



Brussel, 14.11.2012
COM(2012) 672 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Verslag over de toetsing van het Europese beleid inzake waterschaarste en droogten

{SWD(2012) 380 final}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Verslag over de toetsing van het Europese beleid inzake waterschaarste en droogten

1. INLEIDING

De afgelopen tien jaar is in de EU de bezorgdheid over droogteperiodes en waterschaarste toegenomen, met name wat betreft langetermijnbalansen tussen de vraag naar en het aanbod aan water in Europa.

Nadat in 2003 meer dan 100 miljoen mensen werden getroffen door een van de grootste droogten, die zich uitstrekte over een derde van het grondgebied van de EU en waarvan de kosten ten minste 8,7 miljard euro bedroegen, heeft de Raad van Ministers van de EU de Europese Commissie opgeroepen iets te ondernemen tegen de problemen van waterschaarste en droogten (WS&D) in de EU.

De Commissie heeft deze oproep beantwoord met de mededeling inzake waterschaarste en droogte in de Europese Unie¹, waarin zij een 'waterhiërarchie' heeft vastgesteld volgens welke het beheer van de vraag naar water op de eerste plaats moet komen en er pas naar andere voorzieningsopties mag worden gekeken als het potentieel voor waterefficiëntie is uitgeput. In de mededeling zijn zeven belangrijke beleidsopties vastgesteld om de WS&D-problemen aan te pakken. Deze worden een voor een beoordeeld in de delen 3.1.1 – 3.1.7 hieronder.

De Commissie heeft de voortgang bij de tenuitvoerlegging van deze beleidsopties in 2008, 2009 en 2010 beoordeeld in jaarlijkse voortgangsrapporten. Dit verslag vormt een antwoord op het verzoek van de Raad van 2007 om uiterlijk in 2012 na te gaan of door het beleid inzake waterschaarste en droogten de beoogde vermindering van waterschaarste en kwetsbaarheid voor droogte is gerealiseerd. In het verslag wordt ook nagegaan of de maatregelen die zijn genomen ter uitvoering van de kaderrichtlijn water (KRW)² hebben bijgedragen aan het aanpakken van WS&D. Deze beoordeling is gebaseerd op een aantal door de Europese Commissie opgezette studies³ en op de beoordeling van de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) van de lidstaten. Het verslag is een van de pijlers van de ontwikkeling van de blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren. Nadere bijzonderheden zijn opgenomen in het bijgevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie.

2. WATERSCHAARSTE EN DROOGTEN IN EUROPA

In 2011 en 2012 zijn grote delen van Zuid-, West- en zelfs Noord-Europa door droogte getroffen. De droogte van 2011 wordt de ergste in honderd jaar genoemd. Er viel dat jaar maar liefst 40 % minder regen dan normaal. Zowel in 2011 als in 2012 was de beschikbaarheid van water in het voorjaar gevoelig lager en werd het watergebruik in grote

¹ COM(2007) 414 definitief.

² Richtlijn 2000/60/EG, PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1.

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

delen van de EU gerantsoeneerd. De voorbije dertig jaar zijn perioden van droogte spectaculair toegenomen qua aantal en impact. Tussen 1976 en 2006 is het aantal gebieden en mensen dat door droogte werd getroffen met bijna 20 % gestegen en bedroegen de totale kosten van droogten 100 miljard euro.

In 2007 werd ten minste 11 % van de EU-bevolking en 17 % van haar grondgebied met waterschaarste geconfronteerd en het fenomeen verergert nog. Momenteel kan van een groot deel van de stroomgebieden worden gezegd dat er het jaar rond waterstress heerst. In de zomermaanden is waterschaarste meer uitgesproken in Zuid-Europa, maar de ernst van het fenomeen neemt ook toe in noordelijke stroomgebieden, waaronder in het VK en Duitsland.

De trends lijken stabiel te blijven. Uit een modelmatige studie van de verspreiding van de stroomgebieden waar in de zomer en in 2030 het hele jaar rond waterschaarste zal heersen, blijkt dat het aantal stroomgebieden met waterschaarste naar verwachting met 50 % zal stijgen⁴.

Zowel droogten als waterschaarste kunnen leiden tot economische verliezen in belangrijke waterverbruikende sectoren en tot biodiversiteitsverlies, mindere waterkwaliteit, achteruitgang en teloorgang van wetlands, bodemerosie, aantasting van de bodem en verwoestijning. Soms gaat het om effecten van korte duur en wordt de toestand snel weer normaal, terwijl andere effecten een permanent karakter kunnen krijgen.

3. HET BELEID INZAKE WATERSCHAARSTE EN DROOGTEN IN EUROPA

Zowel de in de mededeling van 2007 vastgestelde beleidsinstrumenten als de KRW zijn belangrijke hulpmiddelen om de trends van waterschaarste en kwetsbaarheid voor droogten in de EU te keren. Hieronder wordt beschreven in hoeverre dit tot dusver is gebeurd en worden de hiaten in het huidige WS&D-beleid aangewezen.

3.1. Uitvoering van de beleidsopties van 2007

3.1.1. Een correct prijskaartje voor water

De KRW-vereisten inzake kostenterugwinning en een stimulerend prijsstellingsbeleid zijn slechts in beperkte mate toegepast. SGBP's verschaffen informatie over geldende tarieven voor waterdiensten, maar de definitie van waterdiensten strookt vaak niet met de interpretatie van de Commissie aangezien de reikwijdte ervan tot de voorziening van drinkwater en afvalwaterzuivering wordt beperkt en zelfonttrekking, bescherming tegen overstromingen, waterkracht, scheepvaart enz. buiten beschouwing wordt gelaten⁵. Zelfs wanneer een ruimere definitie van waterdiensten wordt gehanteerd, is terugwinning van de financiële kosten voor waterdiensten nog niet in alle lidstaten de norm en wordt met milieu- of hulpbronkosten vaak geen rekening gehouden.

Indien watertarieven worden vastgesteld beneden het niveau waarop ze kostendekkend zijn, kan de mate van vervanging van de activa van drinkwatersystemen ontoereikend zijn om

⁴ Modelleringsstudie in het kader van het ClimWatAdapt-project.

⁵ De Commissie heeft inbreukprocedures ingeleid tegen acht lidstaten. Uit de lopende beoordeling van de SGBP's van de lidstaten blijkt dat er slechts in 6 van de 23 beoordeelde lidstaten een ruime definitie van waterdiensten wordt gehanteerd.

lekkage tot een duurzaam niveau terug te dringen en volstaan de voor waterzuivering uitgetrokken middelen mogelijk niet om de milieudoelstellingen te halen⁶.

In de landbouw, de sector die in de EU het meeste water gebruikt, worden de operationele kosten voor watervoorziening slechts ten dele teruggewonnen in tien lidstaten en worden kapitaalkosten vaak gesubsidieerd. Voor een groot deel van de wateronttrekkingen ten behoeve van de landbouw in de EU zijn geen prijzen vastgesteld, zelfs niet in gebieden waar waterstress heerst, en er is geen financieel mechanisme voor het terugwinnen van milieu- en hulpbronkosten van individuele onttrekkingen of om prikkels te geven om efficiënter met water om te springen. Comptabele meting is een eerste voorwaarde voor een doeltreffende watertoewijzing en -tarifiering⁷.

3.1.2. Een efficiëntere toewijzing van water en watergerelateerde financiering

Doorgaans gelden er in alle lidstaten vergunningsprocedures voor wateronttrekking of -gebruik, maar de procedures lopen sterk uiteen en in delen van Europa blijven illegale onttrekkingen een groot probleem. De praktijk om het gebruik van water te beperken in tijden van schaarste of droogte maakt deel uit van het watertoewijzingsbeleid van veel lidstaten.

In sommige lidstaten worden de beperkingen vastgesteld volgens een hiërarchie van watergebruikers, waarin het milieu soms als een afzonderlijke sector is opgenomen. Regels voor onttrekking zijn soms strenger in gebieden die met een chronisch watertekort kampen.

In toenemende mate worden bij de toewijzing van water regelingen voor ecologisch verantwoorde debieten⁸ gebruikt om het watergebruik te beperken, maximumlimieten voor wijzigingen van de waterlichamen vast te stellen, een bepaalde biologische toestand te behouden en de effecten van vroegere maatregelen te helpen corrigeren.

In Europa is Spanje het enige land waar het, sinds 1999, mogelijk is watergebruiksrechten te verhandelen en waar sinds 2005 watermarkten met een scala aan informele en formele handelsmechanismen zijn ontstaan. Tijdens de droogte in Spanje in 2005-2008 werden de omstandigheden van de stroomgebieden waar de waterschaarste het nijpendst was, verlicht door transacties op de watermarkt.

Overwegingen inzake waterhoeveelheid spelen een almaar grotere rol in het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Cruciaal opdat deze trend zich zou doorzetten, zijn de voorstellen van de Commissie om naleving van de KRW toe te voegen aan de randvoorwaarden van het GLB en voorwaarden te stellen aan het gebruik van middelen voor plattelandsontwikkeling ten behoeve van irrigatieprojecten. In het voorstel van de Commissie voor 2014-2020 is het efficiënte beheer van wateraanbod en watervraag aangewezen als een prioritair gebied voor investeringen in waterbeheer in het kader van het ELFPO en het Cohesiefonds. Ondertussen zijn de lidstaten er via een mededeling⁹ aan herinnerd dat zij de steun voor waterefficiëntie moeten verhogen wanneer zij financiering in het kader van het cohesiebeleid verlenen. Het gebruik van EIB-middelen voor maatregelen van de lidstaten om WS&D aan te pakken, blijft laag.

⁶ Resource and economic efficiency of water distribution networks. Eindrapport van ERM aan de Europese Commissie, 2012.

⁷ The role of water pricing and water allocation in agriculture. Eindrapport van Arcadis et al. aan de Europese Commissie, 2012.

⁸ De debieten die nodig zijn voor het behoud van essentiële processen van gezonde rivierecosystemen en een goede ecologische status van waterlichamen.

⁹ COM(2011) 17 definitief.

Op het niveau van de lidstaten is het niet gebruikelijk om het landgebruik aan te passen om de kwetsbaarheid van de watervoorraden te verminderen; in plaats van een geïntegreerde planning van het gebruik van water en land worden zeer gefragmenteerde steunacties en technische maatregelen gestimuleerd.

De lidstaten bepalen de prioriteit van investeringen in het kader van het SGBP-proces zelden aan de hand van analyses van de kosteneffectiviteit en kosten-batenanalyses. Bijgevolg heeft het proces nog geen volledig coördinatiemechanisme voor de toewijzing van financiële middelen aan prioritaire kwesties opgeleverd⁷.

3.1.3. Verbetering van het droogterisicobeheer

Er is vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van droogtebeheerplannen, maar de uitvoering en de integratie ervan met SGBP's en andere planningsdocumenten blijft beperkt. Sommige maatregelen in de SGBP's zijn erop gericht de wateronttrekking door verschillende sectoren te verminderen en kunnen bijdragen tot het verminderen van de kwetsbaarheid voor droogte; ze zijn echter hoofdzakelijk bedoeld om waterschaarste aan te pakken.

Er is een prototype van de Europese waarnemingspost voor droogte (EDO) ontwikkeld en er zijn interoperabiliteitsregelingen ingesteld met belangrijke gegevenscentra op Europees, regionaal en lokaal niveau. Thans zijn er op voorlopige basis EU-brede droogte-indicatoren beschikbaar voor neerslag, bodemvochtigheid en vegetatierespons alsook een gecombineerde droogte-indicator voor landbouwdroogte. Er zijn nieuwe ontwikkelingen nodig om de indicatorreeks te testen en te verbeteren, om extra gegevens op nationaal en stroomgebiedniveau toe te voegen, om middellange tot langetermijnvoorspellingen uit te testen en te implementeren en om gevaren- en risicoanalyses te verrichten.

Er is weinig vooruitgang geboekt bij het gebruik van EU-solidariteitsfondsen in verband met droogten. Het financieringsmechanisme is slechts een keer geactiveerd, voor de droogte in Cyprus in 2008. De voorwaarden voor de toepassing ervan worden momenteel herzien.

3.1.4. De eventuele aanleg van extra watervoorzieningsinfrastructuur

In sommige lidstaten zijn in tegenspraak met de waterhiërarchie watervoorzieningsinfrastructuren ontwikkeld alvorens het potentieel voor waterbesparingsmaatregelen ten volle was benut. De lidstaten hebben niet systematisch rekening gehouden met de mogelijke milieueffecten van plannen voor nieuwe watervoorzieningsinfrastructuur.

In ongeveer 30 % van de gescreende SGBP's wordt ervan uitgegaan dat de ontwikkeling of verbetering van reservoirs en andere waterinfrastructuur de beschikbaarheid van water zal verhogen en de sociaaleconomische effecten van een verminderde beschikbaarheid van water zal terugdringen.

In 25 % van de SGBP's is de ontwikkeling of verbetering van wateroverbrengingsregelingen opgenomen, maar met verschillende niveaus van relevantie. In 50 % van de SGBP's is het hergebruik van afvalwater opgenomen en in 30 % kunstmatige grondwateraanvulling en het opvangen van regenwater.

De ontwikkeling of verbetering van ontziltingsinstallaties komt slechts in enkele SGBP's aan bod, maar is van groot belang voor stroomgebieden in Zuid-Europa. In de plannen wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met de schadelijke milieueffecten van ontzilting.

3.1.5. Bevordering van waterefficiënte technologieën en praktijken

Hoewel de waterefficiëntie in de geïrrigeerde landbouw al aanmerkelijk is verbeterd, zijn er nog steeds forse besparingen te halen door de irrigatieprogramma's te verbeteren en de technologie te moderniseren. Er blijft evenwel onzekerheid bestaan over de vraag in hoeverre waterbesparingen in het veld daadwerkelijk worden vertaald in globale waterbesparingen op landbouwbedrijf- en stroomgebiedniveau. In sommige gevallen heeft modernisering veeleer tot intensivering of tot bewerking van een groter areaal geleid dan tot een afname van het watergebruik¹⁰. In de bouwsector kan de efficiëntie nog aanzienlijk worden verhoogd, met name in verband met het ecologisch ontwerp van kranen en douchekoppen.

De efficiëntie van systemen voor drinkwatervoorziening in de EU loopt sterk uiteen. In sommige gevallen is het economische efficiëntieniveau van waterdistributiesystemen met een lage waterefficiëntie (hoge lekkingspercentages) optimaal, wat wil zeggen dat extra investeringen in het verminderen van lekken in meer kosten voor de gemeenschap zouden resulteren, maar niet in extra baten voor de gemeenschap of het milieu⁷.

Uit de beoordeling van de SGBP's blijkt dat deze vaak niet voldoende zijn gecoördineerd met andere ruimtelijkeordenings- en sociaaleconomische plannen, bijvoorbeeld inzake landgebruik. Dit gebrek aan coördinatie, in combinatie met het ontbreken van ondersteunende financieringsplannen, vormt een ernstige belemmering voor de tenuitvoerlegging van de SGBP's in het algemeen en van maatregelen met betrekking tot WS&D (met inbegrip van waterefficiëntie maatregelen) in het bijzonder.

3.1.6. Bevordering van de totstandkoming van een waterbesparingscultuur in Europa

De lidstaten voeren een breed spectrum van bewustmakingsactiviteiten ter bevordering van waterbesparing uit, maar andere instrumenten zoals een stimulerend prijsstellingsbeleid, financieringsmechanismen voor waterbesparing, ecologisch ontwerp van watergebruikende apparatuur enz. zijn niet altijd in voldoende mate aanwezig.

Op het gebied van duurzame consumptie zijn er twee nieuwe trends met betrekking tot certificerings- en etiketteringsregelingen voor levensmiddelen en landbouwproducten: regelingen die gericht zijn op het verstrekken van informatie over de watervoetafdruk van een product en regelingen die gericht zijn op het bevorderen van goed waterrentmeesterschap. Etikettering op basis van een watervoetafdruk wordt momenteel niet aanbevolen aangezien de meeste consumenten onvoldoende kennis hebben om de informatie te interpreteren en vanwege de onopgeloste vragen over de transparantie en betrouwbaarheid van de gegevens waarop de voetafdruk is gebaseerd en het feit dat deze de effecten van het verbruikte water niet aanpakt¹¹.

Het Europees Partnerschap voor water heeft de regeling voor Europees waterrentmeesterschap (ESW) ontwikkeld om efficiënte praktijken door belangrijke watergebruikers te bevorderen. Criteria voor certificering zijn nauw verbonden met de belangrijkste KRW-vereisten en het EWS kan daarom een nuttig instrument zijn om het waterbeheer op stroomgebiedniveau te optimaliseren.

¹⁰ Water saving potential in agriculture in Europe. Eindrapport van Bio Intelligence Service aan de Europese Commissie, 2012.

¹¹ Water footprinting and product labelling, Eindrapport van RPA aan de Europese Commissie, 2011.

3.1.7. Kennisvergroting en gegevensvergarig

Aangezien er nog geen EU-brede waterhoeveelheidsgegevens voor langere periodes voorhanden zijn, blijft zelfs zoiets fundamenteels als de identificatie van stroomgebieden waar waterschaarste heerst, problematisch. De stroomlijning van gegevens over de toestand, de belastende factoren, de effecten en de doeltreffendheid van antwoorden op WS&D moet nog worden verbeterd.

In het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie voor de KRW zijn vorderingen gemaakt met de toepassing van gemeenschappelijke WS&D-indicatoren. Tot dusver is overeenstemming bereikt over drie indicatoren:

- De gestandaardiseerde neerslagindex voor meteorologische droogte;
- De fractie geabsorbeerde fotosynthetisch actieve zonnestraling (fAPAR) voor droogte-effecten op vegetatie;
- De wateronttrekkingsindex-plus (WEI+) voor de druk op de waterreserves door wateronttrekkingen.

Deze indicatoren kunnen worden berekend op basis van informatie die al voorhanden is of momenteel wordt ontwikkeld (bijvoorbeeld de waterbalansen die worden ontwikkeld door het EEA).

Het onderzoek naar waterschaarste en watergebruiksefficiëntie is gespreid over het zesde en het zevende kaderprogramma en er zijn grotere inspanningen nodig om synergieën te ontwikkelen met onderzoeksactiviteiten van de lidstaten inzake onder meer waterbesparingen en -efficiëntie en om voldoende coördinatie met beleidsbehoeften te waarborgen. Een en ander wordt geleidelijk uitgevoerd via onlangs gestarte projecten.

3.2. Integratie van maatregelen inzake waterschaarste en droogte in de SGBP's

Voor alle landen die hun SGBP's hebben ingediend (dus niet voor Portugal, Griekenland en delen van Spanje en België¹²) is een screening verricht van de wijze waarop vraagstukken inzake waterschaarste en droogten aan de orde worden gesteld in de SGBP's.

Aan kwesties met betrekking tot WS&D wordt in de SGBP's in de hele EU het nodige belang toegekend. Voor het hele Middellandse Zeegebied en voor bepaalde delen van Midden-, Oost- en Noord-Europa wordt waterschaarste gemeld. In 41 % van de SGBP's wordt waterschaarste niet als een belangrijk punt van zorg bestempeld. Voor een brede reeks stroomgebiedbeheersdistricten in Europa wordt droogte gerapporteerd, maar in 40 % van de SGBP's wordt droogte niet als een belangrijk probleem beschouwd.

In veel SGBP's wordt de analyse van waterhoeveelheden onvoldoende onderbouwd: over hoeveelheden zijn te weinig gegevens voorhanden en vaak wordt geen onderscheid gemaakt tussen waterschaarste en droogten. In slechts 35 % van de SGBP's worden scenario's voor de watervraag voorgesteld en scenario's voor de beschikbaarheid van water in minder dan 25 % van de SGBP's. In 80 % van de plannen wordt de onzekerheid van de gegevens niet beoordeeld en in 90 % ervan blijven de financieringsbronnen voor de uitvoering van de maatregelen onvermeld.

¹² In het verslag kunnen de WS&D-problemen in Europa dus zijn onderschat.

In 45 % van de SGBP's zijn maatregelen opgenomen om ervoor te zorgen dat de KRW-doelstellingen worden gehaald door de veerkracht van de ecosystemen te verhogen. Slechts voor enkele stroomgebieden die met waterschaarste kampen, wordt in de SGBP's een hoge prioriteit toegekend aan beperkingen op nieuwe waterverbruikende ontwikkelingen.

De invloed van ander sectoraal beleid ter vermindering van waterschaarste en ter verzachting van de effecten van droogte wordt onderbelicht: slechts in 12 % van de SGBP's wordt de druk op de waterreserves door de verschillende sectoren geïdentificeerd.

In internationale stroomgebieden vertoont het beheer van de waterhoeveelheid op een wijze die de risico's op conflicten vermindert en bijdraagt aan de KRW-doelstellingen nog grote tekorten. Slechts 5 % van de gescreende internationale SGBP's bevat gecoördineerde maatregelen om WS&D in het hele internationale stroomgebieddistrict aan te pakken.

3.3. Hiaten in het huidige beleid inzake waterschaarste en droogten

Uit de bovenstaande beoordeling blijkt dat er sprake is van een scala van gerelateerde beleidshiaten met betrekking tot het aanpakken van waterschaarste en droogten in Europa. Het gaat onder meer om:

- **Conceptuele hiaten:** om de meest kosteneffectieve maatregelen tegen WS&D te helpen bepalen, is er nog steeds niet voldoende inzicht in de oorzakelijke verbanden tussen drijvende krachten, belastende factoren, toestanden en effecten. Vaak wordt geen onderscheid gemaakt tussen waterschaarste en droogten en de indicatoren ter illustratie van beide fenomenen waren tot dusver ontoereikend; De onlangs overeengekomen indicatoren moeten voor de gehele EU worden berekend op een passende geografische en temporele schaal. Daartoe is een coherente gegevensreeks op EU-niveau vereist;
- **Informatiehiaten:** De SGBP's bevatten slechts beperkte gegevens over de huidige en de toekomstige vraag naar en beschikbaarheid van water alsook over maatregelen tegen WS&D, de beschikbaarheid van financiering en de verwachte impact daarvan op WS&D. Het ontbreken van robuuste informatie staat een goede beoordeling van de doeltreffendheid en sociaaleconomische effecten van de maatregelen in de weg;
- **Beleids-, governance- en uitvoeringshiaten:** over het algemeen zijn de meeste steunacties en maatregelen die door de lidstaten worden voorgesteld om WS&D tegen te gaan, gericht op belastende factoren, toestanden en effecten en wordt voorrang gegeven aan maatregelen ter verhoging van de watervoorziening. Slechts in enkele SGBP's worden maatregelen voorgesteld die zijn toegespitst op belangrijke factoren die ten oorsprong liggen aan WS&D of wordt voorgesteld flankerende maatregelen te nemen zoals meting, tarifiering/subsidies en beperking van het waterverbruik. De bevoegdheidsverdeling en financiering van de voorgestelde maatregelen is onduidelijk. Er is niet voldoende coördinatie met andere planningsprocessen en de beschikbare financiële middelen zijn ontoereikend. Tot slot zijn de koppelingen tussen waterschaarste en ecologisch verantwoorde debieten niet duidelijk vastgesteld.

4. VRAAGSTUKKEN IN VERBAND MET WATERSCHAARSTE IN DE TOEKOMST BETER AANPAKKEN

De belangrijkste doelstelling bij het aanpakken van WS&D is de waterbalans in alle Europese stroomgebieden te herstellen of te handhaven en daarbij ten volle rekening te houden met de waterbehoeften van de aquatische ecosystemen.

De KRW-vereisten inzake waterhoeveelheid worden voor oppervlaktewateren niet in groot detail beschreven¹³, maar het is onwaarschijnlijk dat een goede ecologische toestand kan worden bereikt in waterlichamen waarvan het stromingsbeeld aanzienlijk is gewijzigd door bijvoorbeeld overmatige onttrekking. Deugdelijk beheer van de waterhoeveelheid is daarom een impliciete vereiste van de KRW. In het kader van het CIS-proces is een gemeenschappelijke interpretatie van waterschaarste en droogten bereikt. Hiermee moet terdege rekening worden gehouden in de volgende SGBP's.

Het Europees innovatiepartnerschap inzake water¹⁴ kan een belangrijke rol spelen bij het faciliteren van de ontwikkeling van innovatieve oplossingen voor vraagstukken in verband met waterhoeveelheden, terwijl het Europees innovatiepartnerschap (EIP) voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw¹⁵ zich over waterbeheer op landbouwbedrijfniveau buigt en zo een bijdrage tot een efficiënter gebruik van water in de landbouw zal leveren. Voorts is een aantal instrumenten van belang om het beheer van de waterhoeveelheid in de komende SGBP's te verbeteren. De voornaamste worden hieronder besproken.

4.1. Ecologisch verantwoorde debieten bepalen en implementeren

De vaststelling en toepassing van ecologisch adequate debieten voor alle waterlichamen in Europa is essentieel om WS&D doeltreffend aan te pakken, conform de KRW een goede ecologische toestand te bereiken en significante voordelen te realiseren op het gebied van energiebesparing, mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering, natuur en biodiversiteit. Een en ander vereist de aanpassing van de huidige watertoewijzing om rekening te houden met de behoeften van waterafhankelijke ecosystemen. Als de watertoewijzing de behoeften qua ecologisch verantwoorde debieten weerspiegelt, wordt het mogelijk de effecten van WS&D te voorkomen of te verlichten.

4.2. Streefdoelen inzake waterefficiëntie vaststellen en uitvoeren

In de SGBP's moeten kwantitatieve gegevens over de vraag naar en de beschikbaarheid van water worden opgenomen, met inbegrip van betere voorspellingen van de beschikbaarheid en het verbruik van water. De gegevens moeten ook transparanter worden door de onzekerheden, tijdshorizonnen en bronnen bekend te maken. In gebieden die vaak door droogte worden getroffen, moeten droogtegerelateerde onzekerheden en variaties (bijvoorbeeld van de waterbeschikbaarheid) in de basisscenario's van de SGBP's worden opgenomen en mogen deze niet worden behandeld alsof het onverwachte extreme klimaatgebeurtenissen van natuurlijke oorsprong waren.

In alle belangrijke waterverbruikende sectoren is er nog veel potentieel voor waterefficiëntiemaatregelen: landbouw, industrie, distributienetten, gebouwen en energieopwekking. Het potentieel voor waterbesparing is echter erg contextgebonden en de

¹³ Voor grondwater zijn de vereisten inzake hoeveelheid wel gedetailleerd.

¹⁴ COM(2012) 216.

¹⁵ COM(2012) 79.

streefdoelen worden het best op lokaal niveau vastgesteld door belanghebbenden die de verschillende waterverbruikende sectoren en componenten van de hydrologische cyclus grondig kennen en kunnen waarborgen dat de streefdoelen samenhangend zijn en dat efficiëntiemaatregelen dáár worden uitgevoerd waar de sociaaleconomische kosten het laagst zijn.

4.3. Economische prikkels voor efficiënt watergebruik bevorderen

Artikel 9 van de KRW naar behoren uitvoeren, is cruciaal om WS&D aan te pakken. Het toepassingsgebied van de bestaande economische instrumenten moet worden verruimd om ervoor te zorgen dat ze de duurzame onttrekking en het duurzame gebruik van water stimuleren: waar er momenteel geen tarieven zijn, moeten deze worden vastgesteld; de invoering van op verbruik gebaseerde watertarieven moet worden bevorderd; de rol van heffingen en belastingen op waterwinning moet worden uitgebreid zodat milieu- en hulpbronkosten worden geïnternaliseerd en de watergebruikers er rekening mee houden.

Door ervoor te zorgen dat economische instrumenten de economische waarde van water beter reflecteren, zullen aanbieders van waterdiensten ertoe worden aangezet om extra te investeren in de controle op lekken, wat zowel de volledige kostenterugwinning ten goede komt als de duurzaamheid en doeltreffendheid van de verlening van waterdiensten op lange termijn. Tot slot zal het oormerken van financiële inkomsten voor WS&D-gerelateerde maatregelen ook bijdragen aan de verwezenlijking van streefdoelen inzake WS&D.

De totstandbrenging van een watermarkt of van een regeling voor de handel in watergebruiksrechten met een vastgesteld plafond ten behoeve van het milieu kan een manier zijn om te zorgen dat er wordt betaald voor ecosysteemdiensten en dus voor het verwezenlijken van een duurzaam evenwicht voor stroomgebieden waar een tekort heerst. Een mogelijk indirect voordeel is de (tijdelijke of permanente) reallocatie van watergebruiksrechten onder economische gebruikers die extra economische voordelen kan opleveren.

4.4. Sturing van het landgebruik als antwoord op waterschaarste

Ervoor zorgen dat nieuwe economische ontwikkeling verenigbaar is met de beschikbaarheid van water vormt de basis voor duurzaamheid op de lange termijn, en daarvoor moet specifieke aandacht aan het landgebruik worden geschonken. Hierdoor wordt andermaal de noodzaak van een goede integratie van SGBP's en andere planningsprocessen inzake economie en ruimtelijke ordening onderstreept.

Daartoe moeten SGBP's vóór de vaststelling ervan voldoende worden gecoördineerd met andere ruimtelijkeordenings- en sociaaleconomische plannen en moeten financiële middelen voor de uitvoering ervan worden vastgesteld. Een en ander zal ervoor zorgen dat de kosten en baten naar behoren in aanmerking worden genomen en dat de uitvoering van het KRW-beginsel van kosteneffectiviteit wordt ingezet om de doelstellingen van het SGBP tegen de laagst mogelijke kosten te verwezenlijken.

4.5. Verbetering van het droogtebeheer in Europa

De verdere ontwikkeling van de EDO om als een systeem voor vroegtijdige waarschuwing te fungeren, is essentieel om de lidstaten en marktdeelnemers te helpen zo snel mogelijk te handelen en zich op aangekondigde droogten voor te bereiden. Dit moet worden gecombineerd met een doeltreffende aanpassing van het EU-solidariteitsfonds om in het geval

van een door droogte veroorzaakte noodsituatie de schade te herstellen die niet kon worden vermeden.

Er zijn verdere inspanningen nodig om een samenhangende reeks maatregelen te ontwikkelen en uit te voeren om droogte op stroomgebiedschaal aan te pakken in het kader van het planningsproces van de KRW. Ontwikkelingen op het gebied van landgebruik moeten verenigbaar zijn met de beschikbaarheid van water in de stroomgebiedsdistricten, inclusief de variabiliteit ervan. In dit verband kan groene infrastructuur zoals retentie-inrichtingen een zeer positieve rol spelen.

Voorts moet meer worden gerekend op andere watervoorzieningsopties met lage milieueffecten, zoals het hergebruik van water.

4.6. Bevordering van de weerbaarheid tegen klimaatverandering

Klimaatverandering zal de effecten van de reeds bestaande pressiefactoren inzake water naar verwachting nog verergeren, aangezien veranderingen in de neerslag, in combinatie met stijgende temperaturen, de kwaliteit en de beschikbaarheid van de watervoorraden ingrijpend zullen veranderen. In de beleidsreacties op waterschaarste en droogte moet een combinatie van aanpassingsmaatregelen worden opgenomen.

5. CONCLUSIE

De algemene doelstelling van het WS&D-beleid – de WS&D-trends keren – is niet gehaald, ook al is er vooruitgang geboekt bij de toepassing van de zeven beleidsinstrumenten die zijn vastgesteld in de mededeling van de Commissie uit 2007.

De lidstaten beschouwen het beleid inzake WS&D in zekere mate als een op zichzelf staand beleid. Het is cruciaal dat er tijdens de volgende uitvoeringscycli van de KRW meer nadruk op de problematiek van de waterhoeveelheden wordt gelegd en dat deze verder wordt geïntegreerd in het relevante sectorale beleid.

Het merendeel van de door de lidstaten genomen maatregelen is gericht op belastende factoren, toestanden en effecten; slechts heel weinig maatregelen pakken de voornaamste oorzaken aan.

In de mededeling "Blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren" van de Commissie worden de geconstateerde beleidshiaten en de concrete opties om ze aan te vullen geanalyseerd met het oog op een betere integratie van de problematiek van waterhoeveelheden in het overkoepelende beleidskader. Indien nodig zullen verdere beleidsmaatregelen worden voorgesteld in de strategie voor de aanpassing aan de klimaatverandering, die in het voorjaar van 2013 wordt verwacht.