



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.07.2000
KOM(2000) 477 endelig

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

Prissætningspolitikker med sigte på større bæredygtighed i brugen af vandressourcer

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

Prissætningspolitikker med sigte på større bæredygtighed i brugen af vandressourcer

FORORD

Vand er en vigtig del af Det Europæiske Fællesskabs miljøpolitik og en af Europa-Kommissionens miljøprioriteter. Det vigtigste element i vandpolitikken de kommende ti år bliver direktivforslaget om principper for EU-tiltag vedrørende vandpolitikken (vandrammedirektivet). I tråd med den senere tids bestræbelser på at tillægge økonomiske instrumenter større vægt i miljøpolitikken fremmer forslaget til rammedirektivet for vandpolitikken brugen af vandafgifter som incitament til bæredygtig brug af vandressourcer og til dækning af vandforsyningens omkostninger for de enkelte økonomiske sektorer. Det vil bidrage til at opfylde direktivets miljømæssige målsætninger på en omkostningseffektiv måde.

På denne baggrund fremlægger Kommissionen denne meddelelse med følgende målsætninger:

- (1) At afklare de vigtigste spørgsmål vedrørende anvendelsen af prissætning for vand med sigte på større bæredygtighed i brugen af vandressourcer
- (2) At gennemgå bevæggrundene bag Kommissionens ønske om en konsekvent gennemførelse af sunde økonomiske og miljømæssige principper i prissætningspolitikkerne for vand
- (3) At foreslå en række vejledende principper, som kan støtte gennemførelsen af det foreslåede rammedirektiv for vandpolitikken og navnlig direktivets artikel om prissætning på vand.

De vigtigste budskaber i meddelelsen er som følger.

- (1) I mange vandløbsoplande i Europa er vandressourcernes bæredygtighed i fare, både hvad angår kvantitet og kvalitet. Hensigtsmæssige prissætningsordninger kan spille en central rolle i etableringen af bæredygtige vandmiljøpolitikker.
- (2) Prissætningspolitikker for vand skal, for effektivt at kunne være med til at øge vandressourcernes bæredygtighed, være baseret på en vurdering af vandforbrugets omkostninger og fordele og både tage højde for vandforsyningens finansielle omkostninger og dens miljø- og ressourceomkostninger. Hvis prisen direkte hænger sammen med den mængde vand, der forbruges, eller den forurening, der forårsages, kan prissætningen give forbrugerne et klart incitament til at effektivisere vandforbruget og nedbringe forureningen.
- (3) Der er i øjeblikket stor forskel på, i hvor høj grad medlemsstaterne har indarbejdet økonomiske og miljømæssige målsætninger i deres prissætningspolitikker for vand.

Fuld omkostningsdækning opnås generelt kun inden for visse delområder, og miljø- og ressourceomkostninger medregnes sjældent. Prissætningspolitikkerne for vand slår slet ikke til i landbrugssektoren, især i de sydeuropæiske lande, hvor landbruget har langt det største vandforbrug, og hvor knapheden volder de største problemer.

- (4) Prissætningspolitikker for vand i de lande, som EU især har med at gøre, omfatter sjældent målsætninger om økonomi- og miljøeffektivitet. Det gælder f.eks. ansøgerlandene, hvor prissætning er et vigtigt forhold i forbindelse med udvidelsen. Det gælder i endnu højere grad for udviklingslandene, hvor gennemførelsen af økonomiske principper i vandpolitikken endnu er i sin vorden.
- (5) En effektiv vandprissætning har en påviselig indvirkning på vandefterspørgselen til forskellige anvendelser. Vandpriserne indvirker direkte på vandforbruget, og dermed reduceres presset på vandressourcerne. Det gælder især for landbrugssektoren. De foreliggende oplysninger peger i retning af, at landbrugerne kan forventes at ville tilpasse sig visse prisstigninger, som en strengere omkostningsdækning i vandforsyningen ville medføre. Der er i dag forskel på, i hvilket omfang princippet om fuld omkostningsdækning gælder i forskellige lande og inden for forskellige sektorer, f.eks. landbrug og industri, og det har sandsynligvis konsekvenser for de pågældende sektors konkurrenceevne i handelen både inden for det indre marked og internationalt.
- (6) En prissætning, som i højere grad tager hensyn til miljøet, skal f.eks. baseres på: (i) en nøjere gennemførelse af princippet om omkostningsdækning, (ii) en bredere indførelse af prisstrukturer, som tilskynder til et mere effektivt vandforbrug, og støtte til brugen af måleanordninger, (iii) vurdering af større miljøomkostninger og, hvor det er muligt, indarbejdelse af disse omkostninger i priserne, (iv) en gennemskuelig politisk beslutningsproces, hvor brugerne og forbrugerne inddrages, og (v) en gradvis indførelse af prissætningspolitikker, som i højere grad tilgodeser fornuftige økonomiske og miljømæssige principper.
- (7) Vandprissætningen skal integreres i andre politikker for at sikre en omkostningseffektiv opfyldelse af miljømæssige, økonomiske og sociale målsætninger. Det foreslåede rammedirektiv for vandpolitikken er det rigtige grundlag for at gøre dette i forbindelse med udarbejdelsen af vandområdeplanerne.
- (8) Der skal udarbejdes og gennemføres andre sektorpolitikker og struktur- og samhørighedspolitikker for at sikre konsekvensen, sammenhængen og effektiviteten i vandprissætningspolitikken. Hvad landbruget angår, prioriteres det i den fælles landbrugspolitik og de eksisterende politiske instrumenter (f.eks. de miljøvenlige landbrugsforanstaltninger i programmerne til udvikling af landdistrikterne) fortsat højt at forlige vandmiljøets og landbrugets interesser. Den fælles landbrugspolitik bør støtte bæredygtig brug af vandressourcerne i overensstemmelse med de økonomiske og miljømæssige principper, som fremsættes i det foreslåede vandrammedirektiv og i denne meddelelse.

Kommissionen er fuldt ud klar over, at spørgsmålet om prissætning, som drøftes i denne meddelelse, er et følsomt emne for mange berørte parter og medlemsstater. Derfor må man dog ikke misfortolke Kommissionens meddelelse som om den taler for, at prissætning alene er tilstrækkeligt. Prissætning er naturligvis ikke det eneste instrument, som kan (og skal) løse problemerne med vandressourcerne i Europa og andre dele af verden. Men prissætning er en

faktor, som skal overvejes nøje, så den medvirker til at tilskynde til en mere effektiv og mindre forurenende anvendelse af vore knappe vandressourcer.

Meddelelsens hovedformål er at sætte gang i en udbytterig politisk debat og meningsudveksling, som kan føre frem til, at man får fastlagt praktiske tiltag og opstillet retningslinjer for gennemførelsen af det foreslåede vandrammedirektivs artikel om vandprissætning. Og meddelelsen kan forhåbentlig fungere som informationskilde for de berørte parter, som vil deltage aktivt i udarbejdelsen af vandområdeplaner og handlingsprogrammer, som vandrammedirektivet foreskriver. I den forbindelse opfordres de europæiske institutioner og medlemsstaterne til at overveje alle aspekter af denne meddelelse og tage udgangspunkt i dens hovedbudskaber for at sikre, at fremtidige prissætningspolitikker for vand fuldt ud bidrager til at opfylde direktivets miljømålsætninger på omkostningseffektiv vis.

Meddelelsen støtter også vurderingen af, hvilken rolle vandprissætning kan spille som led i udvidelsen og gennemførelsen af EU's miljølovgivning i ansøgerlandene. Endelig kan den, ved at sætte fokus på de centrale elementer i bæredygtige prissætningspolitikker for vand, være et supplement til EU's retningslinjer for udviklingspolitik under titlen *På vej mod en bæredygtig forvaltning af vandressourcerne*.

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

Prissætningspolitikker med sigte på større bæredygtighed i brugen af vandressourcer

Indholdsfortegnelse

Forord.....	2
1. Indledning	7
1.1. Bæredygtighed i vandressourcerne	7
1.2. Økonomiske instrumenter og miljøet.....	7
1.3. Vandprissætning og vandressourcernes bæredygtighed	8
1.4. Målsætningerne med denne meddelelse.....	8
2. Prissætningspolitikker for vand i teori og praksis	10
2.1. Grundbegreber og -teorier	10
2.2. Prissætningspolitikker for vand i EU's medlemsstater	10
2.3. Prissætningspolitikker for vand i ikke-EU-lande	11
2.4. Hvordan indvirker vandprissætningen på økonomien, miljøet og samfundet?.....	12
3. Indførelse af vandprissætning til sikring af større bæredygtighed i brugen af vandressourcerne.....	13
3.1. Et bedre videns- og informationsgrundlag	13
3.1.1. Overslag over vandefterspørgselen	13
3.1.2. Vurdering af omkostninger til vandforsyning og -anvendelse	14
3.2. Fastsættelse af korrekte vandpriser	16
3.3. Prissætningspolitikker og geografisk omfang	18

3.4.	Brugernes og forbrugernes rolle	18
3.5.	Kommunikation og information	19
3.6.	Indarbejdelse af vandpriser i vandområdeplaner	20
3.7.	EU's initiativer vedrørende vandpriser og andre politiske tiltag	21
3.7.1.	Landbrugspolitikken	21
3.7.2.	Horisontale politikker	22
3.7.3.	Forskning og demonstration	23
4.	Konklusion	25

1. INDLEDNING

1.1. Bæredygtighed i vandressourcerne

Hvis man ser nøje på, hvordan det står til med vandressourcerne i dag, viser det sig, at der mange steder i Europa er fare for, at vandsystemet ikke fortsat vil være bæredygtigt. En del forskellige indikatortotal viser ganske vist, at belastningen af vandressourcerne tilsyneladende er stabil eller for nedadgående¹ på EU-plan², men disse indikatortotal dækker over store tids- og stedsbestemte forskelle og urovækkende situationer i visse lokalområder. Det gælder f.eks. følgende:

- (1) Overforbrug af grundvand er en trussel mod bæredygtigheden for grundvand mange steder . Som følge heraf er der i mange kystområder sket forsøltning af grundvandet på grund af indsivning af havvand. 50% af Europas vådområder betragtes som "truede" på grund af overforbrug af grundvand. Overforbrug er et udbredt problem i Sydeuropa, men det finder også sted i Nordeuropa.
- (2) Reduktion i floders vandføring som følge af overforbrug af vand har medført forringelse af visse floders økologiske tilstand. Problemer med vandmangel forværrer ofte eksisterende problemer med dårlig vandkvalitet og forurening.
- (3) Antallet af stærkt forurenede floder er faldet gennem de seneste 20 år. Men forbedringen i vandkvaliteten er hovedsagelig sket i større floder, og der er stadig problemer med landbrugets udvaskning af forurenende stoffer. Nitratkoncentrationen i floderne er således stadig høj, hvilket medfører iltsvind i kystområderne.
- (4) Der registreres fortsat nitratniveauer, som er højere end drikkevandsdirektivets grænseværdi på 50 mg/l, i private og lokale drikkevandsboringer i højtliggende vandførende lag og i områder med intensiv landbrugs- og husdyrproduktion. Disse høje niveauer udgør en sundhedsrisiko for de berørte befolkningsgrupper.

Denne situation kan bl.a. forklares ved, at der findes hindringer for indførelsen af mere effektive tekniske løsninger, at der er begrænsede incitamentter til at reducere vandforbruget, at de institutionelle rammer er utilstrækkelige, eller at miljøhensyn ikke er fuldstændigt integreret i sektorpolitikkerne, eller en manglende eller dårligt gennemført miljøpolitik . Undersøgelser af gældende politikker og disses virkning viser i stigende grad, at eksisterende politikker for vandpriser, som ikke udsender det "rigtige" signal om bæredygtig brug af vandet , spiller en stor rolle i denne sammenhæng.

1.2. Økonomiske instrumenter og miljøet

I løbet af 1990'erne er der i stadig større grad blevet lagt vægt på anvendelsen af økonomiske instrumenter, f.eks. skatter, afgifter, støtteordninger eller omsættelige

¹ Vandressourcerne belastes, når efterspørgselen efter vand overstiger udbuddet i en given periode, eller når brugsværdien af vandet er begrænset, fordi det er af dårlig kvalitet (*Europas miljø ved århundredeskiftet*, Det Europæiske Miljøagentur (EEA), 1999).

² *Europas miljø ved århundredeskiftet*, EEA, 1999.

miljøgodkendelser , for at beskytte miljøet. Brugen af økonomiske instrumenter og naturressourcernes økonomiske værdi blev anerkendt officielt i De Forenede Nationers Rio-erklæring om miljø og udvikling i 1992. Siden da er disse midlers betydning jævnlig blev understreget, f.eks. i ministererklæringen fra “Second World Water Forum” (Haag, marts 2000).

I EU er de økonomiske principper og brugen af økonomiske instrumenter gradvist, men utvetydigt, blevet indføjet i miljøpolitikken. Traktaten har nu indarbejdet princippet om, at forureneren selv betaler, som en hjørnesteen i samtlige europæiske politikker for miljøområdet³. Europa-Kommissionens femte miljøhandlingsprogram, som slutter i år 2000, har som en af sine hovedprioriteter, at benytte et bredere spektrum af politikker. Men indtil videre er der kun sket begrænsede fremskridt i brugen af økonomiske instrumenter i praksis.

1.3. Vandprissætning og vandressourcernes bæredygtighed

Kommissionen har slået til lyd for, at prissætning i højere grad bruges til at styrke bæredygtigheden i vandressourcerne som led i det foreslåede direktiv om en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet).

- (1) En effektiv prissætning på vand giver incitament til at nedbringe forureningen og effektivisere vandforbruget. Dermed reducerer prissætningen presset på vandressourcerne og miljøet, og den sikrer, at de til rådighed stående ressourcer fordeles effektivt mellem forskellige anvendelser.
- (2) Som følge heraf kan infrastrukturen til vandforsyning og -behandling tilrettelægges mere hensigtsmæssigt. Dermed kan vandforsyningen og miljøbeskyttelsen gøres mere omkostningseffektiv.
- (3) Der skal mobiliseres finansielle midler til at sikre den finansielle bæredygtighed i vandforsyningens og udbydernes infrastruktur, og til at betale for miljøbeskyttelsen.

Det fremføres, at det er den manglende hensyntagen til økonomiske og miljømæssige midler ved udformningen af de eksisterende prissætningspolitikker for vand, i modsætning til mere generelle sociale eller udviklingsrelaterede målsætninger, der er skyld i de nuværende problemer med ineffektiv anvendelse, overforbrug og forringelse af overflade- og grundvandsressourcer.

1.4. Målsætningerne med denne meddelelse

Hovedmålsætningen med Kommissionens meddelelse er **at gennemgå de nødvendige hensyn og valgmuligheder i forbindelse med etablering af politikker vedrørende fastsættelse af vandpriser med henblik på større bæredygtighed i vandressourcerne.**

Udtrykket *vandpriser* bruges her meget generelt og defineres som det marginale eller samlede monetære beløb, som brugerne betaler for hele vandforsyningen (dvs.

³ I traktatens artikel 174, stk. 2, angives det, at *Den* (Fællesskabets politik på miljøområdet) *bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.*

distribution af brugsvand og behandling af husstandens afløbsvand), også miljøafgifter.

Udtrykket omfatter således aspekter vedrørende mængden af vand, der indvindes, og forureningen af miljøet.

Meddelelsen omfatter en fremlæggelse af teoretiske koncepter og spørgsmål, en gennemgang af eksisterende prissætningspolitikker for vand i EU-medlemsstaterne og andre lande med direkte relevans for EU's politikker, og en vurdering af disse politikkers konsekvenser (se afsnit 2 og Kommissionens vedlagte arbejdsdokument *Vandpriser i teori og praksis* – SEK(2000)1238). Endelig foreslås der vejledende principper for indførelse af prissætningspolitikker for vand, som i højere grad tager højde for miljøhensyn og økonomisk effektivitet (afsnit 3). Meddelelsen tager afsæt i de nyeste teoretiske og empiriske analyser og er udarbejdet med input og tilbagemeldinger fra en bred vifte af berørte parter⁴.

⁴ Der er udvekslet oplysninger og synspunkter, først og fremmest ved konferencen i Sintra, Portugal i september 1999. Konferencen havde titlen *Vandpriser - Økonomi, miljø og samfund*, og blev arrangeret i samarbejde med det portugisiske Instituto da Agua. Der deltog ca. 30 oplægsholdere og 200 deltagere, som repræsenterede en lang række berørte parter fra EU, Central- og Østeuropa og middelhavslandene.

2. PRISSÆTNINGSPOLITIKKER FOR VAND I TEORI OG PRAKSIS

2.1. Grundbegreber og -teorier

Vandressourcerne udnyttes først og fremmest inden for økonomiske sektorer såsom landbruget, private husstande, energi-, industri- og turistsektoren, men også til miljøformål, f.eks. naturlig vandrensning eller dyrs leveområder. Inden for de fleste anvendelser udvikles der en lang række vandforsyningstjenester, fra indvinding, oplagring og distribution af vand til opsamling og behandling af spildevand.

Prissætningspolitikker for vand skal afspejle forskellige omkostningstyper for effektivt at kunne medvirke til større bæredygtighed i vandressourcerne:

- (1) **Finansielle omkostninger** ved vandforsyningen, herunder også omkostninger til udbud og administration af disse tjenester. Dette omfatter alle drifts-, vedligeholds- og anlægsomkostninger (afdrag på hovedstol og renter og evt. afkast på egenkapital).
- (2) **Miljøomkostninger**, dvs. omkostningerne af de skadevirkninger, som brugen af vandet forvolder på miljøet og økosystemerne og miljøbrugerne (f.eks. forringelse af vandøkosystemernes økologiske kvalitet eller forsøltning og forringelse af brugsjorder).
- (3) **Ressourceomkostninger**, dvs. omkostningerne ved forspildte muligheder i forbindelse med andre anvendelser som følge af, at ressourcerne er blevet udnyttet ud over deres naturlige gendannelseshastighed (f.eks. ved for omfattende grundvandsindvinding).

Set under ét bør hver enkelt bruger betale for de omkostninger, vedkommendes forbrug af vandressourcer forårsager, herunder miljø- og ressourceomkostninger. Priserne bør desuden hænge direkte sammen med den forbrugte vandmængde eller den forårsagede forurening⁵. Dermed sikres det, at prisen giver brugerne et klart incitament til at effektivisere vandforbruget og reducere forureningen.

2.2. Prissætningspolitikker for vand i EU's medlemsstater

Indarbejdelsen af målsætninger om økonomi og miljø i vandprissætningspolitikken varierer meget blandt EU's medlemsstater, inden for de enkelte medlemsstater og inden for forskellige økonomiske sektorer. Princippet om fuld omkostningsdækning er generelt kun delvist gennemført. Det gælder navnlig for spildevandstjenester og for landbrugssektoren, især i de sydeuropæiske lande, hvor denne sektor har langt det højeste og mindst effektive vandforbrug, og hvor knaphedsproblemerne er mest udtalte. Landbruget betaler meget lavere priser end andre sektorer, både som følge af

⁵ Den samlede pris (P), en bruger betaler, kan beregnes som $F+a.Q+b.Y$, idet F : et element vedrørende faste omkostninger, almindelige afgifter osv.; a : en afgift pr. vandenhed; b : en afgift pr. forureningsenhed; Q : den samlede vandmængde, der forbruges; Y : den samlede forurening, der produceres. En reduktion, i den forbrugte vandmængde (Q) og/eller i forureningen (Y) vil derefter medføre et fald i brugerens samlede vandpris (P). Der er således en tilskyndelse for brugeren til at effektivisere sit vandforbrug og nedbringe forureningen.

direkte støtte og krydssubsidiering med finansiel overførsel fra private forbrugere og industrien til landbruget.

Miljø- og ressourceomkostninger indregnes sjældent i prissætningen. I de fleste tilfælde, hvor et land har indført vandindvindings- og -afledningsafgifter, er sigtet først og fremmest at skaffe indtægter, som kan bruges til at finansiere aktiviteter til højnelse af kvaliteten af vandmiljøer og relaterede økosystemer.

Prisstrukturerne i de fleste landes vandforsyninger omfatter både faste og variable elementer, som giver incitament til vandbesparelser, men visse steder betales stadig et fast beløb for brug af vand, uafhængigt af forbrug eller forureningsomfang. De fleste vandpriser ved kunstvanding er arealbaserede, hvilket medfører dårlig vandøkonomi, især i anlæg med overfladevanding ved tyngdekraft. Omvendt betaler landbrugere, som selv pumper vand op direkte fra vandførende lag i jorden, de fulde finansielle omkostninger ved deres vandforsyning, hvilket giver dem et stærkt incitament til at bruge vandet effektivt. Men de bliver aldrig pålagt at betale de miljø- og ressourceomkostninger, som deres (over-)forbrug måtte medføre.

I de senere år er der i mange medlemsstater blevet lagt stadig større vægt på prissætningen som led i vandpolitikken. Målsætningerne for vandprissætningspolitikken omfatter oftere og oftere en fuld dækning af de finansielle omkostninger og indarbejdelse af miljøhensyn. Men principperne er endnu ikke gennemført i fuldt omfang.

2.3. Prissætningspolitikker for vand i ikke-EU-lande

Prissætningspolitikkerne for vand i de lande, som EU især har med at gøre, omfatter sjældent målsætninger om økonomi- og miljøeffektivitet. Det gælder bl.a. ansøgerlandene, hvor de muligheder, der ligger i effektive prisstrukturer, ofte hæmmes af prisniveauer, som er for lave til at fungere som et klart signal til brugerne. I forbindelse med EU's udvidelse - dvs. de meget høje omkostninger, som overholdelsen af EU's miljølovgivning og navnlig vandlovgivningen vil give, i forhold til de begrænsede finansielle ressourcer, der kan mobiliseres - kommer prissætning til at spille en central rolle i disse landes vandpolitik.

I udviklingslandene spiller økonomiske og miljømæssige hensyn en endnu mindre rolle i prissætningen for vand, hovedsagelig fordi der fokuseres på prisrimelighed⁶ og sociale forhold. I disse lande er gennemførelsen af strengere økonomiske principper endnu i sin vorden, og den er afhængig af, at den private sektor og støtteyderne træffer foranstaltninger for at sikre byernes vandforsyning jf. EU's retningslinjer *På vej mod en bæredygtig forvaltning af vandressourcerne*. Der gives stadig megen støtte til kunstvanding, som repræsenterer det største forbrug, og de finansielle indtægter er ofte utilstrækkelige endog til at dække omkostningerne til drift og vedligeholdelse af vandingsanlæggene.

Eftersom store dele af befolkningen i disse lande ikke har velfungerende sanitet og vandforsyning, og prisrimelighedshensynet derfor fortsat vil indtage en høj placering, skal prissætningspolitikkerne udformes omhyggeligt, så man afvejer økonomiske og miljømæssige målsætninger mod sociale hensyn.

⁶ Prisrimelighed opgøres efter hvor stor en del af brugernes disponible indkomst omkostningerne til vandforsyning udgør, enten i gennemsnit eller udelukkende for lavindkomstbrugere.

2.4. **Hvordan indvirker vandprissætningen på økonomien, miljøet og samfundet?**

En effektiv vandprissætning har en påviselig indvirkning på vandefterspørgselen til forskellige anvendelser. Det gælder især for landbrugssektoren, men også for industri-anvendelser og privathusstandes udendørsforbrug. Vandpriserne indvirker direkte på vandforbruget og -forureningen, og dermed reduceres presset på vandressourcerne. Således kan man lette overforbruget af grundvandsressourcerne og give de vandførende lag mulighed for at komme sig, øge gennemstrømningen i floderne og normalisere floder eller tilstødende vådområders økologiske tilstand. Indtil nu foreligger der dog kun begrænsede oplysninger om, i hvilken grad prissætningen indvirker på det fysiske miljø.

En effektiv prissætning sikrer også, at vandinfrastrukturene tilrettelægges hensigtsmæssigt og at der skaffes tilstrækkelige finansielle midler til at vedligeholde, drive og forny infrastrukturene på fyldestgørende vis.

Produktionsomkostningerne i forskellige sektorer i EU (f.eks. landbrug og industri) påvirkes i dag af, i hvilket omfang man har indført princippet om fuld omkostningsdækning. Det har sandsynligvis konsekvenser for de pågældende sektors konkurrenceevne både i og uden for EU. Derfor er der brug for en harmoniseret fremgangsmåde for prisfastsættelsen i EU.

En strengere overholdelse af princippet om omkostningsdækning ville påvirke prisrimeligheden i vandforsyningen, især for lavindkomstgrupper og visse lokalsamfund i land- og landbrugsdistrikter, som i dag kun betaler en ringe del af vandforsyningens reelle omkostninger. Men der ville kun ske en begrænset gennemsnitlig stigning i den procentdel af privatforbrugernes disponible indkomst, der går til vandforsyning. Og de eksisterende forskelle i priserne på vand til kunstvanding viser, at landbrugsdistrikterne nok kan tilpasse sig en vis prisstigning.

3. INDFØRELSE AF VANDPRISSÆTNING TIL SIKRING AF STØRRE BÆREDYGTIGHED I BRUGEN AF VANDRESSOURCERNE

I dette afsnit foreslås retningslinjer for politiske beslutningstagere og berørte parter med henblik på at opstille politikker for vandprissætning, som sikrer større bæredygtighed i brugen af vandressourcerne. Der slås ikke til lyd for én ensartet pris på vand eller for at afskaffe den gældende lovgivning til fordel for økonomiske instrumenter og prisprincipper. Men vandpriser, som bygger på disse principper, så der tages højde for lokalmiljøet og samfundsøkonomiske hensyn, kan virke som et stærkt incitament til en mere bæredygtig brug af vandressourcer og sikre, at miljømæssige målsætninger opfyldes mere omkostningseffektivt.

Mange af de elementer, som beskrives herunder, gælder allerede for visse anvendelser og i visse lande. De er ikke gennemført ens overalt, men tendenserne på det vandprispolitiske område viser, at mange berørte parter allerede er opmærksomme på, at der i højere grad er behov for at integrere miljømæssige og økonomiske målsætninger i området.

3.1. Et bedre videns- og informationsgrundlag

En vellykket etablering af politikker for vandprissætning, som tager højde for økonomiske og miljømæssige målsætninger, er stærkt afhængig af information. Der er brug for velunderbyggede skøn over centrale variabler og sammenhænge, f.eks. vedrørende løbende efterspørgsel, fordele og omkostningsfunktioner, for at sikre, at man kan fastlægge hensigtsmæssige prisstrukturer og -niveauer, og for at kunne vurdere, hvordan de indvirker på vandefterspørgselen, omkostningsdækningen og miljøet⁷.

3.1.1. Overslag over vandefterspørgselen

Vurdering af vandforbrug og -forurening

For at kunne gennemføre fyldestgørende prissætningspolitikker er det vigtigt at foretage en klar identifikation af forurenere og forbrugere, og at kende forbruget og forureningsfaktorerne. I dag er der kun ringe kendskab til vandforbruget i landbrugssektoren. Og forureningsens eksisterende belastning af vandtilløbet til naturlige vandområder måles også sjældent, undtagen hvor det drejer sig om store industrieanlæg. Derfor bør der aktivt arbejdes for at få opstillet måleanordninger, som kan være et nyttigt middel til indførelse af mængdebaserede prisstrukturer og giver et bedre kendskab til bestemte anvendelser⁸.

⁷ Høje informationsomkostninger nævnes ofte som en hindring for etableringen af vandprispolitikker, som i højere grad tager hensyn til økonomiske og miljømæssige målsætninger. Det er dog vigtigt at understrege, at der også er brug for information om vandefterspørgsel og -udbud ved etablering af vandpolitikker generelt, f.eks. ved udarbejdelsen af vandområdeplaner i henhold til det foreslåede vandrammedirektiv.

⁸ I mange lande indføres der i dag vandmålere via finansielle støtteordninger, f.eks. i private husstande og nyt boligbyggeri i Det Forenede Kongerige. I Frankrig skal der i henhold til vandloven af 1992 installeres vandmålere ved kunstvandning.

Det vil dog være meget bekosteligt at etablere måleprogrammer, som giver præcise data om alle brugere, så det er ikke realistisk⁹. I tilfælde, hvor det er umuligt eller for dyrt med vandmålere, er der brug for alternative teknologier til vurdering af forbrugets og forureningens nuværende omfang. Anvendelse af satellitbilleder er et innovativt eksempel på, hvordan man kan vurdere landbrugets vandefterspørgsel. **Det er vigtigt at identificere, afprøve og etablere praktiske dataindsamlingsmetoder (dvs. hvordan skal data indsamles, i hvilket omfang og hvor tit?), som til en rimelig pris giver et brugbart skøn over forbrugets og forureningens løbende omfang¹⁰.**

Sammenhæng mellem vandpriser og vandefterspørgsel

Der er brug for skøn over efterspørgselens priselasticitet for at kunne forudse, hvordan vandefterspørgselen vil ændre sig, når man tilpasser prissætningspolitikker, prisstrukturer og prisniveauer for vand, og for at kunne udbygge målingsomfanget. Ligeledes har man brug for at fastslå, hvilke forureningsafgifter der vil være optimale, brug for et skøn over elasticiteten i de omkostninger, som forureningssskaderne medfører.

Ved analysen af konsekvenserne af de eksisterende prissætningspolitikker for vand fremgår det, hvor stor forskel der er på hvor priselastisk vandefterspørgselen er. **Der er brug for en systematisk vurdering af priselasticiteten i efterspørgselen og af omkostningerne ved forureningssskaderne inden for de vigtigste økonomiske sektorer med udgangspunkt i forskellige hydrologiske og samfundsøkonomiske forudsætninger¹¹.**

3.1.2. Vurdering af omkostninger til vandforsyning og -anvendelse

Finansielle omkostninger

Der er brug for nøjagtige oplysninger om vandforsyningen for at kunne vurdere de langsigtede marginalomkostninger ved forsyningen og opstille sammenhænge mellem vandforsyningens omfang og omkostninger. Det gælder især, hvis der er en meget svingende eller uforudsigelig vandforsyning.

De vigtigste omkostninger, der skal tages højde for, er bl.a. drifts- og vedligeholdelseskostninger og anlægsomkostninger (afdrag på hovedstol og renter og evt. afkast på egenkapital)¹². De regnskabsprincipper, som gælder i medlemsstaterne

⁹ Eftersom omkostningerne overstiger de mulige fordele ved en effektivisering af vandforbruget.
¹⁰ Der vil sandsynligvis være forskel på, hvordan man opgør forbrugs- og forureningsomfang for forskellige anvendelses- og forurenings typer (f.eks. punktkildeforurening i modsætning til diffus forurening).

¹¹ Af metodikker til vurdering af efterspørgselens priselasticitet kan bl.a. nævnes økonometriske og statistiske modeller af tidsserier eller gennemsnitsdata, simulation af sektorernes økonomiske adfærd, og rundspørger blandt brugerne om deres reaktion på prisændringer.

¹² Det er forholdsvis nemt at anslå omkostningerne til at levere vand, men fordelingen af disse omkostninger på specifikke anvendelser kan i visse tilfælde være mere problematisk, f.eks. ved vandløbsoplande, som både leverer vand til landbrug, boligområder og miljøanvendelser. I sådanne tilfælde kan man anvende simple regler for omkostningsfordeling (baseret på leverede mængder eller forårsaget forurening), og det godtages generelt af brugerne.

i dag, medfører, at omkostningerne beregnes på forskellige måder¹³. Vandpriserne omfatter i nogle tilfælde også omkostninger til forskellige tjenester¹⁴. Derfor kan sammenligninger af omkostninger til vandforsyning og -behandling, vandpriser og det eksisterende omfang af omkostningsdækning ofte være misvisende.

Vedtagelse af fælles definitioner af centrale omkostningsvariabler, ville lette sammenligning mellem omkostninger og priser og benchmarking¹⁵ for forskellige vandforsyningstjenester, anvendelser og lande.

Vurdering af miljø- og ressourceomkostninger

På trods af, at der de senere år er sket betydelige fremskridt, er det stadig problematisk at vurdere miljø- og ressourceomkostninger (og -fordele). Det forudsætter god indsigt i vandløbsoplandets hydrologiske cyklus¹⁶ og evne til at vurdere bestemte anvendelsers følger for anden brug og vandressourcer. Det kræver ekspertise og redskaber, som ikke altid er tilgængelige eller funktionsklare, men som ligger til grund for enhver velunderbygget beslutning om forvaltning af vandressourcer. De eksisterende metodikker til monetær værdiansættelse af miljø- og ressourceomkostninger, og især økologirelaterede miljøomkostninger, er ofte ikke tilstrækkelig robuste. Disse metodikker, som hovedsagelig bruges af forskere, skal videreudvikles og gøres funktionsklare som led i planlægningen af vandpolitikken.

Det er vigtigt, at der snarest tages højde for disse omkostninger, når der opstilles nye vandpolitikker. Metoderne til vurdering af omkostningerne ved afhjælpende foranstaltninger til miljøgenopretning er desuden, som det fremgår af boks 1, robuste nok til at vurdere og fordele de vigtigste miljø- og ressourceomkostninger på de anvendelser, som forårsager omkostningerne¹⁷. **Det er vigtigt at komme videre via en systematisk integration af miljø- og ressourceomkostninger i udarbejdelsen af prissætningspolitikker¹⁸. Der skal sættes ind for at sikre, let adgang til vurderings- og værdiansættelsesmetoderne og forstå deres styrker og svagheder fuldt ud.**

¹³ I Nederlandene beregnes afskrivningen af anlægsinvesteringer i vandforsyning til privatbrugere ud fra kapitalomkostningerne med fradrag af modtaget støtte. Det har medført, at der nu ikke er tilstrækkelige finansielle ressourcer til fornyelse af den eksisterende infrastruktur.

¹⁴ Omkostninger til vandforsyning til husholdninger og vandrensning medregnes f.eks. altid i vandpriserne, bortset fra Irland, hvor man finansierer disse tjenester over det almindelige skattesystem. Der er dog ingen faste regler om medregning af omkostninger forårsaget af springflod eller oversvømmelse, som ofte finansieres direkte via skatten.

¹⁵ Benchmarking bevirker en bedre miljøbeskyttelse ved at identificere forskellen mellem en given situation og "bedste praksis" samt hovedårsagerne til denne forskel.

¹⁶ Også dermed forbundne økosystemer og naturtyper, f.eks. marginale vådområder, der fungerer som beskyttelseszone mod forurenende stoffer.

¹⁷ I nogle tilfælde kan man, for at reducere vurderingsomkostningerne, bruge værdiansættelsesresultater fra lokaliteter med tilsvarende karakteristika. Der forskes dog stadig i fordele og ulemper ved denne form for overførsel af miljøværdier.

¹⁸ Der kan også være tale om miljøfordele ved bestemte anvendelser, f.eks. visse landbrugsarealers vandlagringskapacitet. Disse fordele skal også tages med i betragtning ved vurderingen.

Boks 1. Indarbejdelse af miljøomkostninger i vandprissætningen: de første skridt

Der er opstillet en lang række forskellige metoder til at vurdere og bedømme forskellige vandanvendelsers miljøomkostninger og -fordele. Hvis der kan fastlægges afhjælpningsforanstaltninger for at rette op på dårlig vandkvalitet eller -kvantitet, kan man i praksis indarbejde miljø- og ressourceomkostningerne i priserne ved at anslå afhjælpningsforanstaltningernes omkostninger og tilpasse vandpriser og -afgifter på baggrund heraf.

- Anlægs- og driftsomkostninger til en dæmning, som bygges for at rette op på lav vandføring i en flod som følge af overforbrug fra tilstødende vandførende lag, kan fordeles på de anvendelser, som er ansvarlige for overforbruget
- Omkostninger til mere omfattende behandling eller behandlingskapacitet, som er nødvendige på grund af ukontrollerede forureningsniveauer, kan fordeles på de brugere, som er ansvarlige for forureningen.

3.2. Fastsættelse af korrekte vandpriser

Oplysningerne om vandressourcer, efterspørgsel, fordele og omkostninger giver et godt grundlag for at fastlægge politikker for vandprissætning, som tilskynder de forskellige økonomiske sektorer til at udnytte vandressourcerne effektivt og begrænse forureningen. I teorien opnås der et optimalt vandforbrug, når de marginale fordele ved vandforbruget svarer til marginalomkostningerne, herunder miljø- og ressourceomkostninger.

Prisstrukturen bør omfatte et variabelt element¹⁹ (dvs. vandmængde eller forureningsgrad) for at sikre, at de tilskynder til at spare på vandet²⁰ og nedbringe forureningen. Men det variable element skal vægtes over for behovet for at sikre dækning af de finansielle omkostninger og dermed bæredygtigheden i vandforsyningen og infrastrukturen. Det gælder især i situationer, hvor vandressourcerne er uvisse²¹, eller hvor priserne medfører en reel reduktion i forbruget og forureningen og dermed i de finansielle indtægter.

Vandpriserne bør fastsættes på et niveau, som sikrer omkostningsdækningen²² inden for hver enkelt sektor (dvs. landbrug, privatforbrugere, industri). Det er som et overordnet hensyn vigtigt at sikre, at de mest forurenende og mindst effektive sektorer betaler for deres forurening og forbrug. Der kan ventes en mærkbar reduktion i den eksisterende belastning af vandressourcerne, hvis omkostningerne til vandforsyning dækkes inden for hver enkelt sektor.

Prissætningspolitikkerne bør tage højde for såvel overfladevand som grundvand. Således begrænses de eventuelle negative følger, som etableringen af

¹⁹ Dette variable element kan svinge afhængigt af geografisk beliggenhed eller årstid for at tage højde for problemer med vandknaphed og belastning af vandressourcerne.

²⁰ Effektivitetsforbedringer i vandforbruget er det mest almindelige sigte med prissætningspolitikker, men landbrugssektorens overforbrug af vand kan i forbindelse med visse jordbundsforhold og saltholdighedsproblemer have en positiv virkning. Dette bør tages med i betragtning, når politikkerne opstilles.

²¹ Det er vigtigt at sikre, at omkostningerne til tjenesterne også dækkes i tørkeperioder, hvor vandressourcerne kan være meget begrænsede.

²² Herunder miljø- og ressourceomkostninger.

mere effektive prisordninger for én vandkilde kunne medføre for den anden²³. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at prisen skal være den samme for begge kilder. I situationer med meget begrænsede mængder grundvand af god kvalitet kan lavere priser på overfladevand tilskynde de økonomiske sektorer til at bruge overfladevand, så det gode grundvand gemmes til husholdningsbrug og konsumformål.

Der skal foretages vurderinger af administrationsomkostningerne til nye prissætningspolitikker for at sikre, at de forventede effektivitetsgevinster opvejer omkostningerne ved at etablere og administrere det nye system. Disse omkostninger kan især være store hvis der etableres komplekse politikker, som indebærer detaljeret overvågning og måling eller vurdering af en lang række miljø- og ressourceomkostninger.

Prissætningspolitikker for vand bør også omfatte en gennemførelsesplan. **Indførelse af priser på vand, som i højere grad tilgodeser økonomiske og miljømæssige principper, skal ske gradvist både af hensyn til prisrimeligheden og den politiske accept.** Det gælder især for brugere og sektorer, som for nærværende ikke betaler tjenesternes fulde finansielle omkostninger (f.eks. landbruget), eller som allerede har problemer med at få råd (f.eks. visse socialgrupper). En gradvis indførelse giver brugerne tid til at tilpasse sig de nye forhold og mindsker dermed de berørte gruppers byrder. Det gør også systemet mere forudsigeligt for både brugerne og producenterne.

At levere vand til kunstigt lave priser for at tage højde for sociale målsætninger eller prisrimelighedshensyn er et primitivt middel til at foretage social udjævning. Denne form for støtte tilskynder til ineffektiv brug og forurening. **Derfor bør det primære mål med prissætningspolitikkerne i en situation, hvor vandforbruget ikke er bæredygtigt, ikke være sociale hensyn, om end de også skal inddrages i udformningen af nye prissætningspolitikker.** Sociale hensyn skal hellere tilgodeses via sociale ledsageforanstaltninger.

For visse sektorer eller brugere kan der foreslås specifikke prisordninger, såsom "trappetrinspriser", som både tilgodeser prisrimeligheden og den økonomiske effektivitet, f.eks. ved at kombinere et gratis grundforbrug af vand med høje enhedspriser på det overskydende forbrug for at forhindre overforbrug eller reducere unødvendige anvendelser og samtidig sikre, at indtægterne er tilstrækkelige til at finansiere vandforsyningen. **Ikke desto mindre er der brug for en klar forudgående og efterfølgende vurdering af sådanne prissætningspolitikkers konsekvenser både for det sociale velfærd og for forbrugernes efterspørgsel på vand, så det sikres, at både sociale og miljømæssige målsætninger er og bliver tilgodeset.**

Der bliver sandsynligvis forskel på, i hvilket omfang økonomi- og miljøprincipper indarbejdes i prissætningspolitikkerne og i hvor høj grad omkostningsdækningen gennemføres, alt efter de samfundsøkonomiske forhold. I regioner, hvor de grundlæggende vandforsyningstjenester i dag er af ringe omfang, og hvor social og økonomisk udvikling prioriteres højt (f.eks. udviklingslandene og visse regioner i ansøgerlandene), kan det være nødvendigt med statsstøtte for at supplere store

²³

En strengere gennemførelse af økonomiske og miljømæssige principper i priserne på overfladevand kan f.eks. medføre store stigninger i forbruget af grundvand og deraf følgende overforbrug.

investeringer. Og det er ikke sikkert, at afholdte investeringsomkostninger kan dækkes over brugerne. Men vandpriserne bør fortsat tilskynde til at nedbringe forbruget og tage højde for afskrivning og udskiftningsomkostninger for at sikre vedligeholdelsen af infrastrukturen og dermed bæredygtigheden i de grundlæggende vandforsyningstjenester, der udbydes.

3.3. Prissætningspolitikker og geografisk omfang

Eftersom der lægges stadig større vægt på vandløbsoplandet, jf. det foreslåede vandrammedirektiv, har vandpolitikernes geografiske dækningsområde også fået en vis betydning. Vandløbsoplandet er isoleret set naturligvis ikke noget brugbart udgangspunkt for at vurdere, opkræve og anvende indtægter til dækning af finansielle omkostninger. **De finansielle omkostninger bør i stedet vurderes og forvaltes med udgangspunkt i vandforsyningens samlede geografiske område.**

Men vandløbsoplandet (eller dele af vandløbsoplandet, alt efter de relevante miljøforhold) danner udgangspunkt for at vurdere miljø- og ressourceomkostninger og -fordele, eftersom det repræsenterer det plan, som de eksterne miljøpåvirkninger foregår på. For at få foretaget denne vurdering kan det være nødvendigt at oprette en ny organisation eller at overdrage opgaven til en eksisterende organisation, hvilket kan være et særligt penibelt spørgsmål ved grænseoverskridende vandløb, hvor vurderingen af miljøomkostninger og disses finansielle følger skal godtages af berørte parter og myndigheder i flere forskellige lande²⁴.

Når der skal opkræves miljøafgifter, foretrækkes det nogle steder at lade dem indgå i en samlet "vandlov" for at minimere administrationsomkostningerne. Det bruges allerede i flere EU-medlemsstater. Dermed er der brug for finansielle overførsler mellem udbyderen af vandforsyningen, som opkræver vandafgifterne, og den organisation, som gør brug af de finansielle indtægter fra miljøafgifterne for at afhjælpe skader på miljø og ressourcer.

Miljø- og ressourceafgifter kan f.eks. enten indgå i landets centrale budget eller i budgettet for den organisation, som står for regionen eller vandløbsoplandet og fordelingen af disse finansielle midler mellem vandbeskyttelse, vandforsyning og spildevandsrensning. Kombinationen af vandafgifter og statsstøtte til miljøvenlige investeringer og metoder har ofte vist sig meget effektiv, når der skal sættes ind over for miljøproblemer²⁵.

3.4. Brugernes og forbrugernes rolle

Det kan være nødvendigt at tilpasse de eksisterende institutionelle rammer for at støtte overgangen til forbrugshæmmende priser, der afspejler miljøomkostningerne ved vandforbruget. Det er især vigtigt, at forbrugerne og brugerne inddrages og informeres om beslutninger vedrørende prissætningspolitikker. **De såkaldte 'bottom-up-metoder', hvor almenheden inddrages og har indsigt i beslutningstagningen, spiller en afgørende rolle i forbindelse med vandpriser,**

²⁴ Hvis der udledes forurenende stoffer i Rhinen i Frankrig medfører det f.eks. forurening og omkostninger for brugerne i landene længere nede ad floden. Der vil således være brug for en analyse af hele Rhinens vandløbsopland for at vurdere de dermed forbundne miljø- og ressourceomkostninger.

²⁵ Det gør det også lettere at få brugerne til at acceptere de nye afgiftssystemer.

idet de (i) letter udformningen af prissætningspolitikkerne, (ii) bedrer mulighederne for en vellykket gennemførelse af ordningerne, og (iii) gør disse politikker socialt og politisk acceptable. Via samråd med berørte parter får vandforsyningsselskaberne også nyttige oplysninger om potentielle konsekvenser af prisændringer og om, hvordan de kan tilrettelægge deres tjenester mest effektivt.

Inddragelsen af brugere og berørte parter kan foregå på forskellige måder (se boks 2). Der er forskellige målsætninger med at lade brugerorganisationer deltage i udformningen af prissætningspolitikkerne, afhængigt af hvilke brugere de repræsenterer. Rent nationale sammenslutninger af vandforbrugere og virksomheder, som dyrker med kunstvandning, vil være mere tilbøjelige til at tilstræbe et fald i vandpriserne kombineret med en højere kvalitet i vandforsyningen uden at tage hensyn til bredere miljøspørgsmål, som måske bedre forsvares af miljø-NGO'er. **En bred høring af alle berørte parter og brugere er nøglen til at få opstillet acceptable prissætningspolitikker med klare miljømålsætninger.**

Boks 2. Inddragelse af brugere og berørte parter i vandpolitikkerne

Brugerne og de berørte parter kan inddrages på forskellig vis. I Frankrig er alle berørte parter repræsenteret i *Comités de Bassin* (oplandsudvalg), hvor man drøfter fremtidige foreningsniveauer og indvindingsafgifter for forskellige sektorer. I Det Forenede Kongerige sikres det via regionale forbrugerråd, at forbrugerne inddrages i prissætningspolitikkerne for vand, som leveres via rørledninger. I nogle lande deltager forbrugersammenslutninger i fastsættelsen af vandpriser eller i informationstiltag vedrørende miljøproblemer i forbindelse med vandforbrug. Men de inddrages ofte kun i ringe omfang i de vandpolitiske drøftelser.

Eftersom de fleste vandforsyningsselskaber (uanset om de er offentlige eller private) nærmest indtager monopolstillinger, må de priser, som forbrugerne afkræves for vand, kontrolleres, for at sikre, at priserne i fyldestgørende omfang afspejler eksisterende omkostninger og ikke dækker over manglende effektivitet. Visse medlemsstater har allerede indført priskontrol²⁶. Men disse kontrolordninger fokuserer først og fremmest på de finansielle omkostninger, som indgår i vandpriserne. **Når de finansielle indtægter til dækning af miljø- og ressourceomkostninger er øremærket til bestemte formål, skal det sikres, at de også faktisk bruges dertil.**

3.5. Kommunikation og information

Vandprissætningspolitikker skal være gennemskuelige og let forståelige for at sikre, at de virker efter hensigten hvad angår påvirkningen af forbrugerne. Derfor er information og kommunikation centrale elementer i prissætningspolitikkerne. Forbrugerne og brugerne skal have forklaret, hvordan priser og regninger for vand opstilles (se boks 3), ændringer i prisstrukturer og -niveauer skal begrundes, og der skal være sammenhæng mellem almenhedens opmærksomhed over for miljøet og pris- og forbrugsniveauet.

²⁶ I Det Forenede Kongerige foretager OFWAT f.eks. obligatorisk forudgående kontrol, mens der i Tyskland foretages opfølgende kontrol efter forbrugeranmeldelser. Man bør også bemærke den senere tids bestræbelser på at indføre konkurrence mellem private vandforsyningsselskaber i Det Forenede Kongerige for at effektivisere disse tjenester og begrænse stigningen i forbrugerpriserne.

Boks 3. Kontrolmyndigheden for vandpriser i Artois-Picardie (Frankrig)

Siden 1994 har vandkontoret i vandløbsoplandet Artois-Picardie foretaget en årlig undersøgelse af priser og omkostninger hos de lokale myndigheder, som udbyder vandforsyning og spildevandsafledning. Resultaterne meldes tilbage til lokalmyndighederne. Oplysningerne fra flere års undersøgelser bruges til at overvåge omkostnings- og pristendenser. Siden 1997 har man suppleret undersøgelsen med rundspørger for at fastslå privatbrugernes holdning til vandforsyningen (kvalitet, pris osv.). Oplysningerne sendes bagefter ud til forbrugerne og lokalmyndighederne. Rundspørgerne har vist, at der er behov for mere information om vandkredsløbet, hvis forbrugerne skal forstå og acceptere prisstigninger.

Forbrugerne og de berørte parter skal også informeres bedre om, hvordan vandets naturlige kredsløb fungerer og hvilken indvirkning deres forbrug kan have på miljøet og andre 'konkurrerende' anvendelser. Der er behov for særligt udformede oplysningsprogrammer for forskellige aldersgrupper.

Benchmarking, dvs. sammenligninger af kvalitet, omkostninger og priser i forskellige vandforsyninger, med fokus på forsyningsselskabet, vandløbsoplandet eller landet²⁷, er et andet centralt element i en kommunikationsstrategi, som kan støtte forbrugerne og beslutningstagerne i deres vurdering af vandforsyningens kvalitet og omkostningseffektivitet. Det skal både give mulighed for at sammenligne og forbedre definitioner og beregningsmetoder til vurdering af givne variabler, f.eks. omkostninger og priser. I monopolsituationer, hvor der ikke er mulighed for at vælge alternative vandforsyningsselskaber, kan benchmarking og sammenligning af selskabernes resultater tilskynde dem til at effektivisere og forbedre deres ydelser og reducere deres omkostninger og priser.

De nuværende tiltag for at foretage benchmarking af vandforsyningstjenester tager dog ikke højde for de eksisterende metoders miljøvirkninger, og de bør tilpasses for at afspejle mere generelle miljöhensyn.

3.6. Indarbejdelse af vandpriser i vandområdeplaner

Den senere tids udvikling i vandpolitikkerne i EU (dvs. forslaget til rammedirektiv for vandpolitikken) og andre steder har understreget vigtigheden af vandområdeplaner for at virkeliggøre miljømæssige målsætninger²⁸. **Vandpriser er et af de vigtigste midler, som kan bruges i vandområdeplanerne til at opnå økonomiske og miljømæssige målsætninger på en omkostningseffektiv måde.**

Vandprisordninger skal dog suppleres med andre foranstaltninger for at håndtere spørgsmål om vandkvantitet og -kvalitet (se boks 4). Udfordringen består her i at fastlægge en række foranstaltninger, som der er almindelig enighed om, og som kan sikre, at man på én gang kan opfylde økonomiske, miljømæssige og andre målsætninger, f.eks. finansiel stabilitet, ligestilling og prisrimelighed.

²⁷ På nationalt plan har Eurostat planlagt pilotundersøgelser, som skal vurdere de gældende omkostnings- og prisniveauer i udvalgte EU-lande. Der er indtil videre foretaget pilotundersøgelser i to lande, nemlig Luxembourg og Spanien.

²⁸ Det overordnede mål med vandområdeplaner er at fastlægge tiltag for at gennemføre veldefinerede målsætninger og delmål så omkostningseffektivt som muligt.

Boks 4. Vandprissætning og vandområdeplaner som led i det foreslåede vandrammedirektiv

Der opstilles vandområdeplaner for hvert enkelt vandløbsopland med henblik på at opstille et program med tiltag, som skal sikre miljømålsætningerne i forslaget til rammedirektiv for vandpolitikken. Programmet omfatter: (i) grundforanstaltninger (bl.a. udlednings- og indvindingskontrol), som er nødvendige for gennemførelsen af lovgivningen i EU, medlemsstaten eller lokalområdet, (ii) vandprissætningspolitikker, som i højere grad tilgodeser miljøet, og (iii) supplerende foranstaltninger såsom nye lovforeskrevne eller frivillige instrumenter, retningslinier for god praksis, genindvindings tiltag samt uddannelses-, forsknings- og demonstrationsprojekter.

Det lader sig ikke altid gøre i praksis at få dækket miljøomkostninger på grund af de særlige miljøkonsekvenser, som det medfører at indvinde eller udlede vand på bestemte steder. For at opfylde miljømålsætninger udelukkende via priserne kan det være nødvendigt at fastsætte forskellige priser for hvert enkelt indvindingssted. I sådanne situationer kan det være mere hensigtsmæssigt at bruge en nøje planlagt kombination af specifikt geografisk bestemte lovregler (f.eks. indvindings- og udledningstilladelser) med afgifter, som mindst bør dække omkostningerne til effektive tilsyns- og reguleringsordninger, og som kan give yderligere indtægter til at støtte miljøgavnige projekter (f.eks. genopretning af vådområder).

Hvad angår diffus forurening fra landbruget, afhænger forureningsafgifternes virkning af, på hvilket niveau de anslås og fastlægges. En pris, der er knyttet til den gennemsnitlige forurening af vandløbsoplandet, vil ikke nødvendigvis føre til en kraftigt nedgang i forureningen, da landbrugssystemerne er meget diversificerede og der ikke er nogen direkte tilskyndelse (prisreduktion) for enkeltpersoner til at bruge forureningsbegrænsende strategier. Derimod vil priser, der er knyttet til forureningen fra den enkelte landmand, sikkert være langt mere effektive. Dog vil omkostningerne ved at indsamle forureningsdata til individuelle prisskøn, måske opveje fordelene ved et lavere forureningsniveau.

3.7. EU's initiativer vedrørende vandpriser og andre politiske tiltag

Koordinationen og samvirket mellem vandprissætning og EU's andre politiske områder er af afgørende betydning for økonomiens og miljøbeskyttelsens effektivitet. Flere forskellige politiske områder er klart relevante i denne henseende.

3.7.1. Landbrugspolitikken

Sektorpolitikkerne har konsekvenser for produktionen og den økonomiske udvikling, og indvirker dermed direkte eller indirekte på vandforbruget. De påvirker således også effektiviteten i prissætningspolitikkerne for så vidt angår deres gennemslagskraft på miljøområdet.

De nuværende tendenser i forbruget af kunstvanding viser klart, at den fælles landbrugspolitik fremmer dyrkningen af kunstvandede afgrøder, det være sig via prisstøtte eller direkte støtte til sådanne afgrøder. Denne tendens er særligt foruroligende for områder med stor knaphed på vand og hård konkurrence mellem de forskellige anvendelser, f.eks. Sydeuropa, men den forekommer også i Nordeuropa²⁹.

²⁹ Landbrug, miljø, udvikling af landdistrikterne: Fakta og tal - en udfordring for landbruget. Europa-Kommissionen/Eurostat, 1999.

Hvad der er værre er, at den nuværende landbrugsmarkedspolitik ikke tilskynder til effektivisering af vandforbruget, som ellers fortsat er ineffektivt i landbruget, især for store overrislingsanlæg.

Vandprissætning kan spille en central rolle ved at give incitament til at effektivisere vandforbruget i landbruget og dermed reducere miljøbelastningen og frigøre ressourcer til andre konkurrerende anvendelser. Som eksempel kan man effektivt begynde med at indføre prissætningspolitikker i sektoren ved på det mest hensigtsmæssige geografiske plan at beregne en vandkvote pr. hektar og pr. afgrøde, baseret på bedste praksis for vandforbrug. Landbrugere, som bruger mere end den fastsatte kvote, skal så betale en betydeligt højere pris for vandet ud over denne kvote. Det ville ganske vist ikke i sig selv medføre, at landbrugerne holdt op med at dyrke afgrøder, som er uegnede for de pågældende regioner hvad angår vandforbrug, men det ville sikre en mere rationel anvendelse af vandet.

Den nylige reform af den fælles landbrugspolitik giver for første gang medlemsstaterne mulighed for at gribe ind over for vandforbruget, idet de kan opstille miljøvilkår for nogle af de beløb, der udbetales til landbrugerne som led i den fælles landbrugspolitik³⁰. Frankrig har allerede indført sådanne betingelser (sammenkædning med forskellige miljøbestemmelser), og andre medlemsstater har også vist interesse for dem. Dette nye instrument åbner betydelige muligheder³¹. **Men sammenkædningen med den fælles landbrugspolitik muligheder skal følges aktivt for at sikre, at vandprissætningspolitikken får fuld gennemslagskraft.** Desuden må brugen af vandpriser ikke modvirkes af prispolitikker på landbrugsvarer og støtte til kunstvanding og kunstvandede afgrøder, som skader bæredygtigheden i brugen af vandressourcerne.

3.7.2. Horisontale politikker

Revisionen af forordningerne om struktur- og samhørighedspolitikkerne bevirkede en styrkelse af de centrale miljømæssige og økonomiske principper. I den forbindelse er der nu blevet opstillet retningslinjer for anvendelse af struktur- og samhørighedsfondene, hvori det angives, hvordan de bør bruges til at styrke gennemførelsen af princippet om, at forureneren betaler.

Retningslinjerne fremmer ganske vist en strengere brug af økonomiske principper i projekter, som disse fonde yder støtte til, men det nuværende finansielle incitament er begrænset og får næppe den store virkning. Men reformen repræsenterer en vigtig ændring af grundholdning . **Der er brug for yderligere fremskridt i medlemsstaterne og ansøgerlandene for at integrere økonomisk effektivitet og miljøbeskyttelse i prisordninger for vand i forbindelse med investeringer, der modtager støtte fra struktur- og samhørighedsfondene³², det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument (ISPA)³³ og førtiltrædelsesprogrammet for udvikling**

³⁰ Forordning 1259/1999, artikel 3 om 'miljøbeskyttelseskrav'.

³¹ Forordning 1259/1999 giver medlemsstaterne et redskab til at sikre overholdelsen af miljølovgivningen. Men med udgangspunkt i den gældende miljølovgivning fokuserer medlemsstaterne sandsynligvis mere på problemer med vandkvaliteten end -kvantiteten.

³² I 1996 repræsenterede samhørighedsfondene for vandforsyning og spildevandsrensning 848 mio. Euro (ca. to tredjedele af det samlede beløb, der er afsat på miljøområdet).

³³ I perioden 2000-2006 afsættes der 520 mio. Euro til miljøprojekter. Størstedelen af disse projekter vedrører drikkevand og spildevandsrensning.

af landbrug og landområder (SAPARD) for de nye ansøgerlande³⁴. Den støtte, som ydes til projekter, hvor vandpriserne ikke tilskynder til at effektivisere vandforbruget, bør gradvist fjernes. Medlemsstaterne bør prioritere et bæredygtigt vandforbrug og investeringer, som støtter dette (f.eks. installation af vandmålere til forskellige formål).

3.7.3. *Forskning og demonstration*

Europa-Kommissionens 5. rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration - og navnlig den generiske samfundsøkonomiske forskning og nøgleaktionen "Bæredygtig forvaltning og kvaliteten af vand", som omfatter forskning i prismekanismer i underområdet vedrørende de samfundsøkonomiske aspekter ved et bæredygtigt vandforbrug - opstiller midlerne til at forbedre vidensgrundlaget om prissætningspolitikker for vand og disses virkninger, og støtter etableringen af prissætningspolitikker i fremtiden. Det udbygger og styrker den forskning i vandpriser, som der allerede blev ydet støtte til som led i det 4. rammeprogram som illustreret i boks 5.

Boks 5. Vandprissætning og Metron-projektet

Målsætningen med Metron-projektet (ENV4-CT97-0565), som finansieres af Generaldirektoratet for forskning som led i dets 4. Rammeprogram, er *at identificere og vurdere alternative politikker og politiske instrumenter til bæredygtig brug af vand i europæiske storbyområder*. Projektet har gennemgået eksisterende vandprissætningspolitikker i storbyområder i forskellige OECD-lande, fulgt med i tendenserne i disse politikker og de fremskridt, der er sket, og de, der stadig er behov for, for at sikre, at prissætningspolitikker omfatter målsætninger om effektivitet og reel lighed. Projektet omfatter også en detaljeret analyse af prissætningspolitikker og kombinationen heraf med andre tiltag, f.eks. fredning og informationskampagner, i 5 storbyer.

Tiltagene på dette område bør fokusere på at opstille viden om og metodikker til: (i) vurdering af miljøomkostninger og -skader, vurdering af priselasticitet i bestemte sektorer (f.eks. landbrug), (ii) analyse af, hvilken rolle prissætningspolitikker for vand kan spille for at integrere bæredygtigt vandforbrug og udvikle turismen, (iii) vurdering af miljøvirkningerne af de eksisterende prissætningspolitikker for vand, (iv) analyse af brugspotentialet i nye former for informationsteknologi til vurdering af bestemte variabler vedrørende vand/økonomi (f.eks. brug af satellitbilleder til vurdering af kunstvandingsbehov og -forbrug), (v) udvikling og indførelse af metodikker (f.eks. en costbenefit-analyse) og redskaber til støtte for politisk beslutningstagning vedrørende vandprissætning inden for et givet vandløbsopland, og (vi) analyse af vandets status (f.eks. som økonomisk gode eller grundlæggende rettighed) og af forbrugernes sociale opfattelse af vand.

I nogle tilfælde består udfordringen fortsat i at gennemføre eksisterende principper og metodikker (f.eks. om vurdering af miljø- og ressourceomkostninger). Der er behov for yderligere bestræbelser for at indføre og formidle eksisterende praksis. **Pilotprogrammer, som bruges som demonstration over for berørte parter for at vurdere potentielle fordele og omkostninger ved nye prissætningspolitikker for vand, kan spille en vigtig rolle.** Europa-Kommissionens Life-programmer giver

³⁴ Som angivet i de nye retningslinjer for brug af struktur- og samhørighedsfondene i perioden 2000-2006 består udfordringen i at finde den rette balance mellem sociale og økonomiske målsætninger og miljøbeskyttelse. Samtidig skal prissystemerne sikre, at der skaffes tilstrækkelige finansielle midler til at forny infrastrukturen og sikre vandforsyningstjenesternes bæredygtighed.

mulighed for at afprøve og demonstrere, hvordan en effektiv prissætning på vand kan øge bæredygtigheden i brugen af vandressourcer, som illustreret i boks 6.

Boks 6. Muligheder for at bruge vandprissætning i Life-projekter

I 1998 iværksatte NGO'en WWF-Spain/ADENA et projekt i Alcobendas, nord for Madrid, som skulle reducere vandindvindingen og spare på vandressourcerne. Projektet, som støttes via EU's Life-program, skal vise, at det kan lade sig gøre at reducere efterspørgselen hos privatforbrugerne via kommunale tiltag. Projektet har deltagelse af forskellige berørte parter og omfatter informations- og reklamekampagner for at gøre forbrugerne mere opmærksomme på vandproblemerne. Det omfatter aktiviteter for at vurdere det nuværende degressive prissystem, som fremmer et højt forbrug, og der foreslås nye prisstrukturer for at tilskynde til vandbesparelser og gennemføre fuld dækning af finansielle omkostninger.

4. KONKLUSION

Som følge af manglen på klare økonomiske og miljømæssige målsætninger sender de nuværende prissætningspolitikker for vand ikke altid de rigtige signaler til forbrugerne og brugerne om at sikre, at vandressourcerne udnyttes effektivt. Selv om det generelt anerkendes, at de finansielle omkostninger skal dækkes via brugsafgifter, medregnes miljø- og ressourceomkostninger sjældent i prissætningspolitikkerne. Det gælder især for landbrugssektoren, som står for det største forbrug i de sydeuropæiske lande. Men det gælder også for visse privatforbrugere og for industrisektoren.

Analysen af de eksisterende prissætningspolitikker for vand og deres økonomiske, sociale og miljømæssige følger peger i retning af, at der bør opstilles prissætningspolitikker, som i højere grad tilgodeser miljøhensyn. En prissætning, som i højere grad tager hensyn til miljøet, skal f.eks. baseres på: en nøjere gennemførelse af princippet om omkostningsdækning som er målrettet og effektiv og er baseret på omkostninger og fordele ved vandforbruget, en bredere indførelse af prisstrukturer, som tilskynder til et mere effektivt vandforbrug, støtte til brugen af måleanordninger, vurdering af større miljøomkostninger og, hvor det er muligt, indarbejdelse af disse omkostninger i priserne, en gennemskuelig politisk beslutningsproces, hvor brugerne og forbrugerne inddrages, og gradvis indførelse af nye prissætningspolitikker for at sikre brugeraccepten og stabiliteten.

Fremtidige nationale politiske initiativer på området skal sikre, at vandprissætning (og fuld omkostningsdækning) ikke er de eneste midler, der bruges. En bæredygtig efterspørgselsbaseret strategi indebærer en kombination af prissætning og andre metoder, f.eks. øget brug af vandspareanordninger og -praksis, reduktion af vandspild i produktions-forsynings-distributionskæden eller undervisnings- og informationskampagner som supplement til prissætningen³⁵. Sammenhængen mellem prissætningspolitikker for vand, struktur- og samhørighedspolitikker og sektorpolitikker skal desuden styrkes for at sikre, at prissætningspolitikkeres potentiale udnyttes fuldt ud.

Den kommende gennemførelse af det foreslåede vandrammedirektiv vil give den rette drivkraft til at bygge videre på elementerne i denne meddelelse. Rådet og Parlamentet opfordres til at gennemgå og drøfte denne meddelelse og tilskynde nationale og regionale myndigheder til at følge prissætningspolitikker for vand, som er i overensstemmelse med principperne i dette dokument, for at virkeliggøre direktivets miljømålsætninger så omkostningseffektivt som muligt.

Kommissionen opfordrer også medlemsstaterne til at medvirke i udarbejdelsen af praktiske retningslinjer for gennemførelsen af vandrammedirektivets artikel om vandprissætning. Udarbejdelsen af disse retningslinjer skal baseres på en gennemgang af medlemsstaternes eksisterende praksis ved opstilling af prissætningspolitikker for vand og resultaterne af debatten om denne meddelelse.

³⁵

Handel med vandrettigheder eller -tilladelser er en anden form for efterspørgselsstyring, som i stigende grad drøftes som led i vandforvaltningen i Europa og andre dele af verden. I EU har kun Spanien taget initiativ til at indføre sådanne handelsordninger i lovgivningen. Der skal forskes mere i en eventuel anvendelse af sådanne ordninger i fremtidige europæiske politikker for vandområdet.

Adgangen til information bliver nøglen til udarbejdelsen og brugen af disse retningslinjer. Derfor fortsætter Eurostat og Kommissionen deres bestræbelser på at vurdere medlemsstaternes og ansøgerlandenes foreliggende statistikker om vandforsyningernes omkostninger og priser. Denne vurdering skal medvirke til, at der kan opstilles robuste og omkostningseffektive metoder til indsamling af oplysninger om omkostninger, fordele og priser som fastlagt i forslaget til et rammedirektiv for vandpolitikken.