



Brüsszel, 2012.11.14.
COM(2012) 672 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés

{SWD(2012) 380 final}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK

A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés

1. BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedben az EU-ban megnövekedtek az aszályok és a vízhiány miatti aggodalmak, különösen a víz iránti kereslet és a rendelkezésre álló vízkészletek közötti hosszú távú egyensúlyhiány vonatkozásában.

Az egyik legnagyobb kiterjedésű, 2003-as aszály után – amely több mint 100 millió embert és az EU területének harmadát érintette, az aszály költségei pedig 8,7 milliárd euróra rúgtak – az EU Tanácsának miniszterei felkérték az Európai Bizottságot, hogy adjon választ arra kihívásra, amelyet az aszályok és vízhiány jelentenek az EU számára.

A felhívásra a Bizottság „Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről” szóló közleménnyel¹ válaszolt. Abban megállapította a vízzel kapcsolatos intézkedések egyértelmű hierarchiáját, amely szerint a vízigény-gazdálkodás élvez elsőbbséget, más vízellátási lehetőségek pedig csupán akkor jöhetnek szóba, ha a hatékony vízfelhasználás tekintetében már minden lehetőség kimerült. Az vízhiány és az aszályok jelentette kihívások megválaszolására a közlemény 7 fő szakpolitikai lehetőséget vázol fel. Ezeket a 3.1.1. – 3.1.7. szakaszban értékeljük.

Az említett szakpolitikai lehetőségek végrehajtása terén elért eredményeket a Bizottság 2008-ban, 2009-ben és 2010-ben értékelte nyomonkövetési jelentésekben. Ez a jelentés a Tanács azon 2007-es felkérésére reagál, amely szerint 2012-ig értékelni kell, hogy a vízhiánnyal és aszályokkal összefüggő szakpolitika révén sikerült-e csökkenteni a vízhiányt és az aszályokkal szembeni sérülékenységet. A jelentés azt is megvizsgálja, hogy a vízügyi keretirányelv² végrehajtása során hozott intézkedések hozzájárultak-e a vízhiány és az aszályok problémájának megoldásához. Ez az értékelés az Európai Bizottság által indított több tanulmányon³ és a tagállamok vízgyűjtő-gazdálkodási terveinek értékelésén alapul. A jelentés továbbá az európai vízkincs megőrzésére irányuló terv kidolgozásának egyik fő pillére. További részletek a mellékelt bizottsági szolgálati munkadokumentumban találhatóak.

2. VÍZHIÁNY ÉS ASZÁLYOK EURÓPÁBAN

2011-ben és 2012-ben aszályok sújtották Dél- és Nyugat-Európa nagy részét, sőt Észak-Európát is. A 2011-es aszályt az évszázad legsúlyosabb aszályának nevezték, mivel a csapadékmennyiség a szokásos mennyiség csupán 40 %-a volt. Mindkét év tavaszán jelentősen lecsökkent a rendelkezésre álló vízkészlet, ezért az EU nagy részén korlátozták a vízhasználatot. Az utóbbi 30 évben az aszályok száma és hatása drámai mértékben megnőtt. 1976 és 2006 között az aszályal sújtott területek és emberek száma csaknem 20 %-kal emelkedett, az aszály okozta károk összköltsége pedig 100 milliárd euróra rúgott.

¹ COM(2007) 414 végleges

² 2000/60/EK irányelv, HL L 327., 2000.12.22., 1. o.

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

2007-ben az EU lakosságának legalább 11 %-át, illetve az EU területének 17 %-át érintette a vízhiány, és ez a jelenség egyre súlyosbodik. Jelenlegi becslések szerint a vízgyűjtő területek jelentős hányada egész évben vízhiányban szenved. A nyári hónapokban a vízhiány fokozottabban sújtja Dél-Európát, de hatása az északi vízgyűjtő medencékben is egyre inkább érezhető, ideértve az Egyesült Királyságot és Németországot is.

A tendenciák a jelek szerint nem változnak. A nyáron és egész évben vízhiánnyal küzdő vízgyűjtők 2030-ra vonatkozó lokalizációs modellje⁴ szerint a vízhiánnyal érintett vízgyűjtő területek száma várhatóan akár 50 %-kal is növekedni fog.

Mind az aszály, mind a vízhiány gazdasági veszteségeket okozhat a vizet használó valamennyi kulcsfontosságú ágazatban, valamint káros környezeti hatást gyakorolhat a biológiai sokféleségre, a vízminőségre, előidézheti a vizes területek állapotromlását és eltűnését, továbbá talajerózióhoz, talajromláshoz és sivatagosodáshoz vezethet. A hatások némelyike rövid távú és a körülmények gyorsan normalizálódnak, más hatások viszont állandóvá válhatnak.

3. A VÍZHIÁNYRA ÉS AZ ASZÁLYRA VONATKOZÓ SZAKPOLITIKA EURÓPÁBAN

A 2007-es közleményben és a vízügyi keretirányelvben azonosított szakpolitikai eszközök nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy megfordítsuk a vízhiánnyal kapcsolatos tendenciát, valamint hogy az EU-ban elhárítsuk az aszályokkal szembeni sérülékenységet. Az alábbi szakaszok ismertetik, hogy ez mostanáig milyen mértékben valósult meg, és feltérképezik a vízhiánnyal és aszályval kapcsolatos jelenlegi szakpolitika hiányosságait.

3.1. A 2007-es szakpolitikai lehetőségek végrehajtása

3.1.1. A víz megfelelő árazása

A vízügyi keretirányelv költségmegtérülésre és ösztönző árképzésre vonatkozó előírásait korlátozott mértékben végrehajtották. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek információkkal szolgálnak a vízszolgáltatások jelenlegi díjairól. E tervekben a vízszolgáltatások meghatározása gyakran nincs összhangban a Bizottság értelmezésével, mivel a vízszolgáltatások fogalmát a saját célú vízkivétel, az árvízvédelem, a vízenergia-termelés, a hajózás stb. kivételével csupán az ivóvíz-ellátásra és a szennyvízkezelésre korlátozza.⁵ Még abban az esetben is, ha a vízszolgáltatásokat tágran értelmezték, a vízszolgáltatások pénzügyi költségeinek megtérülése még nem minden tagállamban vált normává, így a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket gyakran nem veszik figyelembe.

Ha vízdíjak nem érik el a költségmegtérülési szintet, előfordulhat, hogy az ivóvízellátó rendszerek eszközpótlási értéke nem lesz elegendő a vízszivárgás fenntartható szinten tartásához, továbbá a kezelés céljára rendelkezésre álló pénzüsszegek nem lesznek elegendők a környezeti célkitűzések eléréséhez.⁶

⁴ A modellezés a ClimWatAdapt elnevezésű projekt keretében készült.

⁵ A Bizottság 8 tagállam ellen jogsértési eljárást indított. A tagállamok vízgyűjtő-gazdálkodási terveinek folyamatban lévő értékelése azt mutatja, hogy a vízszolgáltatások fogalmát a 23 értékelt tagállam közül csak hat tagállamban értékelték tágran.

⁶ ERM: „Resource and economic efficiency of water distribution networks” (A vízellátó rendszerek forráshatékonyágának és gazdasági hatékonyságának vizsgálata), az Európai Bizottság számára készült zárójelentés, 2012.

A mezőgazdaságban, amely az EU legnagyobb vízfogyasztó ágazata, a vízellátással összefüggő működési költségek 10 tagállam esetében csak részlegesen térülnek meg, a vonatkozó tőkeköltségeket pedig gyakran támogatják. Az uniós mezőgazdaságban a vízkivétel jelentős része nincs beárzva még a vízhiánnyal küzdő területeken sem, és nem létezik pénzügyi mechanizmus az egyes vízkivételek környezeti és vízkészlet-költségeinek megtérítésére, illetve a hatékonyabb vízhasználat ösztönzésére. A fogyasztásmérés a hatékony vízelosztás és a vízzel kapcsolatos árképzés előfeltétele.⁷

3.1.2. A víz és a vízzel kapcsolatos pénzeszközök hatékonyabb elosztása

A vízkivétel vagy -használat engedélyezésére vonatkozóan általában minden tagállamban létezik eljárás, ezek azonban jelentős mértékben eltérnek egymástól, és a jogsértő vízkivétel esetei Európa egyes részeiben továbbra is nagy kihívást jelentenek. Számos tagállam vízelosztási politikájában bevett gyakorlat a vízhasználat korlátozása vízhiány vagy aszály idején.

Egyes tagállamokban a korlátozásokat a vízhasználók hierarchiája alapján határozzák meg; e hierarchiában a környezet olykor külön ágazatként szerepel. A vízkivételre vonatkozó szabályok néha szigorúbbak a krónikus vízhiányban szenvedő területeken.

Az ökológiai vízhozamra vonatkozó rendszereket⁸ a vízelosztás keretében egyre nagyobb mértékben alkalmazzák a vízhasználat korlátozó elemeként a víztesteket érő változások maximális értékeinek meghatározása, meghatározott biológiai körülmények megőrzése és a korábbi intézkedések által gyakorolt hatások kiigazításának elősegítése érdekében.

Európában Spanyolország az egyedüli olyan ország, ahol 1999 óta létezik a vízhasználati jogosultságok kereskedelme, 2005 óta pedig a vízpiacokon rendkívül sokrétű formális és informális kereskedelmi mechanizmus jelent meg. A Spanyolországot 2005 és 2008 között sújtó aszály idején a vízpiacon végbement tranzakciók megkönnyítették a legsúlyosabb vízhiánnyal küzdő vízgyűjtők helyzetét.

Sikerült eredményeket elérni a vízmennyiségi szempontoknak a közös agrárpolitikába (KAP) való beépítése terén, ezenkívül a KAP-reformra vonatkozó bizottsági javaslat egyik rendelkezése szerint a vízügyi keretirányelvet be kell emelni a kölcsönös megfeleltetés rendszerébe, továbbá meg kell határozni a vidékfejlesztési eszközök öntözési projektek keretében való felhasználásának feltételeit. Mindez elengedhetetlen ahhoz, hogy ez a tendencia folytatódjon. A Bizottság 2014–2020-as időszakra vonatkozó javaslata a hatékony vízellátást és a vízigény-gazdálkodást emelte ki az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alapok vízgazdálkodási beruházásainak kulcsfontosságú intézkedéseiként. Mindeközben egy közlemény⁹ arra emlékeztette a tagállamokat, hogy a kohéziós alapokból származó pénzeszközök felhasználása esetén növelniük kell a vízhasználat hatékonyságát célzó támogatásokat. Az Európai Beruházási Bank (EBB) által a vízhiány és aszályok elhárítására irányuló tagállami intézkedések céljára elkülönített pénzeszközök még mindig meglehetősen szűkösek.

⁷ Arcadis *et al.*: „The role of water pricing and water allocation in agriculture” (A vízzel kapcsolatos árképzés és a vízelosztás a mezőgazdaságban), az Európai Bizottság számára készült zárójelentés, 2012.

⁸ A vízhozammal összefüggő olyan rendszerek, amelyek nélkülözhetetlenek az egészséges folyami ökoszisztémák létfontosságú folyamatainak és a víztestek jó ökológiai állapotának fenntartásához.

⁹ COM(2011) 17 végleges

A földhasználatnak a vízkészletek sérülékenységének csökkentését szolgáló kiigazítása tagállami szinten nem gyakori jelenség, és az integrált föld- és vízhasználat-tervezés helyett a rendkívül széttagolt támogatási cselekvések és technikai intézkedések kerülnek előtérbe.

A tagállamok ritkán támaszkodtak költséghatékonyság szempontokra és költség-haszon elemzésekre ahhoz, hogy meghatározzák a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek keretében megvalósuló beruházások prioritási sorrendjét. Az e tervekhez kapcsolódó folyamat tehát nem gondoskodott olyan koordinációs mechanizmusról, amely biztosította volna, hogy a pénzügyi források prioritási területeken kerüljenek felhasználásra.

3.1.3. Az aszálykockázat-kezelés javítása

Az aszálykezelési tervek kidolgozása terén ugyan történt előrelépés, végrehajtásuk, valamint a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekkel és más tervezési dokumentumokkal való integrációjuk tekintetében még csak kevés eredmény született. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek egyes intézkedései arra irányulnak, hogy mérsékeljék a különféle ágazatok vízkivételét, ami által hozzájárulhatnak az aszályal szembeni sérülékenység csökkentéséhez. Mindazonáltal ezek az intézkedések csupán a vízhiány problémáját kezelik.

Kifejlesztették az európai aszálymegfigyelő központ prototípusát és megállapították a kölcsönös átjárhatósági követelményeket; a központ munkáját európai, regionális és helyi szintű adatközpontok segítik. Előzetes jelleggel most már rendelkezésre állnak uniós szintű aszályértékelési mutatók a csapadék, a talajnedvesség és a vegetáció reakciója tekintetében, továbbá létezik egy, a mezőgazdasági aszályra vonatkozó kombinált aszálymutató is. További fejlesztések szükségesek a mutatók tesztelésére és tökéletesítésére, a rendszer további, tagállami és vízgyűjtő-szintű adatokkal való kiegészítéséhez, a közép- és hosszú távú aszály-előrejelzés vizsgálatára és megvalósítására, valamint a veszély- és kockázatelemzés elvégzéséhez.

Korlátozott előrelépést sikerült elérni abban, hogy az uniós Szolidaritási Alap forrásai felhasználásra kerüljenek az aszály sújtotta területeken. A finanszírozási mechanizmust csupán egyszer használták fel a 2008-as ciprusi aszály idején. Az alkalmazás szabályai most állnak felülvizsgálat alatt.

3.1.4. Kiegészítő vízellátási infrastruktúra létesítésének mérlegelése

Egyes tagállamokban kiegészítő vízellátási infrastruktúrát fejlesztettek még azelőtt, hogy a víztakarékossági intézkedésekben rejlő valamennyi lehetőséget kihasználták volna, vagyis nem vették figyelembe a vízgazdálkodási hierarchiát. Az új vízellátó infrastruktúrára vonatkozó tervek potenciális környezeti hatásait a tagállamok nem mérlegelték szisztematikusan.

A megvizsgált vízgyűjtő-gazdálkodási tervek nagyjából 30 %-ánál a víztározók és más vízügyi infrastruktúra fejlesztése vagy korszerűsítése a várakozások szerint gyarapítani fogja a rendelkezésre álló vízkészleteket és mérsékelni fogja a lecsökkent vízkészletek okozta társadalmi-gazdasági hatásokat.

A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek 25 %-a – eltérő relevanciával – tartalmazza a vízátfutási rendszerek fejlesztését vagy korszerűsítését, 50 %-uk kiterjed a szennyvíz újrafelhasználására, 30 %-uk pedig érinti a víztartó réteg mesterséges visszapótlását és az esővízgyűjtést.

A sótalánító üzemek fejlesztése és korszerűsítése csupán néhány vízgyűjtő-gazdálkodási tervben jelenik meg, mindazonáltal ez a téma rendkívül fontos Dél-Európa vízgyűjtő területei szempontjából. A tervek nem mindig veszik kellően figyelembe a sótalánítás káros környezeti hatásait.

3.1.5. *Víztakarékos technológiák és gyakorlatok támogatása*

Noha az öntözéses földművelés területén jelentős víztakarékossági eredményeket sikerült elérni, az öntözési ütemtervek csiszolása és a korszerű technológiák alkalmazása révén további megtakarításokat érhetünk el a vízhasználatban. Mindazonáltal nem egyértelmű, hogy a szántóföldi víztakarékosság hogyan válik a gyakorlatban a mezőgazdasági birtok vagy a vízgyűjtő terület szintjén megvalósuló víztakarékossággá. Egyes esetekben a korszerűsítés eredménye az intenzívebb földművelés vagy a művelt terület kiterjesztése lett, nem pedig a vízhasználat mérséklése.¹⁰ A hatékonysági tartalékok mindig jelentősnek mondhatók az építőiparban – így például a vízcsapok és a zuhanyrózsák környezetbarát tervezése szempontjából.

Az EU-ban jelentős eltérések tapasztalhatók az ivóvízellátó rendszerek hatékonyságát illetően. Bizonyos esetekben az alacsony hatékonyságú (nagy szivárgású) vízelosztó rendszerek biztosíthatnak optimális gazdasági hatékonyságot, nevezetesen a szivárgáscsökkentésre fordított újabb beruházások a lakosság számára magasabb vízdíjat eredményeznének, viszont sem a lakosság, sem a környezet részére nem járnának további előnyökkel.

A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek értékelése azt mutatja, hogy a tervek készítésekor nem vettek kellően figyelembe más fizikai vagy társadalmi-gazdasági terveket, például a földhasználat vonatkozásában. Az elégtelen koordináció és az alátámasztó pénzügyi tervek hiánya általánosságban súlyosan aláássa a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek és különösen a vízügyi keretirányelv szempontjából releváns intézkedések (így például a vízhasználat hatékonyságát célzó intézkedések) végrehajtását.

3.1.6. *Az európai víztakarékos kultúra kialakulásának támogatása*

A tagállamok tudatosságnövelő tevékenységek széles körét végzik a víztakarékosság előmozdítására, de más eszközök, mint például az ösztönző árképzés, a vizet használó berendezéseknél a víztakarékos ökotervezést szolgáló finanszírozási mechanizmusok stb. nincsenek mindig kellőképpen jelen.

A fenntartható fogyasztás területén az élelmiszer- és mezőgazdasági termékánúsítási és címkézési rendszerek vonatkozásában két fő tendencia figyelhető meg: egyfelől olyan rendszerek, amelyek információt nyújtanak egy adott termék vízlábnyomáról, másfelől olyan rendszerek, amelyek a jó vízgazdálkodást hivatottak előmozdítani. A vízlábnyom alapján történő címkézés egyelőre nem ajánlott, mivel a fogyasztók többsége nem rendelkezik kellő ismeretekkel az ilyen információ értelmezéséhez, és mivel a vízlábnyomot megalapozó adatok átláthatósága és megbízhatósága még sok kívánnivalót hagy maga után, továbbá azért is, mert a vízlábnyom nem oldotta meg az elfogyasztott vízzel összefüggő problémákat.¹¹

¹⁰ Bio Intelligence Service: „Water saving potential in agriculture in Europe” (A víztakarékossági potenciál az európai mezőgazdaságban), az Európai Bizottság számára készült zárójelentés, 2012.

¹¹ RPA: „Water footprinting and product labelling” (A vízfelhasználás kimutatása (vízlábnyom) és a termékcímkézés), az Európai Bizottság számára készült zárójelentés, 2012.

Az Európai Vízügyi Partnerség (EWP) kifejlesztette a felelősségteljes vízgazdálkodás európai programját (European Water Stewardship, EWS), amelynek az a célja, hogy a legfontosabb vízhasználók körében előmozdítsa a hatékony gyakorlati módszerek alkalmazását. A tanúsítási kritériumok szorosan kapcsolódnak a vízügyi keretirányelv főbb követelményeihez, így az EWS hasznos eszköz lehet a vízgazdálkodásnak a vízgyűjtők szintjén történő optimalizálása szempontjából.

3.1.7. Az ismeretek bővítése és az adatgyűjtés fejlesztése

Mivel az EU egészére kiterjedő és hosszú idősorokat lefedő vízmennyiségi adatok még nem állnak rendelkezésre, továbbra is kihívást jelent a vízhiányban szenvedő vízgyűjtő területek beazonosítása. A vízhiány és az aszály kezelését célzó válaszlépések vonatkozásában az állapotot, a terheléseket, a hatásokat és a hatékonyságot jelző ésszerűsített adatok további csiszolásra szorulnak.

A vízügyi keretirányelv közös végrehajtási stratégiája keretében sikerült előrehaladást elérni a vízhiányra és aszályra vonatkozó közös mutatók alkalmazása terén. Eddig három mutatóról született egyetértés:

- standardizált csapadékindex a meteorológiai aszályra vonatkozóan,
- a fotoszintetikusan aktív abszorbeált napsugárzás frakciója (fAPAR) az aszály vegetációra gyakorolt hatására vonatkozóan,
- a vízkitermelési index plusz (WEI+) a vízkészletekre a vízkivétel miatt gyakorolt terhelésre vonatkozóan.

Ezek a mutatók vagy a már meglévő, vagy a még fejlesztés alatt álló információk alapján számíthatók ki (pl. az Európai Környezetvédelmi Ügynökség által fejlesztés alatt álló fizikai vízmérlegek).

A vízhiány és a vízhasználat hatékonyságának kutatása a 6. és a 7. kutatási keretprogram között aprózódik el. Nagyobb erőfeszítésekre van szükség ahhoz, hogy a tagállami kutatási tevékenységekkel szinergiák jöjjenek létre, többek között a víztakarékosság és a vízhasználat hatékonysága terén, valamint a szakpolitikai igényekkel való koordináció biztosítására. Mindez fokozatosan meg fog valósulni a mostanában útnak indított projektek keretében.

3.2. A vízhiány és az aszályok kezelésére irányuló intézkedések beépítése a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekbe

Mindazon országok esetében, amelyek vízgyűjtő-gazdálkodási tervet nyújtottak be (vagyis Portugália, Görögország, valamint bizonyos spanyolországi és belgiumi régiók kivételével), a Bizottság megvizsgálta, hogy a szóban forgó tervek miként kezelik a vízhiány és az aszály kérdését.¹²

A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek a vízhiány és az aszályok jelentette problémát EU-szerte releváns kérdésként kezelik. Vízhiányról számolnak be a földközi-tengeri térség egészéről, valamint Közép-, Kelet- és Észak-Európa bizonyos területeiről. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek 41 %-a szerint mindazonáltal a vízhiány nem ad okot aggodalomra. Aszályokról

¹² Következésképpen a jelentés alulbecsülheti a vízhiány és az aszály problémájának súlyosságát Európában.

Európa-szerte a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek széles köre beszámol, de az aszály kérdését a tervek 40 %-a nem tekinti fontosnak.

Számos vízgyűjtő-gazdálkodási tervben nem kellőképpen megalapozott a vízmennyiségi szempontok elemzése: nem áll rendelkezésre elegendő mennyiségi adat, és a vízhiányt gyakran nem különböztetik meg egyértelműen az aszályoktól, illetve fordítva. A vízigénnyel összefüggő forgatókönyvek csak a tervek 35 %-ában szerepelnek, és csupán 25 %-uk vázol fel tervet a víz rendelkezésre állásával kapcsolatban. A tervek 80 %-a nem veszi figyelembe az adatok bizonytalanságát, 90 %-uk pedig nem nevezi meg a vonatkozó intézkedések végrehajtását fedező pénzeszközöket.

A vízügyi keretirányelv céljainak elérését az ökoszisztémák ellenállóképességének növelése révén biztosító intézkedések a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek 45 %-ában szerepelnek. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek tanúsága szerint a tervezett új vízfogyasztó fejlesztéseknél csupán néhány vízhiányban szenvedő vízgyűjtő területen terveznek korlátozásokat.

Ezen túlmenően a tervek nem részletezik kellőképpen, hogy más ágazati politikák miként befolyásolják a vízhiány csökkentését és az aszályok hatásának mérséklését: a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek csupán 12 %-a foglalkozik a különféle ágazatok által a vízkészletekre gyakorolt terheléssel.

A nemzetközi vízgyűjtők tekintetében még mindig komoly hiányosságok figyelhetők meg a vízmennyiség olyan kezelése terén, amely csökkenti a konfliktusok kockázatát és hozzájárul a vízügyi keretirányelv céljainak eléréséhez. A megvizsgált, nemzetközi vonatkozású vízgyűjtő-gazdálkodási tervek mindössze 5 %-a tartalmaz az adott nemzetközi vízgyűjtő kerület egészére kiterjedő koordinált intézkedéseket a vízhiány és az aszály kezelésére.

3.3. A vízhiánnyal és aszályal kapcsolatos jelenlegi szakpolitika hiányosságai

A fenti értékelés azt mutatja, hogy az Európában jelentkező vízhiány és aszály kezelését célzó jelenlegi szakpolitikában sok egymással összefüggő hiányosság tapasztalható. Ezek közé tartoznak az alábbiak:

- A koncepcióval kapcsolatos hiányosságok: a kiváltó tényezők, terhelő tényezők, állapotok és hatások közötti okozati összefüggések megértése – amelynek segítségével kiválaszthatók a vízhiány és aszály kezelését szolgáló legköltséghatékonyabb intézkedések – még mindig nem kellően átfogó. A vízhiányt és az aszályt gyakran nem különböztetik meg egymástól, és a két jelenség illusztrálását szolgáló mutatók nem elegendők. A nemrégiben elfogadott mutatókat az EU egészére vonatkozóan, megfelelő földrajzi és időskálán kell kiszámítani; ehhez uniós szinten koherens adathalmazra van szükség.
- Hiányzó információk: a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek csak korlátozott mértékben tartalmaznak adatokat a jelenlegi és a jövőbeli vízigényről, a rendelkezésre álló vízkészletekről, valamint a vízhiány és az aszályok kezelését célzó intézkedésekről, a pénzügyi eszközök rendelkezésre állásáról és az említett intézkedések vízhiányra és aszályra gyakorolt várható hatásáról. Az átfogó információk hiánya hátráltatja az intézkedések hatékonyságának és társadalmi-gazdasági hatásainak értékelését.
- Szakpolitikai, irányítási és végrehajtási hiányosságok: mindent összevetve a vízhiány és az aszályok kezelésére a tagállamok által javasolt támogatási cselekvések és intézkedések többsége elsősorban a terhelésekre, az állapotra és a hatásokra összpontosul, mindeközben elsőbbséget adva a vízellátás kapacitásnövelését célzó intézkedéseknek. A vízhiány és az

aszályok legfontosabb kiváltó tényezőire vagy a kísérőintézkedések végrehajtására – például a fogyasztásmérésre, az árképzésre/támogatásra és a vízfogyasztás korlátozására – irányuló intézkedések mindössze néhány vízgyűjtő-gazdálkodási tervben szerepelnek. A javasolt intézkedések tekintetében nem világosak a felelősségi körök és a finanszírozási háttér. Nincs megfelelő koordináció más tervezési folyamatokkal, továbbá nem áll rendelkezésre elegendő pénzügyi forrás. Végezetül, a vízhiány és az ökológiai vízhozamok közötti összefüggések feltérképezése nem kielégítő.

4. A VÍZMENNYISÉGGEL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK HATÉKONYABB KEZELÉSE A JÖVŐBEN

A vízhiány és az aszályok kérdésével foglalkozó szakpolitika fő célja az, hogy valamennyi európai vízgyűjtő területen helyreállítsa vagy fenntartsa a vízháztartás egyensúlyát figyelembe véve a vízi ökoszisztémák vízigényét.

Mindaddig, amíg a vízügyi keretirányelv vízmennyiségre vonatkozó előírásait nem határozzák meg részletesebben a felszíni vizek¹³ vonatkozásában, valószínűtlen a jó környezeti állapot elérése olyan víztestek esetében, amelyeknél – például a túlzott vízkivétel miatt – jelentősen módosult a vízhozam. Éppen ezért a vízmennyiség megfelelő kezelése a vízügyi keretirányelv egyik implicit követelménye. A közös végrehajtási stratégia keretében közös értelmezés született a vízhiánnyal és az aszályokkal kapcsolatban. Ezt teljes mértékben figyelembe kell venni a soron következő vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben.

A vízzel kapcsolatos európai innovációs partnerségnek¹⁴ fontos szerepe lehet a vízmennyiség kérdésével összefüggő innovációs megoldások kifejlesztésének megkönnyítésében, a mezőgazdasági termelékenységgel és fenntarthatósággal kapcsolatos európai innovációs partnerség¹⁵ pedig a mezőgazdasági üzemek szintjén fogja megvizsgálni a vízgazdálkodás kérdését, ami által hozzájárul a víz mezőgazdaságban való hatékonyabb felhasználásához. Ezen túlmenően több olyan eszköz is van, amely fontos szerepet játszhat abban, hogy a soron következő vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben csiszoltabb legyen a vízmennyiség kezelése. A főbb eszközöket az alábbiakban kiemeljük.

4.1. Az ökológiai vízhozamok meghatározása és végrehajtása

A megfelelő ökológiai vízhozamok valamennyi európai víztest vonatkozásában történő meghatározása és végrehajtása elengedhetetlen a vízhiány és az aszályok jelentette kihívások hatékony kezeléséhez és – ahogyan azt a vízügyi keretirányelv is előírja – a jó ökológiai állapot eléréséhez, valamint azért, hogy jelentős járulékos előnyök váljanak valóra az energiatakarékosság, az éghajlatváltozás hatásainak enyhítése és az ahhoz való alkalmazkodás, a természet és a biológiai sokféleség területén. Ehhez szükséges az, hogy a jelenlegi vízelosztó rendszerek figyelembe vegyék a vízfüggő ökoszisztémák ökológiai igényeit. Ha a vízelosztó rendszerek tükrözik az ökológiai vízhozamok igényeit, lehetséges lesz a vízhiány és az aszályok megelőzése, illetve hatásaik mérséklése.

¹³ A mennyiségi követelmények egyértelműek a talajvíz vonatkozásában.

¹⁴ COM(2012) 216.

¹⁵ COM(2012) 79.

4.2. A víztakarékossági célok meghatározása és végrehajtása

A vízgyűjtő-gazdálkodási terveknek mennyiségi adatokat kell tartalmazniuk a vízigény és a rendelkezésre álló vízkészletek vonatkozásában, beleértve a rendelkezésre álló vízkészletek és a vízfogyasztás pontosabb előjelzését is. Az adatoknak átláthatóbbnak kell lenniük, továbbá mérlegelniük kell a bizonytalansági tényezőket, az időtávokat és a forrásokat. Az aszályra hajlamos területek vonatkozásában az aszályal összefüggő bizonytalanságokat és ingadozásokat (pl. a rendelkezésre álló vízkészletek tekintetében) figyelembe kell venni a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek alapforgatókönyveiben, és azokat nem szabad váratlan éghajlati szélsőségeként értelmezni.

A víztakarékossági intézkedések még mindig nagy potenciállal rendelkeznek az összes főbb vízhasználó ágazatban, amelyek a következők: mezőgazdaság, ipar, elosztóhálózatok, építőipar és energiatermelés. A víztakarékossági potenciál azonban rendkívül kontextusfüggő, ezért az a legcélszerűbb, ha a célkitűzéseket helyi szinten azok az érdekeltek határozzák meg, akik teljes körűen ismerik a különféle vízhasználó ágazatokat és a hidrológiai ciklus alkotóelemeit, akik biztosítani tudják a célok koherenciáját és azt, hogy a hatékonyságfokozó intézkedéseket a legalacsonyabb társadalmi-gazdasági költségek mellett hajtsák végre.

4.3. A hatékony vízhasználatot előmozdító gazdasági ösztönzők előmozdítása

A vízügyi keretirányelv 9. cikkének megfelelő végrehajtása létfontosságú a vízhiány és az aszályok jelentette probléma orvoslásában. A jelenlegi gazdasági eszközök hatályának kibővítése szükséges ahhoz, hogy ezek az eszközök ösztönözzék a fenntartható vízkivételt és -használatot: ahol nincs vízdíj, ott be kell vezetni; ösztönözni kell a vízdíjalapú fogyasztást; ki kell terjeszteni a vízkivételi díjak és adók szerepét azért, hogy döntéseik meghozatalakor a vízhasználók figyelembe vegyék a környezetvédelmi és a vízkészlettel összefüggő költségeket.

Ha gondoskodunk arról, hogy a gazdasági eszközök jobban tükrözzék a víz gazdasági értékét, ösztönözni fogjuk a szolgáltatók szivárgásellenőrzésbe való további beruházásait, ami hozzájárul mind a teljes mértékű költségmegtérüléshez, mind pedig a vízszolgáltatás hosszú távú fenntarthatóságához és hatékonyságához. Végezetül, a pénzügyi bevételeknek a vízhiányhoz és aszályokhoz kapcsolódó intézkedésekre való elkülönítése szintén elő fogja mozdítani a vízhiánnyal és az aszályokkal kapcsolatos célkitűzések elérését.

A környezet szempontjából meghatározott felső korláttal rendelkező vízügyi piac/vízügyi kereskedelmi mechanizmusok létrehozása olyan eszköz, amely kiváló alkalmat nyújt az ökoszisztéma-szolgáltatások megfizetésére, ezáltal pedig a hiánnyal küszködő vízgyűjtő területek fenntartható egyensúlyának eléréséhez. A közvetett előnyök többek között a vízhasználati jogok (ideiglenes vagy állandó jellegű) olyan gazdasági szereplők közötti újraosztása, akik további gazdasági hasznot képesek termelni.

4.4. A földhasználat vízhiányhoz igazodó irányítása

A hosszú távú fenntarthatóság alapja annak biztosítása, hogy az új gazdasági fejlődés a rendelkezésre álló vízkészletekhez igazodjon, és itt külön figyelmet kell szentelni a földhasználatnak. Ez külön kihangsúlyozza, hogy kellő integráció szükséges a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek, valamint más gazdasági és fizikai tervezési folyamatok között.

Ennek biztosításához a vízgyűjtő-gazdálkodási terveket még elfogadásuk előtt megfelelő módon össze kell hangolni más fizikai és társadalmi-gazdasági tervekkel, valamint meg kell

nevezni a végrehajtásuk végrehajtásához szükséges pénzügyi forrásokat. Ezáltal garantálható lesz az intézkedések költségeinek és előnyeinek figyelembevétele és a vízügyi keretirányelv szerinti költséghatékonyság úgy kerül alkalmazásra, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek céljai a legalacsonyabb költség mellett valósuljanak meg.

4.5. Az aszálykezelés tökéletesítése Európában

Az európai aszálymegfigyelő központ korai előrejelző központtá való továbbfejlesztése elengedhetetlen eszköz lesz a tagállamok és a gazdasági szereplők számára ahhoz, hogy minél korábban cselekedjenek és felkészüljenek a jövőbeli aszályokra. Ezt aszály esetében ötvözni kell az uniós Szolidaritási Alap hatékony kiigazításával annak érdekében, hogy kezelhetők legyenek az elkerülhetetlen károk.

További erőfeszítések szükségesek olyan koherens cselekvések kidolgozásához és végrehajtásához, amelyek a vízügyi keretirányelv tervezési folyamatai keretében az aszályoknak a vízgyűjtők szintjén történő kezelésére irányulnak. A földhasználati fejlesztéseknek összhangban kell lenniük a vízgyűjtő kerületekben rendelkezésre álló vízkészletekkel, figyelembe véve azok ingadozásait is. E tekintetben a zöld infrastruktúráknak, így például a vízmegtartást segítő intézkedéseknek rendkívül jótékony szerepük lehet.

Mindezen túlmenően az olyan alternatív, kis környezeti hatással járó vízellátási lehetőségeket, mint amilyen például a víz újrafelhasználása, a továbbiakban is ki kell aknázni.

4.6. Az éghajlatváltozással szembeni ellenállóképesség előmozdítása

Az éghajlatváltozás várhatóan súlyosbítani fogja a vizet most is érintő környezeti terheléseket. A csapadékkal összefüggő változások a növekvő hőmérséklettel együtt jelentős változásokat fognak előidézni a vízkészletek minőségében és rendelkezésre állásában. Az alkalmazkodási intézkedések meghatározott kombinációját mindenképpen be kell építeni a vízhiány és az aszály problémáját megoldani hivatott szakpolitikai válaszokba.

5. KÖVETKEZTETÉS

A vízhiány és az aszály kérdését vizsgáló szakpolitika átfogó célját, nevezetesen a vízhiány és az aszályok terén tapasztalható tendenciák megfordítását nem sikerült elérni, még ha történt is némi előrelépés a 2007-es bizottsági közleményben felsorolt hét szakpolitikai eszköz végrehajtása terén.

A vízhiány és az aszályok jelentette problémát kezelő szakpolitikát a tagállamok bizonyos mértékig autonóm politikaként értelmezték, és a vízügyi keretirányelv végrehajtását illetően nagyobb hangsúlyt kell helyezni a mennyiségi szempontokra. Erről gondoskodni kell a vízügyi keretirányelv soron következő végrehajtási ciklusaiban, valamint a vízmennyiséggel kapcsolatos kérdéseket fokozottabb mértékben be kell építeni az ágazati politikákba.

A tagállami intézkedések többsége elsősorban a terhelésekre, az állapotra és a hatásokra összpontosul, és csupán néhány intézkedés irányul az alapvető kiváltó tényezők kezelésére.

„Az európai vízkincs megőrzésére vonatkozó terv” című bizottsági közlemény mérlegeli a feltárt szakpolitikai hiányosságokat és a kezelésükre kínálgató konkrét lehetőségeket azért, hogy a vízmennyiséggel kapcsolatos kérdéseket jobban illeszkedjenek az átfogó szakpolitikai

keretbe. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra irányuló stratégia keretében – amelynek előterjesztése 2013 tavaszára várható – szükség esetén további szakpolitikai intézkedések mérlegelésére is sor kerülhet.