

Notat

MILJØMINISTERIET

Miljøstyrelsen

Vand

Den 5. oktober 2007

GRUNDNOTAT

Kommissionens meddelelse om vandmangel og tørke i den europæiske union
COM(2007) 414 final

Resumé

Tørke og vandmangel er et betydende problem i EU især i de sydlige dele af fællesskabet. I Kommissionens meddelelse præsenteres en række initiativer og forslag til handling på europæisk og nationalt niveau. Der er i hovedsagen tale om initiativer som allerede er eller vil blive gennemført i Danmark (eksempelvis implementering af vandrammedirektivet), eller forslag af en ikke-bindende art (eksempelvis at medlemslandene skal arbejde for at fremme en bestemt udvikling). De initiativer, der skal iværksættes på europæisk plan, vedrører tilpasninger af eksisterende støtte- og forskningsprogrammer mhp. at muliggøre en øget indsats vedr. tørke og vandmangel. En samtænkning af forskellige politikområder med henblik på at sikre en bedre koordinering og samspil, samt initiativer der skal sikre et bedre overblik over problemernes omfang på europæisk plan.

Kommissionens meddelelse og formandskabets forslag til rådskonklusioner vurderes at være neutrale i forhold til det danske beskyttelsesniveau

1. Status

Kommissionen sendte den 20. juli 2007 ovennævnte meddelelse til Rådet.

Europaparlamentet har ikke behandlet meddelelsen

Meddelelsen drøftedes på det uformelle rådsmøde den 31. august – 1. september.

Det portugisiske formandskab har sat tørke og vandmangel på dagsordenen med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner på rådsmødet 30. oktober.

2. Formål og indhold

Kommissionens meddelelse

Baggrund

Vandmangel og tørke¹ udgør et betydeligt problem i EU.

Fra 2000 til 2006 blev 15 % af EU's areal og 17% af EU's befolkning ramt af tørke. Og tørke fore-

¹ Begrebet "tørke" betyder en midlertidig reduktion i mængden af tilgængeligt vand på grund af en reduktion i nedbør. "Vandmangel" betyder, at behovet for vand overskrider den vandmængde, som kan udnyttes på et bæredygtigt grundlag.

kommer i stigende udstrækning. Det areal som påvirkes af tørke i EU er steget med næsten 20 % fra 1976 til 2006. Den meget omfattende tørke i 2003 påvirkede en tredjedel af EU's areal og 100 mio. mennesker, og det anslås at omkostningerne ved denne tørke udgjorde mindst 8,7 mia. €.

12 % af EU's befolkning og 19 % af EU's areal er påvirket af vandmangel, og det vurderes at omfanget er stigende.

Klimaændringer forventes at medføre, at problemerne med vandmangel og tørke forværres.

I Kommissionens meddelelse præsenteres en vifte af mulige tiltag på europæisk og nationalt niveau med henblik på at imødekomme disse udfordringer.

Den anvendte nummerering i det følgende svarer til nummereringen i Kommissionens meddelelse.

Pkt. 2.1 Økonomiske instrumenter

Nationalt

Inden 2010 skal prisen på vand indeholde en passende tilskyndelse for forbrugerne til at anvende vandressourcerne effektivt, og prisen skal samtidig afspejle "forbrugeren betaler"-princippet, således at alle brugere af vand bidrager til at de økonomiske og miljømæssige omkostninger ved vandforbruget dækkes, jf. vandrammedirektivets artikel 9.

Krav om måling af vandforbruget skal fremmes for alle sektorer.

Pkt. 2.2.1 Arealanvendelse

EU

Bæredygtig vandforvaltning skal tænkes ind i landbrugspolitikken

Sammenhængen mellem dyrkning af energiafgrøder ("biofuels") og vandforbrug skal yderligere vurderes.

Nationalt

Medlemsstaterne bør udpege afstrømningsområder med vandmangel, og for disse områder iværksætte passende foranstaltninger med henblik på at genoprette vandbalancen, bl.a. som led i gennemførelsen af Vandrammedirektivet.

Pkt. 2.2.2 Finansiering af effektiv vandanvendelse

EU

Justering af eksisterende retningslinjer for EU støtte til infrastrukturprojekter på vandområdet, herunder at vurdere behovet for yderligere at fastsætte miljømæssige betingelser vedr. en effektiv vandforvaltning som en betingelse for støtte. Endvidere skal det vurderes hvordan EU's policy indenfor forskellige sektorer kan bidrage til en bedre vandforvaltning.

Nationalt

Medlemsstaterne bør udvikle økonomiske incitamenter med henblik på at fremme anvendelsen af vandeffektiv teknologi og praksis.

Pkt. 2.3.1 Bedre risikoforvaltning vedr. tørke

EU

Støtte udveksling af information om bedste praksis og udpege metoder til tørkekortlægning. Inden

udgangen af 2008 udarbejdes anbefalinger.

Nationalt

Inden udgangen af 2009 efter behov at udarbejde risikoforvaltningsplaner vedr. tørke med henblik på at supplere vandplanerne, i overensstemmelse med Vandrammedirektivets artikel 13, stk.5, (som indeholder hjemmel til, at vandplanerne kan suppleres med specifikke planer vedr. bestemte problemer).

Pkt. 2.3.2 Udvikle et europæisk tørkeobservatorium og varslingsystem

EU og nationalt

Inden udgangen af 2012 udvikles prototyper og procedurer for etablering af et operationelt europæisk tørkeobservatorium.

Pkt. 2.3.3 Anvendelse af EU's solidaritetsfond (EU's fond til hurtig indsats overfor naturkatastrofer) og den europæiske mekanisme til civil beskyttelse (EU's samarbejdsorgan vedr. civilforsvar)

EU

Det skal vurderes, om der er behov for en revurdering af de kriterier, der muliggør støtte fra solidaritetsfonden med henblik på at fonden bedre kan agere overfor tørke. Mekanismen for civil beskyttelse skal vurdere alle muligheder for assistance i de tilfælde, hvor alvorlig tørke har konsekvenser for den civile beskyttelse (skovbrande m.v.).

Pkt. 2.4 Udbygning af infrastruktur vedr. vandforsyning

I visse tilfælde, hvor mulighederne for vandbesparelser, økonomiske styringsmidler m.v. er fuldt udnyttet, kan en udbygning af infrastrukturen vedr. vandforsyning komme på tale. Store vandforsyningsprojekter, såsom opførelse af dæmninger og transport af vand over store afstande, er underlagt EU-regulering (VVM). Alternative teknologier (afsaltning af havvand eller genbrug af spildevand) bliver i stigende grad anset som mulige løsninger på problemer med vandmangel.

EU

Inden udgangen af 2008 skal Kommissionen udarbejde en vurdering af alternative teknologier.

Nationalt

Medlemsstaterne skal sikre at alle uønskede bivirkninger ved infrastrukturprojekter vedr. vandforsyning tages i betragtning, herunder forholdet til energipolitikken (eksempelvis energiforbrug ved afsaltning af havvand).

Pkt. 2.5 Fremme af vandeffektiv teknologi og praksis

EU

Det skal overvejes at

- udarbejde standarder og eller regler for vandforbrugende indretninger (f.eks. vandingssystemer, armaturer, toiletter m.v.)
- udarbejde et nyt direktiv vedr. krav til bygningers vandforbrug
- indføre en indikator vedr. vandforbrug i forbindelse med ændringerne af EMAS reguleringen.

Forskning skal fremmes vedr. 1) tilpasning af økonomiske aktiviteter til vandmangel og tørke, 2) vandeffektivitet, 3) beslutningsværktøjer

Nationalt

Fremme af bindende krav vedr. vandforbrug og vandspild til nye bygninger og forsyningsnetværk.
Fremme af økonomiske sanktioner ved for stort vandspild.

Pkt. 2.6 Fremme af en europæisk kultur vedr. vandbesparelser

EU

Det skal søges at gennemføre et initiativ vedr. effektiv vandanvendelse i samarbejde med dele af erhvervslivet ("European Business Alliance on Corporate Social Responsibility").

Opfordre til at der indføres regler vedr. vandanvendelse i nuværende og fremtidige certificeringsordninger.

Mulighederne for at udvide eksisterende europæiske mærkningsordninger med henblik på at fremme anvendelse af vandbesparende produkter og produkter produceret med mindre forbrug af vand.

Nationalt

Fremme udviklingen af information, undervisningsprogrammer, rådgivningsindsats m.v. vedr. vandanvendelse i relation til kvantitet.

Pkt. 2.7 Viden og dataindsamling

EU

Etablering af et europæisk informationssystem vedr. vandmangel og tørke, baseret på det eksisterende "Water Information System for Europe" (WISE).

Fuld udnyttelse af satellitdata fra "Global Monitoring for Environment and Security (GMES)" systemet med henblik på vandforvaltning og planlægning.

Udarbejde en årlig europæisk status baseret på udvalgte, fælles indikatorer og data indberettet af medlemslande og interessenter til Kommissionen eller Miljøagenturet.

Udbrede resultaterne og fremme anvendelsen af forskningsresultater vedr. vandmangel og tørke.

Fremme af forskning og teknologi vedr. vandmangel og tørke, herunder udbygning af netværk under EU's 7. rammeprogram for forskning.

Endvidere skal der ske en koordinering mellem det EU's samarbejde med nabolande (European Neighbourhood and Partnership Instrument) og EU's støtteordning til initiativer på natur- og miljøområdet (LIFE+)

Rådskonklusioner om Kommissionens meddelelse

I formandskabets udkast til rådskonklusioner om Kommissionens meddelelse fremhæves den internationale dimension af problemerne med tørke og vandmangel bl.a. i forhold til fattigdom og migration. Endvidere fremhæves vigtigheden af at regulere/reducere *behovet* for vand og fremme en effektiv vandanvendelse (herunder begrænse vandtab i ledningssystemer), førend det kan overvejes at udbygge *forsyningen* med vand.

Det understreges, at fuld implementering af vandrammedirektivet er afgørende for at kunne imødegå problemerne med tørke og vandmangel, og at vandplanerne, som udarbejdes i henhold til direktivet, skal sikre at miljømålene opnås, uden samtidigt at udelukke etableringen af nye forsynings-

mæssige tiltag, såfremt vandbesparende tiltag viser sig at være utilstrækkelige. Endvidere bemærkes at direktivets bestemmelser vedr. prissætning af vand vil fremme en mere effektiv vandanvendelse.

I udkastet opfordres til en fælles planlægningsmæssig tilgang mhp. at imødegå problemerne med tørke i overensstemmelse med vandrammedirektivet, samtidig med at det bemærkes, at denne planlægning bør ske for de berørte områder og udvikles på det mest hensigtsmæssige (administrative) niveau.

Det vurderes, at etableringen af en platform for forskning og dataopsamling med udgangspunkt i de eksisterende strukturer og aktiviteter i Miljøagenturet, Kommissionen m.v. vil være et vigtigt tiltag for at fremme vidensopsamling vedr. tørke, og at denne proces kan medføre etablering af et europæisk tørkeobservatorium.

Endelig opfordres Kommissionen til at udarbejde en opfølgende rapport i 2008 med frister for implementeringen af de tiltag der nævnes i Kommissionens meddelelse. Det bemærkes, at eventuelle lovgivningsmæssige initiativer skal baseres på en dybtgående konsekvensanalyse, og at behovet for yderligere initiativer bl.a. må baseres på de erfaringer, der er opnået med implementeringen af vandrammedirektivet samt igangværende forskningsprogrammer. På baggrund heraf opfordres Kommissionen til yderligere at udbygge en europæisk strategi vedr. vandmangel og tørke i 2012.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europaparlamentet har ikke udtalt sig om Kommissionens meddelelse.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

5. konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser

Miljømålsloven, der udgør den væsentligste del af implementeringen af vandrammedirektivet i dansk lovgivning, indeholder regler for vandplanlægningen. Der skal således udarbejdes vandplan for hvert af de 4 vanddistrikter der er udpeget i Danmark, som bl.a. skal indeholde bindende miljømål, der skal gælde for vandforekomsterne. I vandplanen er det muligt at forholde sig til eventuelle problemer med vandmangel ved at fastlægge de nødvendige miljømål der sikrer at vandindvindingen ikke overskrider det acceptable.

Vandforsyningsloven indeholder regler vedr. indvinding af vand (system med tidsbegrænsede tilladelser). Det er således muligt at regulere vandindvindingen i forbindelse med udstedelsen af nye tilladelser. Gældende tilladelser kan undtagelsesvis tilbagekaldes såfremt væsentlige samfundsmæssige hensyn gør det nødvendigt. Endvidere kan kommunerne pålægge vandforsyninger indskrænke vandforbruget under hensyn til vandforekomsterne.

Kommissionens meddelelse indeholder ikke tilsagn om iværksættelse af en bestemt regulering, men præsenterer en række muligheder for hvordan problemerne med tørke og vandmangel kan løses/lettes, hvorved der lægges op til politisk diskussion. Der er i hovedsagen tale om initiativer som allerede er eller vil blive gennemført i Danmark (eksempelvis implementering af vandrammedi-

rektivt), eller forslag af en ikke-bindende art (eksempelvis at medlemslandene skal arbejde for at fremme en bestemt udvikling).

Til de enkelte initiativer som Kommissionen foreslår, skal gennemføres på nationalt plan, bemærkes følgende:

- *Vedr. pkt. 2.1.* Danmark har implementeret Vandrammedirektivets artikel 9. Dansk lovgivning indeholder krav om måling af vandforbruget for alle former for vandindvinding.
- *Vedr. pkt. 2.2.1.* I forbindelse med udarbejdelsen af vandplanerne vil der blive taget stilling til hvilke miljømål der skal opfyldes for vandforekomsterne, herunder om der er områder med vandmangel, hvor der skal fastsættes mål med henblik på at imødegå dette problem. Dette gælder bl.a. for hovedstadsområdet, hvor basisanalysen i henhold til vandrammedirektivet viste en stor kvantitativ påvirkning af forekomsterne, som resultat af den regionale vandforsyning, hvor mere end 80 % af forekomsterne vurderes at være i risiko for ikke at kunne opnå god kvantitativ tilstand.
- *Vedr. pkt. 2.2.2.* Der blev i 1998 indført en afgift på drikkevand (5 kr./m³).
- *Vedr. pkt. 2.3.1.* Spørgsmålet om behov for risikoforvaltningsplaner vil blive vurderet i forbindelse med udarbejdelsen af vandplanerne.
- *Vedr. pkt. 2.4.* Store infrastrukturprojekter vedr. vandforsyning er underlagt regler om VVM-vurdering.
- *Vedr. pkt. 2.5.* Der er ikke i Danmark fastsat bindende krav til nye bygningers vandforbrug. I Danmark opereres i stedet med en ordning, hvor bygninger skal energimærkes ved salg. Som led i energimærkningen indgår en sagkyndig vurdering af bygningens vandforbrug og der udarbejdes forslag til relevante vandbesparende foranstaltninger. Endvidere anbefales brugen af vandbesparende installationer i bygningsreglementet, i det omfang sådanne installationer er forenelige med de øvrige installationer. Såfremt der skal indføres sådanne bindende krav i DK, vil det således kræve en lovændring.

Tilsvarende findes i DK ikke bindende krav til tab i forsyningsnetværk. Afgiften på drikkevand (ledningsført vand) indeholder en økonomisk tilskyndelse til vandværkerne til at begrænse tabet i ledningsnettet til højst 10 %. Det gennemsnitlige tab i ledningsnettet i Danmark er ca. 7 % af den udpumpede vandmængde, hvilket er lavt i europæisk sammenhæng. Såfremt der skal gennemføres bindende krav til tab i forsyningsnetværk, vil det således kræve en lovændring.

- *Vedr. pkt. 2.6.* En række vandforsyninger gennemfører informations- og rådgivningsindsats vedr. vandbesparelser, ligesom miljøministeriet også har støttet kampagner vedr. vandbesparelser.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser

Kommissionen har ikke foretaget en økonomisk vurdering af meddelelsen.

Kommissionens meddelelse har ikke i sig selv administrative, økonomiske eller kommunaløkonomiske konsekvenser for Danmark. Såfremt Kommissionens anbefalinger om bindende krav til nye bygningers vandforbrug samt om krav til tab i forsyningsnetværk skal gennemføres i dansk ret, kan det – helt afhængig af hvilke krav der fastsættes - medføre omkostninger for bygherre og for vandforsyningerne. Disse omkostninger vil blive pålagt brugerne over huslejen/prisen.

Beskyttelsesniveau

De foreslåede initiativer vurderes ikke at have væsentlige miljømæssige konsekvenser for Danmark, idet der enten er tale om initiativer som allerede er eller vil blive gennemført i Danmark (eksempelvis implementering af vandrammedirektivet), eller forslag af en ikke-bindende art (eksempelvis at medlemslandene skal arbejde for at fremme en bestemt udvikling f.eks. krav vedr. vandforbrug og vandspild).

Kommissionens meddelelse vurderes at være neutral i forhold til det danske beskyttelsesniveau.

6. Høring

Et udkast til rammenotat har den 19. september 2007 været udsendt i høring i specialudvalget for miljøspørgsmål. Ved udløbet af høringsfristen var der modtaget hørings svar fra Forbrugerrådet, NOAH og Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA). DANVA har siden fremsendt supplerende bemærkninger.

Forbrugerrådet har af ressourcemæssige årsager ikke mulighed for at forholde sig til Kommissionens meddelelse. Forbrugerrådet kan således ikke tages til indtægt for at støtte forslaget eller for at gøre det modsatte.

NOAH foreslår, at Danmark understreger, at alle gængse muligheder for at løse tørkeramte områders vandforsyningsproblemer skal udnyttes fuldt ud, inden man skrider til bygning af store infrastruktur anlæg så som dæmninger samt rørledninger der overfører vand fra et vandskelsområde til et andet. Desuden at der fastsættes kriterier for energianvendelsen i vandforsyningsøjemed - energibesparelser, effektive pumper og brug af vedvarende energi. NOAH hilser forslag om vedtagelse af en øvre grænse for tab af den udpumpede vandmængde velkommen, og opfordrer til, at en sådan grænse indføres med udgangspunkt i det niveau man kan se blandt de bedste vandforsyninger i Europa. I praksis er det muligt at nedbringe tabet til nogle få procent over en år-række. Det gælder f.eks. for nogle af de bedste danske vandforsyninger. Noah opfordrer derfor til, at det i den danske holdning nævnes, at "Det er desuden regeringens opfattelse, at der bør foretages en yderligere vurdering af de nærtforbundne forbindelser mellem udvikling af biobrændstof og vandtilgængelighed." NOAH mener dette bør strammes således, at en yderligere implementering af forårstopmødets målsætninger på biofuel-området sættes i bero indtil der foreligger en klar vurdering af, hvad en yderligere implementering vil betyde for de store dele af Europa der lider af vandmangel. Såfremt vandmangel forhindrer dyrkning af afgrøder til biobrændsel i den sydlige del af Europa vil 5,75 % og 10 % biofuel målsætningerne skulle opfyldes af andre regioner med de problemer det vil give - herunder i Danmark, eller de tørkeramte lande vil blive tilskyndet til at vælge energikrævende eller infrastrukturløsninger, der på anden vis vil presse natur og miljø. Noah henviser i øvrigt til web-siden <http://www.noah.dk/landbrug/landbrug150907.html>.

DANVA, Dansk Vand- og Spildevandsforening, har tilkendegivet, at foreningen kan støtte regeringens foreløbige generelle holdninger til EU's udmeldinger. DANVA nævner samtidig, at foreningen ser frem til, at (også) Danmark vil håndtere markvanding som en "forsyningspligtighed", således at prisen også skal indbefatte ressourceomkostninger. Dette er en bemærkning, der har særlig relevans ift. høringsnotatets pkt. 2.1. DANVA har senere fremsendt supplerende bemærkninger, hvoraf fremgår, at det i Danmark i mange år har været en klar national holdning, at forsyningen af forbrugerne med drikkevand har første prioritet - forud for forbruget af vandressource til natur og industri herunder landbrug. De gamle bagvedliggende betragtninger, der er baseret på hensynet til dels sociale og samfundsmæssige aspekter dels bæredygtigheden i sin bredeste forstand, holder stadigvæk. DANVA plæderer for, at denne prioritering af vandressourcen kan genfindes i EU's tilgang

til emnet vandmangel og tørke. Kommissionens meddelelse er præget af erfaringerne med tørke i Sydeuropa - men netop af denne grund kan det undre, at "re-use" aspektet ikke er mere dominerende i papiret. DANVA taler i den sammenhæng absolut ikke for, at "re-use" til hver en tid er løsningen i alle medlemslande - men netop syd på er sammenhængen til "re-use" og Vandrammedirektivets udfordringer yderst centrale.

7. Forhandlingssituationen

Meddelelsen drøftedes på det uformelle rådsmøde den 31. august – 1. september. Det portugisiske formandskab har sat tørke og vandmangel på dagsordenen for rådsmøde den 30. oktober 2007 med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner.

Generelt ventes medlemslandene at hilse Kommissionens meddelelse velkommen og der ventes at kunne opnås enighed om rådskonklusionerne. En række – især sydeuropæiske - lande har lagt vægt på at der i forslaget til rådskonklusioner åbnes for muligheden af opfølgende tiltag i form af yderligere lovgivning, mens en række andre lande - især nordeuropæiske - vurderer, at den fornødne lovgivning allerede er på plads, især i kraft af vandrammedirektivets bestemmelser.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er enig i, at tørke og vandmangel udgør et stort problem i en lang række EU-lande, og hilser Kommissionens meddelelse og formandskabets udkast til rådskonklusioner velkommen.