ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 26.07.2000
COM(2000) 477 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Πολιτικές τιμολόγησης πολιτικές για την ενίσχυση της αειφορίας των υδάτινων πόρων

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Πολιτικές τιμολόγησης πολιτικές για την ενίσχυση της αειφορίας των υδάτινων πόρων

ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Το νερό αποτελεί μείζον στοιχείο προβληματισμού όσον αφορά την περιβαλλοντική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και μία από τις περιβαλλοντικές προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ακρογωνιαίος λίθος της υδατικής πολιτικής της ερχόμενης δεκαετίας θα είναι η προτεινόμενη οδηγία για την θέσπιση πλαισίου όσον αφορά την Κοινοτική δράση στον τομέα της πολιτικής υδάτων (η καλούμενη «οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα»). Ευθυγραμμιζόμενη με πρόσφατες πρωτοβουλίες για την αναβάθμιση των οικονομικών μέσων στην περιβαλλοντική πολιτική, η προτεινόμενη Οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα προάγει την χρήση της επιβολής τελών στο νερό ως κινήτρου για την αειφόρο χρήση των υδάτινων πόρων και για την ανάκτηση του κόστους των σχετικών με το νερό υπηρεσιών από τον κλάδο. Αυτό θα συμβάλει στην οικονομικά αποδοτική επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της παρούσας οδηγίας.

Με τα δεδομένα αυτά, η Επιτροπή παρουσιάζει την παρούσα ανακοίνωση, η οποία έχει τους ακόλουθους στόχους:

(1) Αποσαφήνιση των κυριότερων ζητημάτων που σχετίζονται με την χρήση της τιμολόγησης του νερού για την αναβάθμιση της αειφορίας των υδάτινων πόρων,

(2) Έκθεση του σκεπτικού της προτίμησης της Επιτροπής για μία αυστηρή εφαρμογή κραταιών οικονομικών και περιβαλλοντικών αρχών στις πολιτικές τιμολόγησης του νερού,

(3) Κατάθεση δέσμης κατευθυντηρίων αρχών για την εφαρμογή της προτεινόμενης Οδηγίας πλαισίου για τα ύδατα και ειδικότερα του άρθρου της για την τιμολόγηση του νερού.

Τα κύρια σημεία της ανακοίνωσης είναι τα ακόλουθα

(1) Η αειφορία των υδάτινων πόρων απειλείται σε πολλές λεκάνες απορροής στην Ευρώπη, τόσο από ποσοτικής όσο και από ποιοτικής πλευράς. Μία κατάλληλη τιμολογιακή πολιτική για το νερό θα διαδραματίσει καίριο ρόλο στην ανάπτυξη πολιτικών για την αειφορία των υδάτων.

(2) Προκειμένου να διαδραματίσουν έναν σημαντικό ρόλο στην ενίσχυση της αειφορίας των υδάτινων πόρων, οι πολιτικές τιμολόγησης του νερού πρέπει να στηρίζονται στην εκτίμηση του κόστους και του οφέλους από τη χρήση του νερού και συνεκτιμούν τόσο το οικονομικό κόστος της παροχής υπηρεσιών όσο και το κόστος για το περιβάλλον και για τους υδάτινους πόρους. Μία τιμή άμεσα συνδεδεμένη με τις ποσότητες των υδάτων που χρησιμοποιούνται ή με την παραγόμενη ρύπανση, είναι σε θέση να εξασφαλίσει το ρόλο της τιμολόγησης ως σαφούς κινήτρου, για τους καταναλωτές,

προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της αποδοτικότητας της χρήσης των υδάτων και της μείωσης της ρύπανσης.

(3) Σήμερα, η ενσωμάτωση των οικονομικών και περιβαλλοντικών στόχων στις πολιτικές τιμολόγησης του νερού των κρατών μελών εμφανίζει μεγάλες διαφορές. Γενικά, η ανάκτηση των δαπανώμενων ποσών επιτυγχάνεται μόνο εν μέρει, ενώ το κόστος για το περιβάλλον και τους πόρους εξετάζεται σπανίως. Η ανεπάρκεια των πολιτικών τιμολόγησης του νερού είναι εντυπωσιακή στον τομέα της γεωργίας, ιδίως στις χώρες της νότιας Ευρώπης, οι οποίες, εκ παραλλήλου, αποτελούν και τους μεγαλύτερους καταναλωτές νερού και όπου τα προβλήματα λειψυδρίας είναι και τα σοβαρότερα.

(4) Οι πολιτικές τιμολόγησης του νερού στις χώρες όπου η ΕΕ έχει ιδιαίτερα ισχυρή επιρροή, σπανίως συνδυάζουν τους στόχους οικονομικής αποδοτικότητας με τους περιβαλλοντικούς στόχους. Αυτό ισχύει για τις υποψήφιες για προσχώρηση χώρες, όπου η τιμολόγηση αποτελεί σημαντικό ζήτημα στο πλαίσιο της διεύρυνσης. Ισχύει ακόμη περισσότερο για τις αναπτυσσόμενες χώρες, όπου η εφαρμογή αυστηρότερων οικονομικών αρχών στην πολιτική υδάτων βρίσκεται ακόμη στα σπάργανα.

(5) Οι αποτελεσματικές πολιτικές τιμολόγησης του νερού έχουν καταφανή αποτελέσματα στην ζήτηση νερού για διάφορες χρήσεις. Ως αποτέλεσμα των μεταβολών της ζήτησης του νερού, η αποτελεσματική τιμολόγηση του νερού μειώνει την πίεση στους υδάτινους πόρους. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για την γεωργία. Τα διαθέσιμα στοιχεία προεξοφλούν την ικανότητα των αγροτικών κοινοτήτων να προσαρμόζονται σε ορισμένες αυξήσεις τιμών που θα ήταν αποτέλεσμα μίας αυστηρότερης ανάκτησης του κόστους των υπηρεσιών ύδρευσης. Τα διαφορετικά επίπεδα ανάκτησης του κόστους μεταξύ χωρών και κλάδων, επηρεάζουν, πιθανότατα, την ανταγωνιστικότητα των κλάδων αυτών, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο διεθνές εμπόριο.

(6) Οι πολιτικές τιμολόγησης που ενσωματώνουν πληρέστερα την περιβαλλοντική διάσταση στηρίζονται: (i) στην αυστηρότερη εφαρμογή της αρχής της ανάκτησης του κόστους, (ii) στην ευρύτερη εφαρμογή κινητρογόνων δομών τιμολόγησης και στην προαγωγή συσκευών μέτρησης, (iii) στην εκτίμηση του κύριου περιβαλλοντικού κόστους και, όπου αυτό είναι δυνατόν, στην εσωτερίκευση του εν λόγω κόστους στην τιμή, (iv) σε μία διαφανή διαδικασία χάραξης πολιτικής με την συμμετοχή των χρηστών/καταναλωτών, και (v) σε μία σταδιακή εφαρμογή πολιτικών τιμολόγησης που ενσωματώνει πληρέστερα υγιείς οικονομικές και περιβαλλοντικές αρχές.

(7) Η τιμολόγηση του νερού πρέπει να διαπλέκεται οργανικά με άλλα μέτρα, ώστε να εξασφαλίζεται η αποδοτική, από πλευράς κόστους, επίτευξη των περιβαλλοντικών, οικονομικών και κοινωνικών στόχων. Η προτεινόμενη οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα παρέχει το κατάλληλο σχήμα για να επιτευχθεί αυτό, στο πλαίσιο της κατάρτισης των σχεδίων διαχείρισης των λεκανών απορροής.

(8) Πρέπει να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν άλλες τομεακές και διαρθρωτικές πολιτικές, καθώς και πολιτικές συνοχής, προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνέπεια και η συνέπεια με τις πολιτικές τιμολόγησης του νερού, καθώς και η αποτελεσματικότητα των τελευταίων. Όσον αφορά τη γεωργία, η συμφιλίωση της χρήσης του νερού με τις γεωργικές δραστηριότητες αποτελεί καίρια προτεραιότητα της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΚΓΠ) και των υφιστάμενων μέσων πολιτικής (π.χ. αγρο-περιβαλλοντικά μέτρα σε προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης). Η ΚΓΠ πρέπει να προάγει την αειφόρο χρήση των υδάτινων πόρων, ευθυγραμμιζόμενη με τις οικονομικές και

περιβαλλοντικές αρχές που διέπουν την οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα, καθώς και την παρούσα ανακοίνωση.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ευαισθησία πολλών ενδιαφερομένων μερών και κρατών μελών για τα ζητήματα τιμολόγησης που εξετάζονται στην παρούσα ανακοίνωση. Η ευαισθησία αυτή δεν πρέπει να αποτελέσει λόγο παρεξήγησης του μηνύματος που εκπέμπει η Επιτροπή, ως δήθεν ενθάρρυνσης μιας πολιτικής βασισμένης αποκλειστικά και μόνο στην τιμολόγηση. Προφανώς, η τιμολόγηση δεν είναι το μοναδικό εκείνο μέσο που μπορεί να (και θα) επιλύσει ως δια μαγείας τα σχετικά με τους υδάτινους πόρους προβλήματα στην Ευρώπη και σε άλλα μέρη του κόσμου. Ωστόσο, η τιμολόγηση πρέπει να αποτελέσει το αντικείμενο δέουσας προσοχής ώστε να προαγάγει μια αποδοτικότερη και λιγότερο ρυπογόνο χρήση των πεπερασμένων υδάτινων πόρων μας.

Συνολικά, η Επιτροπή αποβλέπει στην πρόκληση ενός καρποφόρου πολιτικού διαλόγου και μιας αποδοτικής ανταλλαγής απόψεων που θα οδηγήσουν στον καθορισμό πρακτικών μέτρων και στην ανάπτυξη κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή του σχετικού με την τιμολόγηση του νερού άρθρου της προτεινόμενης Οδηγίας πλαισίου για τα ύδατα. Ελπίζεται ότι η ανακοίνωση θα λειτουργήσει ενημερωτικά και καθοδηγητικά για τους επιχειρηματικούς φορείς που θα συμμετάσχουν ενεργά στην επεξεργασία των σχεδίων διαχείρισης των λεκανών απορροής και των προγραμμάτων μέτρων που προβλέπονται από την Οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα. Με τα δεδομένα αυτά, καλούνται τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη να εξετάσουν σοβαρά την παρούσα ανακοίνωση και να χρησιμοποιήσουν τους βασικούς άξονές της για να εξασφαλίσουν ότι οι μελλοντικές πολιτικές τιμολόγησης του νερού θα συμβάλουν, κατά τρόπο οικονομικά αποδοτικό, στην επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της Οδηγίας.

Η παρούσα ανακοίνωση θα συμβάλει επίσης στην αξιολόγηση του ρόλου της τιμολόγησης του νερού στο πλαίσιο της διεύρυνσης και της εφαρμογής του περιβαλλοντικού *κεκτημένου* στις υπό προσχώρησιν χώρες. Τέλος, θα αποτελέσει συμπλήρωμα των κατευθυντηρίων γραμμών της ΕΕ για την πολιτική ανάπτυξη, με τίτλο *προς μία αειφόρο διαχείριση των υδάτινων πόρων*, υπογραμμίζοντας τις καίριες συνιστώσες των πολιτικών τιμολόγησης για την εξασφάλιση της αειφορίας των υδάτινων πόρων.

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Πολιτικές τιμολόγησης για την ενίσχυση της αειφορίας των υδάτινων πόρων

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Προοίμιο 2

1. Εισαγωγή 7

1.1. Η αειφορία των υδάτινων πόρων 7

1.2. Οικονομικά μέσα και περιβάλλον 8

1.3. Η τιμολόγηση του νερού και η αειφορία των υδάτινων πόρων 8

1.4. Στόχοι της ανακοίνωσης 9

2. Πολιτικές τιμολόγησης του νερού στην θεωρία και στην πράξη 10

2.1. Βασικές έννοιες και θεωρία 10

2.2. Πολιτικές τιμολόγησης του νερού στα κράτη μέλη της ΕΕ 11

2.3. Πολιτικές τιμολόγησης του νερού σε χώρες εκτός ΕΕ 11

2.4. Οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις των πολιτικών τιμολόγησης του νερού 12

3. Προς πολιτικές τιμολόγησης του νερού που ενισχύουν την αειφορία των υδάτινων πόρων 14

3.1. Βελτίωση των γνώσεων και των πληροφοριών 14

3.1.1. Εκτίμηση της ζήτησης νερού 14

3.1.2. Εκτίμηση του κόστους των σχετικών με το νερό υπηρεσιών και της χρήσης του νερού 15

3.2. Καθορισμός κατάλληλων τιμών για το νερό 17

3.3. Οι πολιτικές τιμολόγησης και η χωρική κλίμακα 19

3.4. Ρόλος των χρηστών και των καταναλωτών 20

3.5. Επικοινωνία και ενημέρωση 22

3.6. Η ενσωμάτωση της τιμολόγησης του νερού στα σχέδια διαχείρισης των λεκανών απορροής 23

3.7. Η τιμολόγηση του νερού και άλλες πρωτοβουλίες πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση 24

3.7.1. Γεωργικές πολιτικές 24

3.7.2. Οριζόντιες πολιτικές 25

3.7.3. Έρευνα και επίδειξη 26

4. Συμπέρασμα 28

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Η αειφορία των υδάτινων πόρων

Μία προσεκτική ματιά στη σημερινή κατάσταση των υδάτινων πόρων αποκαλύπτει ότι η αειφορία του υδατικού συστήματος απειλείται σε πολλές περιοχές της Ευρώπης. Μολονότι πολλοί δείκτες υποδηλώνουν μία φαινομένη σταθερότητα, ή ακόμη και ακόμη και μείωση, της πίεσης στους υδάτινους πόρους[1] σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης[2], οι εν λόγω δείκτες υποκρύπτουν σημαντικές χωρικές και χρονικές διαφορές, καθώς και ανησυχητικές τοπικές καταστάσεις. Λόγου χάριν:

(1) Οι υπερβολικές απολήψεις υδάτων απειλούν την βιωσιμότητα σημαντικού αριθμού υδροφόρων οριζόντων. Ως αποτέλεσμα τούτου, η αλμύρωση των υδροφόρων οριζόντων μέσω της εισροής θαλάσσιου ύδατος δημιουργεί κρίσιμες καταστάσεις σε πολλές παραλιακές ζώνες. Επίσης, το 50% των υγροβιότοπων είναι χαρακτηρισμένοι ως «απειλούμενοι» λόγω της υπερεκμετάλλευσης των υπογείων υδάτων. Τα προβλήματα υπερεκμετάλλευσης είναι συχνά κυρίως στην Νότια Ευρώπη, χωρίς όμως να απουσιάζουν και από την Βόρεια Ευρώπη.

(2) Η μείωση της παροχής των υδάτινων ρευμάτων, η οποία είναι αποτέλεσμα υπερβολικών απολήψεων οδήγησε στην οικολογική υποβάθμιση ορισμένων ποταμιών. Συχνά τα προβλήματα ποσότητας του νερού επιδεινώνουν υφιστάμενα προβλήματα ποιότητας και ρύπανσης των υδάτων.

(3) Ο αριθμός των ποταμών με βαρειά ρύπανση έχει μειωθεί την τελευταία 20ετία. Ωστόσο, η βελτίωση της ποιότητας παρατηρείται κυρίως σε μεγάλους ποταμούς, ενώ προβληματική παραμένει και η ρύπανση από διάχυτες πηγές στο πλαίσιο των γεωργικών δραστηριοτήτων: οι συγκεντρώσεις νιτρικών ιόντων στα ποτάμια παραμένουν υψηλές, με αποτέλεσμα τον ευτροφισμό πολλών παράλιων ζωνών.

(4) Συγκεντρώσεις νιτρικών ιόντων άνω του ορίου των 50 mg/l που θεσπίζει η Οδηγία για το πόσιμο νερό, καταγράφονται στο νερό ιδιωτικών πηγών και μικρών πηγών που ανήκουν στους δήμους και τις κοινότητες και που προέρχεται από υδροφόρους ορίζοντες που βρίσκονται σε μικρό βάθος, καθώς και στις ζώνες εντατικής γεωργικής και κτηνοτροφικής εκμετάλλευσης. Οι υψηλές αυτές συγκεντρώσεις συνιστούν κίνδυνο για την υγεία των εμπλεκόμενων πληθυσμών.

Μεταξύ των αιτίων περιλαμβάνονται τα εμπόδια στην υιοθέτηση αποδοτικότερων τεχνολογιών, τα περιορισμένα κίνητρα για την μείωση της κατανάλωσης νερού, τα ανεπαρκή θεσμικά πλαίσια, τα κενά στην ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού προβληματισμού στις τομεακές πολιτικές και οι ανεπάρκειες και ελλείψεις στην εφαρμογή των περιβαλλοντικών πολιτικών. Σε ολοένα και μεγαλύτερο βαθμό, οι

---

[1] Η πίεση στους υδάτινους πόρους εμφανίζεται όταν η ζήτηση νερού υπερβαίνει τις διαθέσιμες ποσότητες για ορισμένη περίοδο ή όταν η τυχόν κακή ποιότητα περιορίζει την χρήση τους (*Το περιβάλλον στην Ευρωπαϊκή Ένωση στο γύρισμα του αιώνα,*Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (ΕΟΠ), 1999).

[2] *Το περιβάλλον στην Ευρωπαϊκή Ένωση στο γύρισμα του αιώνα,* ΕΟΠ, 1999.

μελέτες των σημερινών πολιτικών και της επίδρασής τους υπογραμμίζουν τον ρόλο που διαδραματίζουν οι υφιστάμενες πολιτικές τιμολόγησης του νερού, οι οποίες δεν εκπέμπουν το «σωστό» μήνυμα για την αειφόρο χρήση του νερού.

1.2. Οικονομικά μέσα και περιβάλλον

Στην δεκαετία του 1990 δόθηκε ολοένα και μεγαλύτερη έμφαση στην χρήση οικονομικών μέσων - π.χ. φόρων, τελών, επιχορηγήσεων ή εμπορεύσιμων αδειών - για την ενίσχυση της αειφορίας του περιβάλλοντος. Τα οικονομικά μέσα και η οικονομική αξία των φυσικών πόρων αναγνωρίστηκαν πλήρως με την Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, του Ρίο, το 1992. Έκτοτε, η σημασία τους υπογραμμίστηκε επανειλημμένως, όπως με την υπουργική διακήρυξη του δεύτερου Παγκόσμιου Φόρουμ για τα Ύδατα (Χάγη, Μάρτιος 2000).

Στην ΕΕ, οι οικονομικές αρχές και η χρήση οικονομικών μέσων ενσωματώθηκε αργά αλλά σταθερά στις περιβαλλοντικές πολιτικές. Η Συνθήκη ενσωματώνει τώρα την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» ως μία από τις θεμελιώδεις αρχές κάθε ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής[3]. Το Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το οποίο ολοκληρώνεται το 2000, περιλαμβάνει, στις πρώτες προτεραιότητές του, την διεύρυνση των μέσων πολιτικής. Ωστόσο, η πρόοδος στην εμπράγματη εφαρμογή των οικονομικών μέσων παραμένει, μέχρι στιγμής, περιορισμένη.

1.3. Η τιμολόγηση του νερού και η αειφορία των υδάτινων πόρων

Η Επιτροπή εισηγήθηκε την αναβάθμιση του ρόλου της τιμολόγησης στην ενίσχυση της αειφορίας των υδάτινων πόρων στο πλαίσιο της προτεινόμενης Οδηγίας για την θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής υδάτων (ή Οδηγίας πλαισίου για τα ύδατα).

(1) Η αποδοτική τιμολόγηση του νερού αποτελεί κίνητρο για την μείωση της ρύπανσης και την βελτίωση της αποδοτικότητας της κατανάλωσης νερού. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μειώνει την πίεση στους υδάτινους πόρους και στο περιβάλλον και εξασφαλίζει ότι οι διαθέσιμοι πόροι κατανέμονται καταλλήλως μεταξύ των διαφόρων χρήσεων του νερού.

(2) Ως εκ τούτου, είναι δυνατόν να γίνουν καλύτερες επιλογές όσον αφορά την υποδομή ύδρευσης και επεξεργασίας νερού. Αυτό σημαίνει παροχή σχετικών με το νερό υπηρεσιών και προστασία του περιβάλλοντος κατά τρόπο οικονομικά αποδοτικότερο.

(3) Κινητοποιεί χρηματοοικονομικούς πόρους για την εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας της υδατικής υποδομής και των φορέων παροχής υπηρεσιών, καθώς και για την χρηματοδότηση της προστασίας του περιβάλλοντος.

---

[3] Το άρθρο 174 παράγραφος 2 της συνθήκης ορίζει ότι (η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος) *στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή «**ο ρυπαίνων πληρώνει**».*

Διατυπώνεται η άποψη ότι η υποβάθμιση των οικονομικών και περιβαλλοντικών συνιστωσών κατά την χάραξη των υφιστάμενων πολιτικών τιμολόγησης του νερού, έναντι γενικότερων κοινωνικών ή αναπτυξιακών στόχων, οδήγησε στην σημερινή κατάσταση της μη αποδοτικής χρήσης, της υπερεκμετάλλευσης και της υποβάθμισης των επιφανειακών και υπογείων υδάτινων πόρων.

1.4. Στόχοι της ανακοίνωσης

Κύριος στόχος της ανακοίνωσης της Επιτροπής είναι **η έκθεση των όσων σχετίζονται με την ανάπτυξη πολιτικών τιμολόγησης του νερού – και των σχετικών επιλογών – που ενισχύουν την αειφορία των υδάτινων πόρων**.

Ο όρος *τιμή του νερού* χρησιμοποιείται εν προκειμένω υπό την ευρύτατη έννοιά του και νοείται ως το οριακό ή συνολικό χρηματικό ποσόν που καταβάλλεται συνολικά από τους χρήστες για όλες τις προς αυτούς παρεχόμενες υπηρεσίες που σχετίζονται με το νερό (λόγου χάριν ύδρευση, επεξεργασία των λυμάτων), συμπεριλαμβανομένου του περιβάλλοντος.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, ενσωματώνει στοιχεία που συνδέονται με την ποσότητα του αντλούμενου από το περιβάλλον νερού και με την προκαλούμενη ρύπανση του περιβάλλοντος. Η ανακοίνωση στηρίζεται σε πραγματεία των θεωρητικών εννοιών και ζητημάτων, στην εξέταση των διαφόρων πολιτικών τιμολόγησης του νερού που εφαρμόζονται σήμερα στα κράτη μέλη της ΕΕ και σε άλλες χώρες που ενδιαφέρουν άμεσα τις κοινοτικές πολιτικές, καθώς και στην εκτίμηση των επιπτώσεων των εν λόγω πολιτικών (βλ. Τμήμα 2 και το συνοδεύον Έγγραφο Εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο *Πολιτικές τιμολόγησης του νερού στη θεωρία και στην πράξη* – SEC(2000)1238). Τέλος, προτείνει κατευθυντήριες αρχές για την εφαρμογή βιώσιμων πολιτικών τιμολόγησης του νερού που λαμβάνουν καλύτερα υπόψη την περιβαλλοντική προστασία και την οικονομική αποδοτικότητα (Τμήμα 3). Η ανακοίνωση αντανακλά το τρέχον επίπεδο θεωρητικής και εμπειρικής ανάλυσης και συνετάγη με τη βοήθεια πληροφοριών που συγκεντρώθηκαν από ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων μερών[4].

---

[4] Βασική δραστηριότητα στην εν λόγω ανταλλαγή πληροφοριών και απόψεων είναι η οργάνωση Συνδιάσκεψης στην Sintra της Πορτογαλίας, τον Σεπτέμβριο του 1999. Με τίτλο *Τιμολόγηση του νερού – Οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές πτυχές*, η συνδιάσκεψη οργανώθηκε σε συνεργασία με το πορτογαλικό Instituto da Agua. Στη συνδιάσκεψη συμμετέσχον περίπου 30 ομιλητές και 200 εκπρόσωποι ενός ευρέος φάσματος ενδιαφερόμενων φορέων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και τις Μεσογειακές Χώρες.

2. ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΙΜΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΟΥ ΝΕΡΟΥ ΣΤΗΝ ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

2.1. Βασικές έννοιες και θεωρία

Στους κύριους χρήστες των υδάτινων πόρων περιλαμβάνονται οικονομικοί τομείς όπως η γεωργία, η οικιακή χρήση, η ενέργεια, η βιομηχανία και ο τουρισμός, αλλά και περιβαλλοντικές χρήσεις όπως η αυτοκάθαρση των λυμάτων ή η εξασφάλιση ενδιαιτημάτων για την άγρια πανίδα και χλωρίδα. Για τις περισσότερες χρήσεις, υπάρχει ολόκληρη σειρά υπηρεσιών όπως η άντληση, η αποθήκευση και η διανομή νερού, καθώς και η συλλογή και η επεξεργασία λυμάτων.

Προκειμένου να διαδραματίσουν έναν αποτελεσματικό ρόλο στην ενίσχυση της αειφορίας των υδάτινων πόρων, οι πολιτικές τιμολόγησης του νερού πρέπει να αντανακλούν διάφορους τύπους κόστους:

(1) **Το χρηματικό κόστος** των σχετικών με το νερό υπηρεσιών, όπου περιλαμβάνεται το κόστος της παροχής και διαχείρισης των εν λόγω υπηρεσιών. Εδώ εντάσσεται ολόκληρο το κόστος εκμετάλλευσης και συντήρησης καθώς και το κεφαλαιακό κόστος (απόσβεση του κεφαλαίου και πληρωμή των τόκων, καθώς και απόδοση μετοχών, ενδεχομένως).

(2) **Το περιβαλλοντικό κόστος**, που αντιπροσωπεύει το κόστος των φθορών που οι χρήσεις του νερού δημιουργούν στο περιβάλλον και στα οικοσυστήματα καθώς και σε αυτούς που χρησιμοποιούν το περιβάλλον (π.χ. υποβάθμιση της οικολογικής ποιότητας των υδατικών οικοσυστημάτων ή αλμύρωση και υποβάθμιση των παραγωγικών εδαφών).

(3) **Το κόστος σε υδάτινους πόρους,** που αντιπροσωπεύει το κόστος των απωλεσθεισών, για άλλες χρήσεις, δυνατοτήτων λόγω της μείωσης των υδάτινων πόρων πέραν των φυσικών ρυθμών ανανέωσης ή ανάκτησης (π.χ. κατόπιν υπερβολικών απολήψεων των υπογείων υδάτων).

Γενικά, κάθε χρήστης οφείλει να πληρώνει για το κόστος που προκύπτει από την εκ μέρους του χρήση υδάτινων πόρων, συμπεριλαμβανομένου του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους σε πόρους. Επιπλέον, οι τιμές πρέπει να συνδέονται άμεσα με την χρησιμοποιούμενη ποσότητα νερού ή με την παραγόμενη ρύπανση[5] . Αυτό εξασφαλίζει ότι οι τιμές λειτουργούν σαφώς ως κίνητρο για τους χρήστες, προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της αποδοτικής χρήσης του νερού και της μείωσης της ρύπανσης.

---

[5] Η συνολική τιμή P που καταβάλλεται από τον χρήστη μπορεί να οριστεί ως ίση με F+α.Q+b.Y, όπου F: στοιχείο που σχετίζεται με το σταθερό κόστος, την γενική φορολογία, κλπ.· α: τέλος ανά μονάδα χρησιμοποιούμενου νερού· b: τέλος ανά μονάδα παραγόμενης ρύπανσης· Q: η συνολική ποσότητα χρησιμοποιούμενου νερού· Y: η συνολική παραγόμενη ρύπανση. Η τυχόν μείωση της ποσότητας του χρησιμοποιούμενου νερού (Q) ή/και της παραγόμενης ρύπανσης (Y) θα οδηγήσει σε μείωση της συνολικής τιμής P του νερού, που πληρώνει ο χρήστης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, δημιουργείται για τους χρήστες κίνητρο για την αύξηση της αποδοτικότητας της χρήσης του νερού και για την μείωση της ρύπανσης.

2.2. Πολιτικές τιμολόγησης του νερού στα κράτη μέλη της ΕΕ

Η ενσωμάτωση των στόχων οικονομικής και περιβαλλοντικής αποδοτικότητας στις πολιτικές τιμολόγησης του νερού παρουσιάζει μεγάλες διακυμάνσεις από το ένα κράτος μέλος της ΕΕ στο άλλο, στο εσωτερικό των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ οικονομικών τομέων. Σε συνολική βάση, η πλήρης ανάκτηση του χρηματικού κόστους επιτυγχάνεται μόνο εν μέρει. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τις υπηρεσίες αποχέτευσης και για τον γεωργικό τομέα, ιδίως στις χώρες της Νότιας Ευρώπης όπου είναι, με μεγάλη μάλιστα διαφορά, ο τομέας αυτός είναι ο μεγαλύτερος και λιγότερο αποδοτικός καταναλωτής νερού και όπου τα προβλήματα λειψυδρίας είναι και τα σοβαρότερα. Οι γεωργοί πληρώνουν πολύ χαμηλότερες τιμές απ' ό,τι άλλοι κλάδοι, ως εκ του ότι επωφελούνται άμεσων επιχορηγήσεων και διασταυρούμενων επιχορηγήσεων, με χρηματικές μεταφορές από τα νοικοκυριά και βιομηχανικούς κλάδους προς την γεωργία.

Σπανίως συνεκτιμάται το περιβαλλοντικό κόστος και το κόστος σε πόρους στις πολιτικές τιμολόγησης. Κατά κανόνα, όταν οι χώρες καθορίζουν τέλη για τις απολήψεις και τις απορρίψεις, τα εν λόγω τέλη έχουν εισπρακτικούς σκοπούς, ενώ τα έσοδα ενδέχεται στη συνέχεια να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση μέτρων βελτίωσης της ποιότητας των υδάτινων πόρων και των συνδεόμενων οικοσυστημάτων.

Μολονότι η τιμολόγηση του νερού οικιακής χρήσεως περιλαμβάνει συνήθως σταθερά και κυμαινόμενα στοιχεία και διαδραματίζει έναν παρακινητικό ρόλο, επιβάλλονται πάντοτε εφ άπαξ τέλη (με εφ άπαξ πληρωμή) ανεξαρτήτως χρήσεως ή ρυπάνσεως. Κατά κανόνα, τα τέλη αρδεύσεως αποτελούν συνάρτηση της αρδευόμενης έκτασης, γεγονός που δεν ενθαρρύνει την αποδοτική χρήση του νερού στα επιφανειακά αρδευτικά συστήματα βαρύτητας. Από την άλλη πλευρά, οι γεωργοί που αντλούν απευθείας νερό από υπόγειους υδροφόρους ορίζοντες, καταβάλλουν το πλήρες χρηματικό κόστος της υδροδότησής τους και έχουν ισχυρό κίνητρο να μην σπαταλούν το νερό. Ωστόσο, ποτέ δεν χρεώνονται το περιβαλλοντικό κόστος και το κόστος σε πόρους, που είναι αποτέλεσμα των υπερ-απολήψεών τους.

Τα τελευταία χρόνια, η τιμολόγηση διαδραματίζει ολοένα και σημαντικότερο ρόλο στις πολιτικές νερού σε πολλά κράτη μέλη. Ολοένα και περισσότερο, οι στόχοι των πολιτικών τιμολόγησης του νερού περιλαμβάνουν, την πλήρη κάλυψη του χρηματικού κόστους και την ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού προβληματισμού. Ωστόσο, μένει να διαπιστωθεί το κατά πόσον οι εν λόγω αρχές εφαρμόζονται αυστηρά.

2.3. Πολιτικές τιμολόγησης του νερού σε χώρες εκτός ΕΕ

Οι πολιτικές τιμολόγησης του νερού στις χώρες που ενδιαφέρουν ιδιαίτερα την ΕΕ, σπανίως περιλαμβάνουν στόχους οικονομικής και περιβαλλοντικής αποδοτικότητας. Αυτό ισχύει και στις υποψήφιες για προσχώρηση χώρες, στις οποίες ο ενδεχόμενος παρακινητικός ρόλος μιας αποδοτικής τιμολόγησης ακυρώνεται συχνά από τιμές που είναι υπερβολικά χαμηλές για να συνιστούν κίνητρο. Στο πλαίσιο της διεύρυνσης της ΕΕ, δηλαδή λόγω του προβλεπόμενου πολύ υψηλού κόστους της συμμόρφωσης με το κοινοτικό *κεκτημένο* επί θεμάτων περιβάλλοντος, ιδίως δε με την σχετική με τα ύδατα νομοθεσία, σε σύγκριση με τους περιορισμένους διαθέσιμους

χρηματοδοτικούς πόρους, η τιμολόγηση θα διαδραματίσει καίριο ρόλο στις μελλοντικές πολιτικές υδάτων στις εν λόγω χώρες.

Η εφαρμογή υγιών οικονομικών και περιβαλλοντικών αρχών στην τιμολόγηση του νερού είναι ακόμη πιο περιορισμένη στις αναπτυσσόμενες χώρες, κυρίως ω αποτέλεσμα της οικονομικής αντοχής[6] και κοινωνικών παραγόντων. Στις εν λόγω χώρες, η εφαρμογή αυστηρότερων οικονομικών αρχών είναι ακόμη σε εμβρυακή κατάσταση. Όπως αναφέρεται στις κοινοτικές κατευθύνσεις με τίτλο *Προς μια Αειφόρο Διαχείριση των Υδάτινων Πόρων*, η εν λόγω εφαρμογή είναι κυρίως το αποτέλεσμα μιας αυξανόμενης εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα στις υπηρεσίες αστικής ύδρευσης καθώς και της εμπλοκής των πιστωτικών φορέων. Η άρδευση, η οποία αποτελεί την σημαντικότερη χρήση, αποτελεί τομέα υψηλής επιχορήγησης και τα έσοδα ανεπαρκούν για την κάλυψη ακόμη και των εξόδων εκμετάλλευσης και συντήρησης των αρδευτικών δικτύων.

Δεδομένου ότι η υγιεινή αποχέτευση και ύδρευση δεν εξασφαλίζεται για μεγάλα τμήματα του πληθυσμού των εν λόγω χωρών, τα ζητήματα οικονομικής αντοχής θα εξακολουθήσουν να είναι σημαντικά και θα απαιτήσουν προσεκτικό σχεδιασμό των πολιτικών τιμολόγησης, όπου θα συνδυάζονται αρμονικά οι οικονομικοί και περιβαλλοντικοί στόχοι με τους κοινωνικούς στόχους.

2.4. Οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις των πολιτικών τιμολόγησης του νερού

Οι αποδοτικές πολιτικές τιμολόγησης του νερού έχουν εμφανείς επιπτώσεις στην ζήτηση νερού για διάφορες χρήσεις. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τον γεωργικό τομέα, αλλά και για τις βιομηχανικές χρήσεις και τις υπαίθριες οικιακές. Άμεσο αποτέλεσμα της τιμολόγησης στη χρήση του νερού και στη ρύπανση, είναι η άμβλυνση της πίεσης στους υδάτινους πόρους. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε μείωση των υπερ-απολήψεων των υπόγειων υδάτινων πόρων και στην επαναπλήρωση των υδροφόρων οριζόντων, στην αύξηση των υδάτινων μαζών στους ποταμούς και στην αποκατάσταση της οικολογικής ισορροπίας των ποταμών ή των παρακείμενων υγροβιότοπων. Ωστόσο, εξακολουθούν να σπανίζουν τα ακριβή στοιχεία για τις επιπτώσεις της τιμολόγησης στο φυσικό περιβάλλον.

Η αποδοτική τιμολόγηση του νερού εξασφαλίζει επίσης τον κατάλληλο σχεδιασμό των υποδομών ύδρευσης και την επαρκή χρηματοδότηση της κατάλληλης συντήρησης, εκμετάλλευσης και ανανέωσης των υποδομών.

Το κόστος παραγωγής διαφόρων τομέων (π.χ. γεωργία, βιομηχανία) επηρεάζεται σήμερα από την κυμαινόμενη εφαρμογή της αρχής της πλήρους κάλυψης του κόστους στην ΕΕ. Αυτό ενδέχεται να επηρεάσει την ανταγωνιστικότητα των εμπλεκόμενων τομέων, τόσο εντός, όσο και εκτός ΕΕ, εξ ου και η ανάγκη εναρμονισμένης προσέγγισης του ζητήματος της τιμολόγησης στην ΕΕ.

Μία τυχόν πληρέστερη ανάκτηση του κόστους θα είχε επιπτώσεις στην οικονομική δυνατότητα πρόσβασης στις υπηρεσίες που αφορούν το νερό, ιδίως για τα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα και για ορισμένες αγροτικές κοινότητες που πληρώνουν μικρό μόνο μέρος του συνολικού κόστους ύδρευσης. Ωστόσο, η αύξηση του

---

[6] Ως οικονομική αντοχή νοείται εν προκειμένω η σχετική επιβάρυνση που δημιουργεί το κόστος των σχετικών με το νερό υπηρεσιών στο εισόδημα των χρηστών (μέσου ή χαμηλού εισοδήματος).

τμήματος των διαθέσιμων εσόδων που διατίθενται στην ύδρευση, στην περίπτωση των οικιακών χρηστών, θα παρέμενε, κατά μέσον όρο, περιορισμένη. Το αρκετά ευρύ σημερινό φάσμα τιμών του νερού που χρησιμοποιείται για άρδευση δείχνει ότι οι αγρότες θα προσαρμοστούν, πιθανότατα, σε κάποια αύξηση των τιμών.

3. ΠΡΟΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΙΜΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΟΥ ΝΕΡΟΥ ΠΟΥ ΕΝΙΣΧΥΟΥΝ ΤΗΝ ΑΕΙΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ

Το εν λόγω κεφάλαιο προτείνει κατευθυντήριες γραμμές για τους υπεύθυνους για τη χάραξη πολιτικής και για τα ενδιαφερόμενα μέρη, για την ανάπτυξη πολιτικών τιμολόγησης του νερού που ενισχύουν την αειφορία των υδάτινων πόρων. Δεν εισηγείται την θέσπιση ομοιόμορφης τιμής του νερού, ή την υποκατάσταση της κανονικής ρύθμισης από οικονομικά μέσα και από την τιμολόγηση. Ωστόσο, η τιμολόγηση του νερού που βασίζεται στις εν λόγω αρχές και απηχεί τις τοπικές περιβαλλοντικές και κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες μπορεί να αποτελέσει ισχυρό κίνητρο για μια βιωσιμότερη χρήση των υδάτινων πόρων και να εξασφαλίσει την οικονομικά αποδοτικότερη επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων.

Πολλά από τα στοιχεία που περιγράφονται στη συνέχεια εφαρμόζονται ήδη για ορισμένες χρήσεις, και σε ορισμένες χώρες. Η εφαρμογή τους δεν είναι διόλου ομοιόμορφη, πλην όμως οι κρατούσες τάσεις στις πολιτικές τιμολόγησης του νερού δείχνουν ότι πολλά ενδιαφερόμενα μέρη έχουν ήδη συνειδητοποιήσει την ανάγκη περαιτέρω προώθησης της ενσωμάτωσης των εν προκειμένω περιβαλλοντικών και οικονομικών στόχων.

3.1. Βελτίωση των γνώσεων και των πληροφοριών

Η επιτυχής διαμόρφωση πολιτικών τιμολόγησης του νερού που ενσωματώνουν οικονομικούς και περιβαλλοντικούς στόχους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εισροή πληροφοριών. Είναι αναγκαίο να διενεργούνται ορθές εκτιμήσεις των κυριότερων μεταβλητών και σχέσεων, όσον αφορά – λόγου χάριν – την ζήτηση, το όφελος, και το κόστος, ούτως ώστε να είναι δυνατός ο καθορισμός κατάλληλης δομής και επιπέδων τιμών και η εκτίμηση των επιπτώσεών τους στην ζήτηση νερού, στην κάλυψη του κόστους και στο περιβάλλον.[7]

3.1.1. Εκτίμηση της ζήτησης νερού

Εκτίμηση της χρήσης νερού και της ρύπανσης

Για να είναι δυνατή η χάραξη κατάλληλων πολιτικών τιμολόγησης, είναι αναγκαίος ο σαφής προσδιορισμός των ρυπαινόντων και των χρηστών, καθώς και η γνώση της κατανάλωσής τους και της συμβολής τους στην ρύπανση. Σήμερα, σχετικώς λίγα γνωρίζουμε για την χρήση του νερού στη γεωργία. Επίσης, εκτός απ' ό,τι αφορά τις μεγάλες βιομηχανικές εγκαταστάσεις, σπάνιες είναι οι μετρήσεις του φορτίου ρύπων για το οποίο ευθύνονται οι απορρίψεις νερού σε φυσικά υδάτινα αποθέματα. Επομένως, πρέπει να προωθηθεί δραστήρια η εγκατάσταση συσκευών μέτρησης,

---

[7] Συχνά προβάλλεται το υψηλό κόστος της πληροφόρησης ως εμπόδιο στην επεξεργασία και χάραξη πολιτικών τιμολόγησης του νερού στις οποίες θα λαμβάνονται καλύτερα υπόψη οι οικονομικοί και περιβαλλοντικοί παράγοντες. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι είναι επίσης αναγκαίες οι πληροφορίες για τη ζήτηση και την τροφοδότηση σε νερό ούτως ώστε να είναι δυνατή η διαμόρφωση ο καθορισμός πολιτικών για το νερό, εν γένει π.χ. επεξεργασία σχεδίων διαχείρισης των υδρογραφικών λεκανών κατά την έννοια της προτεινόμενης οδηγίας πλαισίου για τα ύδατα.

δεδομένου ότι η εγκατάσταση αυτή προάγει την εφαρμογή δομών ογκομετρικής τιμολόγησης και επιτρέπει την καλύτερη γνώση των ειδικών χρήσεων.[8]

Ωστόσο, τα προγράμματα μετρήσεων που αποδίδουν ακριβή δεδομένα για όλους τους χρήστες ενδέχεται να είναι εξαιρετικώς δαπανηρά, και ως εκ τούτου, μη ρεαλιστικά[9]. Σε περίπτωση που ορισμένοι μετρητές δεν είναι ούτε πρακτικοί ούτε οικονομικοί, πρέπει να γίνει προσφυγή σε άλλες μεθόδους για την εκτίμηση της τρέχουσας χρήσης και ρύπανσης. Η χρήση δορυφορικής εικόνας αποτελεί παράδειγμα καινοτομίας που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την εκτίμηση της ζήτησης νερού στη γεωργία. **Είναι σημαντικό να γίνει καθορισμός, έλεγχος της καταλληλότητας και επιχειρησιακή αξιοποίηση, μεθόδων συλλογής δεδομένων (δηλαδή καθορισμός της διαστημικής τεχνολογίας συλλογής δεδομένων, της διαστημικής κλίμακας, της χρονικής συχνότητας) που προσφέρουν μια χρήσιμη εκτίμηση – σε λογικό κόστος – της ρύπανσης και της χρήσης νερού[10].**

Η σύνδεση των τιμών του νερού με την ζήτηση νερού

Χρειάζονται εκτιμήσεις της ελαστικότητας των τιμών της ζήτησης, προκειμένου να προβλεφθούν οι μεταβολές της ζήτησης νερού που θα προέκυπταν από την τροποποίηση των υφιστάμενων πολιτικών τιμολόγησης του νερού, της δομής και των επιπέδων των τιμών, καθώς και από την γενίκευση της μετρητικής πρακτικής. Παρομοίως, ο καθορισμός του βέλτιστου επιπέδου κάθε φορτίου ρύπων απαιτεί την εκτίμηση της ελαστικότητας του κόστους των ζημιών από την ρύπανση.

Η ανάλυση των επιπτώσεων των υφιστάμενων πολιτικών τιμολόγησης του νερού καταδεικνύει το ευρύ φάσμα της ελαστικότητας τιμών της ζήτησης νερού. **Χρειάζεται συστηματική εκτίμηση της ελαστικότητας τιμών της ζήτησης και του κόστους των ζημιών από την ρύπανση για τους κυριότερους οικονομικούς τομείς, υπό διαφορετικές υδρολογικές και κοινωνικοοικονομικές συνθήκες[11].**

3.1.2. Εκτίμηση του κόστους των σχετικών με το νερό υπηρεσιών και της χρήσης του νερού

Οικονομικό κόστος

Χρειάζονται ακριβή δεδομένα για την ύδρευση, προκειμένου να εκτιμηθεί το μακροπρόθεσμο περιθωριακό κόστος της ύδρευσης και συσχετισθούν τα επίπεδα ύδρευσης και το κόστος. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στην περίπτωση που η παροχή νερού εμφανίζει σημαντικές διακυμάνσεις και χαρακτηρίζεται από χαμηλή αξιοπιστία.

---

8 Σε πολλές χώρες σήμερα, η εγκατάσταση μετρητών νερού ενθαρρύνεται και επιχορηγείται, π.χ. στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην περίπτωση των οικιακών χρηστών και των νέων κατοικιών. Στη Γαλλία, ο νόμος του 1992 για το νερό υποχρεώνει τους αρδευτές να εγκαθιστούν μετρητές.

9 Το κόστους τους θα εξουδετέρωνε τα τυχόν πλεονεκτήματα από τη βελτίωση της αποδοτικότητας στη χρήση του νερού.

10 Είναι δυνατόν να ανακύψουν διαφορές στα επίπεδα άθροισης στα οποία διενεργείται η εκτίμηση της χρήσης και της ρύπανσης, ανάλογα με τους διάφορους τύπους χρήσης και ρύπανσης (π.χ. ρύπανση από σημειακές πηγές, σε αντίθεση με την διάχυτη ρύπανση.

11 Μεταξύ των μεθοδολογιών των διαθέσιμων για την εκτίμηση της ελαστικότητας των τιμών της ζήτησης, μπορούν να αναφερθούν οι οικονομετρικές και στατιστικές προσεγγίσεις χρονολογικών σειρών ή διακλαδικών δεδομένων, η κατάρτιση μοντέλων για την οικονομική συμπεριφορά τομέων, η αξιολόγηση των αντιδράσεων των καταναλωτών στις μεταβολές των τιμών, μέσω απευθείας συνεντεύξεων.

Το κυριότερο κόστος που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι το κόστος εκμετάλλευσης και συντήρησης, καθώς και το κεφαλαιακό κόστος (αποπληρωμή κεφαλαίου και τόκων, καθώς και απόδοση μετοχών ενδεχομένως)[12]. Σήμερα, οι λογιστικοί κανόνες που χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη στηρίζονται σε διαφορετικές πρακτικές υπολογισμού του κόστους[13]. Επίσης, μπορεί να ενσωματωθεί στην τιμή του νερού και το κόστος των διαφόρων παρεχόμενων υπηρεσιών[14]. Ως αποτέλεσμα τούτου, οι συγκρίσεις μεταξύ του κόστους της ύδρευσης και του κόστους της επεξεργασίας του νερού, των τιμών του νερού και των υφιστάμενων επιπέδων ανάκτησης του κόστους, είναι, συχνά, παραπλανητικές.

Η θέσπιση ομοιογενέστερων κανόνων και η υιοθέτηση κοινών ορισμών για τις κυριότερες μεταβλητές του κόστους θα διευκόλυνε τη σύγκριση μεταξύ του κόστους και των τιμών, καθώς και την θέσπιση συγκριτικής αξιολόγησης επιδόσεων (benchmarking)[15] για τις διάφορες σχετικές με το νερό υπηρεσίες, χρήσεις και χώρες.

Εκτίμηση του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους σε υδάτινους πόρους

Παρά την σημαντική πρόοδο των τελευταίων ετών, η εκτίμηση του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους σε υδάτινους πόρους (καθώς και των οφελών) παραμένει δύσκολη. Απαιτεί την κατανόηση του υδρολογικού κύκλου των λεκανών απορροής[16], και την ικανότητα εκτίμησης των επιπτώσεων ορισμένων χρήσεων σε άλλες χρήσεις και υδατικά συστήματα. Αυτό απαιτεί τεχνογνωσία και μέσα που δεν είναι πάντοτε διαθέσιμα ή επιχειρησιακά, πλην όμως που συνιστούν το θεμέλιο κάθε βάσιμης απόφασης όσον αφορά την διαχείριση των υδάτινων πόρων. Οι υφιστάμενες μεθοδολογίες οικονομικής αξιολόγησης του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους σε υδάτινους πόρους, ειδικότερα δε του περιβαλλοντικού οικολογικού κόστους, σπανίως επαρκούν. Οι μεθοδολογίες αυτές, οι οποίες χρησιμοποιούνται κυρίως από τους ερευνητές, πρέπει να αναπτυχθούν περαιτέρω, και να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο του προγραμματισμού της πολιτικής υδάτων.

---

12 Ενώ η εκτίμηση του κόστους των σχετικών με το νερό υπηρεσιών είναι αρκετά εύκολη, η σύνδεση του κόστους με συγκεκριμένες χρήσεις μπορεί να αποδειχθεί δυσκολότερη σε ορισμένες περιπτώσεις, λόγου χάριν στα φράγματα αποθήκευσης νερού για πολλαπλές χρήσεις, τα οποία προμηθεύουν νερό ταυτοχρόνως για τη γεωργία, σε οικισμούς και στο περιβάλλον. Μπορούν να υιοθετηθούν απλοί κανόνες σύνδεσης του κόστους (βάσει των παρεχόμενων ποσοτήτων ή της προκαλούμενης ρύπανσης). Οι κανόνες αυτοί γίνονται γενικά αποδεκτοί από τους χρήστες.

13 Λόγου χάριν, στις Κάτω Χώρες, η απόσβεση των κεφαλαιακών επενδύσεων στον τομέα της οικιακής ύδρευσης υπολογίζεται βάσει του κεφαλαιακού κόστους, πλην οι επιχορηγήσεις. Αυτό οδήγησε σε μια κατάσταση όπου δεν υπάρχουν αρκετοί χρηματοδοτικοί πόροι για να εξασφαλιστεί η ανανέωση των υφιστάμενων υποδομών.

14 Π.χ., το κόστος οικιακής ύδρευσης και επεξεργασίας των λυμάτων περιλαμβάνεται πάντοτε στην τιμή του νερού, εκτός της Ιρλανδίας, όπου οι εν λόγω υπηρεσίες χρηματοδοτούνται από τα φορολογικά έσοδα. Ωστόσο, δεν υπάρχει συστηματικός κανόνας που προβλέπει την ανάκτηση του κόστους διαχείρισης των ομβρίων υδάτων και αντιπλημμυρικής προστασίας, το οποίο συχνά χρηματοδοτείται απευθείας από τα γενικά φορολογικά έσοδα.

15 Η θέσπιση της συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) αποβλέπει στη βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων, επισημαίνοντας το χάσμα μεταξύ δεδομένων επιδόσεων και των επιδόσεων που είναι αποτέλεσμα κάποιας «βέλτιστης πρακτικής», και εξηγώντας, στη συνέχεια, τους στόχους που οδήγησαν στο χάσμα.

16 Με τα αντίστοιχα οικοσυστήματα και ενδιαιτήματα (παράδειγμα: ο προστατευτικός-απομονωτικός ρόλος που διαδραματίζουν οι περιθωριακοί υγροβιότοποι έναντι των ρύπων).

Χρειάζεται όμως επειγόντως να λαμβάνονται υπόψη τα εν λόγω στοιχεία κόστους κατά τον σχεδιασμό νέων υδατικών πολιτικών. Εξάλλου, όπως αναφέρεται στον πίνακα 1, οι μεθοδολογίες για την αξιολόγηση του κόστους των μέτρων αποκατάστασης του περιβάλλοντος είναι αρκετά έγκυρες για την εκτίμηση και απόδοση των κυριότερων στοιχείων περιβαλλοντικού κόστους και κόστους σε υδάτινους πόρους στις υπεύθυνες, για τα εν λόγω στοιχεία κόστους, χρήσεις.[17] **Είναι σημαντικό να σημειωθούν βήματα περαιτέρω προόδου μέσω της συστηματικής ενσωμάτωσης του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους σε υδάτινους πόρους στη διαμόρφωση των πολιτικών τιμολόγησης[18]. Χρειάζεται να καταβληθούν προσπάθειες προκειμένου να εξασφαλιστεί η εύκολη πρόσβαση στις μεθόδους εκτίμησης και αποτίμησης καθώς και η πλήρης κατανόησή τους, από πλευράς πλεονεκτημάτων και περιορισμών.**

Πίνακας 1. Η ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού κόστους στις πολιτικές τιμολόγησης του νερού: τα πρώτα βήματα

Έχει αναπτυχθεί ευρύ φάσμα μεθοδολογιών για την εκτίμηση του περιβαλλοντικού κόστους και των πλεονεκτημάτων που σχετίζονται με την χρήση του νερού. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες είναι δυνατός ο καθορισμός μέτρων αποκατάστασης της ποιότητας ή της ποσότητας του νερού, ένας πρακτικός τρόπος ενσωμάτωσης του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους σε υδάτινους πόρους στις τιμές είναι ο υπολογισμός του κόστους των μέτρων αποκατάστασης και η αντίστοιχη προσαρμογή των τιμών και τελών του νερού

- Το επενδυτικό κόστος και το κόστος λειτουργίας ενός φράγματος που κατασκευάζεται για την αποκατάσταση χαμηλών επιπέδων ροής ποταμού, που είναι αποτέλεσμα υπερ-απολήψεων από παρακείμενους υδροφόρους ορίζοντες, μπορεί να επιρριφθεί στις χρήσεις που είναι υπεύθυνες για τις υπερ-απολήψεις
- Το κόστος που προκύπτει από τα υψηλότερα επίπεδα επεξεργασίας και την ηυξημένη δυναμικότητα επεξεργασίας που απαιτούνται λόγω ανεξέλεγκτων επιπέδων ρύπανσης, μπορεί να επιρριφθεί στους υπεύθυνους για την ρύπανση χρήστες.

3.2. Καθορισμός κατάλληλων τιμών για το νερό

Οι πληροφορίες για την προσφορά, την ζήτηση, τα οφέλη, και το κόστος όσον αφορά το νερό, αποτελούν στέρεη βάση για τη διαμόρφωση πολιτικών τιμολόγησης του νερού που προάγουν την αποδοτική χρήση των υδάτινων πόρων και τον περιορισμό της ρύπανσης που προκαλείται από διάφορους τομείς οικονομικών δραστηριοτήτων. Θεωρητικά, το συνολικό βέλτιστο σημείο της χρήσης του νερού επιτυγχάνεται εκεί όπου τα περιθωριακά οφέλη από την χρήση του νερού καλύπτουν το περιθωριακό κόστος, συμπεριλαμβανομένου του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους σε πόρους.

---

[17] Σε ορισμένες περιπτώσεις, προκειμένου να μειωθεί το κόστος εκτίμησης, είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθούν τα αποτελέσματα εκτιμήσεων από τόπους που έχουν συγκρίσιμα χαρακτηριστικά. Ωστόσο, η εν λόγω *μεταφορά οφελών* παραμένει αντικείμενο σημαντικής έρευνας.

[18] Περιβαλλοντικά οφέλη μπορούν να προκύψουν και από ειδικές χρήσεις, π.χ. από την υδατορυθμιστική ικανότητα ορισμένων γεωργικών γαιών. Τα οφέλη αυτά απαιτούν κατάλληλη εξέταση και εκτίμηση.

Οι δομές τιμολόγησης πρέπει να περιλαμβάνουν ένα μεταβλητό στοιχείο[19] (ποσότητες, βαθμούς ρύπανσης) ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η λειτουργία τους ως κινήτρου για τη διατήρηση των υδάτινων πόρων[20] και την μείωση της ρύπανσης. Ωστόσο, πρέπει να σταθμίζεται το μεταβλητό στοιχείο ως προς την ανάγκη πλήρους ανάκτησης του οικονομικού κόστους έτσι, η βιωσιμότητα της παροχής σχετικών με το νερό υπηρεσιών, καθώς και της υποδομής. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στην περίπτωση που η ύδρευση έχει έναν εξαιρετικά βέβαιο χαρακτήρα[21], ή όταν οι τιμές οδηγούν σε πραγματική μείωση της κατανάλωσης και της ρύπανσης και , ως εκ τούτου, των χρηματικών εισροών.

Οι τιμές του νερού πρέπει να καθορίζονται σε επίπεδα που εξασφαλίζουν την πλήρη κάλυψη του κόστους[22] για κάθε τομέα (γεωργία, οικιακές χρήσεις, βιομηχανία). Γενικά, είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι οι περισσότερο ρυπογόνοι και οι λιγότερο αποδοτικοί τομείς καταβάλλουν το τίμημα της ρύπανσης που προκαλούν και του νερού που καταναλώνουν. Η τομεακή κάλυψη του κόστους των σχετικών με το νερό υπηρεσιών αναμένεται να μειώσει σημαντικά την τρέχουσα πίεση στους υδάτινους πόρους.

Στις πολιτικές τιμολόγησης του νερού πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο τα επιφανειακά, όσο και τα υπόγεια ύδατα. Αυτό θα περιορίσει τις ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις, σε μια πηγή νερού, από την εφαρμογή αποτελεσματικότερων πρακτικών τιμολόγησης στην άλλη πηγή[23]. Ωστόσο, αυτό δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην εξίσωση τιμών για το νερό των δύο πηγών. Λόγου χάριν, σε καταστάσεις όπου τα καλής ποιότητας υπόγεια ύδατα ενδέχεται να ενθαρρύνουν την χρήση επιφανειακών υδάτων για τομείς οικονομικών δραστηριοτήτων επιφυλάσσοντας τα καλής ποιότητας υπόγεια ύδατα για οικιακή κατανάλωση και για πόση από τον άνθρωπο.

Χρειάζεται μια εκτίμηση του διοικητικού κόστους των νέων πολιτικών τιμολόγησης προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η προβλεπόμενη πρόοδος όσον αφορά την αποδοτικότητα αντισταθμίζει το κόστος της εγκατάστασης και διαχείρισης του νέου συστήματος. Το κόστος αυτό μπορεί να είναι ιδιαίτερα υψηλό όταν υιοθετούνται σύνθετες πολιτικές που συνεπάγονται λεπτομερή παρακολούθηση και ακριβείς μετρήσεις, ή την εκτίμηση ευρέος φάσματος στοιχείων κόστους που αφορούν το περιβάλλον και τους πόρους.

Οι πολιτικές τιμολόγησης του νερού πρέπει επίσης να περιλαμβάνουν σχέδιο εφαρμογής. **Για λόγους κόστους και πολιτικής αποδοχής, είναι σημαντικό να θεσπιστεί σταδιακά η τιμολόγηση του νερού, συνεκτιμώντας τις οικονομικές**

---

19 Το μεταβλητό αυτό στοιχείο μπορεί να κυμαίνεται ανάλογα με τον τόπο και την εποχή, ώστε να απηχεί τις τυχόν διαφορές της σπανιότητας του νερού, ή τα προβλήματα εξάντλησης των υδάτινων αποθεμάτων.

20 Ενώ οι βελτιώσεις της αποδοτικότητας της χρήσης του νερού είναι ο συνηθέστερος στόχος των πολιτικών τιμολόγησης, η υπερβολική χρήση νερού στην γεωργία μπορεί ενίοτε να έχει θετικά περιβαλλοντικά αποτελέσματα υπό ορισμένες ειδικές συνθήκες του εδάφους και αλατότητας του νερού. Το γεγονός αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη στον καθορισμό πολιτικών τιμολόγησης.

21 Είναι σημαντικό να εξασφαλίζεται η ανάκτηση του χρηματικού κόστους των υπηρεσιών κατά τις περιόδους ξηρασίας, κατά τις οποίες τα αποθέματα είναι συνήθως λιγοστά.

22 Συμπεριλαμβανομένου του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους σε υδάτινους πόρους

23 Π.χ., η αυστηρότερη εφαρμογή οικονομικών και περιβαλλοντικών αρχών στην τιμολόγηση των επιφανειακών υδάτων ενδέχεται να ενθαρρύνει την σημαντική αύξηση της χρήσης υπογείων υδάτων και σε υπερ-απολήψεις.

και περιβαλλοντικές συνιστώσες. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τους χρήστες και τομείς οι οποίοι, με την σημερινή κατάσταση, δεν πληρώνουν το πλήρες χρηματικό κόστος των υπηρεσιών (π.χ. γεωργία) ή που ήδη αντιμετωπίζουν προβλήματα δυνατότητας πληρωμών (π.χ. ορισμένες κοινωνικές ομάδες). Η σταδιακή εφαρμογή θα επιτρέψει στους χρήστες να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες και, ως εκ τούτου, θα μειωθεί στο ελάχιστο η επιβάρυνση των εμπλεκόμενων κατηγοριών. Ενισχύει επίσης την προβλεψιμότητα του συστήματος, τόσο για τους χρήστες, όσο και για τους προμηθευτές.

Ο καθορισμός τεχνητά χαμηλών τιμών για λόγους κοινωνικής πολιτικής και λόγω αδυναμίας πληρωμής εκ μέρους ορισμένων πληθυσμιακών ομάδων χαμηλού εισοδήματος, αποτελεί ακατάλληλο εργαλείο επίτευξης στόχων ισότητας. Η εν λόγω μορφή επιχορήγησης ενθαρρύνει την αναποτελεσματική χρήση και τη ρύπανση. **Σε περίπτωση που η χρήση του νερού δεν είναι αειφόρος, οι κοινωνικού χαρακτήρα προβληματισμοί δεν πρέπει να αποτελούν τον κύριο στόχο των πολιτικών τιμολόγησης του νερού, χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει ότι δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στη χάραξη νέων πολιτικών τιμολόγησης.** Εξάλλου, οι κοινωνικές ανησυχίες αντιμετωπίζονται καλύτερα μέσω συνοδευτικών κοινωνικών μέτρων.

Για ορισμένους τομείς και χρήστες είναι δυνατή η εισήγηση ειδικών συστημάτων τιμολόγησης, όπως είναι η τιμολόγηση τύπου «*rising block*», η οποία συνδυάζει στόχους αποδεκτού κόστους και οικονομικής αποδοτικότητας, π.χ. τον συνδυασμό μιας δωρεάν εφ άπαξ βασικής ποσότητας νερού και υψηλών μοναδιαίων τιμών, ως κινήτρου για τον περιορισμό των σπαταλούμενων ποσοτήτων νερού ή των ποσοτήτων που χρησιμοποιούνται για δευτερεύουσας σημασίας σκοπούς, συγκρατώντας, ωστόσο, τα εδάφη στα επίπεδα που είναι αναγκαία για τη χρηματοδότηση των σχετικών με το νερό υπηρεσιών. **Χρειάζεται ωστόσο σαφής ex-ante και ex-post εκτίμηση των κοινωνικών επιπτώσεων και των συνεπειών στην οικιακή ζήτηση νερού από τις εν λόγω πολιτικές τιμολόγησης, ώστε να εξασφαλιστεί η δυνατότητα επίτευξης, αλλά και η ίδια η επίτευξη τόσο των κοινωνικών όσο και των περιβαλλοντικών στόχων.**

Γενικά, η εφαρμογή οικονομικών και περιβαλλοντικών αρχών στις πολιτικές τιμολόγησης, καθώς και το επίπεδο εφαρμογής της αρχής της ανάκτησης του κόστους, είναι φυσικό να παρουσιάζουν διακυμάνσεις ανάλογα με τις εκάστοτε κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες. Σε περιοχές με χαμηλά επίπεδα των βασικών υπηρεσιών ύδρευσης, και όπου η κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη είναι πρωταρχικοί στόχοι (π.χ. αναπτυσσόμενες χώρες, περιοχές των υπό προσχώρησιν χωρών), είναι δυνατόν να απαιτούνται επιχορηγήσεις για τη στήριξη ορισμένων μεγάλων επενδύσεων Και το παρελθόν επενδυτικό κόστος δεν είναι ανακτήσιμο από τους χρήστες. Ωστόσο, η τιμολόγηση του νερού πρέπει να διατηρήσει τον χαρακτήρα της ως κινήτρου και να απηχεί το κόστος της φθοράς και αντικατάστασης της υποδομής, ώστε να εξασφαλίζεται η ανανέωση της υποδομής και, ως εκ τούτου, η βιωσιμότητα των βασικών υπηρεσιών ύδρευσης.

3.3. Οι πολιτικές τιμολόγησης και η χωρική κλίμακα

Με την αυξανόμενη σημασία που αποδίδεται στην λεκάνη απορροής, όπως φαίνεται στην προτεινόμενη οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα, τα ζητήματα κλίμακας έχουν καταστεί σημαντικά στο πλαίσιο των περί υδάτων πολιτικών. Προφανώς, η κλίμακα της λεκάνης απορροής δεν εφαρμόζεται στην εκτίμηση, στη συλλογή και στη χρήση

των εσόδων για την κάλυψη του χρηματικού κόστους. **Η εκτίμηση και η διαχείριση του χρηματικού κόστους γίνεται καλύτερα σε επίπεδο των φορέων παροχής σχετικών με το νερό υπηρεσιών.**

Ωστόσο, η κλίμακα της λεκάνης απορροής (ή οι κλίμακες των υπο-λεκανών απορροής, ανάλογα με τα υπό εξέτασιν περιβαλλοντικά θέματα) αποτελεί την βάση της εκτίμησης του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους σε υδάτινους πόρους, καθώς και των οφελών, δεδομένου ότι αντιπροσωπεύει το επίπεδο στο οποίο επενεργούν οι περιβαλλοντικοί εξωτερικοί παράγοντες. Ενδέχεται η εκτίμηση αυτή να απαιτεί μια νέα οργάνωση ή την ανάθεση του έργου αυτού σε υφιστάμενη οργάνωση – ένα εξαιρετικά ευαίσθητο ζήτημα στην περίπτωση των διαμεθοριακών λεκανών απορροής, για τις οποίες η εκτίμηση του περιβαλλοντικού κόστους και των οικονομικών επιπτώσεων υπόκειται στην έγκριση των ενδιαφερομένων μερών και των διοικήσεων διαφορετικών χωρών.[24]

Για την είσπραξη των περιβαλλοντικών τελών, αρκετά είναι τα επιχειρήματα υπέρ της συγκέντρωσής τους σε έναν ενιαίο «λογαριασμό νερού», ούτως ώστε να μειωθούν οι διοικητικές δαπάνες. Η πρακτική αυτή ακολουθείται ήδη σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ. Αποτέλεσμα τούτου είναι ότι χρειάζονται μεταφορές χρηματικών πόρων μεταξύ του παρόχου σχετικών με το νερό υπηρεσιών, ο οποίος εισπράττει τα τέλη, αφενός, και του οργανισμού που θα εκμεταλλεύεται τα έσοδα που συνιστούν τα περιβαλλοντικά τέλη, προκειμένου να αντιμετωπίσει τα περιβαλλοντικά προβλήματα ή τις ζημιές που υφίστανται οι υδάτινοι πόροι.

Μεταξύ των εναλλακτικών επιλογών για τη χρήση των περιβαλλοντικών τελών και των τελών που εισπράττονται για τους υδάτινους πόρους, περιλαμβάνεται η ένταξή τους στον κεντρικό προϋπολογισμό μιας χώρας ή στον προϋπολογισμό ενός ειδικού περιφερειακού οργανισμού ή ενός οργανισμού υπεύθυνου για μια λεκάνη απορροής, οι οποίοι θα χρησιμοποιήσουν τους εν λόγω χρηματικούς πόρους για δραστηριότητες προστασίας του νερού και ύδρευσης καθώς και βελτίωσης της επεξεργασίας των λυμάτων. Γενικά, ο συνδυασμός υδατικών τελών και επιχορηγήσεων φιλικών προς το περιβάλλον επενδύσεων και πρακτικών, έχει συχνά αποδειχθεί πολύ αποτελεσματικός στην αντιμετώπιση περιβαλλοντικών προβλημάτων[25].

3.4. Ρόλος των χρηστών και των καταναλωτών

Θα χρειαστεί, ίσως, να τροποποιηθεί το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο προκειμένου να στηριχθεί η μετάβαση σε μια τιμολόγηση βασισμένη σε κίνητρα, που να αντανακλά, το περιβαλλοντικό κόστος της χρήσης του νερού. Ειδικότερα, οι καταναλωτές και οι χρήστες πρέπει να συμμετέχουν στις αποφάσεις τις σχετικές με την τιμολόγηση, και να ενημερώνουν σχετικά. **Είναι αναγκαία η υιοθέτηση προσεγγίσεων «εκ των κάτω προς τα άνω» για την τιμολόγηση του νερού, μέσω της δημόσιας συμμετοχής και της διαφάνειας,** για (i) τον καθορισμό των πολιτικών τιμολόγησης του νερού, (ii) την βελτίωση των πιθανοτήτων επιτυχίας της εφαρμογής και (iii) την κοινωνική και πολιτική αποδοχή των πολιτικών αυτών. Η

---

[24] Λόγου χάριν, η απόρριψη ρυπογόνων ουσιών στον ποταμό Ρήνο στη Γαλλία συνεπάγεται ρύπανση και κόστος για όλους τους οικιακούς χρήστες στις κατάντη χώρες. Τότε, απαιτείται ανάλυση στην κλίμακα της λεκάνης απορροής του Ρήνου προκειμένου να υπολογιστεί το επακόλουθο περιβαλλοντικό κόστος και το κόστος σε πόρους.

[25] Επίσης, διευκολύνουν την εκ μέρους των χρηστών αποδοχή νέων συστημάτων επιβολής τελών.

συνεννόηση με τα ενδιαφερόμενα μέρη επιτρέπει στους παρόχους σχετικών με το νερό υπηρεσιών να ενημερώνονται για τις ενδεχόμενες επιπτώσεις των μεταβολών των τιμών και για τον αποτελεσματικότερο δυνατό σχεδιασμό των υπηρεσιών τους.

Η συμμετοχή των χρηστών και των ενδιαφερομένων μερών μπορεί να λαμβάνει διάφορες μορφές (βλ. πίνακα αριθ. 2). Οι στόχοι των ενώσεων χρηστών που συμμετέχουν στην ανάπτυξη πολιτικών τιμολόγησης θα διαφέρουν, ανάλογα με τους χρήστες που εκπροσωπούν. Οι ενώσεις καταναλωτών αποκλειστικά οικιακής χρήσεως νερού και οι ενώσεις αρδευτών ρέπουν προς μία μείωση της τιμής του νερού, σε συνδυασμό με βελτιώσεις της ποιότητας των σχετικών με το νερό παρεχόμενων υπηρεσιών και δεν είναι πιθανόν να ενδιαφερθούν για ευρύτερα περιβαλλοντικά ζητήματα, τα οποία μπορούν να προσεγγιστούν καλύτερα από μη κυβερνητικές περιβαλλοντικές ενώσεις. **Οι ευρείες διαβουλεύσεις των ενδιαφερομένων μερών, με την συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων χρηστών, είναι βασικής σημασίας για την ανάπτυξη και αποδοχή πολιτικών τιμολόγησης με σαφείς περιβαλλοντικούς στόχους**.

Πίνακας αριθ. 2: Συμμετοχή των χρηστών και των ενδιαφερομένων μερών στις σχετικές με το νερό πολιτικές

Η εν λόγω συμμετοχή μπορεί να λάβει περισσότερες της μιας μορφές. Στη Γαλλία, όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη εκπροσωπούνται στις *Comités de Bassin* (επιτροπές λεκάνης απορροής) όπου συζητούνται τα μελλοντικά επίπεδα των τελών ρύπανσης και απολήψεων για διάφορους τομείς. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, περιφερειακές επιτροπές παροχής υπηρεσιών προς τον καταναλωτή εξασφαλίζουν την συμμετοχή των καταναλωτών στην διαμόρφωση των πολιτικών τιμολόγησης του νερού όσον αφορά τις παρεχόμενες από τα δίκτυα ύδρευσης υπηρεσίες. Σε ορισμένες χώρες, γενικές ενώσεις καταναλωτών συμμετέχουν στον καθορισμό των τιμών του νερού ή στην ευαισθητοποίηση του κοινού στα περιβαλλοντικά προβλήματα που συνδέονται με τις τρέχουσες χρήσεις του νερού. Ωστόσο, η συμμετοχή τους σε συζητήσεις για την σχετική με το νερό πολιτική είναι συχνά αποσπασματική.

Λόγω της – σχεδόν – μονοπωλιακής θέσης που κατέχουν οι περισσότεροι προμηθευτές νερού (δημόσιοι ή ιδιωτικοί), είναι αναγκαίος ο έλεγχος των τιμών του νερού που χρεώνονται στους καταναλωτές προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι οι τιμές αντανακλούν καταλλήλως το υφιστάμενο χρηματικό κόστος και δεν υποκρύπτουν μια κάποια αναποτελεσματικότητα. Έχουν ήδη εγκατασταθεί σε κράτη μέλη μηχανισμοί ελέγχου των τιμών[26]. Ωστόσο, οι εν λόγω μηχανισμοί ελέγχου επικεντρώνονται κυρίως στην πτυχή «χρηματικό κόστος» των τιμών του νερού. **Πρέπει εξάλλου να εξασφαλιστεί ότι τα έσοδα από την ανάκτηση του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους σε υδάτινους πόρους χρησιμοποιούνται, όντως, αποδοτικά στο πλαίσιο της δέσμευσης χρηματικών πόρων**.

[26] Λόγου χάριν, ένας ex-ante υποχρεωτικός έλεγχος διενεργείται από τον OFWAT στο ΗΒ, ενώ ένας έλεγχος ex-post διενεργείται αιτήσει των καταναλωτών, στη Γερμανία. Αξίζει επίσης να σημειωθούν και οι πρόσφατες προσπάθειες εισαγωγής του ανταγωνισμού μεταξύ των ιδιωτικών υδροδιανομέων στο ΗΒ, προκειμένου να βελτιωθεί η αποδοτικότητα των υπηρεσιών ύδρευσης και να περιοριστεί η αύξηση των τιμών για τους καταναλωτές.

3.5. Επικοινωνία και ενημέρωση

Η πολιτική τιμολόγησης του νερού πρέπει να είναι διαφανής και ευνόητη, ούτως ώστε να εκπληρώνει στο ακέραιο τον παρακινητικό ρόλο της. Ως εκ τούτου, η επικοινωνία και η ενημέρωση αποτελούν βασικά στοιχεία των πολιτικών τιμολόγησης. Είναι αναγκαίο να εξηγείται στους καταναλωτές και στους χρήστες ο τρόπος διαμόρφωσης των τιμών του νερού και των λογαριασμών του νερού (βλ. πίνακα 3) ούτως ώστε να αιτιολογούνται οι τροποποιήσεις στις δομές και στα επίπεδα τιμών του νερού και να συνδέεται η γενική περιβαλλοντική ευαισθησία με τις τιμές και την κατανάλωση.

Πίνακας 3. Η παρακολούθηση των τιμών του νερού στη λεκάνη Artois-Picardie (Γαλλία)

Από το 1994, ο οργανισμός υδάτων της λεκάνης Artois Picardie, ανέλαβε την διενέργεια μιας ετήσιας επισκόπησης των τιμών και του κόστους – που συνεπάγονται για τις τοπικές αρχές – των υπηρεσιών των σχετικών με την ύδρευση και την αποχέτευση. Τα αποτελέσματα των ερευνών αυτών αποστέλλονται στις τοπικές αρχές. Οι πληροφορίες που απορρέουν από επακόλουθες μελέτες χρησιμοποιούνται για την παρακολούθηση των διαμορφούμενων τάσεων στο κόστος και στις τιμές. Από το 1997, η εν λόγω έρευνα συμπληρώνεται από δημοσκοπήσεις, με σκοπό να διερευνηθεί η στάση των οικιακών χρηστών έναντι των παρεχόμενων υδατικών υπηρεσιών (ποιότητα, τιμή, κ.λπ.). Οι πληροφορίες αυτές διαχέονται ευρέως στους καταναλωτές και στις τοπικές αρχές. Από τις δημοσκοπήσεις προκύπτει ότι χρειάζεται περισσότερη ενημέρωση σχετικά με τον κύκλο του νερού, εάν πρόκειται οι αυξήσεις τιμών να γίνουν κατανοητές και αποδεκτές από τους καταναλωτές.

Επίσης, οι καταναλωτές και τα ενδιαφερόμενα μέρη πρέπει να είναι καλύτερα ενημερωμένα για την λειτουργία του κύκλου του νερού και για τον τρόπο με τον οποίο η χρήση του επηρεάζει αρνητικά το περιβάλλον και άλλες, ανταγωνιστικές, χρήσεις. Είναι αναγκαίο να καταρτιστούν εξειδικευμένα ενημερωτικά προγράμματα για τις διάφορες ηλικιακές ομάδες.

Η θέσπιση της συγκριτικής αξιολόγησης του κόστους και των τιμών των σχετικών με το νερό υπηρεσιών (Benchmarking), σε επίπεδο υδροπρομηθευτή, λεκάνης απορροής ή χώρας[27], αποτελεί ένα άλλο καίριο στοιχείο μιας πολιτικής επικοινωνίας που στηρίζει τους καταναλωτές και τους υπεύθυνους για τη λήψη αποφάσεων στην εκ μέρους τους αξιολόγηση της ποιότητας και της αποδοτικότητας – από πλευράς κόστους – των σχετικών με το νερό παρεχόμενων υπηρεσιών. Η συγκριτική αξιολόγηση επιδόσεων επιτρέπει την σύγκριση και βελτίωση των ορισμών και των μεθόδων υπολογισμού για την εκτίμηση ορισμένων μεταβλητών, όπως είναι το κόστος ή οι τιμές. Σε μονοπωλιακές καταστάσεις, όπου είναι αδύνατον να γίνει επιλογή μεταξύ σειράς παρόχων υπηρεσιών σχετικών με το νερό, η θέσπιση συγκριτικής αξιολόγησης και μια σύγκριση των επιδόσεων των προμηθευτών ενδέχεται να τους παρακινήσουν να βελτιώσουν την αποδοτικότητα και ποιότητα των υπηρεσιών τους και να μειώσουν το κόστος και τις τιμές.

[27] Η Eurostat προγραμμάτισε πρότυπες μελέτες για την εκτίμηση των υφιστάμενων επιπέδων κόστους και τιμών σε ορισμένα κράτη μέλη. Μέχρι στιγμής, ανελήφθησαν πρότυπες μελέτες δε δύο χώρες, στο Λουξεμβούργο και στην Ισπανία.

Ωστόσο, οι τρέχουσες πρακτικές συγκριτικής αξιολόγησης των σχετικών με το νερό υπηρεσιών δεν επιτρέπουν την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων τρεχουσών πρακτικών στο περιβάλλον. Οι πρακτικές αυτές πρέπει να προσαρμοστούν ώστε να αντανακλούν γενικότερες περιβαλλοντικές ανησυχίες.

3.6. Η ενσωμάτωση της τιμολόγησης του νερού στα σχέδια διαχείρισης των λεκανών απορροής

Οι πρόσφατες εξελίξεις στις πολιτικές υδάτων στην ΕΕ (π.χ. προτεινόμενη οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα), καθώς και σε άλλες χώρες, υπογραμμίζουν την σημασία των σχεδίων διαχείρισης των λεκανών απορροής για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων[28]. **Η τιμολόγηση του νερού αποτελεί βασικό εργαλείο του σχεδιασμού διαχείρισης των λεκανών απορροής για την επίτευξη των οικονομικών και περιβαλλοντικών στόχων κατά τρόπο οικονομικά αποδοτικό.**

Ωστόσο, η τιμολόγηση του νερού πρέπει να συνοδεύεται και από άλλα μέτρα αντιμετώπισης των προβλημάτων που αφορούν τόσο την ποσότητα, όσο και την ποιότητα του νερού. (βλ. πίνακα 4). Το ζητούμενο είναι ο καθορισμός ενός συνόλου μέτρων που θα εξασφαλίζουν ταυτοχρόνως το εφικτό και την επίτευξη οικονομικών, περιβαλλοντικών και άλλων στόχων, όπως η οικονομική βιωσιμότητα, η ισοτιμία ή τα λογικά επίπεδα τιμών.

Πίνακας 4. Η τιμολόγηση του νερού, τα σχέδια διαχείρισης των λεκανών απορροής και η οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα

Θα καταρτιστούν σχέδια διαχείρισης για κάθε λεκάνη απορροής, καθώς και πρόγραμμα μέτρων για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της οδηγίας πλαισίου για τα ύδατα. Στο πρόγραμμα αυτό θα περιλαμβάνονται: (i) τα βασικά μέτρα (συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων των εκπομπών και των απολήψεων) που απαιτούνται για την εφαρμογή της κοινοτικής, εθνικής ή τοπικής νομοθεσίας (ii) πολιτικές τιμολόγησης του νερού στις οποίες συνεκτιμούνται καλύτερα οι περιβαλλοντικές συνιστώσες και (iii) συμπληρωματικά μέτρα, όπως νέα νομοθετικά και εκούσια μέσα, κώδικες ορθής πρακτικής, μέτρα επαναχρησιμοποίησης και έργα εκπαίδευσης, έρευνας και επίδειξης.

Η ανάκτηση του περιβαλλοντικού κόστους δεν είναι πάντοτε αυτονόητη, λόγω των τοπικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων στα σημεία απολήψεων ή απορρίψεων. Προκειμένου να επιτευχθούν περιβαλλοντικοί στόχοι μέσω της τιμολόγησης και μόνον, θα απαιτεί ίσως ο καθορισμός διαφορετικών τιμών για κάθε σημείο απόληψης. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ενδέχεται να είναι καταλληλότερος ο συνδυασμός τοπικών κανονιστικών μέσων (π.χ. άδειες για απολήψεις και απορρίψεις) με οικονομικά μέσα. Ωστόσο, η επιβολή τελών πρέπει να καλύπτει τουλάχιστον το κόστος μιας αποτελεσματικής παρακολούθησης και κανονιστικής ρύθμισης, ενώ κάθε τυχόν πρόσθετα έσοδα από την επιβολή τελών πρέπει να δεσμεύονται για περιβαλλοντικώς ωφέλιμα έργα (π.χ. αποκατάσταση υγροβιότοπων).

Στην περίπτωση της (διάχυτης ρύπανσης γεωργικής προέλευσης, το επίπεδο στο οποίο τα τέλη για την ρύπανση υπολογίζονται και καθορίζονται, είναι βασικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα τους. Μια τιμή που συναρτάται με την μέση

[28] Συνολικά, τα σχέδια διαχείρισης των λεκανών απορροής αποβλέπουν στον καθορισμό μέτρων για την επίτευξη σαφώς καθορισμένων στόχων κατά τον πλέον – οικονομικά – αποδοτικό τρόπο.

ρύπανση σε επίπεδο λεκάνης απορροής, ενδέχεται, να μην αποφέρει σημαντική μείωση της ρύπανσης, λόγω της ποικιλίας των γεωργικών πρακτικών και της απουσίας άμεσου κινήτρου (μείωση της τιμής) για όσους συμμετέχουν σε σχήματα περιορισμού της ρύπανσης. Αντιθέτως, οι τιμές που συνδέονται εξατομικευμένα με την παραγόμενη από κάθε γεωργό ρύπανση, ενδέχεται να είναι αποτελεσματικότερες. Ωστόσο, το κόστος της συλλογής δεδομένων σχετικών με την ρύπανση προκειμένου να υπολογιστούν οι εξατομικευμένες τιμές ενδέχεται να υπερκαλύπτει το όφελος από την μείωση των επιπέδων της ρύπανσης.

3.7. Η τιμολόγηση του νερού και άλλες πρωτοβουλίες πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο συντονισμός και η συνέργεια μεταξύ της τιμολόγησης του νερού και άλλων τομέων δραστηριοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν βασικά στοιχεία της οικονομικής και περιβαλλοντικής αποδοτικότητας. Είναι σαφές ότι πολλοί είναι οι τομείς που διαδραματίζουν εν προκειμένω σημαντικό ρόλο.

3.7.1. Γεωργικές πολιτικές

Μέσω της επίδρασής τους στην παραγωγή και στην οικονομική ανάπτυξη, οι τομεακές πολιτικές επηρεάζουν, άμεσα ή έμμεσα, την χρήση του νερού. Έτσι, επηρεάζουν την περιβαλλοντική αποδοτικότητα των πολιτικών τιμολόγησης.

Όσον αφορά την άρδευση, οι τρέχουσες τάσεις υπογραμμίζουν σαφέστατα τη σημασία της κοινής γεωργικής πολιτικής στην προαγωγή αρδευόμενων καλλιεργειών, είτε μέσω της στήριξης των τιμών, είτε μέσω απευθείας επιχορηγήσεων προς τις αρδευόμενες καλλιέργειες. Η τάση αυτή είναι ιδιαίτερα ανησυχητική στις περιοχές όπου το νερό δεν αφθονεί και όπου ο ανταγωνισμός μεταξύ των χρήσεων είναι έντονος – όπως είναι ο Νότος της Ευρώπης – πλην όμως το πρόβλημα τίθεται επίσης και σε ορισμένες περιοχές της Βόρειας Ευρώπης[29]. Το σημαντικότερο είναι ότι οι τρέχουσες εμπορικές πολιτικές στον τομέα της γεωργίας δεν ενθαρρύνουν τη βελτίωση της αποδοτικότητας της χρήσης νερού – η οποία παραμένει χαμηλή στη γεωργία, ιδίως στα συστήματα επιφανειακής άρδευσης μεγάλης κλίμακας.

Η τιμολόγηση του νερού μπορεί επίσης να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ενθάρρυνση της καλύτερης χρήσης του νερού στην γεωργία, ούτως ώστε να μειωθεί η πίεση στο περιβάλλον και να απελευθερωθούν πόροι για άλλες, ανταγωνιστικές, χρήσεις. Λόγου χάριν, ένας αποτελεσματικός τρόπος για την έναρξη της θέσπισης της τιμολόγησης του νερού στον γεωργικό τομέα θα ήταν ο υπολογισμός, σε κατάλληλη γεωγραφική κλίμακα, μιας ποσόστωσης νερού ανά εκτάριο και ανά εσοδεία, βάσει των βέλτιστων πρακτικών χρήσης του νερού. Οι γεωργοί που θα υπερέβαιναν την εν λόγω ποσόστωση, θα «υφίσταντο» τις συνέπειες ιδιαίτερα υψηλών τιμών του νερού. Μολονότι ένα τέτοιο μέτρο δεν θα συνεπάγετο την εξαφάνιση καλλιεργειών ακατάλληλων για ορισμένες περιοχές από πλευράς απαιτήσεων σε νερό, θα εξασφάλιζε μια ορθολογικότερη χρήση του νερού.

---

[29] Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures - A Challenge for Agriculture (Γεωργία, Περιβάλλον, Αγροτική Ανάπτυξη: Δεδομένα και Αριθμητικά Στοιχεία – Μια Πρόκληση για τη Γεωργία). Ευρωπαϊκή Επιτροπή /Eurostat, 1999.

Η πρόσφατη μεταρρύθμιση της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΚΓΠ) προσφέρει για πρώτη φορά στα κράτη μέλη την ευκαιρία να λάβουν μέτρα για τη χρήση του νερού, δίνοντάς τους την δυνατότητα να συναρτήσουν ορισμένες πληρωμές που απολαύουν οι γεωργοί στο πλαίσιο της ΚΓΠ, με ορισμένους περιβαλλοντικούς όρους[30]. Η Γαλλία έχει ήδη υιοθετήσει τέτοιες προϋποθέσεις συμμόρφωσης, ενώ έχουν επιδείξει ενδιαφέρον και άλλα κράτη μέλη. Οι δυνατότητες που παρέχει το νέο αυτό μέσον είναι όντως πολύ σημαντικές[31]. Ωστόσο, **η αξιοποίηση της δυνατότητας που παρέχει η ΚΓΠ πρέπει να αποτελεί μια συνεχή επιδίωξη, εάν όντως θέλουμε να επιτύχουμε την μέγιστη απόδοση των πολιτικών τιμολόγησης του νερού.** Επίσης, προκειμένου να είναι αποδοτική μια τιμολόγηση του νερού, αυτή δεν πρέπει να υπονομεύεται από πολιτικές γεωργικών τιμών και επιχορηγήσεων για την άρδευση και τις αρδευόμενες καλλιέργειες, που θα είχαν αρνητικές επιπτώσεις στην αειφορία των υδάτινων πόρων.

3.7.2. Οριζόντιες πολιτικές

Μετά την πρόσφατη επανεξέταση των κανονισμών που διέπουν τις διαρθρωτικές πολιτικές και τις πολιτικές συνοχής, ενισχύθηκε το ειδικό βάρος των κύριων περιβαλλοντικών και οικονομικών αρχών. Οι πρόσφατα καταρτισθείσες κατευθυντήριες γραμμές για την αξιοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων και των ταμείων συνοχής, υποδεικνύουν τους τρόπους χρήσης προκειμένου να ενισχυθεί η εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».

Μολονότι οι κατευθυντήριες γραμμές προάγουν την αυστηρότερη εφαρμογή οικονομικών αρχών στα έργα που τυγχάνουν της στήριξης των εν λόγω ταμείων, τα τρέχοντα χρηματοοικονομικά κίνητρα παραμένουν περιορισμένα και η επίδρασή τους δεν αναμένεται να είναι σημαντική. Ωστόσο, η μεταρρύθμιση αποτελεί μια σημαντική αλλαγή νοοτροπίας. **Χρειάζεται περαιτέρω πρόοδος για τα κράτη μέλη και τις υποψήφιες χώρες, ως προς την ενσωμάτωση της συνιστώσας της οικοδομικής αποδοτικότητας και των περιβαλλοντικών αρχών στα συστήματα επιβολής τελών για το νερό προκειμένου να πραγματοποιηθούν επενδύσεις που στηρίζονται από τα διαρθρωτικά ταμεία και το ταμείο συνοχής[32] καθώς και από το Προενταξιακό Διαρθρωτικό Μέσον (ISPA)[33] και από το Ειδικό Πρόγραμμα Ένταξης για τη Γεωργία και την Αγροτική Ανάπτυξη (SAPARD) για τις υποψήφιες για προσχώρηση χώρες[34].** Γενικά, πρέπει να αρθεί σταδιακά κάθε χρηματοδότηση συνοδευόμενη από τιμολόγηση του νερού που δεν ενσωματώνει κίνητρα για την προαγωγή της αποδοτικής χρήσης του νερού. Τα κράτη μέλη καλούνται να δώσουν προτεραιότητα στην αειφόρο χρήση του νερού και στις

---

30 Κανονισμός 1259/1999, άρθρο 3 «Ανάγκες προστασίας του περιβάλλοντος».

31 Με τον κανονισμό 1259/1999, τα κράτη μέλη διαθέτουν ένα μέσον επιβολής της τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Ωστόσο, με την υφιστάμενη περιβαλλοντική νομοθεσία, τα κράτη μέλη θα αντιμετωπίσουν, πιθανότατα, κατά προτεραιότητα, τα προβλήματα ποιότητας και όχι ποσότητας του νερού.

32 Το 1996, οι πόροι συνοχής για τα έργα ύδρευσης και επεξεργασίας των λυμάτων ανέρχονταν σε 848 εκατ. Euro (κατά προσέγγιση, τα δύο τρίτα του συνόλου των κονδυλίων για το περιβάλλον).

33 Για την περίοδο 2000-2006, θα διατεθούν 520 εκατ. Euro για περιβαλλοντικά έργα. Βασικός άξονας των εν λόγω έργων η ύδρευση με πόσιμο νερό και η επεξεργασία των λυμάτων.

34 Όπως αναφέρεται στις νέες κατευθύνσεις για την χρήση των διαρθρωτικών ταμείων και των ταμείων συνοχής για την περίοδο 2000-2006, το ζητούμενο είναι η κατάλληλη συνάρθρωση των κοινωνικών και οικονομικών στόχων με την περιβαλλοντική προστασία. Εκ παραλλήλου, τα συστήματα επιβολής τελών πρέπει να εξασφαλίζουν ότι συγκεντρώνονται επαρκείς χρηματοδοτικοί πόροι για την ανανέωση των υποδομών και για την βιωσιμότητα των, σχετικών με το νερό υπηρεσιών.

επενδύσεις που την στηρίζουν (π.χ. εγκατάσταση μετρητών για διαφορετικές χρήσεις).

3.7.3. Έρευνα και επίδειξη

Το 5ο πρόγραμμα πλαίσιο της ΕΕ για την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη και επίδειξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και ειδικότερα η γενική κοινωνικοοικονομική έρευνα και η βασική δράση της «αειφόρος διαχείριση και ποιότητα του νερού» που προβλέπει την έρευνα όσον αφορά την τιμολόγηση (στον υποτομέα τον αφιερωμένο στις κοινωνικο-οικονομικές πτυχές της αειφόρου χρήσης του νερού), δημιουργεί τις προϋποθέσεις βελτίωσης της γνωστικής βάσης σχετικά με τις πολιτικές τιμολόγησης του νερού και τις επιπτώσεις τους, και στηρίζει την ανάπτυξη μελλοντικών πολιτικών τιμολόγησης του νερού. Ενισχύει την έρευνα όσον αφορά την τιμολόγηση του νερού, η οποία, όπως φαίνεται και από τον πίνακα 5, έτυχε της στήριξης του 4ου προγράμματος πλαισίου.

Πίνακας 5. Τιμολόγηση του νερού και έργο Metron

Στόχος του έργου Metron (ENV4-CT97-0565), το οποίο χρηματοδοτήθηκε από την ΓΔ Έρευνα στο 4ο πρόγραμμα πλαίσιο, είναι *ο καθορισμός και η αξιολόγηση εναλλακτικών πολιτικών και μέσων πολιτικής για την αειφόρο χρήση του νερού σε ευρωπαϊκές μητροπολιτικές περιοχές*. Στο πλαίσιο του έργου εξετάστηκαν οι υφιστάμενες πολιτικές τιμολόγησης του νερού σε μητροπολιτικές περιοχές σε χώρες του ΟΟΣΑ, ανιχνεύθηκαν οι τάσεις που χαρακτηρίζουν τις πολιτικές αυτές και εξετάστηκε η επιτευχθείσα και η απαιτούμενη πρόοδος προς την κατεύθυνση της ενσωμάτωσης των αρχών της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της ισοτιμίας στις πολιτικές τιμολόγησης. Το έργο περιλαμβάνει επίσης την λεπτομερή ανάλυση των πολιτικών τιμολόγησης και του συνδυασμού τους με άλλα μέτρα, π.χ. μέτρα διατήρησης και ενημερωτικές εκστρατείες, για 5 πόλεις.

Ειδικότερα, οι προσπάθειες πρέπει να επικεντρωθούν προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης γνώσεων και μεθοδολογιών για την εκτίμηση του κόστους και των ζημιών στο περιβάλλον, για: (i) το πώς αντιλαμβάνονται πολιτιστικά οι καταναλωτές το νερό, την εκτίμηση της ελαστικότητας σε ορισμένους τομείς (π.χ. γεωργία), (ii) την ανάλυση του δυνητικού ρόλου των πολιτικών τιμολόγησης του νερού στον συνδυασμό της αειφόρου χρήσης του νερού με την τουριστική ανάπτυξη, (iii) την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των υφιστάμενων πολιτικών τιμολόγησης του νερού, (iv) την ανάλυση των δυνατοτήτων για τη χρήση νέων τεχνολογιών πληροφοριών στην αξιολόγηση ειδικών υδατικών/οικονομικών μεταβλητών (π.χ. χρήση δορυφορικών εικόνων για την εκτίμηση της ζήτησης και της χρήσης νερού για αρδευτικούς σκοπούς), (v) την ανάπτυξη και εφαρμογή μεθοδολογιών (π.χ. εκτίμησης κόστους/οφελών) και μέσων για την στήριξη επιλογών όσον αφορά την τιμολόγηση του νερού σε κλίμακα λεκάνης απορροής και (vi) την ανάλυση της φύσης του νερού (π.χ. οικονομικό αγαθό ή θεμελιώδες δικαίωμα) και την κοινωνική αντίληψη των καταναλωτών για το νερό.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, βασικό ζητούμενο παραμένει η εφαρμογή υφιστάμενων αρχών και μεθοδολογιών (π.χ. για την εκτίμηση του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους σε πόρους). Απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες για την εφαρμογή και γενίκευση υφιστάμενων προσεγγίσεων. **Τα πρότυπα προγράμματα που λειτουργούν ως προγράμματα επίδειξης προς τα ενδιαφερόμενα μέρη για την εκτίμηση των πλεονεκτημάτων και του ενδεχόμενου κόστους των νέων πολιτικών τιμολόγησης του νερού καλούνται να διαδραματίσουν καίριας**

σημασίας ρόλο. Τα προγράμματα Life της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προσφέρουν δυνατότητες δοκιμής και επίδειξης του ρόλου που μια αποδοτική τιμολόγηση του νερού μπορεί να διαδραματίσει για την ενίσχυση της αειφορίας των υδάτινων πόρων, όπως καταδεικνύεται στον πίνακα 6.

Πίνακας 6. Ανάδειξη του δυνητικού ρόλου της τιμολόγησης του νερού στα έργα LIFE

Το 1998, η μη κυβερνητική οργάνωση WWF-Spain/ADENA εγκαινίασε, στην κοινότητα Alcobendas, βορείως της Μαδρίτης, έργο για τη μείωση των απολήψεων νερού και για την ενίσχυση της διατήρησης των υδάτινων πόρων. Το εν λόγω έργο, το οποίο στηρίζεται από το πρόγραμμα LIFE της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποβλέπει στο να καταδειχθεί το εφικτό της εφαρμογής μέτρων διαχείρισης της ζήτησης για οικιακές χρήσεις σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Το έργο εμπλέκει σειρά φορέων και περιλαμβάνει ενημερωτικές εκστρατείες για την αύξηση της ευαισθητοποίησης των καταναλωτών σε θέματα σχετικά με το νερό. Το έργο περιλαμβάνει την αξιολόγηση του τρέχοντος συστήματος εφ άπαξ τιμολόγησης κατά φθίνουσα τάξη μεγέθους, το οποίο ενθαρρύνει την υψηλή κατανάλωση και θα προτείνει νέες τιμολογιακές δομές για την προαγωγή της εξοικονόμησης νερού και για την επίτευξη μιας πλήρους ανάκτησης του χρηματικού κόστους.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Λόγω της απουσίας σαφών οικονομικών και περιβαλλοντικών στόχων, οι τρέχουσες πολιτικές τιμολόγησης του νερού δεν εκπέμπουν πάντοτε τα κατάλληλα μηνύματα τους καταναλωτές και στους χρήστες ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η αποδοτική χρήση των υδάτινων πόρων. Μολονότι η ανάγκη ανάκτησης του χρηματικού κόστους μέσω της επιβολής τελών τυγχάνει της γενικής αναγνώρισης, το περιβαλλοντικό κόστος και το κόστος σε υδάτινους πόρους σπανίως λαμβάνεται υπόψη στις πολιτικές τιμολόγησης, ιδίως στην περίπτωση της γεωργίας, που αποτελεί τον μεγαλύτερο καταναλωτή νερού στις χώρες της Νότιας Ευρώπης. Το ίδιο όμως ισχύει και για ορισμένες οικιακές χρήσεις, καθώς και για τον τομέα της βιομηχανίας.

Από την ανάλυση των υφιστάμενων πολιτικών τιμολόγησης του νερού και των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους, αναδύονται τομείς για την ανάπτυξη πολιτικών τιμολόγησης που αντανακλούν καλύτερα τις περιβαλλοντικές ανησυχίες. Ειδικότερα, μια τιμολόγηση που λαμβάνει περισσότερο υπόψη το περιβάλλον, πρέπει να στηρίζεται στους ακόλουθους πυλώνες: αυστηρότερη εφαρμογή της αρχής της ανάκτησης του χρηματικού κόστους με αποτελεσματική στοχοθέτηση βάσει του κόστους και των οφελών της χρήσης του νερού· ευρύτερη εφαρμογή τιμολογιακών δομών που προσφέρουν κίνητρα και προαγωγή της εγκατάστασης μετρητών· εκτίμηση του κύριου περιβαλλοντικού κόστους και, στο μέτρο του δυνατού, συνεκτίμηση του εν λόγω κόστους στον καθορισμό των τιμών· διαφανής διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής στην οποία συμμετέχουν οι χρήστες και οι καταναλωτές· σταδιακή εφαρμογή νέων πολιτικών τιμολόγησης, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί η αποδοχή και σταθερότητά τους.

Η επικείμενη εφαρμογή της οδηγίας πλαισίου για τα ύδατα θα παράσχει το κατάλληλο πλαίσιο και θα προσδώσει την κατάλληλη δυναμική για την αξιοποίηση των στοιχείων που περιέχονται στην παρούσα ανακοίνωση. Καλείται το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να εξετάσει την παρούσα ανακοίνωση και να ενθαρρύνει τις εθνικές και περιφερειακές αρχές προς την κατεύθυνση της εφαρμογής πολιτικών τιμολόγησης του νερού σύμφωνα με τους άξονες του παρόντος εγγράφου, ούτως ώστε να επιτευχθούν οι περιβαλλοντικοί στόχοι της οδηγίας κατά τρόπο οικονομικά αποδοτικό.

Στο μέλλον, οι εθνικές πρωτοβουλίες πρέπει να εξασφαλίζουν ότι η τιμολόγηση του νερού (και η πλήρης κάλυψη του κόστους) δεν θα αποτελούν το μόνο χρησιμοποιούμενο μέσον. Μια στρατηγική βασισμένη στην αειφόρο ζήτηση απαιτεί τον συνδυασμό της τιμολόγησης με άλλα τεχνικά μέσα, όπως π.χ. η προώθηση των συσκευών και πρακτικών εξοικονόμησης νερού, ο περιορισμός των διαρροών στα συστήματα παραγωγής – εφοδιασμού – διανομής ή οι εκστρατείες ενημέρωσης του κοινού – συμπληρωματικά δηλαδή, ως προς την τιμολόγηση του νερού, μέτρα[35]. Πρέπει επίσης να ενισχυθεί η συνοχή μεταξύ των πολιτικών τιμολόγησης του νερού,

---

35 Η εμπορία υδατικών δικαιωμάτων ή αδειών συνιστά ένα ακόμη μέσο διαχείρισης της ζήτησης, που εξετάζεται ολοένα και περισσότερο στον τομέα της διαχείρισης υδάτων, στην Ευρώπη και αλλού. Στην ΕΕ, μόνο η Ισπανία έλαβε σαφή νομοθετικά μέτρα για την θέσπιση τέτοιων μηχανισμών εμπορίας. Σήμερα, επιβάλλεται να εξετασθεί η ενδεχόμενη χρήση τέτοιων μηχανισμών στις μελλοντικές ευρωπαϊκές πολιτικές υδάτων.

των διαρθρωτικών πολιτικών και των πολιτικών συνοχής καθώς και των τομεακών πολιτικών, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα των πολιτικών τιμολόγησης.

Η επικείμενη εφαρμογή της προτεινόμενης Οδηγίας πλαισίου για τα ύδατα θα δημιουργήσει το κατάλληλο πλαίσιο και την δυναμική για την αξιοποίηση των στοιχείων της παρούσας ανακοίνωσης. Καλούνται το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να λάβουν υπό σημείωση και να συζητήσουν την παρούσα ανακοίνωση, καθώς και να ενθαρρύνουν τις εθνικές και περιφερειακές αρχές στην άσκηση πολιτικών τιμολόγησης του νερού με βάση τους άξονες του παρόντος εγγράφου, ούτως ώστε να επιτευχθούν κατά τρόπο οικονομικά αποδοτικό οι περιβαλλοντικοί στόχοι της παρούσας οδηγίας.

Η Επιτροπή καλεί επίσης τα κράτη μέλη να συμμετάσχουν στην χάραξη πρακτικών κατευθυντηρίων γραμμών για την εφαρμογή των άρθρων της προτεινόμενης Οδηγίας πλαισίου για τα ύδατα. Η επεξεργασία των κατευθυντηρίων αυτών γραμμών θα βασιστεί στην εξέταση των τρεχουσών πρακτικών όσον αφορά την διαμόρφωση των πολιτικών τιμολόγησης του νερού στα κράτη μέλη, καθώς και στο αποτέλεσμα των συζητήσεων σχετικά με την παρούσα ανακοίνωση.

Η πληροφόρηση θα αποτελέσει ακρογωνιαίο λίθο της ανάπτυξης και υλοποίησης των κατευθυντηρίων αυτών γραμμών. Η Eurostat και η Επιτροπή θα συνεχίσουν τις προσπάθειές τους για την εκτίμηση της διαθεσιμότητας, στα κράτη μέλη και στις υποψήφιες για προσχώρηση χώρες, στατιστικών σχετικών με το κόστος των σχετικών με το νερό υπηρεσιών και τις τιμές του νερού. Η εκτίμηση αυτή θα συμβάλει στην ανάδειξη έγκυρων και οικονομικά αποδοτικών μεθοδολογιών για την συγκέντρωση πληροφοριών για το κόστος, τα οφέλη και τις τιμές, όπως απαιτεί η προτεινόμενη Οδηγία για τα ύδατα.