

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over toegang tot water: bestrijding van waterarmoede en de impact daarvan op sociaal beleid**(initiatiefadvies)**

(2023/C 349/10)

Rapporteurs: **Kinga JOÓ en Carlos Manuel TRINDADE**

Besluit van de voltallige vergadering	25.1.2023
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	21.6.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	13.7.2023
Zitting nr.	580
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	171/19/22

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) staat volledig achter de resoluties van de Verenigde Naties waarin water wordt erkend als een grondrecht van de mens ⁽¹⁾ dat essentieel is voor het volledig genot van het leven en alle mensenrechten ⁽²⁾. In de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de VN, doelstelling 6, en de Europese pijler van sociale rechten (EPSR) van de Europese Unie, beginsel 20, zijn de algemene beginselen van het recht op toegang tot water vastgelegd. Met de klimaatverandering wordt waterarmoede een steeds belangrijker probleem, dat maatregelen van overheidswege vereist. Het zijn vooral de kwetsbare bevolkingsgroepen die de dupe worden van waterschaarste.

1.2. Het EESC verzoekt de Europese Commissie en de lidstaten een op mensenrechten gebaseerde aanpak van waterarmoede toe te passen die ook aansluit bij de EPSR. Water- en sanitaire voorzieningen (WSS, water supply and sanitation) moeten duurzaam, billijk, doeltreffend, van hoge kwaliteit en voor iedereen betaalbaar zijn, met bijzondere aandacht voor kwetsbare sociale groepen.

1.3. Het EESC is van mening dat universele toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen van hoge kwaliteit tegen billijke prijzen voor de bevolking moet worden beschouwd als een openbaar goed en niet louter als handelswaar. Daarom zou dit niet volgens de regels van de eengemaakte markt moeten worden beheerd.

1.4. Het EESC roept de Commissie op een gemeenschappelijke aanpak te bevorderen om het probleem van waterarmoede op EU-niveau te begrijpen en een alomvattende definitie van waterarmoede te ontwikkelen die een concreet en gedeeld begrip van waterarmoede mogelijk maakt ⁽³⁾ en waarbinnen elke lidstaat zijn eigen contextafhankelijke definitie kan ontwikkelen, die aansluit bij de Europese definitie.

⁽¹⁾ <https://www.ohchr.org/en/water-and-sanitation>

⁽²⁾ <https://digitallibrary.un.org/record/687002>

⁽³⁾ Zie ook het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité "De energiearmoede aanpakken en de veerkracht van de EU: uitdagingen vanuit economisch en sociaal oogpunt" (verkennd advies op verzoek van het Tsjechische voorzitterschap) (PB C 486 van 21.12.2022, blz. 88).

1.5. Het EESC verzoekt de Commissie gemeenschappelijke richtsnoeren te ontwikkelen om de toegang tot betaalbare WSS-voorzieningen van goede kwaliteit⁽⁴⁾ en de ruimtelijke, sociale en genderongelijkheden in verband daarmee op lidstaat- en EU-niveau te monitoren, de stand van zaken in kaart te brengen en de ontwikkelingen regelmatig te volgen. De gegevens moeten betrouwbaar, geldig en openbaar zijn. Dit is ook noodzakelijk om te voldoen aan artikel 16 bis van Richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water⁽⁵⁾ (hierna de drinkwaterrichtlijn genoemd), en het EESC verwacht dat het voorstel van de Europese Commissie voor de herschikking van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater⁽⁶⁾, waarbij een artikel 19 over de toegang tot sanitaire voorzieningen wordt ingevoerd, zal worden goedgekeurd.

1.6. Het EESC stelt de Commissie voor om bij de komende herziening van de drinkwaterrichtlijn de garantie van universele toegang tot WSS-voorzieningen in de richtlijn op te nemen, zoals uiteengezet in SDG 6 van de VN. Ook zou de Commissie gemeenschappelijke richtsnoeren voor de prijsstelling van water en sanitaire voorzieningen moeten vaststellen, waarbinnen de lidstaten hun contextafhankelijke regelgevingskaders kunnen ontwikkelen. Deze richtsnoeren moeten het mensenrecht op water en het beginsel van niet-degradatie eerbiedigen, naar het voorbeeld van de VN-aanbevelingen inzake mensenrechten en toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen.

1.7. Het feit dat voor WSS-voorzieningen moet worden betaald, mag de vervulling van andere sociale behoeften niet in gevaar brengen. Daarom verzoekt het EESC de Commissie een overzicht te maken van de maatregelen die in alle lidstaten worden toegepast ten behoeve van de betaalbaarheid en die met name zijn gericht op kwetsbare consumenten. Op basis van dit overzicht zou de Commissie gemeenschappelijke richtsnoeren voor de lidstaten moeten opstellen om huishoudens die problemen hebben met de betaalbaarheid, en meer bepaald kwetsbare consumenten, in kaart te brengen en maatregelen te nemen om ze te helpen. Dergelijke richtsnoeren moeten ervoor zorgen dat de watertoevoer nooit wordt afgesloten voor kwetsbare gebruikers⁽⁷⁾. De maatregelen moeten gebaseerd zijn op een holistische visie op de situatie van de getroffen huishoudens. Sociale beleidsinstrumenten, maatregelen op het gebied van huisvestingsbeleid en specifieke maatregelen met betrekking tot WSS-voorzieningen moeten op een contextspecifieke manier worden toegepast. Bij de financiering van dergelijke maatregelen moet rekening worden gehouden met het solidariteitsbeginsel; naast overheidsfinanciering moeten innovatieve vormen van financiering worden onderzocht, zoals speciale subsidies die via de waterrekening worden verrekend.

1.8. Het EESC beveelt aan dat de EU regelgevingskaders voor waterconcessieovereenkomsten goedkeurt en versterkt zodat water niet als handelswaar wordt behandeld maar wordt beheerd als een openbaar goed. Dergelijke regelgevingskaders moeten:

- a) worden afgestemd op de mensenrechten;
- b) de duurzaamheid van aquatische ecosystemen bevorderen;
- c) op transparante wijze en met inspraak van het publiek worden vastgesteld en uitgevoerd;
- d) het kader van concessierechten aanvullen door overheidsinstanties toe te staan watergebruiksrechten terug te vorderen tijdens droogtecrises in ruil voor adequate compensatie en deze rechten opnieuw toe te wijzen aan consumenten in nood tijdens droogtecrises.

1.9. Het EESC merkt op dat er een fundamenteel verschil is tussen openbaar en particulier waterbeheer en dat er voor beide beheersvormen goede en slechte voorbeelden te vinden zijn. Particulier beheer kan echter door zijn winstgerichtheid soms moeilijk voldoen aan de fundamentele eis van universele dienstverlening, d.w.z. dienstverlening aan 100 % van de bevolking. Het EESC is van mening dat openbaar waterbeheer beter geschikt is om universele toegang tot water- en rioleringsystemen te garanderen tegen een eerlijke prijs en met passende kwaliteitsnormen, en om het herstel en de bescherming van ecosystemen te waarborgen.

⁽⁴⁾ Ter aanvulling van de in de drinkwaterrichtlijn (richtlijn (EU) 2020/2184) vastgestelde monitoring.

⁽⁵⁾ PB L 435 van 23.12.2020, blz. 1: "weten welke personen geen of beperkte toegang hebben tot voor menselijke consumptie bestemd water, met inbegrip van kwetsbare en gemarginaliseerde groepen, en [...] de redenen voor dergelijke beperkte toegang aan(geven)" <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L2184>

⁽⁶⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (COM(2022) 541 final, 2022/0345 (COD)).

⁽⁷⁾ Zie ook: <https://www.aquapublica.eu/article/news/access-water-and-sanitation-must-be-priority-commission-action-plan-implementation-pillar>

1.10. Het EESC vindt dat de EU en alle lidstaten een milieuvisie moeten aannemen en programma's moeten ontwikkelen voor de financiering van waterdistributeurs om lekken en verliezen, een van de grootste problemen van waterbeheer, terug te dringen. De Commissie en de lidstaten zouden nieuwe en innovatieve technische oplossingen voor de aanpak van waterschaarste, zoals meer gebruik van grijs water en behandeld afvalwater, en gedecentraliseerde, kleinschalige waterzuiveringsinstallaties, in overweging moeten nemen en moeten ondersteunen.

1.11. Het EESC roept de Commissie en de lidstaten op om overheidsfinanciering voor de ontwikkeling van infrastructuur beschikbaar te stellen, met speciale aandacht voor woningbezitters die over weinig middelen beschikken en voor sociaal achtergestelde stads- en plattelandsbuurten waar de infrastructuur al sinds lange tijd moet worden gerenoveerd. Overwogen moet worden of de ontwikkeling van water- en sanitaire infrastructuur kan plaatsvinden in de context van de renovatiegolf. Verder moet bij de ruimtelijke ordening rekening worden gehouden met een in ecologisch, economisch en sociaal opzicht duurzame levering van WSS-voorzieningen.

1.12. Rekening houdend met het feit dat veel stroomgebieden in Europa verdeeld zijn over meerdere lidstaten, adviseert het EESC om voor elk van de bestaande stroomgebieden in de EU een politiek en technisch governancekader vast te stellen en het maatschappelijk middenveld hierbij te betrekken (zie paragraaf 6.4 en 6.5). Het stelt voor dat de Commissie de prestaties van het stroomgebiedbeheer beoordeelt en politieke, technische en participatiemechanismen invoert om dit te verbeteren. De Commissie moet een stroomgebiedsraad in het leven roepen die alle belanghebbenden vertegenwoordigt, de stroomgebiedsautoriteit bijstaat en optreedt als bemiddelaar in grensoverschrijdende conflicten.

1.13. Het EESC beveelt de Commissie aan om:

- extreem waterintensieve landbouw- en industrieprojecten te reguleren met het oog op de milieu- en sociale problemen die eruit voortvloeien, en deze projecten in sommige gevallen uit te faseren, waarbij oplossingen moeten worden gevonden voor de betrokken bedrijven, werknemers en gebieden en de nodige middelen moeten worden toegewezen om het evenwicht te bewaren;
- wetgeving te ontwikkelen om te waarborgen dat een minimumhoeveelheid water naar de zee vloeit;
- ervoor te zorgen dat de EU noodplannen goedkeurt zodat tijdens een schaarstecrisis prioriteit wordt gegeven aan de toegang tot water voor menselijke consumptie.

1.14. De EU zou beleid moeten uitstippelen om de consument te beschermen en ervoor te zorgen dat iedereen toegang heeft tot veilig drinkwater tegen een eerlijke prijs en tot adequate rioleringsystemen. Dit beleid moet de deelname van de verschillende betrokken partijen (consumenten, werknemers, bedrijven) in overlegorganen omvatten.

1.15. Het EESC roept de Commissie en de lidstaten op maatregelen te nemen om de inwoners van de EU bewuster te maken van de waarde van water en het belang van toegang tot water en sanitaire voorzieningen voor iedereen. Het potentieel van communicatie en onderwijs voor bewustmaking moet worden benut om een duurzamer gebruik van WSS-voorzieningen te bevorderen⁽⁸⁾. Hoewel kinderen en jongeren hierbij de voornaamste doelgroep moeten vormen, aangezien zij in de toekomst een sleutelrol zullen spelen bij een duurzaam gebruik van WSS-voorzieningen, moeten de bewustmakingsactiviteiten op alle leeftijdsgroepen zijn gericht. In het geval van huishoudens die met waterarmoede te maken hebben, moet de bewustmaking worden geïntegreerd in andere maatregelen om de toegang van huishoudens tot betaalbare WSS van goede kwaliteit te verbeteren.

1.16. Het waterbeleid van de EU en de lidstaten moet vergezeld gaan van stelselmatig onderzoek naar de personeelsbehoeften in de watersector, met inbegrip van de vereiste kwalificaties, de bijscholing van het personeel en het beheer van gezondheid en veiligheid op het werk. Dit moet samen met de sociale partners in de sector worden uitgevoerd.

⁽⁸⁾ Zoals onder meer ook wordt benadrukt in de verklaringen en beleidsaanbevelingen van de watertop van Boedapest in 2016 (https://www.budapestwatersummit.hu/hu/Vilagtalalkozo/LetoItheto_dokumentumok) en de Budapest Appeal van de watertop in 2019 (https://www.budapestwatersummit.hu/en/Summit/Budapest_Appeal).

2. Inleiding en reikwijdte van het advies

2.1. Water is van fundamenteel belang voor alle aspecten van het leven. Het speelt ook een belangrijke rol bij duurzame ontwikkeling en is essentieel voor de vrede binnen onze beschaving. Klimaatverandering heeft de waterproblematiek al verergerd en zal dat in de toekomst op nog grotere schaal blijven doen. De ontoereikende zoetwatervoorraden zetten hele gemeenschappen, met name kwetsbare groepen, steeds meer onder druk.

2.2. In 2010⁽⁹⁾ heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het mensenrecht op water en sanitaire voorzieningen expliciet erkend, hetgeen nog werd onderstreept door de VN-waterconferentie 2023⁽¹⁰⁾. De VN heeft ook erkend dat schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen essentieel zijn voor de verwezenlijking van alle mensenrechten. Er zijn 17 internationaal overeengekomen SDG's van de VN, waarvan doelstelling 6 als volgt luidt: "Verzeker toegang tot duurzaam beheer van water en sanitatie voor iedereen". Naast deze mondiale verplichtingen wordt in beginsel 20 van de Europese pijler van sociale rechten verklaard dat "iedereen het recht heeft op toegang tot basisvoorzieningen van goede kwaliteit, waaronder water en sanitaire voorzieningen".

2.3. De EU heeft een alomvattend juridisch en governancekader vastgesteld om het duurzame beheer van haar watervoorraden te waarborgen en heeft al enige vooruitgang geboekt bij de uitvoering daarvan⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾. Het EESC heeft er in eerdere adviezen voor gepleit om met water verband houdende uitdagingen te koppelen aan maatregelen ter bestrijding van armoede en de doelstelling om deze uit te bannen⁽¹³⁾, de watervoorziening en sanitaire voorzieningen te bevorderen als vitale openbare diensten voor iedereen⁽¹⁴⁾, en de toegang tot drinkwater te vergemakkelijken voor kwetsbare groepen en mensen die op geïsoleerde locaties en in kansarme of perifere plattelandsgebieden wonen⁽¹⁵⁾.

2.4. In het onderhavige initiatiefadvies wordt de aandacht gevestigd op de huidige problemen in verband met de toegang tot schoon water en sanitaire voorzieningen. Ook wordt ingegaan op de maatregelen die op Europees, nationaal en lokaal niveau moeten worden genomen en op de rol van het maatschappelijk middenveld bij de bestrijding van waterarmoede en de gevolgen daarvan, met name voor de meest kwetsbare burgers. Ten slotte wordt nagegaan hoe de sociale, politieke en economische effecten van waterarmoede en de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid kunnen worden verzacht.

2.5. Er is waterarmoede in de EU, ondanks de relatief gunstige positie van de EU in de wereld. Beperkte toegang tot kwalitatief goed en betaalbaar water en sanitaire voorzieningen, een situatie die kan worden omschreven als waterarmoede, is de dagelijkse realiteit voor miljoenen EU-burgers. Met andere woorden, miljoenen Europeanen wordt het recht op toegang tot betaalbaar water en sanitaire voorzieningen van goede kwaliteit ontzegd.

2.6. Waterarmoede heeft echter verstrekkende sociale, economische en ecologische gevolgen, waaronder gezondheidsrisico's op individueel en gemeenschapsniveau, verminderde inzetbaarheid, verslechtering van de lokale economie, sociale uitsluiting, milieuverontreiniging, migratie en politieke instabiliteit. Deze gevolgen staan niet in verhouding tot het aandeel van huishoudens in het waterverbruik en de hoeveelheid afvalwater in vergelijking met de industrie en de landbouw. Dit blijkt uit het feit dat het eerste succesvolle Europese burgerinitiatief betrekking had op de toegang tot water en sanitaire voorzieningen, waarbij werd gevraagd om gegarandeerde WSS-voorzieningen voor iedereen in de EU, mensenrechten boven marktbelangen in de watervoorziening en meer inspanningen van de EU om universele toegang tot water en sanitaire voorzieningen te waarborgen⁽¹⁶⁾. Waterarmoede moet worden aangepakt om de politieke prioriteiten van de Commissie te verwezenlijken, met name wat betreft de Green Deal en de belofte om niemand achter te laten.

2.7. De drinkwaterrichtlijn houdt voor de lidstaten een verplichting in om alle nodige maatregelen te nemen om de toegang tot drinkwater voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen te waarborgen. Het universele recht op toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen, zoals opgenomen in de SDG's, wordt er echter niet in erkend. Het EESC verzoekt de Commissie deze erkenning op te nemen in de volgende herziening van de drinkwaterrichtlijn.

⁽⁹⁾ Resolutie 64/292: *Het mensenrecht op water en sanitaire voorzieningen* (2010), https://www.un.org/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

⁽¹⁰⁾ https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-03/Closing%20press%20release_waterconference_FINAL_24Mar.pdf

⁽¹¹⁾ Herschikking van de drinkwaterrichtlijn (2018).

⁽¹²⁾ Voorstel voor een herziening van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (2022).

⁽¹³⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de verwerking van waterbeleid in al het andere beleid van de Europese Unie (verkennd advies) (PB C 248 van 25.8.2011, blz. 43).

⁽¹⁴⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie over het Europees burgerinitiatief "Water en sanitaire voorzieningen zijn een mensenrecht! Water is een publiek goed, geen handelswaar!" (COM(2014) 177 final) (initiatiefadvies) (PB C 12 van 15.1.2015, blz. 33).

⁽¹⁵⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (herschikking) (COM(2017) 753 final — 2017/0332(COD)) (PB C 367 van 10.10.2018, blz. 107).

⁽¹⁶⁾ <https://right2water.eu/>

2.8. Het EESC betreurt dat de beschikbare gegevens beperkt en gefragmenteerd zijn, waardoor het moeilijk is een volledig overzicht te krijgen van de omvang en de kenmerken van het verschijnsel.

3. Toegang tot water en sanitaire voorzieningen van goede kwaliteit

3.1. 2,2 % van de EU-bevolking, ongeveer 9,8 miljoen mensen, heeft thuis niet de beschikking over veilig beheerd drinkwater uit een verbeterde bron⁽¹⁷⁾. Nog eens 2 %, ongeveer 9,4 miljoen mensen, heeft alleen toegang tot basisvoorzieningen voor drinkwater buiten de woning⁽¹⁸⁾. Ongeveer 450 000 inwoners van de EU⁽¹⁹⁾ hebben zelfs geen toegang tot basisdrinkwatervoorzieningen. 6,7 miljoen mensen in de EU, 1,5 % van de bevolking, leven zonder sanitaire voorzieningen, dat wil zeggen in een huishouden zonder bad, douche of doorspoeltoilet binnenshuis, terwijl 84,5 miljoen mensen, 19 % van de bevolking, leven zonder toegang tot ten minste secundaire afvalwaterzuivering⁽²⁰⁾.

3.2. Waterarmoede treft vooral kwetsbare personen en huishoudens.

- Huishoudens in armoede hebben meer dan drie keer zoveel kans om zonder sanitaire voorzieningen te leven⁽²¹⁾.
- Beperkte toegang tot water, sanitaire voorzieningen en hygiëne (“WASH”) heeft op verschillende manieren een onevenredig grote impact op vrouwen, bijvoorbeeld door hun onevenredig grote rol bij het verrichten van huishoudelijke taken en door problemen in verband met menstruele hygiëne.
- Kinderen worden onevenredig zwaar getroffen, omdat zij vatbaarder zijn voor de gevolgen van slechte hygiëne.
- Mensen met een handicap of specifieke behoeften worden ook in sterkere mate blootgesteld aan de gevolgen van waterarmoede.
- Dak- en thuislozen, vooral mensen die op straat leven, worden als gevolg van hun extreme huisvestingsarmoede zwaar getroffen door het gebrek aan WASH.
- Veel Roma, de grootste etnische minderheid van Europa, hebben geen toegang tot veilig en betaalbaar drinkwater en sanitaire voorzieningen. Een derde van de Roma woont in een woning zonder leidingwater⁽²²⁾, en slechts iets meer dan de helft heeft een doorspoeltoilet binnenshuis of een douche⁽²³⁾. Er zijn voorbeelden van gemarginaliseerde gemeenschappen, waarbinnen de Roma oververtegenwoordigd zijn, die zelfs geen toegang hebben tot basisdrinkwatervoorzieningen omdat openbare kranen worden gesloten⁽²⁴⁾ en omdat zij wonen in gebieden waar het grondwater als gevolg van economische activiteiten is verontreinigd⁽²⁵⁾.
- Vooral migranten, met name migranten zonder papieren in noodopvang en informele huisvesting, kunnen te maken krijgen met een slechte toegang tot WSS.
- Beperkte toegang tot betaalbaar water en sanitaire voorzieningen kan gevolgen hebben voor de familiebedrijfjes van kwetsbare huishoudens, waardoor sociale en economische problemen ontstaan.

⁽¹⁷⁾ <https://data.worldbank.org/indicator/SH.H2O.SMDW.ZS?locations=EU> (referentiejaar: 2020). Het percentage mensen dat geen drinkwater gebruikt uit een verbeterde bron die ter plaatse toegankelijk is, beschikbaar is wanneer dat nodig is en vrij is van fecale en prioritair chemische verontreiniging. Tot de verbeterde waterbronnen behoren leidingwater, boorgaten of buisputten, beschermde gegraven putten, beschermde bronnen en verpakt of geleverd water.

⁽¹⁸⁾ <https://data.worldbank.org/indicator/SH.H2O.BASW.ZS?locations=EU> (referentiejaar: 2020). Deze indicator omvat zowel mensen die gebruikmaken van basiswatervoorzieningen als mensen die gebruikmaken van veilig beheerde watervoorzieningen. Basisdrinkwatervoorzieningen worden gedefinieerd als drinkwater uit een verbeterde bron, waarbij de doorstroomtijd heen en terug niet meer dan 30 minuten bedraagt. Tot de verbeterde waterbronnen behoren leidingwater, boorgaten of buisputten, beschermde gegraven putten, beschermde bronnen en verpakt of geleverd water.

⁽¹⁹⁾ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sgd_06_10/default/table?lang=en, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_pjan/default/table?lang=en

⁽²⁰⁾ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sgd_06_20/default/table?lang=en, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_pjan/default/table?lang=en

⁽²¹⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdho05/default/table?lang=en

⁽²²⁾ <https://fra.europa.eu/en/content/fra-opinions-eu-midis-ii-roma>

⁽²³⁾ <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/headlines/society/20200918STO87401/roma-what-discrimination-do-they-face-and-what-does-eu-do>

⁽²⁴⁾ http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/thirsting-for-justice-march-2017.pdf

⁽²⁵⁾ <https://eeb.org/wp-content/uploads/2020/04/Pushed-to-the-Wastelands.pdf>

3.3. Ruimtelijke verschillen in water- en sanitaire infrastructuur zijn een belangrijke — maar niet de enige — factor voor sociale ongelijkheid. In veel gebieden lopen infrastructuurproblemen en sociale problemen door elkaar. Gemarginaliseerde plattelandsgemeenschappen kunnen zich in een bijzonder kansarme situatie bevinden. Bovendien draagt een kwalitatief slechte infrastructuur in buurten met weinig middelen en langdurige renovatiebehoeften bij tot waterarmoede en milieuproblemen.

3.4. Ondertussen beïnvloeden demografische veranderingen de ruimtelijke spreiding van de vraag naar WSS-voorzieningen. Verstedelijking verhoogt de druk op WSS-voorzieningen in veel dichtbevolkte stedelijke gebieden. In andere delen van de EU, vooral — maar niet uitsluitend — in plattelandsgebieden, vormt de bevolkingsafname een uitdaging voor de werking van netwerken.

3.5. Terwijl de bovengenoemde problemen in verband met een beperkte toegang tot WSS vooral kwetsbare sociale groepen treffen, wordt een veel groter deel van de EU-bevolking — gemiddeld 30 % — getroffen door een vorm van waterstress, d.w.z. een wanverhouding tussen de vraag naar en het aanbod van water⁽²⁶⁾. Mensen in Zuid-Europa hebben het hele jaar door te kampen met ernstige waterstressproblemen. In andere delen van Europa doen zich incidenteel en op specifieke plaatsen watertekorten voor. In totaal leven 8 miljoen mensen in Europa in gebieden met een hoge droogtefrequentie of waterstress⁽²⁷⁾. De klimaatverandering zal er naar verwachting toe leiden dat er in de meeste delen van Europa nog meer seizoensgebonden watertekorten zullen zijn.

3.6. Doordat de hydrologische cycli en neerslagpatronen veranderen en de temperatuur stijgt, is de klimaatverandering bovendien een belangrijke factor die de waterstress beïnvloedt en op verschillende manieren rechtstreeks van invloed is op WASH. Droogte, temperatuurstijgingen en zelfs extreme regenval verminderen de beschikbaarheid en de kwaliteit van het water en beschadigen de infrastructuur, waardoor het moeilijk wordt om hygiëne- en sanitaire praktijken in stand te houden. De stijging van de zeespiegel kan de beschikbaarheid van drinkwater verminderen door overstromingen en zoutindringing. Specifieke gegevens voor Europa zijn schaars; op basis van mondiale trends kan echter redelijkerwijs worden aangenomen dat de klimaatverandering onevenredig grote gevolgen heeft voor kwetsbare personen, huishoudens en gemeenschappen⁽²⁸⁾.

3.7. De hoeveelheid water die door huishoudens wordt gebruikt, varieert aanzienlijk per lidstaat, van 77 tot 220 liter per persoon per dag⁽²⁹⁾. In de oostelijke lidstaten ligt het verbruik doorgaans lager dan in de westelijke lidstaten, terwijl sommige zuidelijke lidstaten juist de grootste verbruikers zijn, maar er zijn uitzonderingen⁽³⁰⁾.

3.8. Hoewel de waterkwaliteit in de EU over het algemeen goed is, blijven er in sommige gebieden problemen met de kwaliteit bestaan, zoals blijkt uit de inbreukprocedures die in het kader van de drinkwaterrichtlijn tegen sommige lidstaten zijn ingeleid. Bovendien brengt een beperkte toegang tot veilig beheerd drinkwater, met name basiswaterdiensten, een groot risico van onveilig drinkwatergebruik met zich mee.

3.9. De tevredenheid over de kwaliteit van het drinkwater is over het algemeen groot, maar niet universeel. Uit enquêtegegevens van midden jaren 2010 blijkt dat 82 % van de inwoners van de EU de kwaliteit van het drinkwater in het gebied waar zij wonen goed vindt⁽³¹⁾; ongeveer 7 % is het daar niet mee eens. Het algemene oordeel over het drinkwater in de EU was veel minder gunstig: slechts 27 % was het eens met de stelling dat er in de EU over het algemeen een goede toegang is tot gezond en schoon water.

⁽²⁶⁾ <https://www.eea.europa.eu/publications/water-resources-across-europe-confronting>

⁽²⁷⁾ Eerste hoorzitting “Time for a Blue Deal” (tijd voor een Blue Deal), 27 februari 2023.

⁽²⁸⁾ <https://www.preventionweb.net/understanding-disaster-risk/risk-drivers/poverty-inequality>

⁽²⁹⁾ EurEau, The governance of water services in Europe, 2020 <https://www.eureau.org/resources/publications/5268-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition-2/file> (Het beheer van waterdiensten in Europa).

⁽³⁰⁾ <https://smartwatermagazine.com/news/locken/water-ranking-europe-2020>

⁽³¹⁾ <https://circabc.europa.eu/sd/a/0070b535-5a6c-4ee4-84ba-6f6eb1682556/Public%20Consultation%20Report.pdf>

3.10. Terwijl de overgrote meerderheid van de inwoners van de EU kraanwater gebruikt om zich te wassen, voor persoonlijke hygiëne en om te koken, ligt het percentage mensen dat kraanwater gebruikt om te drinken iets lager. In het midden van de jaren 2010 gaf meer dan 90 % aan kraanwater te gebruiken om te koken, terwijl slechts 55 % zei altijd water rechtstreeks uit de kraan te gebruiken om te drinken, terwijl nog eens 10 % altijd gefilterd kraanwater drinkt.

3.11. In de afgelopen decennia heeft water een proces van commercialisering doorgemaakt en hebben de WSS-voorzieningen een proces van privatisering en financialisering ondergaan. De laatste jaren staan deze processen ter discussie en er zijn al voorbeelden van gemeenten die de waterdiensten weer in eigen beheer hebben genomen. Water is essentieel voor het leven, een gemeenschappelijk goed en een mensenrecht. Als diensten van algemeen belang moeten WSS-voorzieningen onder een duidelijke regelgeving vallen die de dienstverplichtingen waarborgt, om ervoor te zorgen dat het beheer van water en afvalwater universeel wordt verricht tegen een betaalbare prijs en dat de kwaliteit van de dienstverlening toereikend is. De Commissie moet de uitzonderingen voor water en afvalwater in de concessierichtlijn (2014/23/EU)⁽³²⁾, die zijn toegekend naar aanleiding van het succesvolle Europees burgerinitiatief “Right2Water”, handhaven. Het EESC beveelt de Commissie aan om waterdiensten vrij te stellen van de regels van de eengemaakte markt.

4. Betaalbaarheid

4.1. De betaalbaarheid van WSS-voorzieningen is een groeiende bron van zorg voor de inwoners van de EU — onder meer als gevolg van de recente stijging van de energieprijzen — en de uitgaven voor deze diensten zullen naar verwachting alleen maar stijgen. Hoewel de WSS-kosten in het algemeen geen buitensporige last voor huishoudens vormen, geldt dat vaak wel voor huishoudens met een laag inkomen, en het aantal huishoudens waarvoor dat geldt zal waarschijnlijk toenemen. Uitgaande van een drempel van 3 % heeft in 13 EU-landen de armste 5 % van de bevolking te maken met betaalbaarheidsproblemen voor WSS, en in sommige landen wordt zelfs de armste 10 % van de bevolking getroffen⁽³³⁾. Een dergelijke benadering voor het meten van betaalbaarheidsproblemen kan echter tot discussies leiden, moeilijk te meten zijn en niet de volledige omvang van het probleem weergeven, omdat geen rekening wordt gehouden met huishoudens die onderconsumeren, verschillen in de prijs van water⁽³⁴⁾ en de relatieve inkomenssituatie van huishoudens.

4.2. De prijs van WSS vertoont grote ruimtelijke verschillen tussen en binnen landen⁽³⁵⁾, en bij gebrek aan gedetailleerde statistieken kan er geen volledig overzicht worden gemaakt. Distributiesystemen in landelijke gebieden worden echter gekenmerkt door langere netwerkdistansten en hogere exploitatiekosten, die gepaard gaan met hogere tarieven.

4.3. Niet alleen hebben kwetsbare huishoudens lagere inkomens, ook hebben zij vaker problemen met de betaalbaarheid omdat hun toestellen van mindere kwaliteit en minder efficiënt zijn en omdat ze meer tijd thuis doorbrengen. Gemarginaliseerde vrouwen, kinderen en jongeren en werklozen worden onevenredig zwaar getroffen.

4.4. Hoewel de zwaarst wegende betaalbaarheidsproblemen vragen om gerichte en doeltreffende sociale maatregelen, kan momenteel geen alomvattend beeld worden verkregen van de maatregelen van de EU-lidstaten om betaalbaarheidsproblemen aan te pakken, met inbegrip van maatregelen voor kwetsbare consumenten. Bovendien is er geen volledig beeld van de mogelijkheid — of het ontbreken daarvan — van stopzetting van de dienst en van minimale dienstverlening. Voor sommige landen is echter gedeeltelijke informatie beschikbaar⁽³⁶⁾, waaruit blijkt dat er een verscheidenheid aan maatregelen is om betaalbaarheidsproblemen aan te pakken.

4.5. De kaderrichtlijn water heeft het concept van het beginsel dat de vervuiler betaalt uitgediept door te streven naar volledige kostendekking om de gezondheid van de ecosystemen te waarborgen. De toepassing van dit beginsel is echter in strijd met het beginsel van universele toegang tot drinkwater van hoge kwaliteit tegen betaalbare prijzen en heeft in de praktijk ernstige sociale gevolgen, met name een toename van ongelijkheden, aangezien de armste bevolkingsgroepen ofwel

⁽³²⁾ Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1).

⁽³³⁾ https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/blue_deal_fiasconaro.pdf

⁽³⁴⁾ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e1b8a4b6-en/index.html?itemId=/content/component/e1b8a4b6-en>

⁽³⁵⁾ <https://www.eureau.org/resources/publications/eureau-publications/5824-europe-s-water-in-figures-2021/file>

⁽³⁶⁾ <https://www.wareg.org/documents/affordability-in-european-water-systems/>, <https://www.oecd.org/env/resources/15425332.pdf>

proportioneel hogere tarieven moeten betalen ofwel niet onder het bovengenoemde beginsel vallen. Het EESC beschouwt het beginsel van universele toegang tot drinkwater van hoge kwaliteit tegen betaalbare prijzen als een fundamenteel beginsel dat in aanmerking worden genomen, samen met de milieuoverwegingen die ten grondslag liggen aan het beginsel dat de vervuiler betaalt en het beginsel van volledige kostendekking.

4.6. Met het oog op de eerbiediging van het mensenrecht op water, de bescherming van ecosystemen en sociale overwegingen is de watertariefstructuur een belangrijke hefboom voor betaalbaarheid, efficiëntie, billijkheid en waterbehoud. Er bestaan hiervoor verschillende tariefstructuren, waaronder die welke is voorgesteld door de speciale VN-rapporteur⁽³⁷⁾ voor het mensenrecht op veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen tijdens de 76e Algemene Vergadering van de VN⁽³⁸⁾.

5. Duurzaamheid

5.1. In het kader van dit advies wordt niet gekeken naar milieuproblemen, zoals zoutindringing of vervuiling, die uiteindelijk verantwoordelijk kunnen zijn voor sociale problemen. De nadruk ligt op menselijke activiteiten die leiden tot overexploitatie en die gebruikconflicten veroorzaken. Het meest bekende soortgelijke probleem is wanneer het eigen gebruik van water het gebruik door een ander verhindert. Met Europese en nationale wetgeving wordt geprobeerd dit aan te pakken via stroomgebiedbeheer⁽³⁹⁾, waarvan de uitvoering en de resultaten binnen Europa uiteenlopen.

5.2. Overexploitatie leidt tot toenemende schaarste en achteruitgang van de waterkwaliteit en de kwaliteit van de dienstverlening. Achteruitgang van de waterkwaliteit vergroot echter ook de schaarste, niet in de vorm van een tekort aan water zelf, maar doordat de hoeveelheid water die voor bepaalde doelen geschikt is, afneemt of in ieder geval omdat méér middelen nodig zijn om dat water weer aan aanvaardbare normen te laten voldoen. Om het probleem van overexploitatie aan te pakken moeten we ons concentreren op de oorzaken in plaats van op de gevolgen, die in de vorige paragraaf zijn besproken. Overexploitatie veroorzaakt milieuproblemen, die ten grondslag liggen aan sociale problemen, aangezien menselijke activiteiten afhankelijk zijn van — met name gezonde — ecosystemen.

5.3. Er doet zich thans een bijzonder probleem voor, namelijk de ontwikkeling van zeer intensieve landbouw- en industriële projecten in waterarme gebieden, die alleen kunnen worden gerealiseerd door overbrenging van water uit andere stroomgebieden en door overexploitatie van het oppervlaktewater, hetgeen stroomafwaarts tot milieu- en sociale problemen leidt. Zo leidt overexploitatie van een rivier tot een afname van de sedimenten en voedingsstoffen die de zee bereiken, waardoor de achteruitgang van de kustgebieden toeneemt en de visbestanden afnemen. In het algemeen leidt overexploitatie tot de uitputting van ecosystemen, wat vooral de meest kwetsbare bevolkingsgroepen treft.

5.4. De sociale problemen ontstaan door de afname van de visserij en mogelijk ook door een afname van het toerisme aan de kust. Terwijl wij de problemen ten gevolge van de achteruitgang van de kust kunnen beperken door middel van grote investeringen en daarmee het toerisme kunnen ondersteunen, kan hetzelfde niet worden gezegd voor de visbestanden. Anderzijds is het zo dat als de EU wetten maakt om de projecten die verantwoordelijk zijn voor de overexploitatie stop te zetten, zij zal worden geconfronteerd met de werkloosheid van de betrokken werknemers.

5.5. Lekken en verliezen⁽⁴⁰⁾ houden geen verband met overexploitatie, maar vormen een inefficiënt en onaanvaardbaar gebruik van water. Dit probleem moet echter vanuit één alomvattende visie worden bekeken. Distributeurs van water benaderen lekken en verliezen van water voor menselijke consumptie vooral vanuit economisch oogpunt⁽⁴¹⁾. Lekken en verliezen worden zodanig aangepakt dat het duurder is om ze te blijven aanpakken dan om ermee te leven. Doorgaans ligt dat punt bij ongeveer 15 % lekken en verliezen⁽⁴²⁾. Een andere visie is mogelijk en tegenwoordig, nu de schaarste toeneemt, is zo'n visie ook hard nodig om verder te gaan dan die 15 %.

⁽³⁷⁾ Zijn voorstel bestaat uit een getrappt tarief, waarbij de eerste trap betaalbaar en in bepaalde omstandigheden zelfs gratis moet zijn, overeenkomstig het mensenrecht op water; de tweede trap moet een kostendekkend tarief zijn; en de derde trap moet veel hogere prijzen aanrekenen, waardoor een kruissubsidiëring van luxe naar basisgebruik ontstaat en overmatig gebruik wordt voorkomen. Het EESC is van mening dat de tarieven van elke trap door elke lidstaat of zelfs door elke WSS-leverancier moet worden vastgesteld.

⁽³⁸⁾ "Risks and impacts of the commodification and financialization of water on the human rights to safe drinking water and sanitation" (Risico's en gevolgen van de commercialisering en financialisering van water voor het mensenrecht op veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen), rapport gepresenteerd door de speciale rapporteur inzake het mensenrecht op veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen, Pedro Arrojo Agudo, tijdens de 76e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, A/76/159.

⁽³⁹⁾ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1) (kaderrichtlijn water).

⁽⁴⁰⁾ Lekken en verliezen hebben over het algemeen betrekking op fysiek waterverlies en niet-gefactureerd water, waarbij niet mag worden vergeten dat een deel van het niet-gefactureerde water wel is toegestaan. Raadpleeg een waterbalans voor meer informatie.

⁽⁴¹⁾ Voor deze alinea verwijzen wij bij verliezen niet naar het niet-gefactureerde toegestane verbruik.

⁽⁴²⁾ Dit is de typische streefwaarde die in Portugal wordt gebruikt. Andere EU-landen kunnen andere streefwaarden hebben, maar de waarde zelf is niet relevant voor de ontwikkeling van ons idee.

6. Governance

6.1. Het EESC merkt op dat waterdistributie en sanitaire voorzieningen overal ter wereld een gemeentelijke bevoegdheid zijn, waarbij verschillende soorten distributeurs (bedrijven of gemeentelijke diensten) een of meer gemeenten bedienen. Ook wijst het erop dat de overgrote meerderheid van de inwoners van de Europese Unie en de rest van de wereld wordt bediend door openbare waterbedrijven. Naast de verschillende vormen die waterdistributeurs kunnen aannemen, is er één belangrijk onderscheid: openbaar en particulier beheer. In beide gevallen komen verschillende soorten van beheer voor. We kunnen ook goede en slechte voorbeelden vinden van zowel openbaar als particulier beheer. Niettemin kan het particuliere beheer, dat op winst is gericht, moeilijkheden ondervinden om te voldoen aan de vereisten van universele dienstverlening, een dimensie waaraan een openbare dienstverlener beter kan voldoen, tegen een betaalbare prijs en met een voldoende kwaliteit van dienstverlening. Het EESC merkt op dat deze conclusie wordt geschraagd door de voorbeelden die we de afgelopen twee decennia hebben gezien van gemeenten die de WSS-voorzieningen weer in eigen beheer hebben genomen.

6.2. Om kwaliteit van de dienstverlening, betaalbaarheid en universele dienstverlening te waarborgen, is de deelname van alle belanghebbenden, op beheersniveau en in de regelgevende instanties, het beste middel om de waterdistributie en de sanitaire voorzieningen op koers te houden om te voldoen aan SDG 6 in een scenario van toenemende schaarste en stijgende prijzen. Op het niveau van de waterdistributeurs is er een succesverhaal in Córdoba, waar het gemeentebedrijf EMACSA een gedeeld bestuur heeft waarin ook de belanghebbenden vertegenwoordigd zijn. Dit is een voorbeeld van participatief beheer⁽⁴³⁾. De regelgevende instanties zouden, in plaats van door één persoon te worden geleid, een bestuur moeten hebben waarbij de belanghebbenden betrokken zijn, teneinde een doeltreffender regelgeving te waarborgen.

6.3. Internationale rivieren en wateren kunnen een bron zijn van spanningen en uiteindelijk van conflicten tussen staten, zelfs binnen de EU. Het EESC is van mening en stelt voor dat de EU zich gaat bezighouden met het bestuur van stroomgebieden waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn, en algemene beginselen, concrete doelstellingen en gekwalificeerd toezicht vaststelt, als de beste manier om bij te dragen tot het waterbeheer in tijden van schaarste, welke verschillende soorten crises veroorzaken.

6.4. Momenteel is het governancemodel voor water (versnippering en gebrek aan hiërarchische toezichtsorganen en bureaucratische ondoorzichtigheid) inefficiënt. Er is dringend behoefte aan een nieuw governancemodel voor waterecosystemen, met name die waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn. Er zijn talrijke instanties in de watersector met verantwoordelijkheden in verschillende fasen van de waterkringloop, met tegenstrijdige visies en doelstellingen en soms met overlappende verantwoordelijkheden. Het EESC stelt de Commissie voor om een governancekader voor stroomgebieden op te zetten met politieke en technische organen op rivierbekkenniveau, om op de meest doeltreffende wijze te zorgen voor algemene politieke sturing en technisch beheer, en alle belanghebbenden hierbij te betrekken door middel van doeltreffende participatiemechanismen.

6.5. Het EESC stelt met name voor dat er een democratisch en open governancemodel komt voor zowel het politieke als het technische beheer, dat erop gericht is het beginsel van universele toegang tot kwaliteitsdrinkwater tegen betaalbare prijzen voor de burgers in de praktijk te brengen. Er zouden "governancecomités" moeten komen, bestaande uit leden uit alle betrokken landen, die belast zijn met het politieke beheer en het oplossen van eventuele belangenconflicten tussen landen. Deze comités voor de governance van stroomgebieden moeten worden bijgestaan door een technisch comité van deskundigen en het technisch beheer van de stroomgebieden op zich nemen. Het "governancecomité" moet publiekelijk en nauwgezet de hiërarchie van de verantwoordelijkheden vaststellen tussen zichzelf en de verschillende entiteiten die bestaan in de landen die betrokken zijn bij het stroomgebied, zodat er geen onverenigbaarheid of verwarring over verantwoordelijkheden ontstaat. Naast het "stroomgebiedcomité" moet er een "adviesraad" komen. Deze raad zal bestaan uit maatschappelijke organisaties, met name milieu-, klimaat- en consumentenorganisaties en de sociale partners, en zal tot taak hebben een gestructureerde civiele dialoog met het "governancecomité" te voeren en eventuele belangenconflicten te helpen oplossen.

Brussel, 13 juli 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Oliver RÖPKE

⁽⁴³⁾ Enrique Ortega de Miguel en Andrés Sanz Mulas, "Water management in Córdoba (Spain): a participative, efficient and effective public model" (waterbeheer in Córdoba (Spanje): een participatief, efficiënt en effectief overheidsmodel) in *Reclaiming Public Water*, TNI red., 2005.