



Bryssel den 14.11.2012
COM(2012) 672 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Rapport om översynen av EU-politiken för problemet med vattenbrist och torka

{SWD(2012) 380 final}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Rapport om översynen av EU-politiken för problemet med vattenbrist och torka

1. INLEDNING

Under de senaste tio åren har oron över problemet med torka och vattenbrist ökat i EU, särskilt med tanke på långsiktiga obalanser mellan tillgången och efterfrågan på vatten inom Europa.

Efter en av de mest utbredda torrperioderna 2003, som drabbade mer än 100 miljoner invånare och en tredjedel av EU:s territorium, till en kostnad av minst 8,7 miljarder euro, uppmanade EU:s ministerråd Europeiska kommissionen att ta itu med problemet med vattenbrist och torka i EU.

Kommissionen följde denna uppmaning i meddelandet om problemet med vattenbrist och torka i Europeiska unionen¹, i vilket det fastställs en vattenhierarki som innebär att styrningen av efterfrågan på vatten bör komma i första hand och alternativa försörjningslösningar bör undersökas först när man har uttömt alla möjligheter att öka vattneffektiviteten. I meddelandet identifieras de sju viktigaste politiska möjligheterna att hantera problemet med vattenbrist och torka. Dessa möjligheter beskrivs i avsnitten 3.1.1–3.1.7.

Kommissionen har följt utvecklingen i genomförandet av dessa politiska möjligheter i årliga uppföljningsrapporter 2008, 2009 och 2010. Denna rapport är ett svar på rådets begäran 2007 om att kommissionen senast 2012 skulle granska om politiken för problemet med vattenbrist och torka har uppnått målen att minska vattenbristen och risken för torka. Dessutom undersöks om åtgärderna för att genomföra ramdirektivet för vatten² har bidragit till att minska problemet med vattenbrist och torka. Denna bedömning bygger på ett flertal undersökningar³ som Europeiska kommissionen har inlett och på bedömningen av medlemsstaternas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Den är en av pelarna för utvecklingen av en strategi för att skydda Europas vattentillgångar. Mer information finns i det bifogade arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

2. VATTENBRIST OCH TORKA I EUROPA

Under 2011 och 2012 drabbades stora delar av södra, västra och till och med norra Europa av torka. Torkan 2011 har kallats den värsta på 100 år, med en nederbörd på så lite som 40 % av det normala. Under båda åren minskade vattentillgången betydligt under våren och det infördes restriktioner för vattenanvändningen i stora delar av EU. Torrperioderna har ökat dramatiskt under de senaste trettio åren och har fått allt större konsekvenser. Mellan 1976 och 2006 ökade antalet områden och personer som påverkades av torka med nästan 20 % och de totala kostnaderna uppgick till 100 miljarder euro.

¹ KOM(2007) 414 slutlig.

² Direktiv 2000/60/EG, EGT L 327, 22.12.2000, s. 1.

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

Under 2007 hade minst 11 % av EU:s invånare och 17 % av territoriet upplevt vattenbrist och läget håller på att förvärras. I dag anses en stor andel av avrinningsområdena lida av vattenstress året om. Under sommarmånaderna är vattenbristen mer uttalad i södra Europa men håller också på att bli alltmer påtaglig även i de norra avrinningsområdena, bland annat i Storbritannien och Tyskland.

Tendensen verkar vara stabil. En lokaliseringsmodell för avrinningsområden med vattenbrist på sommaren och året om 2030 visar att antalet avrinningsområden med vattenbrist väntas öka med upp till 50 %⁴.

Både torka och vattenbrist kan leda till ekonomiska förluster i viktiga sektorer som använder vatten och leda till miljöpåverkan i fråga om biologisk mångfald, vattenkvalitet, försämring och förlust av våtmarker, jorderosion, markförstöring och ökenspridning. Några av effekterna är kortvariga och förhållandena återställs snabbt till det normala, medan andra effekter kan bli varaktiga.

3. POLITIKEN FÖR PROBLEMET MED VATTENBRIST OCH TORKA I EUROPA

De politiska instrument som identifieras i meddelandet från 2007 är tillsammans med ramdirektivet för vatten viktiga verktyg för att vända utvecklingen i fråga om vattenbrist och sårbarhet för torka i EU. I de följande avsnitten redovisas vad som har hänt hittills och vilka brister som finns i den nuvarande politiken för problemet med vattenbrist och torka.

3.1. Genomförande av 2007 års politiska möjligheter

3.1.1. Att sätta rätt pris på vatten

De krav på kostnadstäckning och en prissättning baserad på incitament som ställs i ramdirektivet för vatten har tillämpats i begränsad omfattning. I förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt finns information om aktuella taxor för vattentjänster, men definitionen av vattentjänster följer ofta inte kommissionens tolkning, utan begränsas till att omfatta dricksvatten och vattenrening, i stället för att också innefatta eget uttag, skydd mot översvämning, vattenkraft, navigering osv.⁵ Även när en bredare definition av vattentjänster används är det ännu inte norm i alla medlemsstater att täcka de finansiella kostnaderna för vattentjänster, och miljö- eller resurskostnaderna ingår ofta inte alls.

Om vattenavgifterna ligger under gränsen för kostnadstäckning riskerar utbytet av tillgångar i dricksvattensystemen att vara otillräckligt för att minska läckaget till en hållbar nivå och de tillgängliga resurserna för vattenrening kan vara otillräckliga för att uppnå miljömålen⁶.

Inom jordbruket, den sektor som förbrukar mest vatten i EU, täcks endast en del av driftkostnaderna för vattenförsörjning i tio medlemsstater och det är vanligt med subventionerade kapitalkostnader. En betydande andel av vattenuttaget för jordbruket inom EU prissätts inte, inte ens i vattenstressade områden, och det finns ingen finansiell mekanism för att täcka miljö- och resurskostnaderna för enskilda uttag eller för att skapa incitament för

⁴ Modellering i projektet ClimWatAdapt.

⁵ Kommissionen har inlett överträdandeförfaranden mot åtta medlemsstater. Den pågående bedömningen av medlemsstaternas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt visar att en bred definition av vattentjänster har rapporterats i endast sex av 23 bedömda medlemsstater.

⁶ *Resource and economic efficiency of water distribution networks*. Slutrapport från ERM till Europeiska kommissionen 2012.

en effektivare vattenanvändning. Mätning är en förutsättning för effektiv fördelning och prissättning av vatten⁷.

3.1.2. Effektivare fördelning av vatten och vattenrelaterad finansiering

Tillståndsförfaranden för vattenuttag eller vattenanvändning finns i stort sett i alla medlemsstater men förfarandena varierar kraftigt och olagliga uttag är fortfarande ett stort problem i vissa delar av Europa. Många medlemsstater använder sig av restriktioner för vattenanvändningen vid vattenbrist eller torka.

I vissa medlemsstater avgörs restriktionerna enligt en hierarki av vattenanvändare, där miljön ibland finns med som en separat sektor. Ibland är uttagsreglerna strängare i områden med kronisk vattenbrist.

Det blir allt vanligare att man använder ekologiska flödesscheman⁸ för att avgöra fördelningen av vatten vid restriktioner för vattenanvändning, fastställa gränserna för förändring av vattenförekomster, bevara en viss biologisk egenskap och bidra till att korrigera effekter av tidigare åtgärder.

I Europa är Spanien det enda land som sedan 1999 har tillåtit handel med vattenanvändningsrättigheter och sedan 2005 har vattenmarknader utvecklats med en mångfald av informella och formella handelsmekanismer. Under torkan 2005–2008 i Spanien bidrog handeln på vattenmarknaderna till att förbättra förhållandena i de avrinningsområden där vattenbristen var svårast.

Det har gjorts framsteg när det gäller att integrera vattenkvalitetsaspekter i den gemensamma jordbrukspolitiken och såväl kommissionens förslag om att ramdirektivet för vatten ska införas i den gemensamma jordbrukspolitiken tvärvillkor som villkoren för att använda medel från landsbygdsutvecklingsfonden till bevattningsprojekt är avgörande för att denna utveckling ska fortsätta. I kommissionens förslag för 2014–2020 anges effektiv vattenförsörjning och styrning av efterfrågan på vatten som nyckelåtgärder för Europeiska regionala utvecklingsfondens och Sammanhållningsfondens investeringar i vattenförvaltning. Samtidigt har medlemsstaterna i ett meddelande⁹ påmint om behovet av ökat stöd till vattneffektivitet i samband med sammanhållningspolitisk finansiering. Medel från Europeiska investeringsbanken används fortfarande i liten grad för att finansiera medlemsstaternas åtgärder för att hantera vattenbrist och torka.

På medlemsstatsnivå är det ovanligt med anpassning av markanvändning för att minska vattenresursernas sårbarhet och man främjar kraftigt fragmenterade stödåtgärder i stället för integrerad planering av mark- och vattenanvändning.

Det är sällsynt att medlemsstaterna har använt kostnadseffektivitets- och kostnadsnyttoanalyser för att prioritera investeringar i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Det betyder att processen inte fullt ut har lett fram till någon samordningsmekanism för att fördela finansiella resurser till prioriterade frågor⁶.

⁷ *The role of water pricing and water allocation in agriculture*. Slutrapport från Arcadis m.fl. till Europeiska kommissionen 2012.

⁸ De flödessystem som krävs för att upprätthålla nödvändiga processer i friska flodekosystem och god ekologisk status i vattenförekomster.

⁹ KOM(2011) 17 slutlig.

3.1.3. Förbättrad planering av riskhantering för torka

Utvecklingen av planer för hantering av torka har gått framåt, men de har endast genomförts och integrerats i begränsad omfattning i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Vissa åtgärder i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt syftar till att minska olika sektorer vattenuttag och kan bidra till att minska sårbarheten för torka, men de är främst inriktade på att hantera problemet med vattenbrist.

Ett blivande europeiskt observationsorgan för torka har utvecklats och avtal om driftskompatibilitet har slutits med de viktigaste datacentren på europeisk, regional och lokal nivå. Det finns nu EU-omfattande preliminära indikatorer på torka som omfattar nederbörd, markfuktighet, vegetationsrespons och en kombinerad indikator på torka som är inriktad på torka inom jordbruket. Det krävs mer utveckling för att testa och förbättra uppsättningen av indikatorer, lägga till ytterligare uppgifter från nationell nivå och avrinningsområdesnivå, testa och genomföra prognoser för torka på medellång och lång sikt och göra faro- och riskanalyser.

Det har gjorts begränsade framsteg när det gäller att använda EU:s solidaritetsfond i fråga om torka. Finansieringsmekanismen har bara använts en gång, för torkan 2008 i Cypern. Ansökningsreglerna ses nu över.

3.1.4. Att överväga ytterligare infrastruktur för vattendistribution

I vissa medlemsstater har ytterligare infrastruktur för vattendistribution utvecklats innan potentialen för vattenbesparande åtgärder har utnyttjats fullt ut, det vill säga i strid med vattenhierarkin. Medlemsstaterna har inte systematiskt undersökt de eventuella miljömässiga konsekvenserna av planerna på ny infrastruktur för vattendistribution.

I ungefär 30 % av de granskade förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt planeras utveckling eller uppgradering av reservoarer och annan vatteninfrastruktur för att öka tillgången på vatten och minska de socioekonomiska effekterna av minskad tillgång på vatten.

Utveckling eller uppgradering av system för vattenöverföring ingår i 25 % av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt, men i olika grad av relevans. Återanvändning ingår i 50 % och konstgjord grundvattenbildning och uppsamling av regnvatten ingår i 30 % av förvaltningsplanerna.

Utveckling eller uppgradering av avsaltningsanläggningar finns endast med i ett fåtal förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, men är av stor betydelse för avrinningsområden i södra Europa. Planerna tar inte alltid tillräcklig hänsyn till avsaltningens negativa miljöeffekter.

3.1.5. Främjande av vattneffektiv teknik och metodik

Även om vattneffektiviteten har förbättrats avsevärt i konstbevattnat jordbruk kan förbättrade bevattningsscheman och moderniserad teknik fortfarande ge stora vattenbesparingar. Ännu är det dock osäkert om vattenbesparande åtgärder ute på fältet verkligen medför totala vattenbesparingar på jordbruks- och avrinningsområdesnivå. I vissa fall har moderniseringen lett till intensifiering eller till att ett större område har odlats upp, i

stället för att vattenanvändningen har minskat¹⁰. Det finns fortfarande stort utrymme för effektivisering inom byggnadssektorn, t.ex. i fråga om vattenbesparande kranar och duschmunstycken.

I EU finns det stora variationer i effektiviteten i dricksvattensystemen. I vissa fall kan vattendistributionssystem med låg vatteneffektivitet (höga läckagetal) ligga på sin optimala ekonomiska effektivitetsnivå, dvs. ytterligare investeringar för att minska läckage skulle leda till högre kostnader för allmänheten, men inte leda till några ytterligare fördelar för vare sig allmänheten eller miljön⁶.

Bedömningen av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt visar att de ofta inte har samordnats tillräckligt med andra fysiska och socioekonomiska planer, t.ex. för markanvändning. Denna brist på samordning är tillsammans med avsaknaden av stödande finansieringsplaner ett stort hinder för genomförandet av förvaltningsplanerna i allmänhet och av åtgärder som är relevanta för vattenbrist och torka (däribland vatteneffektivitetsåtgärder) i synnerhet.

3.1.6. *Främjande av en vattenbesparingskultur i Europa*

Medlemsstaterna arbetar med ett brett spektrum av åtgärder för att öka medvetenheten och främja vattenbesparingar, men andra verktyg, som prissättning som incitament, finansieringsmekanismer för vattenbesparande utformning av vattenförbrukande utrustning används inte alltid i tillräcklig utsträckning.

När det gäller hållbar förbrukning finns det två viktiga trender för certifiering och märkning av livsmedel och jordbruksprodukter: system som är inriktade på att informera om en produkts vattenförbrukning och system som är inriktade på att främja god vattenförvaltning. Märkning på grundval av vattenförbrukning rekommenderas inte i dagsläget eftersom de flesta konsumenter inte skulle ha tillräckliga kunskaper för att tolka informationen och man ännu inte har löst problemen med öppenhet och tillförlitlighet i de uppgifter som ligger till grund för förbrukningen. Dessutom tar märkningen inte upp effekterna av vattenförbrukningen¹¹.

European Water Partnership har utvecklat programmet *European Water Stewardship* (EWS) för att uppmuntra viktiga vattenanvändare att använda effektiva metoder. Certifieringskriterierna är nära knutna till de viktigaste kraven i ramdirektivet för vatten och EWS kan på så sätt bli ett viktigt verktyg för att optimera vattenförvaltningen på avrinningsområdesnivå.

3.1.7. *Ökad kunskap och bättre datainsamling*

Det finns ännu inga EU-omfattande uppgifter eller långtidsserier av uppgifter om vattentillgång, vilket innebär att det fortfarande är svårt att göra ens en grundläggande identifiering av avrinningsområden med vattenbrist. Enhetligheten i uppgifter om status och påfrestningar, påverkan och effektivitet i åtgärderna för att hantera vattenbrist och torka behöver fortfarande förbättras.

¹⁰ *Water saving potential in agriculture in Europe*, slutrapport från Bio Intelligence Service till Europeiska kommissionen, 2012.

¹¹ *Water footprinting and product labelling*, slutrapport från RPA till Europeiska kommissionen, 2011.

Det har gjorts framsteg i tillämpningen av gemensamma indikatorer på vattenbrist och torka i den gemensamma genomförandestrategin för ramdirektivet för vatten. Hittills har man kommit överens om tre indikatorer:

- Ett standardiserat nederbördsindex för meteorologisk torka.
- Fraktionen absorberad fotosyntetiskt aktiv strålning (fAPAR) för torkans effekter på vegetationen.
- Vattenexploateringsindex plus (WEI+) som visar trycket på vattenresurserna från vattenuttag.

Dessa indikatorer kan beräknas på grundval av information som antingen redan finns tillgänglig eller håller på att utvecklas (t.ex. fysiska vattenbalanser som utvecklas av Europeiska miljöbyrån).

Forskningen om vattenbrist och effektiv vattenanvändning är uppsplittrad på de sjätte och sjunde ramprogrammen och det krävs större insatser för att utveckla synergieffekter med medlemsstaterna forskningsverksamheter, bl.a. om vattenbesparingar och vattneffektivitet, och för att samordna forskningen med de politiska behoven. Detta håller gradvis på att införas i projekt som inletts nyligen.

3.2. Integrering av åtgärder för vattenbrist och torka i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt

Det har gjorts en undersökning av hur vattenbrist och torka behandlas i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt för alla länder som har lämnats in sina förvaltningsplaner (dvs. inte för Portugal, Grekland och delar av Spanien och Belgien)¹².

Vattenbrist och torka erkänns som viktiga frågor i förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt i hela EU. Vattenbrist rapporteras för hela Medelhavsområdet och för vissa områden i centrala, östra och norra Europa. I 41 % av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt behandlas vattenbrist inte som en relevant fråga. Torka rapporteras för avrinningsdistrikt i hela Europa, men torka nämns inte som en relevant fråga i 40 % av planerna.

Grunden för analyserna av aspekter på vattentillgång är bristfällig i många förvaltningsplaner: uppgifterna om kvalitet är otillräckliga och vattenbrist är ofta inte tydligt avgränsad från torka och vice versa. Scenarier för efterfrågan på vatten presenteras endast i 35 % och scenarier för vattentillgång finns i mindre än 25 % av förvaltningsplanerna. I 80 % av planerna görs ingen bedömning av osäkerheten i uppgifterna, och i 90 % anges inga finansieringskällor för de berörda åtgärderna.

Åtgärder för att uppfylla målen för ramdirektivet för vatten genom att förbättra ekosystemens återhämtningsförmåga ingår i 45 % av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Restriktioner för ny vattenförbrukande utveckling är endast högprioriterade i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt i ett fåtal områden som hotas av vattenbrist.

Hur annan sektorspolitik påverkar reduceringen av vattenbrist och lindringen av effekter av torka behandlas inte i tillräcklig utsträckning: de olika sektorernas inverkan på vattenresurserna identifieras endast för 12 % av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

¹² Det betyder att problemet med vattenbrist och torka i Europa kanske underskattas i rapporten.

I internationella avrinningsområden finns det fortfarande en stor lucka när det gäller att hantera vattentillgång på ett sätt som minskar risken för konflikt och bidrar till målen för ramdirektivet för vatten. Endast 5 % av de granskade internationella förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt omfattar samordnade åtgärder för hela det internationella avrinningsområdet för att hantera vattenbrist och torka.

3.3. Brister i den nuvarande politiken för problemet med vattenbrist och torka

Det finns alltså en mängd sammanlänkade brister i politiken för att hantera vattenbrist och torka i Europa, bl.a. följande:

- Begreppsmässiga luckor: Förståelsen av orsakssambandet mellan drivkrafter, påfrestningar, status och effekter som kan bidra till att identifiera de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att hantera vattenbrist och torka är ännu inte tillräckligt stor. Det görs ofta ingen åtskillnad mellan vattenbrist och torka och indikatorerna för att illustrera de båda företeelserna har hittills varit otillräckliga. De nyligen fastställda indikatorerna behöver beräknas för hela EU på lämplig geografisk och tidsmässig nivå. För detta krävs en samstämmig datamängd på EU-nivå.
- Informationsluckor: Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt innehåller endast begränsade uppgifter om nuvarande och kommande efterfrågan och tillgång på vatten och om riktade åtgärder mot vattenbrist och torka, tillgång till finansiering och deras förväntade inverkan på vattenbrist och torka. Bristen på konkret information innebär att det är svårt att göra en korrekt bedömning av åtgärdernas effektivitet och socioekonomiska effekter.
- Luckor i politik, styrning och genomförande: Rent generellt är merparten av de insatser och åtgärder som medlemsstaterna föreslår för att hantera målen för vattenbrist och torka inriktade på påfrestningar, status och påverkan, och de prioriterar åtgärder för att öka vattentillgången. Åtgärder som är inriktade på de viktigaste drivkrafterna bakom vattenbrist och torka, eller åtföljande åtgärder som mätning, prissättning/subventioner och restriktioner för vattenförbrukning, föreslås bara i ett fåtal förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Ansvarsfördelningen för och finansieringen av de föreslagna åtgärderna är otydliga. Samordningen med andra planeringsprocesser och tillgången till finansiella resurser är otillfredsställande. Slutligen är kopplingarna mellan vattenbrist och ekologiska flöden svaga.

4. BÄTTRE HANTERING AV FRÅGOR OM VATTENTILLGÅNG I FRAMTIDEN

Det viktigaste målet för hanteringen av vattenbrist och torka är att återställa eller upprätthålla vattenbalansen i alla europeiska avrinningsområden och samtidigt ta fullständig hänsyn till de akvatiska ekosystemens vattenbehov.

Även om de krav på vattentillgång som ställs i ramdirektivet för vatten inte är särskilt tydligt utformade när det gäller ytvatten¹³, är det inte sannolikt att det går att uppnå en god ekologisk status i en vattenförekomst där flödena ändras avsevärt t.ex. på grund av överuttag. Därför är en lämplig styrning av vattentillgången ett underförstått krav i ramdirektivet för vatten. Man har nått fram till en gemensam tolkning av vattenbrist och torka inom ramen för den

¹³ Kraven på tillgång anges uttryckligen för grundvatten.

gemensamma genomförandestrategin. Detta bör återspeglas fullt ut i de kommande förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

Det europeiska innovationspartnerskapet för vatten¹⁴ kan få en viktig roll för att underlätta utvecklingen av innovativa lösningar för vattentillgång, medan det europeiska innovationspartnerskapet (EIP) för produktivitet och hållbarhet i jordbruket¹⁵ kommer att ta upp vattenförvaltning på gårdsnivå och bidra till en effektivare vattenanvändning inom jordbruket. Dessutom är ett antal verktyg viktiga för att förbättra hanteringen av vattentillgången i de kommande förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. De viktigaste beskrivs nedan:

4.1. Definiera och tillämpa ekologiska flöden

För att hantera frågor som berör vattenbrist och torka och uppnå god ekologisk status enligt kraven i ramdirektivet för vatten är det mycket viktigt att upprätta och verkställa lämpliga ekologiska flöden för alla vattenförekomster i Europa som samtidigt skulle skapa stora fördelar för energibesparing, begränsning av och anpassning till klimatförändringen, natur och biologisk mångfald. Det betyder att den nuvarande vattenfördelningen måste anpassas för att ta hänsyn till de ekologiska behoven hos vattenberoende ekosystem. Om vattenfördelningen återspeglar kraven för de ekologiska flödena kommer det att vara möjligt att förhindra eller lindra effekterna av vattenbrist och torka.

4.2. Definiera och genomföra mål för vatteneffektivitet

Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt måste omfatta kvantitativa uppgifter om tillgång och efterfrågan på vatten, bl.a. genom bättre prognoser för tillgång på och förbrukning av vatten. Uppgifterna behöver också vara mer transparenta och visa osäkerheter, tidsrymder och källor. I områden som ofta drabbas av torka bör osäkerheter och variationer (t.ex. i vattentillgång) återspeglas i basscenarierna för förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och inte tolkas som oväntade extrema och naturliga klimathändelser.

Det finns fortfarande stor potential för vatteneffektivitetsåtgärder inom alla de sektorer som har störst vattenförbrukning: jordbruk, industri, distributionsnät, byggnader och energiproduktion. Vattenbesparingspotentialen är dock mycket nära knuten till det specifika sammanhanget och målen bör fastställas på lokal nivå av intressenterna som har full kännedom om de olika vattenanvändningssektorerna och komponenterna i den hydrologiska cykeln. Det är också intressenterna som kan se till att målen är samstämmiga och att effektivitetsåtgärder vidtas där de socioekonomiska kostnaderna är lägst.

4.3. Främja ekonomiska incitament för effektiv vattenanvändning

För att hantera vattenbrist och torka är det avgörande att artikel 9 i ramdirektivet för vatten tillämpas korrekt. Räckvidden för de nuvarande ekonomiska instrumenten måste utökas för att ge incitament för ett hållbart vattenuttag och en hållbar vattenanvändning: där det i dag inte tas ut några avgifter bör sådana införas, förbrukningsbaserade vattenavgifter bör främjas, avgifter och beskattning av uttag bör ges större betydelse så att vattenanvändarna tar hänsyn till miljö- och resurskostnader i sina beslut.

När ekonomiska instrument bättre avspeglar vattnets ekonomiska värde, skapas också incitament för att vattentjänsteleverantörerna ska göra nya investeringar i läckagekontroll och bidra till fullständig kostnadstäckning och långsiktig hållbarhet och effektivitet i

¹⁴ COM(2012)216.

¹⁵ COM(2012) 79.

tillhandahållandet av vattentjänster. Öronmärkta intäkter för åtgärder mot vattenbrist och torka skulle också bidra till målen för vattenbrist och torka.

Inrättandet av mekanismer för vattenmarknad/vattenhandel med ett fastställt tak för miljön är en mekanism som kan öppna för betalning för ekosystemtjänster och på så sätt skapa en hållbar balans för avrinningsområden med underskott. Detta skulle bl.a. skapa fördelar som en (tillfällig eller permanent) omfördelning av vattenanvändningsrättigheter mellan ekonomiska användare, vilket kan leda till ytterligare ekonomiska fördelar.

4.4. Anpassa markanvändning till vattenbrist

Det är grundläggande för den långsiktiga hållbarheten att ny ekonomisk utveckling är anpassad efter tillgången på vatten och man måste särskilt uppmärksamma markanvändningen. Detta visar återigen behovet av en ordentlig integrering mellan förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och andra processer för ekonomisk och fysisk planering.

Därför behöver förvaltningsplanerna samordnas med andra fysiska och socioekonomiska planer innan de antas och man måste identifiera de finansiella resurserna för att genomföra dem. Då kan man se till att åtgärdernas kostnader och fördelar beaktas i tillräckligt hög grad och att principen om kostnadseffektivitet i ramdirektivet för vatten används för att uppnå målen för förvaltningsplanerna till lägsta möjliga kostnader.

4.5. Förbättra hanteringen av torka i Europa

En vidareutveckling av det europeiska observationsorganet för torka som ett system för tidig varning kommer att bli ett oundgängligt verktyg för att hjälpa medlemsstaterna och de ekonomiska aktörerna att agera så tidigt som möjligt och förbereda sig inför kommande perioder av torka. Detta bör kombineras med en anpassning av EU:s solidaritetsfond vid akut torka för att hantera skador som inte går att undvika.

Det krävs ytterligare insatser för att utveckla och införa en samstämmig uppsättning åtgärder för att hantera torka på avrinningsområdesnivå inom planeringsprocessen för ramdirektivet för vatten. Utvecklingen av markanvändningen bör vara förenlig med vattentillgången i avrinningsområdena och med variationen på vattentillgång. Här kan grön infrastruktur, t.ex. åtgärder för vattenupptagning, spela en mycket positiv roll.

Alternativa vattenförsörjningslösningar med liten miljöpåverkan, som återanvändning av vatten, måste användas i större omfattning.

4.6. Främja motståndskraft mot klimatförändringar.

Klimatförändringen väntas förvärra effekterna av de nuvarande påfrestningarna på vattenresurserna. Förändrade nederbördsmonster kommer i kombination med stigande temperaturer att leda till stora förändringar i vattenresursernas kvalitet och tillgänglighet. Politiken för att hantera problemet med vattenbrist och torka måste därför omfatta en kombination av anpassningsåtgärder.

5. SLUTSATSER

Det övergripande målet för politiken för problemet med vattenbrist och torka – att vända utvecklingen mot vattenbrist och torka – har inte uppnåtts, även om det har gjorts framsteg i

genomförandet av de sju politiska instrument som identifierades i kommissionens meddelande från 2007¹.

Medlemsstaterna har i viss mån betraktat politiken för problemet med vattenbrist och torka som fristående och det är avgörande med ett starkare fokus på tillgångsfrågor i tillämpningen av ramdirektivet för vatten. De måste säkerställas i de kommande genomförandeperioderna av ramdirektivet för vatten, tillsammans med fortsatt integrering av frågor som berör vattentillgång i sektorspolitiken.

Majoriteten av medlemsstaternas åtgärder är inriktade på påfrestningar, status och effekter och endast ett fåtal är inriktade på de viktigaste drivkrafterna.

De identifierade luckorna och konkreta möjligheter för att hantera dem behandlas i kommissionens meddelande om en strategi för att skydda Europas vattentillgångar, som syftar till att integrera frågor som berör vattenkvantitet i högre grad i den övergripande politiska ramen. Vid behov kan ytterligare politiska åtgärder tas i upp den strategi för anpassning till klimatförändringarna som planeras till våren 2013.