



Bruxelles, den 14.11.2012
COM(2012) 672 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Rapport om revision af politikken til bekæmpelse af vandknaphed og tørke

{SWD(2012) 380 final}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Rapport om revision af politikken til bekæmpelse af vandknaphed og tørke

1. INDLEDNING

I løbet af det seneste årti er bekymringerne over tørke og vandknaphed vokset i EU, især hvad angår den ubalance, der vil være på lang sigt mellem vandefterspørgsel og vandtilgængelighed i Europa.

Efter en af de værste tørker i 2003, der berørte mere end 100 mio. mennesker og en tredjedel af EU's område og kostede mindst 8,7 mia. EUR, bad EU's Ministerråd Europa-Kommissionen om at tage hånd om de udfordringer, der er forbundet med vandknaphed og tørke i EU.

Kommissionen svarede på denne henstilling med sin meddelelse om vandknaphed og tørke i Den Europæiske Union¹, som opstiller et vandhierarki, hvor vandefterspørgselsstyring har førsteprioritet, og nye forsyningsmuligheder først bør overvejes, når alle muligheder for opnåelse af vandeffektivitet er udtømt. I meddelelsen blev der fremsat syv indsatsmuligheder for håndtering af vand- og tørkeproblemerne. Hver af disse vil blive vurderet i nedenstående afsnit 3.1.1 – 3.1.7.

Kommissionen har i sine årlige opfølgingsrapporter for 2008, 2009 og 2010 vurderet de fremskridt, der er gjort med hensyn til gennemførelse af ovennævnte indsatsmuligheder. Nærværende rapport er et svar på Rådets anmodning fra 2007 om i 2012 at revidere, hvorvidt man med politikken til bekæmpelse af vandknaphed og tørke har nået målene om at reducere vandknapheden og risikoen for tørke. Rapporten ser endvidere på, hvorvidt foranstaltninger i forbindelse med gennemførelsen af vandrammedirektivet (VRD)² har bidraget til bekæmpelse af vandknaphed og tørke. Denne vurdering er baseret dels på en række undersøgelser³, som er iværksat af Europa-Kommissionen, dels på en vurdering af medlemsstaternes vandområdeplaner, og er en af grundpillerne for udviklingen af strategien for beskyttelse af EU's vandressourcer. Yderligere oplysninger kan findes i vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

2. VANDKNAPHED OG TØRKE I EUROPA

I 2011 og 2012 blev store dele af Syd-, Vest- og endda Nordeuropa ramt af tørke. Tørken i 2011 er blevet beskrevet som den værste i hundrede år med nedbør på blot 40 % af normalen. Adgangen til vand har begge år været væsentligt forringet i foråret, og i store dele af EU blev der indført restriktioner for brug af vand. I løbet af de sidste tredive år er der blevet flere og mere alvorlige tørker. Mellem 1976 og 2006 er antallet af områder og mennesker, der er ramt

¹ KOM(2007) 414 endelig.

² Direktiv 2000/60/EF, EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1.

³ http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/building_blocks.htm

af tørker, steget med næsten 20 %, og de samlede omkostninger ved tørker har nået 100 mia. EUR.

I 2007 havde mindst 11 % af EU's befolkning og 17 % af EU's landområder oplevet vandknaphed, og problemet bliver stadig større. Flere vandløbsoplande bliver nu anset for at lide under vandstress året rundt. I sommermånederne er vandknapheden mest udtalt i Sydeuropa, men den er ved at blive markant i de nordlige vandløbsoplande, herunder også i Det Forenede Kongerige og Tyskland.

Tendensen synes at være vedvarende. En model, som lokaliserer vandløbsoplande med vandknaphed både om sommeren og på årsbasis, viser, at antallet af vandløbsoplande med vandknaphed forventes at stige med op til 50 % i 2030⁴.

Både tørke og vandknaphed kan medføre økonomiske tab for de væsentligste vandforbrugende sektorer og få miljømæssige konsekvenser for biodiversiteten og vandkvaliteten og medføre forringelse og tab af vådområder, jorderosion, jordforringelse og ørkendannelse. Visse virkninger er kortsigtede, hvor forholdene vender hurtigt tilbage til normalen, mens andre virkninger forbliver permanente.

3. POLITIK TIL BEKÆMPELSE AF VANDKNAPHED OG TØRKE I EUROPA

De politiske instrumenter, der blev indført med meddelelsen fra 2007 og vandrammedirektivet, er begge vigtige instrumenter, der skal hjælpe med at vende udviklingen i EU hvad angår vandknaphed og risikoen for tørke. De følgende afsnit viser, i hvilken udstrækning dette er sket til dato, og udpeger manglerne i den nuværende politik til bekæmpelse af vandknaphed og tørke.

3.1. Gennemførelse af indsatsmulighederne fra 2007

3.1.1. Korrekt prissætning for vand

Der er kun sket en begrænset gennemførelse af vandrammedirektivets krav om omkostningsdækning og prissætning med tilskyndelsesvirkning. Vandområdeplanerne indeholder oplysninger om gældende afgifter for vandforsyning, hvor definitionen af vandforsyning ofte ikke stemmer overens med Kommissionens fortolkning heraf, da disse definitioner er begrænset til at omfatte forsyning af drikkevand og håndtering af spildevand og udelukker privat indvinding, beskyttelse mod oversvømming, vandkraft, sejlads m.m.⁵. Selv der, hvor der anvendes en bredere definition af begrebet vandforsyning, er omkostningsdækning endnu ikke normen i alle medlemsstater, og der bliver ofte ikke taget højde for miljømæssige eller ressourcerelaterede omkostninger.

Hvis vandafgiften fastsættes under omkostningsdækningsniveauet, risikerer udskiftningen af drikkevandssystemerne ikke være tilstrækkelig til at mindske vandspildet til et bæredygtigt niveau, og de forhåndenværende midler vil ikke være nok til at nå miljømålene⁶.

⁴ Modellen er udarbejdet i forbindelse med projektet ClimWatAdapt.

⁵ Kommissionen har indledt traktatbrudssager mod otte medlemsstater. Den igangværende evaluering af medlemsstaternes vandområdeplaner viser, at kun 6 ud af de 23 evaluerede medlemsstater har en bred definition af begrebet vandforsyning.

⁶ Vandforsyningsnets ressourceeffektivitet og økonomiske effektivitet. Endelig rapport fra ERM til Europa-Kommissionen, 2012.

Inden for landbruget, som er den største vandforbrugende sektor i EU, bliver driftsudgifterne til vandforsyning kun delvist dækket i 10 medlemsstater og kapitalomkostninger bliver ofte subsidieret. I EU er en væsentlig del af landbrugets vandindvinding ikke prissat, heller ikke i områder, hvor vandressourcerne er presset, og der er ingen finansiel mekanisme, der dækker de miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger ved individuel indvinding, eller som fungerer som incitament til at bruge vand mere effektivt. Måling er en forudsætning for effektiv vandtildeling og prissætning⁷.

3.1.2. Mere effektiv vandtildeling og vandrelateret støtte

Overordnet set har alle medlemsstater indført godkendelsesprocedurer for vandindvinding eller –anvendelse, men procedurerne er vidt forskellige, og ulovlig indvinding er fortsat en betydelig udfordring i dele af Europa. Forbud mod vandanvendelse i perioder med vandknaphed eller tørke er en del af mange medlemsstaters vandtildelingspolitik.

I visse medlemsstater er restriktionerne fastsat i overensstemmelse med et vandbrugerhierarki, hvor miljøet af og til optræder som en særskilt sektor. Indvindingsreglerne er til tider strengere i områder, der lider af permanent vandmangel.

Ordninger med økologisk vandføring⁸ bliver i stigende grad brugt i forbindelse med vandindvinding for at begrænse vandforbruget, fastsætte maksimumgrænser for ændringer i vandområder, bevare en vis biologisk tilstand og hjælpe med at afbøde virkningerne fra tidligere foranstaltninger.

Spanien er det eneste land i Europa, hvor det siden 1999 har været muligt at handle med vandbrugsrettigheder, og siden 2005 er der opstået vandmarkeder med et væld af formelle og uformelle handelsmekanismer. Under Spaniens tørke i 2005-2008 var udvekslingerne på vandmarkedet med til at lette forholdene for de vandløbsoplande, hvor vandknapheden var størst.

Der er sket fremskridt med hensyn til at integrere vandmængdeaspektet i den fælles landbrugspolitik, og bestemmelserne i Kommissionens forslag om, at den fælles landbrugspolitik skal inddrage vandrammedirektivet i krydsoverensstemmelsen og opstille betingelser for brug af midler til udvikling af landdistrikter til vandingsprojekter, er afgørende for, at denne tendens kan fortsætte. Kommissionens forslag for 2014-2020 fastslår, at effektiv vandforsyning og vandefterspørgselsstyring er nøgleaktioner for de investeringer i vandforvaltning, som Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden skal foretage. En meddelelse fra Kommissionen⁹ har desuden mindet medlemsstaterne om behovet for at styrke vandeffektiviteten, når samhørighedspolitikens midler anvendes. Medlemsstaternes anvendelse af EIB-midler til bekæmpelse af vandknaphed og tørke er stadig begrænset.

Det er ikke almindeligt, at man i medlemsstaterne tilpasser arealanvendelsen med det formål at gøre vandressourcerne mindre sårbare, ligesom der udarbejdes uafhængige støtteforanstaltninger og tekniske foranstaltninger i stedet for integrerede planer for anvendelse af land og vand.

⁷ The role of water pricing and water allocation in agriculture. Endelig rapport fra Arcadis m.fl. til Europa-Kommissionen, 2012.

⁸ Den vandføring, der er nødvendig for at bevare de vigtige processer i et sundt flodøkosystem og vandområdets gode økologiske tilstand.

⁹ KOM(2011) 17 endelig.

Medlemsstaterne bruger kun sjældent omkostningseffektivitet og cost-benefit-analyse til at prioritere investeringer med hensyn til vandområdeplanerne; derfor har processen ikke medført en koordineringsmekanisme, der kan fordele finansielle ressourcer til prioriterede emner⁶.

3.1.3. Forbedring af tørkerisikostyring

Der er sket fremskridt i udviklingen af tørkestyringsplaner, men deres gennemførelse og integration med vandområdeplanerne og andre planlægningsdokumenter er stadig begrænset. Nogle af foranstaltningerne i vandområdeplanerne har som mål at mindske vandindvinding fra forskellige sektorer og kan dermed bidrage til at mindske risikoen for tørke. De er imidlertid mest fokuseret på vandknaphed.

Prototypen på det europæiske tørkeobservatorium er blevet videreudviklet og der er kommet interoperabilitetsaftaler på plads ledsaget af etablering af vigtige datacentre på europæisk, regionalt og lokalt niveau. Foreløbigt er EU-tørkeindikatorer nu tilgængelige for nedbør, jordfugtighed og vegetationens reaktion, ligesom der findes en kombineret tørkeindikator, som er målrettet tørke i landbruget. Der kræves yderligere udvikling for at teste og forbedre rækken af indikatorer, indsamle flere data fra nationalt niveau og fra vandløbsoplandene, teste og indføre mellem- og langsigtede tørkeudsigter og udføre analyser af farer og risici.

Det er sket begrænsede fremskridt med hensyn til brug af EU's solidaritetsfond i tørkeområder. Den finansielle mekanisme er kun blevet anvendt én gang i forbindelse med tørken på Cypern i 2008. Gennemførelsesbestemmelserne bliver p.t. revideret.

3.1.4. Overvejelse af supplerende vandforsyningsinfrastrukturer

I visse medlemsstater er der udviklet supplerende vandforsyningsinfrastrukturer, før det fulde potentiale for vandbesparelsesforanstaltninger er blevet udnyttet, hvilket strider mod vandhierarkiet. Medlemsstaterne har ikke foretaget systematiske overvejelser af de mulige miljøkonsekvenser ved de nye planer om vandforsyningsinfrastrukturer.

Det forudses i 30 % af de gennemgåede vandområdeplaner, at udvikling og opgradering af reservoirer og andre vandinfrastrukturer vil øge vandressourcerne og reducere de socioøkonomiske konsekvenser ved nedsat vandtilgængelighed.

25 % af vandområdeplanerne indeholder udvikling eller opgradering af vandoverførselsprogrammer – dog med forskellige grader af relevans. 50 % omfatter genbrug af spildevand, mens 30 % af planerne omfatter kunstig tilførsel af overfladevand til grundvand og opsamling af regnvand.

Udvikling eller opgradering af afsaltningsanlæg indgår kun i få vandområdeplaner, men er yderst vigtig for vandløbsoplandene i Sydeuropa. Planerne tager ikke altid tilstrækkelig højde for afsaltningsens negative virkninger på miljøet.

3.1.5. Tilskyndelse til vandeffektive teknikker og metoder

Selvom landbrug med vanding har opnået væsentlige vandeffektivitetsbesparelser, kan der stadig spares væsentlige mængder vand ved at forbedre vandingsplanerne og modernisere teknologien. Det er dog stadig usikkert, om vandbesparelser på marken også betyder en overordnet besparelse for bedriften og for vandløbsoplandet. I visse tilfælde har en modernisering ført til mere intensiv drift eller udvidelse af det dyrkede areal frem for en

reduktion af vandforbruget¹⁰. Der er stadig plads til effektivisering inden for byggeriet, f.eks. med hensyn til økologisk design af vandhaner og brusehoveder.

I EU er der store forskelle, når det kommer til drikkevandsforsyningssystemernes effektivitet. I nogle tilfælde befinder drikkevandsforsyningssystemer med laveffektiv vandanvendelse (med omfattende lækager) sig på et optimalt økonomisk effektivitetsniveau, hvilket betyder, at yderligere investeringer i lækagereduktion resulterer i øgede offentlige omkostninger, som hverken gavner befolkningen eller miljøet⁶.

Vurderingen af vandområdeplanerne viser, at der ofte ikke er foretaget en tilstrækkelig koordinering med andre fysiske eller socioøkonomiske planer, for eksempelvis planer for arealanvendelse. Denne mangel på koordinering er sammen med manglen på støttende finansieringsplaner en hindring for gennemførelse af vandområdeplanerne som helhed og af de foranstaltninger, som er knyttet til vandknaphed og tørke (herunder foranstaltninger vedrørende effektiv vandanvendelse) i særdeleshed.

3.1.6. Udvikling af en vandsparekultur i Europa

Medlemsstaterne har igangsat en bred vifte af oplysningsaktiviteter, der skal fremme vandbesparelse, mens andre værktøjer såsom prissætning med tilskyndelsesvirkning, finansielle mekanismer for vandbesparelse, økologisk design af vandforbrugende apparater m.m. ikke altid er tilstrækkeligt repræsenteret.

Hvad angår bæredygtigt forbrug er der opstået to hovedtendenser inden for certificering og mærkning af fødevarer- og landbrugsprodukter: programmer, som har fokus information om et produkts vandfodaftryk, og programmer, der opmuntrer til god vandforvaltning. Mærkning med vandfodaftrykket bliver p.t. ikke anbefalet, da de fleste forbrugere ikke har tilstrækkelig viden om, hvordan disse oplysninger skal fortolkes. Der er ligeledes ubesvarede spørgsmål om gennemsigtighed og pålidelighed med hensyn til de data, der ligger til grund for fodaftrykket, og om dets manglende fokus på virkningerne af det vand, der anvendes¹¹.

Det europæiske vandpartnerskab (EWP) har udarbejdet programmet European Water Stewardship (EWS) med det formål at fremme effektiv praksis blandt de største vandforbrugere. Certificeringskriterier er tæt forbundet med vandrammedirektivets hovedkrav, og EWS kan derfor blive et vigtigt værktøj til at optimere vandforvaltningen i vandløbsopområderne.

3.1.7. Forbedring af videngrundlag og dataindsamling

Der findes endnu ingen langtidsdækkende data om vandmængder på EU-niveau, derfor er det stadig en udfordring at foretage en grundlæggende identifikation af de vandløbsopområder, der er ramt af vandknaphed. Ensrettede oplysninger om tilstand og belastning, virkninger og effektivitet af håndteringen af vandknaphed og tørke skal stadig forbedres.

Der er sket fremskridt med hensyn til anvendelsen af fælles indikatorer for vandknaphed og tørke inden for rammerne af den fælles gennemførelsesstrategi for vandrammedirektivet. Indtil videre er der enighed om tre indikatorer:

- Det standardiserede nedbørsindeks, som måler meteorologisk tørke

¹⁰ Water saving potential in agriculture in Europe. Endelig rapport fra Bio Intelligence Service til Europa-Kommissionen, 2012.

¹¹ Water footprinting and product labelling, Final Report from RPA to the European Commission, 2011.

- Andelen af absorberet fotosyntetisk aktiv stråling (fAPAR), som måler tørkens konsekvenser for vegetationen
- Vandudnyttelsesindeks plus (The Water Exploitation Index Plus, WEI+), som måler presset på vandressourcerne fra vandindvinding.

Disse indikatorer kan beregnes ud fra informationer, som enten allerede er tilgængelige eller under udarbejdelse (f.eks. den fysiske vandbalance, som udarbejdes af Det Europæiske Miljøagentur).

Forskning i vandknaphed og effektiv vandanvendelse er spredt over det sjette og det syvende rammeprogram, og det kræver en større indsats at skabe synergi mellem medlemsstaternes forskningsaktiviteter bl.a. hvad angår vandbesparelse og –effektivitet, og sikre koordinering med politiske behov. Dette er gradvist blevet integreret i projekter, som er lanceret for nylig.

3.2. Integration af vandknapheds- og tørkeforanstaltninger i vandområdeplanerne

For alle de lande, der har indsendt deres vandområdeplaner (dvs. undtagen Portugal og Grækenland samt dele af Spanien og Belgien)¹², er der foretaget en undersøgelse af, hvordan vandknaphed og tørke håndteres i vandområdeplanerne.

Overalt i EU betragtes vandknaphed og tørke som vigtige emner. Der rapporteres om vandknaphed i hele Middelhavsområdet og i visse dele af Central-, Øst- og Nordeuropa. I 41 % af vandområdeplanerne betragtes vandknaphed ikke som et relevant problem. Der rapporteres om tørke i en lang række vandområdedistrikter i Europa, men i 40 % af vandområdeplanerne betragtes tørke ikke som relevant.

Analysen af vandmængdeaspektet er ikke tilstrækkeligt underbygget i mange vandområdeplaner. De kvantitative data er utilstrækkelige, og der er ofte ikke en klar skelnen mellem vandknaphed og tørke. Der er kun opstillet scenarier for vandefterspørgsel i 35 % og scenarier for vandtilgængelighed i mindre end 25 % af vandområdeplanerne. I 80 % af planerne bliver der ikke foretaget en vurdering af dataenes usikkerhed, og i 90 % af planerne angives der ingen finansieringskilder til gennemførelse af de pågældende foranstaltninger.

45 % af vandområdeplanerne omfatter foranstaltninger, der ved at styrke økosystemernes modstandsdygtighed vil sikre opnåelse af vandrammedirektivets mål. Det er kun få vandområder, som er truet af vandknaphed, hvor ny udvikling inden for vandforbrug er højt prioriteret i vandområdeplanerne.

Andre sektorpolitikkers indflydelse på begrænsning af vandknaphed og afbødning af virkningerne af tørke er ikke tilstrækkeligt omfattet af planerne: det er kun i 12 % af tilfældene, at de forskellige sektors pres på vandressourcerne bliver klarlagt.

Med hensyn til internationale vandløbsoplande er vandmængderne stadig ikke håndteret på en måde, som kan reducere risikoen for konflikter og bidrage til opnåelse af vandområdeplanernes mål. Kun 5 % af de gennemgåede internationale vandområdeplaner indeholder koordinerede foranstaltninger for hele det internationale vandløbsopland til håndtering af problemerne med vandknaphed og tørke.

¹² Rapporten kan som konsekvens heraf undervurdere EU's udfordringer med hensyn til vandknaphed og tørke.

3.3. Mangler i den nuværende vandknapheds- og tørkepolitik

Ovenstående vurdering viser en række indbyrdes forbundne mangler i politikken til bekæmpelse af vandknaphed og tørke i Europa. Der er tale om:

- **Konceptuelle mangler:** Der mangler stadig en forståelse af årsagssammenhængen mellem drivkræfter, belastning, tilstand og virkninger, som vil kunne hjælpe med at identificere de mest omkostningseffektive foranstaltninger til håndtering af vandknaphed og tørke. Vandknaphed og tørke bliver ofte ikke adskilt, og de indikatorer, der skal påvise de to fænomener, har hidtil været utilstrækkelige. De nyligt aftalte indikatorer skal beregnes for hele EU inden for en passende geografisk og tidsmæssig ramme. Dette fordrer en sammenhængende datamængde på EU-niveau
- **Manglende oplysninger:** Vandområdeplanerne indeholder begrænsede data om den nuværende og kommende vandefterspørgsel og om foranstaltninger til håndtering af vandknaphed og tørke, finansieringsmuligheder og deres forventede virkning på vandknaphed og tørke. Manglen på ordentlige oplysninger besværliggør en korrekt vurdering af foranstaltningernes effektivitet og socioøkonomiske konsekvenser
- **Mangler inden for politik, forvaltning og gennemførelse:** De fleste støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne foreslår til håndtering af vandknaphed og tørke, handler generelt om belastning, tilstand og virkninger, og prioriterer foranstaltninger, der øger vandforsyningen. Kun få vandområdeplaner foreslår foranstaltninger, som er målrettet de væsentligste drivkræfter bag vandknapheden og tørken, eller gennemførelse af ledsageforanstaltninger såsom måling, prissætning/støtte og begrænsning af vandforbruget. Det er uklart, hvem der har ansvaret, og hvem der skal finansiere de foreslåede foranstaltninger. En hensigtsmæssig koordinering med andre planlægningsprocesser og de finansielle midler, der er til rådighed, er ikke tilfredsstillende. Endelig er forbindelsen mellem vandknaphed og økologisk vandføring ikke fastlagt.

4. BEDRE FREMTIDIG HÅNDTERING AF SPØRGSMÅLET OM VANDMÆNGDER

Hovedformålet med håndtering af vandknaphed og tørke er at genskabe og bevare vandbalancen i alle europæiske vandløbsoplande, idet der fuldt ud tages højde for vandøkosystemernes behov for vand.

Selvom vandområdeplanernes krav til vandmængder ikke er blevet præciseret for overfladevand¹³, kan god økologisk tilstand ikke opnås i et vandområde, hvor gennemstrømningen er blevet væsentligt ændret pga. eksempelvis overindvinding. Derfor er passende forvaltning af vandmængderne et implicit krav i vandområdeplanerne. Der er opnået en fælles forståelse af vandknaphed og tørke inden for rammerne af den fælles gennemførelsesstrategi. Der bør tages yderligere højde herfor i de næste vandområdeplaner.

Det europæiske innovationspartnerskab om vand¹⁴ kan komme til at spille en afgørende rolle for fremme af udviklingen af innovative løsninger til håndtering af vandmængdeproblematikken, mens det europæiske innovationspartnerskab om landbrugets produktivitet og bæredygtighed¹⁵ vil fokusere på vandforvaltningen på bedriftsplan og hermed

¹³ Mængdekravene er defineret for grundvand.

¹⁴ COM(2012) 216.

¹⁵ COM(2012) 79.

bidrage til en mere effektiv brug af vand inden for landbruget. Derudover er en række værktøjer vigtige for at forbedre forvaltningen af vandmængder i de næste vandområdeplaner. De vigtigste er fremhævet i det følgende:

4.1. Definition og gennemførelse af økologisk vandføring

For at løse problemerne med vandknaphed og tørke effektivt og for at leve op til vandrammedirektivets krav om god økologisk tilstand er det afgørende, at der etableres og vedligeholdes økologisk vandføring i alle europæiske vandområder, hvilket også vil medføre væsentlige sidegevinster for energibesparelser, modvirkning af klimaforandringer og klimatilpasning, natur og biodiversitet. Det er nødvendigt med en tilpasning af den nuværende vandfordeling for at tage hensyn til de vandafhængige økosystemers økologiske behov. Hvis vandfordelingen afspejler den økologiske vandførings behov, vil det være muligt at forhindre eller modvirke konsekvenserne af vandknaphed og tørke.

4.2. Definition og gennemførelse af målene for vandeffektivitet

Vandområdeplanerne bør indeholde kvantitative data om vandefterspørgsel og – tilgængelighed, herunder bedre beregninger af forventet vandtilgængelighed og vandforbrug. Oplysningerne skal være mere gennemsigtige og afdække usikkerheder, tidsrammer og kilder. I tørkeramte områder bør tørkeusikkerheder og variationer i f.eks. vandtilgængeligheden være en del af vandområdeplanernes grundlag i stedet for at blive fortolket som uventede ekstreme klimaforhold.

Der er stadig et stort potentiale for vandeffektivitetsforanstaltninger i alle de primære vandforbrugende sektorer: landbrug, industri, distributionsnet, byggeri og energiproduktion. Vandbesparelspotentialet afhænger dog af den specifikke sammenhæng, og det er de lokale interessenter, der er bedst til at opstille målene, da de har den fornødne viden om de forskellige vandforbrugende sektorer og det hydrologiske kredsløbs komponenter. De vil endvidere kunne sikre, at målene er sammenhængende, og at effektivitetsforanstaltninger bliver gennemført der, hvor de socioøkonomiske omkostninger er lavest.

4.3. Fremme af økonomiske incitamenter til effektivt vandforbrug

Ordentlig gennemførelse af vandrammedirektivets artikel 9 er afgørende for at tackle problemerne med vandknaphed og tørke. Det er nødvendigt at udvide de nuværende økonomiske instrumenters anvendelsesområde for at sikre, at de fungerer som incitament for bæredygtig vandindvinding og -anvendelse: der hvor der p.t. endnu ikke findes takster, skal disse indføres, og takster, som er baseret på vandforbrug, skal fremmes. Derudover skal afgifter og skatter på indvinding spille en større rolle, så miljø- og ressourceomkostninger bliver indregnet i vandbrugernes beslutninger.

Når de økonomiske instrumenter i højere grad afspejler vandets økonomiske værdi, skabes der et større incitament for leverandørerne af forsyningspligtigheden til at investere yderligere i lækageovervågning, hvilket bidrager til fuld dækning af omkostningerne og til langsigtet bæredygtighed og effektive forsyningspligtigheder. Derudover vil øremærkning af finansielle indtægter til foranstaltninger i forbindelse med vandknaphed og tørke også bidrage til at nå målene på området.

Etablering af markeds- og handelsmekanismer for miljøet med et fastlagt loft er et redskab, som muliggør betaling for økosystemydelser og dermed opnåelse af en holdbar balance for vandløbsoplande med underskud. Øvrige fordele omfatter midlertidig eller permanent

omfordeling af rettighederne til vandforbrug mellem økonomiske brugere, som kan skabe yderligere økonomiske fordele

4.4. Tilpasning af arealanvendelsen til vandknaphed

Grundlaget for bæredygtighed på lang sigt er overensstemmelse mellem den nye økonomiske udvikling og vandtilgængeligheden, og det er nødvendigt med et særligt fokus på arealanvendelse. Dette understreger endnu engang behovet for at integrere vandområdeplanerne og andre økonomiske og fysiske planlægningsprocesser.

For at sikre, at det sker, skal vandområdeplanerne koordineres med andre fysiske og socioøkonomiske planer forud for vedtagelsen, og de finansielle midler til gennemførelsen skal fastlægges. Dermed vil der blive taget ordentligt hensyn til foranstaltningernes omkostninger og udbytte, og vandrammedirektivets princip om omkostningseffektivitet vil blive anvendt til at nå vandområdeplanernes mål med så lave omkostninger som muligt.

4.5. Forbedring af tørkestyring i Europa

En videreudvikling af det europæiske tørkeobservatorium, så det kan fungere som et tidligt varslingsystem, vil være et nødvendigt værktøj for medlemsstaterne og de økonomiske operatører, så de kan handle så hurtigt som muligt og forberede sig på kommende tørker. Derudover bør Den Europæiske Unions Solidaritetsfonds midler tilpasses i tilfælde af nødsituationer, så de tørkeskader, der ikke kan undgås, bliver udbredt.

Der er behov for en øget indsats for at udvikle og gennemføre en samlet mængde foranstaltninger til håndtering af tørke i vandløbsoplandene inden for vandrammedirektivets planlægningsproces. Udviklingen inden for arealanvendelse bør være forligelig med vandområdets vandtilgængelighed og også med dets variationer. Her kan grønne infrastrukturer såsom tilbageholdelsesforanstaltninger spille en meget vigtig rolle.

Ydermere bør man anvende alternative, miljøskånsomme vandforsyningsløsninger som eksempelvis genanvendelse af vand.

4.6. Større modstandsdygtighed over for klimaforandringer

Det forventes, at klimaforandringer vil forværre den belastning, vand allerede er udsat for, idet nedbørsændringer kombineret med stigende temperaturer vil medføre betydelige ændringer i vandkvaliteten og vandtilgængeligheden. Der bør inkluderes en række tilpasningsforanstaltninger i politikken til bekæmpelse af vandknaphed og tørke.

5. KONKLUSION

Det overordnede mål med politikken til bekæmpelse af vandknaphed og tørke - nemlig at vende udviklingen - er ikke nået, til trods for, at der er sket fremskridt med hensyn til gennemførelse af de syv politikinstrumenter, som blev beskrevet i Kommissionens meddelelse fra 2007¹.

Medlemsstaterne har i en vis udstrækning betragtet politikken til bekæmpelse af vandknaphed og tørke som enkeltstående. Det er altafgørende, at der bliver øget fokus på vandmængdeaspektet i gennemførelsen af vandrammedirektivet, hvilket skal sikres i den

næste gennemførelsesfase, sideløbende med at vandmængdeaspektet skal integreres i sektorpolitikkerne.

Størstedelen af de foranstaltninger, der anvendes af medlemsstaterne, har fokus på vandets belastning, tilstand og reaktion, og kun få mod de væsentligste drivkræfter.

Der bliver redegjort for de påviste mangler i politikken og de konkrete muligheder for håndtering heraf i Kommissionens meddelelse om strategien for beskyttelse af Europas vandressourcer, som stiler mod at integrere vandmængdespørgsmålet mere grundigt i den overordnede politiske ramme. Hvis det er relevant, vil yderligere politiske foranstaltninger blive behandlet i den kommende strategi om tilpasning til klimaforandringer i foråret 2013.