riskiin, ja riittävän valvontakapasiteetin varmistamisella.

Pilaantumisen torjunta

Jäsenvaltioiden on vahvistettava perustoimenpiteitä, joilla torjutaan maatalouden aiheuttamaa hajakuormitusta. Huolimatta siitä, että vesien hyvän tilan saavuttamiseen on vielä matkaa ja että vesipolitiikan puitedirektiiviä edeltävät toimet eivät olleet riittäviä useilla vesienhoitoalueilla, useissa jäsenvaltioissa on käytössä vain vapaaehtoisia toimia. Toki niilläkin voidaan korjata osa nykyisistä puutteista tehokkaasti, mutta merkittävää parannusta voidaan yleensä saavuttaa vain pakollisten perustoimenpiteiden avulla.

Jäsenvaltioiden olisi puututtava pilaantumislähteisiin panemalla täysimääräisesti täytäntöön vesipolitiikan puitedirektiivin mukaiset toimenpiteet ja muu vesialan lainsäädäntö, erityisesti nitraattidirektiivi, teollisuuden päästöjä koskeva direktiivi ja yhdyskuntajätevesien puhdistusta koskeva direktiivi. Tämä on parempi vaihtoehto kuin jälkikäsitteily varmistettaessa esimerkiksi korkealaatuisen juomaveden saanti samalla kun vältetään korkeita käsittelykustannuksia ja suojellaan ympäristöä. Jäsenvaltioita rohkaistaan jatkamaan suojavyöhykkeiden muodostamista juomaveden ottoon käytettävien alueiden, erityisesti pintavesien, suojelemiseksi. Lisäksi niiden on varmistettava, että toimenpiteet kohdistetaan niihin pilaantumislähteisiin ja kemikaaleihin, joiden takia vesistöjen tila ei yllä hyvään.

Määrälliset näkökohdat ja niiden yhteys laatuun

Komission arviointi toimenpideohjelmissa osoittaa, että on tarpeen huomioida paremmin laadun ja määrä välinen yhteys arvioitaessa vesiekosysteemeille aiheutuvia paineita ja toteuttaa toimenpiteitä, jotka kohdistuvat vedenoton ja virtaaman sääntelyyn.

Veden puute ja kuivuus ovat ilmastonmuutoksen takia kasvava ongelma useilla Euroopan alueilla, vähintään kausittain. Määrälliset ongelmat vaikuttavat progressiivisesti yhä useampaan vesienhoitoalueeseen eri puolilla EU:ta. Jäsenvaltioiden on toteutettava ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä, jottei vedenotto nouse kestävämmälle tasolle. Jos vedenotto on jo liiallista, olisi jäsenvaltioiden toteutettava tarvittavia toimenpiteitä veden käytön palauttamiseksi kestäväälle tasolle. Tämä on erityisen tärkeää pohjavedelle, varsinkin tapauksissa, joissa pohjavesi on yhteydessä merkittäviin vedestä riippuviin ekosysteemeihin, usein suojeltuihin alueisiin, kuten kosteikkoihin. Kaikki poikkeukset on perusteltava asianmukaisesti vesienhoito-ohjelmassa ja niiden on täytettävä vesipolitiikan puitedirektiivissä säädetyt edellytykset.

Vesistöjen virtaama ja fyysiset muutokset

Huolimatta siitä, että kolmannes EU:n vesistöistä kärsii merkittävästi virtaaman (hydrologisesta) sääntelystä ja fyysisistä (morfologisista) muutoksista, useiden jäsenvaltioiden toimenpideohjelmissa ei vahvisteta selkeitä toimenpidekokonaisuuksia, joilla tähän tilanteeseen puututtaisiin.

Jäsenvaltioiden olisi sovellettava ekologisia virtaamia vastikään hyväksytyn yhteisen täytäntöönpanostrategian ohjeen mukaisesti ja pantava täytäntöön toimenpiteet, joilla suojellaan ja/tai saatetaan ennalleen nämä virtaamat sekä nykyisiä että uusia käyttötarkoituksia varten. Tämä edellyttää, että jäsenvaltiot kehittävät seuranta- ja arviointimenetelmiä, jotta voidaan yksilöidä tilanteet, joissa hydrologiset muutokset todennäköisesti estävät hyvän ekologisen tilan saavuttamisen. Merkittävimpiä muutoksia voidaan kuitenkin jo yksilöidä ja käsitellä käytettävissä olevilla välineillä ja toimenpiteillä. Vedenoton vaikutusten ja virtaaman sääntelyn vähentämisen pitäisi olla etusijalla seuraavissa toimenpideohjelmissa.

Useissa vesistöissä fyysiset muutokset liittyvät virtaaman muutoksiin, joten luonnollinen virtaama ei ole välttämättä riittävä ja sen lisäksi on mahdollisesti toteutettava ennallistamistoimia, mikäli halutaan saavuttaa vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteet.

Taloudellisten välineiden ja kannustimien järkevä käyttö

Jäsenvaltioiden olisi mukautettava vesivarojen riittämättömyyden hinnoittelua erityisesti, mutta ei ainoastaan, maatalousalalla. Maataloudesta aiheutuu edelleen hyvin merkittäviä ympäristövahinkoja ja taloudellisia tappioita, esimerkiksi niukkojen vesivarojen tehottoman käytön tai kallista käsittelyä edellyttävän pilaantumisen vuoksi. Tämä vähentää vesivarojen saatavuutta useisiin taloudellisiin toimintoihin ja heikentää näin ollen tulevia kasvumahdollisuuksia useilla EU:n alueilla. Vesipolitiikan puitedirektiivin mukainen riittävä ja kulutuksen mittaamiseen ja kustannusten takaisinsaamiseen perustuva hinnoittelu parantaisi veden käytön tehokkuutta, koska tarpeeton vedenkulutus vähenisi, maataloudessa siirryttäisiin sellaisiin kasveihin ja viljelytapoihin, jotka alentavat tuotantokustannuksia ja parantavat maatalojen talouden tasapainoa, sekä auttaisi keräämään varoja infrastruktuuri-investointien pitkän aikavälin kestävyuden varmistamiseksi ja vuodoista johtuvaan veden tuhlaamiseen puuttumiseksi⁴¹.

⁴¹ Ks. asiakirja "Good Practice Document on Leakage" osoitteessa <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

Täytäntöönpanon koordinointi hyötyjen moninkertaistamiseksi

Jotta toimenpideohjelmat onnistuisivat, on oleellista tehdä yhteistyötä eri tasoilla ja nojautua sellaisiin olemassa oleviin rakenteisiin, joiden tehokkuus on osoitettu. Tätä sovelletaan ensin sellaisiin vesienhoitoalueisiin, joiden osalta hallinnollisten ja kansallisten rajojen ei pitäisi olla esteenä kustannustehokkaimpien toimenpiteiden valinnalle. Sitä sovelletaan myös erilaisten ympäristösäädösten täytäntöönpanijoihin, koska esimerkiksi vesipolitiikan puitedirektiivin toimenpideohjelmat ovat oleellisia tiettyjen tulvadirektiivin, meristrategiadirektiivin tai EU:n biodiversiteettistrategian ja luontodirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vesipolitiikan puitedirektiivin ja tulvadirektiivin mukaisesti laadittavien suunnitelmien yhdenmukaistetut määrääjat tarjoavat mahdollisuuden hyödyntää veden tilasta ja paineista käytettävissä olevia tietoja samanaikaisesti ja laatia toimenpideohjelmia, jotka auttavat saavuttamaan vesien hyvän tilan ja vähentämään tulvariskiä. Näitä synergioita on hyödynnettävä täysimääräisesti.

Tulvadirektiivin mukaisia riskinhallintatoimenpiteitä valittaessa jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava luonnollisten vedenpidätystoimenpiteiden laajoja pitkän aikavälin hyötyjä. Niitä olisi tarkasteltava myös arvioitaessa vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa edellytettäviä ympäristön kannalta parempia vaihtoehtoja.

Tulvadirektiivin täytäntöönpanosta on saatu rohkaisevia merkkejä edistymisestä. Kun otetaan huomioon, että direktiivi on puitedirektiivi, sen täytäntöönpano onnistuminen riippuu jäsenvaltioiden tavoitteellisuudesta ja vuotta 2015 koskevien jäsenvaltioiden suunnitelmien mitattavissa olevasta täytäntöönpanosta⁴². On tarpeen parantaa menetelmiä, joita käytetään merkittävien tulevien tulvien ennakoinnissa ja mahdollisten tulevien vaikutusten kvantifioinnissa. Lisäksi olisi otettava paremmin huomioon ilmasto- ja sosioekonomiset muutokset (esimerkiksi kaupunkirakenteen hajautuminen ja maaperän sulkeminen rakentamisella), koska ne ovat tulvariskien hallinnan tärkeitä osatekijöitä.

Vesienhoitosuunnitelmien toinen jakso mahdollistaa myös synergiaedut meristrategiadirektiivin ensimmäisen toimenpideohjelman laatimisen kanssa. Meristrategiadirektiivi ja vesipolitiikan puitedirektiivi täydentävät toisiaan ja ne olisi pantava täytäntöön yhdessä.

Investointimahdollisuuksien hyödyntäminen

Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä monia EU:n tarjoamia mahdollisuuksia saada rahoitusta toimenpideohjelmien täytäntöönpanoa varten. Näihin sisältyvät maaseudun kehittämisohjelmien mukaisten ilmasto- ja ympäristöä hyödyttävien maatalouskäytäntöjen käyttöönottamisesta saatavat maksut, vesialaan ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyvien koheesipolitiikan tavoitteiden alaan kuuluva rahoitus, LIFE-ohjelman kokonaisvaltaiset hankkeet ja Horisontti 2020 -tuki vesialan innovaatioiden tukemiseksi. Lisäksi voidaan hyödyntää innovatiivisia luontopohjaisia ratkaisuja vesiin ja tulvariskien hallintaan liittyvien yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi. Komissio on kommentoinut laajalti jäsenvaltioiden

⁴² Luonnononnettomuuksien vahinkotietojen tallentamista koskevien ohjeiden kehittäminen EU:n jäsenvaltioissa on tärkeää onnistumisen mittaamiseksi: <http://drj.jrc.ec.europa.eu/LossDataWorkshopOctober2014>.

ehdottamia kumppanuussopimuksia, maatalouden kehitysohjelmaa sekä toimenpideohjelmaa, jotta voitaisiin maksimoidaan niiden hyödyntäminen vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteiden saavuttamisessa ja yleisemmin niiden ympäristöhyödyt. Näiden varojen todellinen käyttö on kuitenkin kunkin jäsenvaltion ja alueen vastuulla.

Jäsenvaltioiden olisi myös hyödynnettävä innovaatioita, joita on kehitetty vesialaa ja maatalouden tuottavuutta koskevien Euroopan innovaatiokumppanuksien myötä, ja yhdistettävä ne vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanoon liittyviin haasteisiin.

Lopuksi jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä komission ehdottaman EU:n investointisuunnitelman⁴³ mahdollisuudet erityisesti vesi-infrastruktuurin kehittämisen tukemiseksi.

⁴³ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.