



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.07.2000  
COM(2000) 477 definitief

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

**Prijsstelling als beleidsinstrument voor een duurzamere benutting van de  
waterreserves**

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

**Prijsstelling als beleidsinstrument voor een duurzamere benutting van de waterreserves**

**VOORWOORD**

Water vormt een van de voornaamste aandachtspunten in het milieubeleid van de Europese Gemeenschap en is een van de milieuprioriteiten van de Europese Commissie. De belangrijkste pijler van het waterbeleid gedurende de komende decennia wordt ongetwijfeld de voorgestelde richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (verder kortweg "de kaderrichtlijn Water"). Geheel in overeenstemming met recente initiatieven om in het milieubeleid meer belang toe te kennen aan economische instrumenten, bepleit de voorgestelde kaderrichtlijn Water het gebruik van waterheffingen als een instrument om het duurzaam gebruik van de waterreserves te stimuleren en beoogt zij het verhalen van de kosten van de waterdiensten per economische sector. Dit moet ertoe bijdragen dat de milieudoelstellingen van de richtlijn op een kosteneffectieve manier worden gerealiseerd.

Tegen deze achtergrond stelt de Commissie de onderhavige mededeling voor met een drievoudig doel:

- (1) de belangrijkste vraagstukken die samenhangen met de toepassing van een prijsstellingsbeleid voor water ter bevordering van het duurzaam gebruik van de waterreserves verduidelijken;
- (2) de voorkeur van de Commissie voor een strikte toepassing van deugdelijke economische en ecologische beginselen in het prijsstellingsbeleid inzake water motiveren;
- (3) een reeks leidende beginselen formuleren ter ondersteuning van de uitvoering van de voorgestelde kaderrichtlijn Water in het algemeen en het artikel betreffende de waterprijsstelling in het bijzonder.

De kerngedachten van deze mededeling kunnen als volgt worden samengevat:

- (1) In talrijke stroombekkens in Europa staat de duurzaamheid van de watervoorraden zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht op het spel. Een passende prijsstelling voor water kan een cruciale rol spelen bij de ontwikkeling van een op duurzaamheid gericht waterbeleid.
- (2) Wil waterprijsstelling een doeltreffende bijdrage kunnen leveren tot het vergroten van de duurzaamheid van de waterreserves, dan moet het desbetreffende beleid gebaseerd zijn op een afweging van de kosten en baten van watergebruik, en moet daarbij zowel met de financiële kosten van de nutsvoorziening als met de kosten op het stuk van het milieu en de hulpbronnen rekening worden gehouden. Een prijs die direct verband houdt met de gebruikte waterhoeveelheid of de veroorzaakte vervuiling garandeert dat

van de prijsstelling een duidelijke prikkel uitgaat die de consument ertoe aanzet water efficiënter te gaan gebruiken en minder verontreiniging te veroorzaken.

- (3) Momenteel bestaan er grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de mate waarin economische en milieudoelstellingen in het waterprijsbeleid zijn geïntegreerd. Globaal genomen worden de financiële kosten slechts gedeeltelijk op de gebruiker verhaald, en wordt met de kosten voor het milieu en de hulpbronnen slechts zelden rekening gehouden. De ontoereikendheid van het waterprijsbeleid is het opvallendst in de landbouwsector, vooral in de landen van Zuid-Europa waar deze sector veruit de grootste afnemer van water is en waar de waterschaarste het acuutst is.
- (4) In de landen waarin de EU zeer intens betrokken is, zijn economische efficiëntie en milieudoelstellingen maar zelden in het waterprijsbeleid geïntegreerd. Dit geldt voor de kandidaat-lidstaten, waar prijsstelling een belangrijke kwestie is in de context van de toetreding. Het geldt in nog hogere mate voor de ontwikkelingslanden, waar de toepassing van bepaalde economische beginselen in het waterbeleid nog in de kinderschoenen staat.
- (5) Een doeltreffend waterprijsbeleid heeft een aantoonbaar effect op de vraag naar water voor diverse toepassingen. Via het effect op de vraag naar water vermindert een doeltreffende waterprijsstelling de druk op de waterreserves. Dit geldt in het bijzonder voor de landbouwsector. De beschikbare gegevens suggereren dat landbouw-gemeenschappen zich aan bepaalde prijsverhogingen als gevolg van een stringenter kostendekkende exploitatie van de waterdiensten kunnen aanpassen. Verschillen tussen landen en sectoren in de mate waarin de kosten op de gebruikers worden verhaald zullen allicht een effect hebben op de concurrentiekracht van economische sectoren als landbouw en nijverheid, zowel binnen de interne markt als internationaal.
- (6) Een prijsbeleid dat beter rekening houdt met het milieu dient gebaseerd te zijn op: (i) een striktere toepassing van het beginsel van de kostendekkende exploitatie; (ii) de invoering op ruimere schaal van een op het bieden van prikkels gerichte prijsstructuur en de bevordering van het gebruik van watermeters; (iii) de inschatting van de belangrijkste milieukosten en, waar mogelijk, de internalisering daarvan in de prijzen; (iv) een doorzichtig beleidsontwikkelingsproces waaraan door de gebruikers/consumenten wordt deelgenomen; en (v) de gefaseerde tenuitvoerlegging van een prijsbeleid waarin deugdelijke economische en ecologische beginselen op een meer gestructureerde manier zijn verwerkt.
- (7) Waterprijsstelling zal in een pakket van andere maatregelen moeten worden geïntegreerd, wil men kunnen garanderen dat de sociale, economische en milieudoelstellingen op kosteneffectieve wijze worden gerealiseerd. De voorgestelde kaderrichtlijn Water biedt daartoe een passend kader in het raam van het opstellen van beheersplannen op stroombekeniveau.
- (8) Andere takken van het sectoraal beleid en het structuur- en cohesiebeleid moeten op zodanige wijze worden vormgegeven en in de praktijk gebracht dat hun verenigbaarheid en samenhang met het waterprijsstellingsbeleid alsmede de doeltreffendheid van laatstgenoemd beleid gegarandeerd worden. Wat de landbouwsector betreft, blijft de verzoening van de belangen van water en landbouw één van de belangrijkste prioriteiten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GBL) en van de bestaande beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld de milieumaatregelen die deel uitmaken van de programma's voor plattelandontwikkeling). Het GLB moet

- overeenkomstig de economische en ecologische beginselen waarvoor in de kaderrichtlijn Water en in deze mededeling wordt gepleit - de duurzame benutting van de waterreserves bevorderen.

De Commissie is er zich ten volle van bewust hoe gevoelig de in deze mededeling behandelde prijsstellingsproblematiek ligt voor diverse belanghebbenden en lidstaten. Dit mag echter geen aanleiding vormen om de argumenten van de Commissie voor te stellen als een eenzijdig pleidooi voor een uitsluitend op prijsstelling gebaseerd beleid. Het is evident dat het instrument van de prijsstelling alléén niet zal (en niet kan) volstaan om het probleem van de waterreserves in Europa en elders in de wereld op te lossen. Wel is het zo dat prijsstelling op een serieuze manier in overweging moet worden genomen als een manier om onze schaarse waterreserves efficiënter te benutten en minder vervuiling te veroorzaken.

Wat de Commissie beoogt, is een vruchtbare politieke discussie en gedachtenwisseling op gang te brengen die moet resulteren in de omschrijving van een gefaseerde actie en de uitwerking van richtsnoeren voor de uitvoering van het artikel van de voorgestelde kaderrichtlijn Water dat de waterprijsstelling betreft. Gehoopt wordt dat deze mededeling als vraagbaak zal worden gebruikt door alle partijen die actief betrokken zijn bij het uitwerken van de beheersplannen voor stroomgebieden en de programma's van maatregelen waarin de kaderrichtlijn Water voorziet. Van de Europese instellingen en de lidstaten wordt verwacht dat zij deze mededeling aandachtig bestuderen en dat zij de kerngedachten ervan als uitgangspunt hanteren teneinde ervoor te zorgen dat het toekomstige waterprijsbeleid maximaal bijdraagt tot de kosteneffectieve verwezenlijking van de milieudoelstellingen van de richtlijn.

In deze mededeling wordt ook gepleit voor een evaluatie van de rol die waterprijsbeleid kan spelen in de context van de uitbreiding van de Gemeenschap en met name de tenuitvoerlegging van het *acquis* op milieugebied in de kandidaat-lidstaten. Tenslotte vormt zij een aanvulling op de EU-richtsnoeren voor het ontwikkelingsbeleid ("*Naar een duurzaam beheer van de waterreserves*") doordat in het onderhavige document de nadruk wordt gelegd op de cruciale componenten van een duurzaam waterprijsstellingsbeleid.

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

Prijstelling als beleidsinstrument voor een duurzamere benutting van de waterreserves

**INHOUDSOPGAVE**

Voorwoord.....	2
1. Inleiding .....	7
1.1. Duurzaamheid van de waterreserves.....	7
1.2. Economische instrumenten en het milieu.....	8
1.3. Prijstelling voor water en de duurzaamheid van de waterreserves .....	8
1.4. Doelstellingen van deze mededeling.....	9
2. Waterprijstellingsbeleid in theorie en praktijk.....	10
2.1. Basisbegrippen en theorie .....	10
2.2. Waterprijstellingsbeleid in de EU-lidstaten.....	11
2.3. Waterprijstellingsbeleid in niet-EU-landen .....	11
2.4. Welke invloed kan het waterprijstellingsbeleid hebben op de economie, het milieu en de samenleving?.....	12
3. Naar een waterprijstellingsbeleid dat bijdraagt tot een grotere duurzaamheid van de waterreserves .....	14
3.1. Verbetering van de beschikbare kennis en gegevens.....	14
3.1.1. Raming van de waterbehoeften.....	14
3.1.2. Raming van de kosten van waterdiensten en gebruik .....	15
3.2. De vaststelling van een correct waterprijsniveau .....	17
3.3. Geografische schaal van het prijstellingsbeleid .....	20
3.4. De rol van gebruikers en consumenten .....	20

3.5.	Communicatie en informatie .....	22
3.6.	Integratie van het waterprijsstellingsbeleid in de beheersplannen voor de stroombekkens.....	23
3.7.	Waterprijsstelling en andere beleidsinitiatieven van de Europese Unie .....	24
3.7.1.	Landbouwbeleid.....	24
3.7.2.	Horizontaal beleid .....	25
3.7.3.	Onderzoek en demonstratie.....	26
4.	Conclusie.....	28

## 1. INLEIDING

### 1.1. Duurzaamheid van de waterreserves

Een zorgvuldige analyse van de huidige situatie inzake waterreserves brengt aan het licht dat de duurzaamheid van het watersysteem in vele gebieden van Europa bedreigd wordt. Weliswaar lijken diverse indicatoren op een stabiele toestand of zelfs een afname van de “waterstress”<sup>1</sup> op EU-niveau te wijzen<sup>2</sup>, maar deze indicatoren verhullen het feit dat zich aanzienlijke ruimtelijke en temporele verschillen alsook – plaatselijk – zorgwekkende situaties voordoen:

- (1) Onttrekking van al te grote watervolumes heeft de duurzaamheid van veel waterlagen in het gedrang gebracht. Eén en ander heeft ertoe geleid dat de verzilting van aquifers door zeewaterintrusie in talrijke kustgebieden nog steeds kritieke vormen aanneemt. Voorts geldt 50% van de wetlands als “bedreigd” ten gevolge van overexploitatie van het grondwater. Overexploitatieproblemen zijn courant in Zuid-Europa, maar komen ook voor in Noord-Europa.
- (2) Een afname van het debiet als gevolg van overmatige waterwinning heeft voor sommige rivieren tot teloorgang van de ecologische kwaliteit geleid. Problemen op het stuk van de waterhoeveelheid versterken vaak reeds bestaande problemen inzake waterkwaliteit en verontreiniging.
- (3) Het aantal sterk verontreinigde stromen en rivieren is in de loop van de voorbije 20 jaar afgenomen. De kwaliteitsverbetering wordt echter hoofdzakelijk in de grootste waterlopen geconstateerd, en diffuse verontreiniging door landbouwactiviteiten blijft een probleem vormen. Zo blijft de nitraatbelasting van het rivierwater hoog, wat tot eutrofiëring van de kustwateren leidt.
- (4) In ondiep gelegen aquifers waarvan particulieren en kleine woonkernen voor hun watervoorziening afhankelijk zijn, alsmede in gebieden met intensieve landbouw en veeveelt, worden nog steeds nitraatgehaltes gemeten die de in de Drinkwaterrichtlijn gehanteerde grenswaarde van 50 mg/l overschrijden. Voor de betrokken populaties vormen dergelijke hoge concentraties een gezondheidsrisico.

Factoren die deze situatie verklaren, zijn bijvoorbeeld: bestaande hinderpalen voor de invoering van meer doeltreffende technologieën, een gebrek aan prikkels om het waterverbruik te beperken, een ontoereikend institutioneel kader, gebrekkige integratie van milieuzorg in het sectorale beleid en het ontbreken of op inadequate wijze in de praktijk brengen van milieubeleid. Analyses van het huidige beleid en de effecten daarvan wijzen in toenemende mate op het belang van het feit dat van de

---

<sup>1</sup> Er is sprake van “waterstress” wanneer de vraag naar water gedurende een bepaalde periode de beschikbare hoeveelheid overtreft, of wanneer de geringe waterkwaliteit de gebruiksmogelijkheden beperkt (*Het milieu in de Europese Unie op de drempel van een nieuwe eeuw*, Europees Milieuagentschap (EMA), 1999).

<sup>2</sup> *Het milieu in de Europese Unie op de drempel van een nieuwe eeuw* EMA, 1999.

bestaande vormen van waterprijsbeleid niet de juiste signalen uitgaan om een duurzaam watergebruik te bevorderen.

## 1.2. Economische instrumenten en het milieu

In de jaren negentig is in toenemende mate de nadruk komen te liggen op het gebruik van economische instrumenten zoals belastingen, heffingen, subsidies en verhandelbare rechten om ecologische duurzaamheid te bevorderen. Economische instrumenten en de economische waardering van de natuurlijke hulpbronnen hebben sedert de Verklaring van Rio over milieu en ontwikkeling van de Verenigde Naties in 1992 volledig ingang gevonden. Op het belang daarvan is sedertdien regelmatig gewezen, bijvoorbeeld in de verklaring van de ministers op het tweede Wereldwaterforum (Den Haag, maart 2000).

In de EU werden economische beginselen en het gebruik van economische instrumenten geleidelijk maar onmiskenbaar in het milieubeleid geïntegreerd. In het Verdrag is het beginsel dat de vervuiler betaalt thans opgenomen als een van de fundamentele van het Europees milieubeleid<sup>3</sup>. Het vijfde milieuactieprogramma van de Europese Commissie, dat in 2000 ten einde loopt, noemt de verruiming van het beleidsinstrumentarium als een van de topprioriteiten. De vooruitgang bij de feitelijke toepassing van economische instrumenten is tot dusver echter beperkt gebleven.

## 1.3. Prijsstelling voor water en de duurzaamheid van de waterreserves

In het raam van de kaderrichtlijn Water heeft de Commissie gepleit voor een grotere rol voor prijsstelling ter verhoging van de duurzaamheid van watervoorraden.

- (1) Een doeltreffende waterprijsstelling vormt een aansporing om verontreiniging te beperken en de efficiëntie van het watergebruik te maximaliseren. Daardoor neemt de druk op de watervoorraden en het milieu af en wordt de toewijzing van de beschikbare waterreserves aan de verschillende toepassingen geoptimaliseerd
- (2) Zodoende kan de omvang van de watervoorzienings- en waterzuiveringsinfrastructuur beter op de behoeften worden afgestemd. Dit betekent dat de terbeschikkingstelling van waterdiensten en de bescherming van het milieu met minder kosten tot stand kunnen worden gebracht.
- (3) Er wordt op die manier geld vrijgemaakt voor de duurzame financiering van de waterinfrastructuur, de levering van de desbetreffende diensten en milieubeschermingsmaatregelen.

Men mag geredelijk aannemen dat bij het ontwerpen van het huidige beleid inzake waterprijsstelling relatief weinig belang werd gehecht aan economische en milieuaspecten (in vergelijking met meer algemene maatschappelijke of ontwikkelingsdoelstellingen). Dit feit ligt aan de basis van de huidige situatie, die

---

<sup>3</sup> Artikel 174, lid 2, van het Verdrag luidt dat [het beleid van de Gemeenschap op milieugebied] *berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.*



gekenmerkt wordt door ondoeltreffend gebruik, overexploitatie en kwaliteitsafname van de oppervlakte- en grondwatervoorraden.

#### 1.4. Doelstellingen van deze mededeling

Deze mededeling van de Commissie heeft hoofdzakelijk ten doel, **een overzicht te geven van de vraagstukken en de mogelijkheden op het gebied van de ontwikkeling van een waterprijsstellingsbeleid dat op vergroting van de duurzaamheid van de waterreserves is gericht.**

De term *waterprijs* wordt hier in zeer algemene zin gehanteerd voor de marginale kostprijs resp. het totale geldbedrag dat door de gebruikers wordt betaald voor alle geleverde waterdiensten (bijv. waterdistributie, zuivering van afvalwater), ook op het stuk van het milieu. Het gaat daarbij dus zowel om aspecten die samenhangen met de hoeveelheid aan het milieu onttrokken water als om milieuverontreiniging.

In deze mededeling wordt uitgegaan van een inleidende beschouwing over enkele theoretische begrippen en problemen, een overzicht van het vigerende waterprijsstellingsbeleid in de lidstaten van de EU en andere landen die voor het EU-beleid direct relevant zijn, en een evaluatie van het effect van dit beleid (zie hoofdstuk 2 en het begeleidende werkdocument *Water pricing policies in theory and practice* van de diensten van de Commissie – SEC(2000)1238). Aan het slot worden enkele leidende beginselen voorgesteld voor het in de praktijk brengen van een waterprijsstellingsbeleid dat beter rekening houdt met milieubescherming en economische efficiëntie (hoofdstuk 3). Deze mededeling vormt een afspiegeling van de huidige stand van het theoretisch en empirisch onderzoek, en kwam tot stand dankzij bijdragen en commentaren van een breed spectrum van belangstellenden<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Het belangrijkste element in dit overleg en deze uitwisseling van informatie vormde de organisatie van een conferentie te Sintra (Portugal) in september 1999. Deze conferentie, met als titel *Pricing Water - Economics, Environment and Society*, werd georganiseerd in samenwerking met het Portugese Instituto da Agua. Hieraan werd deelgenomen door circa 30 sprekers en 200 deelnemers die samen een breed spectrum van belanghebbenden uit de Europese Unie, de landen van Midden- en Oost-Europa en de landen van het Middellandse-Zeegebied vertegenwoordigden.

## 2. WATERPRIJSSTELLINGSBELEID IN THEORIE EN PRAKTIJK

### 2.1. Basisbegrippen en theorie

De waterreserves worden vooral benut door economische sectoren zoals de landbouw, de particuliere huishoudens, de energiesector, de industrie en het toerisme, maar ook voor milieutoepassingen, bijvoorbeeld voor natuurlijke afvalwaterzuivering of als habitat voor in het wild levende dieren en planten. Voor de meeste toepassingen heeft een brede scala van zogeheten “waterdiensten” het licht gezien, gaande van de winning, opslag en distributie van water tot de vergaring en zuivering van afvalwater.

Wil het waterprijsstellingsbeleid daadwerkelijk de duurzame benutting van de waterreserves helpen bevorderen, dan moet in dat beleid met diverse soorten kosten rekening worden gehouden:

- (1) De **financiële kosten** van waterdiensten, die de kosten van het ter beschikking stellen en leveren van deze diensten omvatten. Het betreft alle exploitatie- en onderhoudskosten alsmede investeringskosten (kapitaal en rentebetalingen) en, in voorkomend geval, de opbrengst van de investeringen.
- (2) De **milieukosten**, d.w.z. de kosten veroorzaakt door de schade die het watergebruik toebrengt aan het milieu, de ecosystemen en al diegenen die daarvan gebruik maken (bijv. een afname van de ecologische kwaliteit van aquatische ecosystemen of de verzilting en het verval van vruchtbare bodems).
- (3) Alternatieve **kosten qua hulpbronnen**, welke worden veroorzaakt doordat andere vormen van benutting in mindere mate kunnen worden toegepast of zelfs onmogelijk worden gemaakt omdat de hulpbron in kwestie zo snel wordt uitgeput dat de natuurlijke aanvullings- en herstelmecanismen dit niet kunnen compenseren (bijv. bij overmatige onttrekking van grondwater).

In het algemeen dient elke gebruiker de kosten te dragen die samenhangen met zijn waterverbruik, met inbegrip van de milieu- en de hulpbronkosten. Bovendien moet er een directe koppeling bestaan tussen de prijs en de gebruikte waterhoeveelheid of de veroorzaakte verontreiniging<sup>5</sup>. Een en ander moet garanderen dat de prijs voor de gebruiker een evidente prikkel vormt om de efficiëntie van het watergebruik te verhogen en verontreiniging te beperken.

---

<sup>5</sup> De totale prijs  $P$  die de gebruiker betaalt, kan worden berekend aan de hand van de formule  $F + a.Q + b.Y$ , waarin  $F$  een term is die de vaste kosten, algemene waterbelasting enz. weergeeft,  $a$  de heffing is per gebruikte volume-eenheid,  $b$  de heffing per vervuilingseenheid,  $Q$  de totale hoeveelheid water die werd gebruikt, en  $Y$  de totale veroorzaakte verontreiniging. Een vermindering van het gebruikte watervolume ( $Q$ ) en/of de veroorzaakte verontreiniging ( $Y$ ) resulteert in een vermindering van het door de gebruiker betaalde bedrag  $P$ . Dat vormt voor die gebruiker een aansporing om water doeltreffender te gebruiken en minder te gaan vervuilen.

## 2.2. Waterprijsstellingsbeleid in de EU-lidstaten

De mate waarin economische en ecologische doelstellingen in het waterprijsbeleid zijn geïntegreerd, verschilt sterk tussen de EU-lidstaten onderling, binnen de lidstaten en tussen de diverse economische sectoren. In het algemeen worden de financiële kosten slechts gedeeltelijk op de gebruiker verhaald. Dit geldt met name voor de rioleringsdiensten en voor de landbouwsector, en wel in het bijzonder in de Zuid-Europese landen waar die sector veruit de grootste en minst efficiënte verbruiker van water is en waar de schaarsteproblemen het grootst zijn. In de landbouw wordt een veel geringere waterprijs betaald dan in andere sectoren. Dit is het gevolg van rechtstreekse subsidies enerzijds en anderzijds van kruissubsidiëring, waarbij financiële overdrachten plaatsvinden van de huishoudelijke en de industriële sector naar de landbouw.

Met de milieu- en hulpbronkosten wordt in het prijsstellingsbeleid maar zelden rekening gehouden. In de meeste gevallen waarin landen onttrekkings- en lozingsheffingen hebben ingevoerd, zijn die er vooral op gericht inkomsten te genereren die dan kunnen worden gebruikt ter financiering van activiteiten om de kwaliteit van wateren en de daarmee verbonden ecosystemen te verbeteren.

Hoewel in de meeste gevallen de waterprijsstructuur voor particuliere watervoorziening zowel vaste als variabele elementen omvat, waardoor de gebruiker gemotiveerd wordt om zijn gedrag in de gewenste richting bij te sturen, worden soms ook nog vaste vergoedingen (die volledig los staan van verbruik en verontreiniging) toegepast. De meeste irrigatieheffingen worden berekend op basis van de bevoelde oppervlakte, wat met name in op zwaartekrachtwerking gebaseerde irrigatiesystemen tot een weinig efficiënt watergebruik leidt. Anderzijds dragen landbouwers die water rechtstreeks uit ondergrondse waterlagen oppompen, de totaliteit van de financiële kosten van hun watervoorziening, wat een solide stimulans voor efficiënt watergebruik vormt, maar worden hun nooit de milieu- en hulpbronkosten aangerekend die het gevolg zijn van hun (mogelijke excessieve) wateronttrekking.

De laatste jaren valt te constateren dat in vele lidstaten aan prijsstelling een steeds grotere rol in het waterbeleid wordt toegekend. In toenemende mate worden de volledige dekking van de financiële kosten en de integratie van milieuzorg tot de doelstellingen van een op prijsstelling gebaseerd waterbeleid gerekend. In hoeverre deze beginselen strikt worden toegepast, valt echter nog af te wachten.

## 2.3. Waterprijsstellingsbeleid in niet-EU-landen

In het waterprijsstellingsbeleid in de landen waarmee de EU bijzonder intense relaties onderhoudt, zijn maar zelden doelstellingen op het stuk van economische en milieuefficiëntie geïntegreerd. Dit geldt met name voor de kandidaat-lidstaten, waar de potentieel constructieve rol van een adequate prijsstructuur vaak wordt gedwarsboord door het feit dat het prijsniveau er zo laag is dat daarvan geen duidelijke signalen naar de gebruikers kunnen uitgaan.

In de context van de uitbreiding van de EU laat het zich aanzien dat voor de kandidaat-lidstaten zeer hoge kosten verbonden zullen zijn aan de naleving van het milieu-*acquis* in het algemeen en de waterwetgeving in het bijzonder (in vergelijking met de beperkte financiële middelen die kunnen worden vrijgemaakt). Daarom zal

prijsstelling in het toekomstige waterbeleid van de betrokken landen zeker een cruciale rol spelen.

In de ontwikkelingslanden worden deugdelijke economische en ecologische beginselen in het waterprijsstellingsbeleid zo mogelijk in nog geringere mate toegepast. Dat heeft hoofdzakelijk te maken met het garanderen van de betaalbaarheid<sup>6</sup> en met sociale overwegingen. De toepassing van stringente economische beginselen staat in die landen nog in de kinderschoenen; voorzover zich een zekere evolutie in gunstige zin voordoet, is zulks het resultaat van een grotere participatie van de particuliere sector op het stuk van de stedelijke waterdiensten en een grotere participatie van de donorengemeenschap, zoals blijkt uit de EU-publicatie *Towards Sustainable Water Resources Management*. Irrigatie - de toepassing die het leeuwendeel van de waterconsumptie vertegenwoordigt - wordt nog steeds in hoge mate gesubsidieerd en de financiële inkomsten zijn vaak onvoldoende om zelfs maar de bedrijfs- en onderhoudskosten van de irrigatiesystemen te dekken.

Voor grote delen van de bevolking van die landen zijn veilige afvalwaterverwerking en betrouwbare watervoorziening nog geen realiteit; daarom zal de betaalbaarheidsproblematiek er een belangrijke rol blijven spelen en zal het prijsstellingsbeleid zorgvuldig moeten worden afgestemd op een evenwicht tussen economische en milieudoelstellingen enerzijds en sociale doelstellingen anderzijds.

#### **2.4. Welke invloed kan het waterprijsstellingsbeleid hebben op de economie, het milieu en de samenleving?**

Een doeltreffend waterprijsstellingsbeleid heeft een aantoonbaar effect op de vraag naar water voor diverse toepassingen. Dit geldt in het bijzonder in de landbouwsector, maar ook voor industriële toepassingen en voor particulier gebruik buitenshuis. Dit directe effect van de prijsstelling op watergebruik en -verontreiniging doet de druk op de waterreserves afnemen. Dit kan ertoe leiden dat de overexploitatie van de grondwatervoorraden wordt bestreden, de ondergrondse watermassa's weer worden aangevuld en het debiet van de waterlopen toeneemt, en dat in de rivieren en aangrenzende wetlands een ecologisch herstel optreedt. Precieze informatie over de effecten van een prijsstellingsbeleid voor water op het natuurlijk milieu zijn evenwel nog altijd schaars.

Een doeltreffende waterprijsstelling garandeert ook een deugdelijk ontwerp van de waterinfrastructuur en het bijeenbrengen van voldoende financiële middelen om die infrastructuur naar behoren te laten werken, onderhouden en vernieuwen.

De productiekosten in de diverse sectoren (bijvoorbeeld landbouw, industrie) worden momenteel beïnvloed door het feit dat het principe van het verhalen van de kosten niet overal in de EU in gelijke mate wordt toegepast. Dit heeft allicht gevolgen voor de concurrentiepositie van de betrokken sectoren, zowel binnen als buiten de Unie. Een en ander wijst erop dat een geharmoniseerde aanpak van de prijsstelling binnen het EU noodzakelijk is.

---

<sup>6</sup> Als maat voor de betaalbaarheid van waterdiensten geldt de relatieve omvang van de desbetreffende kosten in vergelijking met het beschikbare inkomen, hetzij van de modale gebruiker, hetzij van de minst draagkrachtige gebruikersgroep.

Een striktere toepassing van het beginsel van de kostendekking zou gevolgen kunnen hebben voor de betaalbaarheid van de waterdiensten, vooral voor groepen met een laag inkomen en bepaalde plattelands- en landbouwgemeenschappen die momenteel slechts een klein deel van alle kosten voor waterdiensten betalen. Toch zou het deel van het besteedbaar inkomen dat door particulieren voor waterdiensten moet worden uitgegeven, gemiddeld niet zo sterk toenemen. De thans sterk uiteenlopende prijzen voor irrigatiewater tonen overigens aan dat landbouwgemeenschappen vermoedelijk in staat zijn om zich binnen bepaalde grenzen aan prijsverhogingen aan te passen.

### **3. NAAR EEN WATERPRIJSSTELLINGSBELEID DAT BIJDRAAGT TOT EEN GROTERE DUURZAAMHEID VAN DE WATERRESERVES**

In dit hoofdstuk worden de beleidsmakers en belanghebbenden richtsnoeren aangereikt voor de ontwikkeling van een waterprijsstellingsbeleid dat de duurzaamheid van de waterreserves verhoogt. Er wordt niet gepleit voor één uniforme waterprijs en evenmin voor het vervangen van alle regelgeving door economische instrumenten en prijsstelling. Wel is het zo dat van een prijsstellingsbeleid dat stoelt op de bovengenoemde beginselen en derhalve rekening houdt met de plaatselijke sociaal-economische en milieuomstandigheden, sterke prikkels kunnen uitgaan voor een duurzamere benutting van de waterreserves; dit kan ervoor zorgen dat de milieudoelstellingen op een economisch meer verantwoorde wijze worden gerealiseerd.

Diverse hieronder beschreven mogelijkheden worden met betrekking tot bepaalde vormen van watergebruik in bepaalde landen reeds toegepast. Die toepassing is weliswaar geenszins uniform, maar de thans waarneembare tendens inzake waterprijsstellingsbeleid toont aan dat veel belanghebbende partijen zich bewust zijn van de noodzaak, verdere vooruitgang te boeken inzake de integratie van economische en milieudoelstellingen op dit gebied.

#### **3.1. Verbetering van de beschikbare kennis en gegevens**

De succesvolle ontwikkeling van een waterprijsstellingsbeleid dat rekening houdt met economische en milieudoelstellingen is sterk afhankelijk van de beschikbare informatie. Betrouwbare ramingen van fundamentele variabelen en relaties - bijvoorbeeld de actuele vraag, de baten en de kostenfuncties - zijn onontbeerlijk, wil men kunnen garanderen dat een passende prijsstructuur en dito prijsniveau kunnen worden vastgesteld en dat de effecten daarvan op de vraag naar water, de kostendekking en het milieu kunnen worden geëvalueerd<sup>7</sup>.

##### *3.1.1. Raming van de waterbehoeften*

###### ***Inschatting van waterverbruik en verontreiniging***

Voor een correct prijsstellingsbeleid is het van belang dat men precies weet wie de verbruikers en vervuilers van water zijn en dat de omvang van hun consumptie en hun bijdrage tot de verontreiniging bekend zijn. Tot dusver is relatief weinig informatie over het waterverbruik in de landbouwsector bekend. Ook de bestaande vervuiling door lozingen in natuurlijke wateren wordt – met uitzondering van de bijdrage van grote industriële installaties – slechts zelden kwantitatief bepaald. Daarom moet de installatie van meetapparatuur actief worden gestimuleerd, aangezien dit de basis voor de invoering van een op het verbruikte volume

---

<sup>7</sup> De hoge kostprijs van de vereiste informatie wordt vaak genoemd als een beperkende factor bij de ontwikkeling van een waterprijsstellingsbeleid dat beter beantwoordt aan economische en ecologische doelstellingen. Toch moet erop worden gewezen dat informatie over watervraag en -aanbod ook vereist is voor het uitwerken van het waterbeleid in het algemeen, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van de beheersplannen voor stroomgebieden waarin de kaderrichtlijn Water voorziet.

afgestemde prijsstructuur kan vormen en een betere kennis van specifiek watergebruik mogelijk maakt<sup>8</sup>.

Meetprogramma's die precieze gegevens opleveren over alle vormen van gebruik, zouden echter wel eens bijzonder duur en daardoor onrealistisch kunnen zijn<sup>9</sup>. Wanneer het plaatsen van meters in de praktijk of om economische redenen niet haalbaar is, moet de huidige omvang van gebruik en verontreiniging met behulp van alternatieve technieken worden bepaald. Ruimteobservatie is een voorbeeld van een innovatieve technologie die voor de evaluatie van de waterbehoeften in de landbouw kan worden gebruikt. **Het komt erop aan, methoden voor het vergaren van gegevens te selecteren, uit te proberen en gebruiksklaar te maken (d.w.z. welke techniek voor het vergaren van gegevens, van welke ruimtelijke schaal en welke waarnemingsfrequentie) aan de hand waarvan tegen redelijke kosten een bruikbare raming van de huidige omvang van verontreiniging en verbruik kan worden verkregen<sup>10</sup>.**

### *Totstandbrenging van een koppeling tussen waterprijs en vraag naar water*

Om de veranderingen in de vraag naar water te kunnen voorspellen die het gevolg zouden zijn van aanpassingen van het bestaande waterprijsstellingsbeleid, de prijsstructuur, het prijsniveau en de grootschalige invoering van watermeters, zijn schattingen nodig van de prijselasticiteit van de vraag. Tevens vereist de omschrijving van het "optimale" verontreinigingsniveau een evaluatie van de elasticiteit van de kosten van de door verontreiniging veroorzaakte schade.

Uit een analyse van de effecten van het bestaande waterprijsstellingsbeleid blijkt dat er op het stuk van de prijselasticiteit van de vraag naar water grote verschillen bestaan. Daarom is een systematische evaluatie nodig van de prijselasticiteit van de vraag en van de kosten van door verontreiniging veroorzaakte schade voor de diverse belangrijke economische sectoren, en zulks in een scala van hydrologische en sociaal-economische omstandigheden<sup>11</sup>.

#### *3.1.2. Raming van de kosten van waterdiensten en gebruik*

##### *Financiële kosten*

Accurate informatie over de watervoorziening is noodzakelijk, wil men de marginale kosten van de voorziening op lange termijn kunnen evalueren en het verband tussen het niveau en de kostprijs van de watervoorziening kunnen preciseren. Dit geldt in

---

<sup>8</sup> In vele landen wordt de installatie van watermeters actief gepromoot en financieel ondersteund, bijvoorbeeld in het UK voor particuliere gebruikers en nieuwe woningen. In Frankrijk verplicht de Waterwet van 1992 al wie irrigatie toepast om meters te installeren.

<sup>9</sup> Namelijk indien de kosten van dergelijke programma's de potentiële voordelen die een grotere efficiëntie van het watergebruik oplevert, zouden overtreffen.

<sup>10</sup> Allicht moet rekening worden gehouden met verschillen in de mate van aggregatie van de ramingen die met betrekking tot verschillende vormen van gebruik en verontreiniging worden gemaakt (bijvoorbeeld: verontreiniging door puntbronnen vs. diffuse verontreiniging).

<sup>11</sup> De beschikbare methoden voor het ramen van de prijselasticiteit van de vraag omvatten econometrische en statistische analyses van tijdreeksen of transversale gegevens, modellering van economisch gedrag van de diverse sectoren en de evaluatie van de reactie van gebruikers op prijsveranderingen op basis van directe interviews.

het bijzonder indien de beschikbaarheid van water zeer variabel en onvoorspelbaar is.

De belangrijkste in aanmerking te nemen kostenposten zijn bedrijfs- en onderhoudskosten en investeringskosten (terugbetaling van kapitaal en interesten en, in voorkomend geval, de opbrengst van de investeringen)<sup>12</sup>. Uit de boekhoudkundige procedures die momenteel terzake door de lidstaten worden toegepast, blijkt dat de kosten op uiteenlopende wijze worden berekend<sup>13</sup>. Voorts zijn het niet altijd precies dezelfde diensten waarvan de kostprijs in de waterprijs wordt verrekend<sup>14</sup>. Als gevolg van een en ander zijn directe vergelijkingen tussen de kosten van diensten zoals watervoorziening en –zuivering, de waterprijzen en de actuele mate van kostendekkendheid, vaak misleidend.

De vaststelling van gemeenschappelijke begripsbepalingen voor de belangrijkste kostenvariabelen zou het makkelijker maken om kosten en prijzen te vergelijken en gemeenschappelijke referentiepunten voor verschillende waterdiensten, toepassingen en landen te hanteren (“benchmarking”<sup>15</sup>).

### ***Kwantificering van de milieukosten en de kosten op het stuk van de hulpbronnen***

Hoewel er de voorbije jaren terzake grote vooruitgang is geboekt, blijft de kwantificering van de milieukosten en de kosten (en baten) op het stuk van de hulpbronnen een uitdaging vormen. Die kwantificering vergt een goed inzicht in de manier waarop de hydrologische cyclus in ieder stroombekken functioneert<sup>16</sup>, alsmede het vermogen om het effect van specifieke vormen van gebruik op andere toepassingen en op de betrokken wateren zelf correct in te schatten. Dat vereist knowhow en een instrumentarium die niet altijd beschikbaar of althans niet meteen inzetbaar zijn, maar die als basis van een deugdelijke besluitvorming inzake waterbeheer onmisbaar zijn. De bestaande methoden voor het berekenen van de geldwaarde van de milieu- en de resourcekosten, en met name de milieukosten van specifiek ecologische aard, zijn vaak onvoldoende robuust. Deze methodiek, die vooralsnog hoofdzakelijk door wetenschappers wordt gebruikt, moet nog verder

---

<sup>12</sup> Hoewel de raming van de met de waterdiensten samenhangende kosten in het algemeen nogal onproblematisch is, kan de toewijzing van die kosten aan specifieke toepassingen in sommige gevallen minder voor de hand liggen, bijvoorbeeld in het geval van polyvalente stuwdammen die tegelijk zorgen voor de watervoorziening van landbouw, stedelijke agglomeraties en het milieu. De toepassing van simpele verdeelsleutels (gebaseerd op het geleverde watervolume of de veroorzaakte verontreiniging) worden door de gebruikers in het algemeen goed geaccepteerd.

<sup>13</sup> In Nederland bijvoorbeeld wordt de afschrijving van kapitaalinvesteringen in de huishoudelijke watervoorziening berekend op het verschil tussen kapitaalkosten en subsidies. Dit heeft geleid tot een situatie waarin onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de vernieuwing van de bestaande infrastructuur.

<sup>14</sup> De kostprijs van de watervoorziening voor particulieren en de zuivering van afvalwater, bijvoorbeeld, maken overall deel uit van de waterprijs, behalve in Ierland, dat deze diensten financiert via het algemene belastingstelsel. Er is daarentegen geen algemene regel wat betreft het verhalen van de kosten samenhangend met regenwaterbeheer en bescherming tegen overstromingen, die vaak rechtstreeks via het algemene belastingstelsel worden gefinancierd.

<sup>15</sup> Benchmarking is een instrument dat erop gericht is, de milieuprestaties te verbeteren door de aandacht te vestigen op het verschil tussen wat in een gegeven geval wordt gepresteerd en het resultaat van de “beste praktijk”, en de redenen voor een eventuele kloof aan te wijzen.

<sup>16</sup> Met inbegrip van de daarmee interagerende systemen en habitats – zie bijvoorbeeld de bufferfunctie van marginale wetlands ten aanzien van verontreiniging.



worden ontwikkeld en operationeel toepasbaar worden gemaakt bij de ontwikkeling van het waterbeleid.

Dat neemt niet weg dat het in aanmerking nemen van deze kosten bij de ontwikkeling van een nieuw waterbeleid een dringende noodzaak is. Overigens is - zoals wordt toegelicht in kader 1-- de methodiek voor het ramen van de kosten van temperende, op milieuhervestel gerichte maatregelen robuust genoeg om de belangrijkste kosten voor het milieu en de hulpbronnen in te schatten en toe te wijzen aan de exploitatievormen die deze kosten veroorzaken<sup>17</sup>. Belangrijk is in elk geval dat nu reeds werk wordt gemaakt van een systematische integratie van de kosten voor het milieu en voor de hulpbronnen bij de ontwikkeling van het prijsstellingsbeleid<sup>18</sup>. Er zullen inspanningen nodig zijn om te garanderen dat de ramings- en waardebepalingsmethoden algemeen beschikbaar worden gemaakt en dat er wat betreft de sterke punten en beperkingen van die methoden voor volledige transparantie wordt gezorgd.

#### **Kader 1. Integratie van milieukosten in het waterprijsstellingsbeleid: de eerste stappen**

Er is een brede scala van methoden ontwikkeld om de milieukosten en -baten in samenhang met watergebruik te ramen en te evalueren. Wanneer "verzachtende" maatregelen kunnen worden geïdentificeerd die het mogelijk maken de waterhoeveelheid of -kwaliteit te verhogen, bestaat een praktische manier om de kosten voor het milieu en voor de hulpbronnen in de prijs te verrekenen erin, de kostprijs van bedoelde temperende maatregelen te ramen en de waterprijzen en -heffingen daaraan aan te passen.

- De investerings- en bedrijfskosten voor een stuwdam die een voldoende hoge waterstand moet garanderen nadat het debiet van een waterloop als gevolg van overmatige exploitatie van de aangrenzende waterlagen is afgenomen, kunnen worden toegerekend aan de sectoren die voor de overexploitatie verantwoordelijk zijn.
- Wanneer ongecontroleerde verontreiniging een intensievere waterzuivering en/of een grotere zuiveringscapaciteit noodzakelijk maakt, kan ervoor worden gezorgd dat de extra kosten ten laste vallen van de gebruikers die deze vervuiling veroorzaken.

### **3.2. De vaststelling van een correct waterprijsniveau**

De informatie over watervoorziening, vraag, baten en kosten vormt een solide basis voor het ontwikkelen van een waterprijsstellingsbeleid dat het doeltreffend gebruik van de waterreserves bevordert en verontreiniging door de diverse economische sectoren beperkt. In theorie wordt het optimale watergebruik bereikt wanneer de marginale baten van dat gebruik gelijk zijn aan de marginale kosten, met inbegrip van de kosten voor het milieu en de hulpbronnen.

---

<sup>17</sup> In bepaalde gevallen kunnen de kosten die aan de inschatting zijn verbonden, worden gedrukt door gebruik te maken van de resultaten van eerder uitgevoerde ramingen in gebieden met vergelijkbare kenmerken. Of dit soort gegevens inderdaad gemakkelijk op andere situaties kan worden toegepast, is in wetenschappelijke kringen echter nog lang geen uitgemaakte zaak.

<sup>18</sup> Aan specifieke toepassingen kunnen ook voordelen voor het milieu zijn verbonden: zo fungeren bepaalde landbouwgronden als buffer in de hydrologische cyclus. Ook deze voordelen dienen naar behoren in aanmerking te worden genomen en te worden gekwantificeerd.

**De prijsstructuur dient een variabel element<sup>19</sup> (een tarief verbonden met het verbruikte volume en de aangerichte verontreiniging) te omvatten teneinde te garanderen dat daarvan een prikkel tot waterbehoud<sup>20</sup> en vermindering van de verontreiniging uitgaat.** Het gewicht dat aan het variabele element wordt toegekend, dient echter het resultaat te zijn van een afweging in het licht van de noodzaak om de financiële kosten te dekken en zodoende de duurzaamheid van de waterdiensten en de betrokken infrastructuur te verzekeren. Dit geldt in het bijzonder wanneer de watervoorziening erg onzeker is<sup>21</sup> of wanneer als gevolg van het prijsbeleid het waterverbruik en de verontreiniging, en dus ook de financiële inkomsten, daadwerkelijk afnemen.

**Het niveau van de waterprijs moet zodanig worden vastgesteld dat de kostendekkendheid<sup>22</sup> per sector (landbouw, particuliere sector, industrie, ...) verzekerd is.** In het algemeen moet ervoor worden gezorgd dat de meest verontreinigende en minst efficiënte sectoren zelf opdraaien voor hun verbruik en voor de verontreiniging die zij veroorzaken. Van een sectorale aanpak van het verhalen van de kosten van waterdiensten mag een aanzienlijke vermindering van de huidige druk op de waterreserves worden verwacht.

**In het waterprijsbeleid moet zowel met het oppervlaktewater als met het grondwater rekening worden gehouden.** Dit is nodig om te vermijden dat de ontwikkeling van een meer doeltreffende prijsstructuur voor één van beide watertypes mogelijk negatieve secundaire effecten heeft voor het andere type<sup>23</sup>. Dat hoeft evenwel niet te betekenen dat voor beide soorten water dezelfde prijs dient te gelden. Zo kan in situaties waarin de hoeveelheid grondwater van goede kwaliteit erg beperkt is, een lagere prijs voor oppervlaktewater het gebruik van *dat* water door de economische sectoren stimuleren, waardoor het grondwater van goede kwaliteit voor de behoeften van particulieren en voor menselijke consumptie kan worden gereserveerd.

**Voorts is een raming van de administratieve kosten in samenhang met het nieuwe prijsstellingsbeleid noodzakelijk, wil men de zekerheid hebben dat de voorspelde baten ten gevolge van toegenomen efficiëntie de kosten van de invoering en toepassing van het nieuwe systeem overtreffen.** Bedoelde kosten kunnen bijzonder hoog oplopen indien het in te voeren beleid complex is en gedetailleerde monitoring, de installatie van meters en de raming van een brede scala van kosten voor het milieu en de grondstofreserves vereist.

Het waterprijsstellingsbeleid dient ook de planning van de tenuitvoerlegging ervan te omvatten. **De invoering van een waterprijsstellingssysteem dat beter rekening**

---

<sup>19</sup> Dit variabel element kan afhankelijk van de plaats en het seizoen verschillen naar gelang van de mate van waterschaarste en de omvang van eventuele waterstressproblemen.

<sup>20</sup> Hoewel een vergroting van de efficiëntie van het watergebruik de meest courante doelstelling van elke prijsstellingspolitiek is, kan overmatig gebruik van water in de landbouw in specifieke omstandigheden (bodemeigenschappen, saliniteit) gunstige milieueffecten hebben. Ook daarmee moet bij het uitwerken van het prijsstellingsbeleid rekening worden gehouden.

<sup>21</sup> Van belang is dat ook gedurende droogteperiodes, wanneer bijzonder weinig water kan worden geleverd, de dekking van de financiële kosten van de diensten verzekerd blijft.

<sup>22</sup> Inclusief de kosten voor het milieu en de hulpbronnen.

<sup>23</sup> Een striktere toepassing van de economische en ecologische beginselen bij de prijsstelling voor oppervlaktewateren zou bijvoorbeeld kunnen resulteren in een significante toename van het verbruik en zelfs tot overexploitatie van grondwater.

**houdt met de economische en ecologische beginselen zal met het oog op de betaalbaarheid zowel als de politieke acceptatie ervan in fazen dienen te verlopen.** Dit is zeker het geval ten aanzien van gebruikers en sectoren die momenteel nog niet zelf alle financiële kosten van de betrokken diensten dragen (bijvoorbeeld de landbouw) of die nu reeds met een probleem van financiële draagkracht geconfronteerd worden (bijvoorbeeld bepaalde maatschappelijke groepen). Een gefaseerde invoering geeft de gebruikers de tijd om zich aan de nieuwe omstandigheden aan te passen, zodat de druk op de diverse betrokken groepen zoveel mogelijk wordt beperkt. Ook wordt daardoor zowel voor de gebruiker als voor de leverancier de voorspelbaarheid van het proces vergroot.

Uit sociale overwegingen water tegen kunstmatig laag gehouden prijzen ter beschikking stellen - om te garanderen dat het voor iedereen betaalbaar is - is een weinig selectief instrument voor het nastreven van sociale rechtvaardigheid. Het is een vorm van subsidiëring die inefficiënt gebruik en verontreiniging aanmoedigt. **In een situatie waarin het watergebruik het duurzame niveau overtreft, kunnen sociale doelstellingen niet de hoofdlijnen van het waterprijsstellingsbeleid uitmaken, al moet bij de ontwikkeling van een nieuw prijsstellingsbeleid ook met die aspecten rekening worden gehouden.** Een in maatschappelijk opzicht billijke regeling kan beter via begeleidende sociale maatregelen tot stand worden gebracht.

Voor bepaalde sectoren of gebruikerscategorieën kunnen specifieke prijsstelsystemen zoals een *getrapte tariefstructuur* worden voorgesteld, die de doelstellingen inzake betaalbaarheid en economische doeltreffendheid met elkaar verzoenen: door de combinatie van een vrijstelling voor een bepaalde basishoeveelheid water enerzijds met een hoog eenheidstarief anderzijds worden overmatig watergebruik en toepassingen welke niet in enige basisbehoefte voorzien, ontmoedigd, terwijl de inkomsten toch kunnen worden gehandhaafd op een peil dat adequaat is om de waterdiensten te financieren. **Hoe dan ook is een duidelijke *a priori* en *a posteriori* evaluatie van de effecten van een dergelijk prijsstellingsbeleid op het maatschappelijk welzijn alsmede op de particuliere vraag naar water noodzakelijk, wil men kunnen garanderen dat zowel de sociale als de milieudoelstellingen worden gerealiseerd.**

In het algemeen zullen de mate waarin economische en milieubeginselen in het prijsstellingsbeleid worden geïntegreerd alsmede de mate waarin het principe van de kostendekking wordt toegepast, waarschijnlijk gedeeltelijk door specifieke sociaal-economische omstandigheden worden bepaald. In regio's waar momenteel de basiswaterdiensten slechts in geringe mate beschikbaar zijn en waar sociale en economische ontwikkeling een van de belangrijkste doelstellingen is (bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden en in bepaalde regio's van de kandidaat-lidstaten) kunnen subsidies een onmisbare voorwaarde voor grote investeringen zijn. Voorts kan de kostprijs van voorbije (historische) investeringen niet op de gebruikers worden verhaald. Van de waterprijsstelling dienen echter hoe dan ook prikkels te blijven uitgaan; bovendien moet daarbij in elk geval rekening worden gehouden met de afschrijvings- en vervangingskosten, wil men de vernieuwing van de infrastructuur en derhalve de duurzaamheid van de basiswaterdiensten kunnen garanderen.

### 3.3. Geografische schaal van het prijsstellingsbeleid

Nu, zoals in de voorgestelde kaderrichtlijn Water - steeds meer belang wordt gehecht aan het stroombekken, neemt ook in de rest van het waterbeleid het belang van de schaalproblematiek toe. Het is evident dat het stroombekkenniveau ongeschikt is voor de heffing, de inning en de besteding van de middelen ter dekking van de financiële kosten. **De financiële kosten kunnen beter worden geraamd en beheerd op het niveau van de leveranciers van de waterdiensten.**

**Het stroombekkenniveau (of het niveau van het deelbekken, in het geval van bepaalde milieuaspecten) is echter fundamenteel waar het de raming van de kosten en baten voor het milieu en de waterreserves betreft, aangezien dit het niveau is waarop de milieu-externaliteiten tot uiting komen.** Voor het uitvoeren van deze raming kan een nieuwe organisatie in het leven worden geroepen, of men kan een bestaande organisatie met deze taak belasten. Deze kwestie ligt bijzonder gevoelig in het geval van grensoverschrijdende stroomgebieden, omdat de raming van de milieukosten en de financiële implicaties daarvan door de belanghebbenden en overheden in verschillende landen moeten worden geaccepteerd<sup>24</sup>.

Het innen van milieuheffingen kan, om de administratieve kosten te beperken, misschien bij voorkeur geschieden door middel van één enkele “waterrekening”. Zulks is in diverse EU-lidstaten reeds het geval. Er zijn dan wel financiële overdrachten vereist van de leverancier van waterdiensten die de waterheffing int, naar de organisatie die de uit de milieuheffingen verkregen middelen gebruikt om de schade aan het milieu of de hulpbronnen te bestrijden.

Als mogelijke bestemming voor de geïnde milieu- en verbruiksheffingen komt de nationale schatkist in aanmerking, maar zij kunnen ook rechtstreeks worden toegewezen aan een specifieke, op regionaal of stroombekkenniveau bevoegde instantie die deze financiële middelen gebruikt voor de waterbescherming en voor activiteiten op het gebied van watervoorziening en afvalwaterzuivering. In het algemeen is een combinatie van waterheffingen en subsidies ter bevordering van milieuvriendelijke investeringen en praktijken vaak zeer doeltreffend gebleken voor het aanpakken van milieuproblemen<sup>25</sup>.

### 3.4. De rol van gebruikers en consumenten

Aanpassingen van het bestaande institutionele kader kunnen noodzakelijk zijn om de overgang naar een op het geven van prikkels gerichte prijsstelling op basis van de milieukosten van watergebruik te begeleiden. Met name is het van belang dat consumenten en gebruikers bij de besluitvorming over de prijzen worden betrokken en terzake worden geïnformeerd. **Een “bottom-up”-benadering van de waterprijsstelling, gebaseerd op participatie van de bevolking en transparantie, is van essentieel belang** (i) als bijdrage aan de ontwikkeling van het waterprijsstellingsbeleid, (ii) ter vergroting van de kans dat dit beleid met succes in

---

<sup>24</sup> Het lozen van verontreinigende stoffen in de Rijn in Frankrijk zal bijvoorbeeld verontreiniging en kosten veroorzaken voor alle particuliere watergebruikers in de stroomafwaarts gelegen landen. Voor een raming van de daarmee samenhangende kosten voor het milieu en de waterreserves is derhalve een analyse op het niveau van het Rijnbekken als geheel vereist.

<sup>25</sup> Een dergelijk systeem vergemakkelijkt ook de acceptatie van nieuwe heffingsregelingen door de gebruikers.

de praktijk wordt gebracht, en (iii) om dit beleid maatschappelijk en politiek aanvaardbaar te maken. Raadpleging van de belanghebbenden levert de verstrekkers van waterdiensten ook waardevolle informatie op over de potentiële effecten van prijsveranderingen en over de meest doeltreffende manier om hun diensten op te zetten.

De participatie van gebruikers en belanghebbenden kan allerlei vormen aannemen (zie kader 2). De doelstellingen van de gebruikersverenigingen die deelnemen aan de ontwikkeling van het prijsstellingsbeleid zullen verschillen naar gelang van het soort gebruikers dat zij vertegenwoordigen. Verenigingen van louter particuliere consumenten of van personen en bedrijven die irrigatie toepassen, zijn allicht hoofdzakelijk geïnteresseerd in een verlaging van de waterprijs in combinatie met een verbetering van de kwaliteit van de waterdiensten. Zij dreigen onvoldoende oog te hebben voor de bredere problematiek van het milieu, waarvan de belangen beter door milieu-NGO's kunnen worden waargenomen. **Een breed opgezet overleg waaraan door alle betrokken gebruikers en belanghebbenden wordt deelgenomen, vormt de sleutel tot de ontwikkeling en acceptatie van een prijsstellingsbeleid met duidelijke milieudoelstellingen.**

#### **Kader 2. Participatie van gebruikers en belanghebbenden in het waterbeleid**

Gebruikers en belanghebbenden kunnen op velerlei manieren bij het waterbeleid worden betrokken. In Frankrijk zijn alle belanghebbenden vertegenwoordigd in de Comités de Bassin (stroombekkencomités) en nemen zij deel aan de besprekingen over de hoogte van de toekomstige heffingen op verontreiniging en wateronttrekking in de diverse sectoren. In het UK zorgen regionale comités van klanten van de waterdiensten voor de inbreng van de consument in het prijsstellingsbeleid inzake leidingwaterdiensten. In sommige landen zijn de algemene consumentenorganisaties betrokken bij de vaststelling van de waterprijs of bij de bewustmaking van het publiek ten aanzien van de milieuproblemen die samenhangen met het huidige waterverbruik. De participatie van deze organisaties in het overleg over het waterbeleid is vaak echter niet meer dan sporadisch.

**Omdat in de meeste gevallen de waterleveranciers (ongeacht of zij tot de openbare of de particuliere sector behoren) min of meer over een monopolie beschikken, is toezicht vereist op de waterprijs die de consument wordt aangerekend, teneinde te garanderen dat die prijs een correcte afspiegeling vormt van reële kosten en niet gebruikt wordt om een gebrek aan efficiëntie te verdoezelen.** In de lidstaten zijn al diverse prijscontrolemechanismen ontwikkeld<sup>26</sup>. Die controlemechanismen zijn echter in hoofdzaak toegespitst op de “financiële kosten”-component van de waterprijs.

**Ook moet erop worden toegezien dat de inkomsten die worden gerealiseerd door het verhalen van de milieu- en hulpbronkosten op de gebruiker, in het geval van “earmarking” daadwerkelijk doeltreffend worden gebruikt voor het vastgestelde doel.**

---

<sup>26</sup> Zo wordt in het UK een verplichte controle *ex ante* uitgevoerd door OFWAT, en wordt in Duitsland op verzoek van de consument een controle *ex post* uitgevoerd. Eveneens interessant zijn de pogingen die recentelijk in het UK werden ondernomen om een zekere mate van concurrentie tussen particuliere waterleveranciers tot stand te brengen om zo de doeltreffendheid van de watervoorziening te vergroten en ervoor te zorgen dat de aan de consument berekende prijs minder snel stijgt.

### 3.5. Communicatie en informatie

**Het waterprijsstellingsbeleid dient transparant en voor iedereen begrijpelijk te zijn, wil het daadwerkelijk de beoogde stimulansen kunnen bieden.** Informatie en communicatie zijn derhalve integrerende componenten van het prijsstellingsbeleid. Aan de consument en de gebruiker moet worden uitgelegd hoe de waterprijs en -factuur tot stand komen (zie kader 3); wijzigingen in de structuur en het niveau van de waterprijs moeten worden gemotiveerd; en het verband tussen prijsniveau en consumptiegedrag moet in het algemene milieubewustzijn worden geïntegreerd.

#### **Kader 3. Het observatorium voor waterprijzen in het Artesisch-Picardische stroombekken (Frankrijk)**

Sedert 1994 houdt de Agence de l'Eau Artois-Picardie jaarlijks een enquête betreffende de waterprijzen en de desbetreffende uitgaven bij de plaatselijke besturen die bevoegd zijn voor water- en waterzuiveringsdiensten. De resultaten van dat onderzoek worden aan die plaatselijke instanties meegedeeld. De gegevens van de opeenvolgende enquêtes worden gebruikt om de trends inzake kosten en prijzen te bewaken. Sedert 1997 wordt deze enquête aangevuld met een opiniepeiling die een idee moet geven van het beeld dat de particuliere gebruiker van de waterdiensten heeft (op het stuk van kwaliteit, prijs, enz.). Deze informatie wordt op grote schaal verspreid bij de consumenten en de plaatselijke besturen. Uit deze enquêtes kwam naar voren dat de consument uitvoeriger over het functioneren van de watercyclus moet worden geïnformeerd, wil hij de noodzaak van verhogingen van de waterprijs kunnen inzien en accepteren.

De consumenten en belanghebbende partijen moeten ook beter worden geïnformeerd over het functioneren van de hydrologische cyclus en met name over de ongunstige gevolgen die hun waterverbruik kan hebben voor het milieu en voor andere, “concurrerende” watertoepassingen. Er bestaat een behoefte aan gedifferentieerde, op diverse leeftijdscategorieën toegesneden educatieprogramma's.

“Benchmarking”, waarbij de kwaliteit, de kosten en de prijzen van de waterdiensten op het niveau van de waterleverancier, het stroombekken of het land worden vergeleken<sup>27</sup>, is een andere cruciale component van een communicatiestrategie die erop gericht is consumenten en beleidsmakers een houvast te bieden bij de evaluatie van de kwaliteit en de kosteneffectiviteit van de waterdiensten. De rol van benchmarking is van tweeërlei aard: vergelijking als zodanig, en verfijning van de definities en berekeningsmethoden die bij de beoordeling van variabelen zoals kosten en prijzen worden gebruikt. In monopoliesituaties, waarin de gebruikers niet de mogelijkheid hebben om een beroep te doen op een alternatieve leverancier van waterdiensten, kunnen benchmarking en vergelijkend onderzoek van de prestaties van de leverancier voor deze laatste een prikkel vormen om de doeltreffendheid en kwaliteit van de diensten te verbeteren en de kosten en prijzen te verlagen.

**De momenteel gehanteerde benchmarking-procedures voor waterdiensten houden evenwel onvoldoende rekening met de milieueffecten van de bestaande praktijken; zij moeten worden bijgesteld in het licht van meer algemene milieudoelstellingen.**

---

<sup>27</sup> Wat het nationale niveau betreft, plant Eurostat verkennende onderzoeken naar het huidige kosten- en prijenniveau in bepaalde EU-lidstaten. Tot dusver is in twee landen (Luxemburg en Spanje) een profonderzoek uitgevoerd.

### 3.6. Integratie van het waterprijsstellingsbeleid in de beheersplannen voor de stroombekkens

Bij de recente ontwikkelingen in het waterbeleid in de EU (bijvoorbeeld de voorgestelde kaderrichtlijn Water) en elders, is het accent komen te liggen op het belang van beheersplannen op stroombekkenniveau voor het realiseren van milieudoelstellingen<sup>28</sup>. **In het kader van beheersplannen op stroombekkenniveau is waterprijsstelling een instrument van cruciaal belang om de economische en milieudoelstellingen zo kosteneffectief mogelijk te realiseren.**

**Voor een adequate aanpak van zowel de waterhoeveelheids- als de waterkwaliteitsproblematiek dient waterprijsstelling echter met andere maatregelen te worden aangevuld** (zie kader 4). De uitdaging bestaat erin, een geheel van maatregelen te omschrijven en af te spreken dat garandeert dat de economische, ecologische en andere doelstellingen zoals duurzaamheid van de financiering, billijkheid en betaalbaarheid van de waterdiensten, gelijktijdig realiseerbaar zijn (en inderdaad worden gerealiseerd).

#### **Kader 4. Waterprijsstelling, beheersplannen op stroombekkenniveau en de kaderrichtlijn Water**

Voor ieder stroomgebied moet een beheersplan worden ontwikkeld en uitgewerkt in een programma van maatregelen die erop gericht zijn, de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn Water te realiseren. Een dergelijk programma omvat: (i) de basismaatregelen (met inbegrip van de beheersing van lozingen en wateronttrekking) die vereist zijn om de communautaire, nationale en lokale wetgeving ten uitvoer te leggen; (ii) een waterprijsstellingsbeleid dat beter op het milieu is afgestemd; en (iii) aanvullende maatregelen, zoals nieuwe, op wetgeving of vrijwillige afspraken gebaseerde instrumenten, codes van goede praktijken, hergebruik bevorderende maatregelen en educatieve, onderzoek- en demonstratie-projecten.

Het dekken van de totaliteit van de milieukosten zal in de praktijk misschien niet altijd haalbaar zijn indien de milieueffecten van waterwinning en lozingen vooral op zeer plaatselijk niveau tot uiting komen.

Indien men de milieudoelstellingen uitsluitend via het instrument van de prijsstelling zou willen realiseren, zou dit als gevolg kunnen hebben dat voor ieder waterwinningspunt afzonderlijk een verschillende prijs moet worden vastgesteld! In dergelijke situaties kan een oordeelkundige combinatie van locatie-specifieke regelgevingsinstrumenten (bijvoorbeeld vergunningen voor wateronttrekking en lozingen) met heffingen die ten minste de kosten van doeltreffende monitoring en regulering dekken en eventueel extra inkomsten genereren voor de financiering van milieuvriendelijke projecten (bijvoorbeeld herstel van wetlands), de voorkeur verdienen.

In het geval van diffuse verontreiniging door de landbouw is de geografische schaal waarop verontreinigingsheffingen worden geraamd en geïnd, bepalend voor het succes van de maatregel. Een koppeling van de prijs aan de gemiddelde verontreiniging op stroombekkenniveau zal wellicht niet in een wezenlijke afname van de verontreiniging resulteren omdat de landbouwsystemen te divers zijn en er ook geen directe prikkel (prijsverlaging) bestaat voor de specifieke doelgroep

<sup>28</sup>

In het algemeen zijn beheersplannen op stroombekkenniveau erop gericht, maatregelen uit te werken die het mogelijk maken om welomschreven doelstellingen zo kosteneffectief mogelijk te realiseren.

(diegenen die de grootste bijdrage tot de vermindering van de verontreiniging kunnen leveren). Een koppeling van de prijs aan de door elke individuele landbouwer veroorzaakte vervuiling daarentegen zou veel doeltreffender zijn. De kosten verbonden aan het vergaren van de gedetailleerde informatie die voor het toepassen van individuele tarieven nodig is, dreigen echter de voordelen op het stuk van verminderde verontreiniging te overtreffen.

### **3.7. Waterprijsstelling en andere beleidsinitiatieven van de Europese Unie**

Coördinatie en synergie tussen het waterprijsstellingsbeleid en de andere takken van het beleid van de Europese Unie zijn van cruciaal belang voor de economische en ecologische doeltreffendheid ervan. Diverse beleidstakken zijn in dit verband duidelijk relevant.

#### *3.7.1. Landbouwbeleid*

Via zijn effecten op de productie en de economische ontwikkeling beïnvloedt het sectoraal beleid direct of indirect het watergebruik. Het moduleert zodoende ook de doeltreffendheid van het prijsstellingsbeleid wat de gevolgen voor het milieu betreft.

De huidige trends inzake gebruik van water voor irrigatie bewijzen duidelijk dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid een belangrijke stimulans vormt voor de toepassing van bevloeiing, het weze door prijsondersteuning of door rechtstreekse subsidies voor met behulp van irrigatie verbouwde gewassen. Deze trend is bijzonder alarmerend in gebieden waar zich een grote waterschaarste voordoet en waar intense “concurrentie” heerst tussen de diverse vormen van watergebruik, zoals in Zuid-Europa. Dezelfde tendens doet zich echter ook voor in bepaalde gebieden in Noord-Europa<sup>29</sup>. En wat nog belangrijker is: het huidige marktbeleid in de landbouwsector biedt geen prikkels om de doeltreffendheid van het watergebruik, die in de landbouw en met name in grootschalige oppervlakte-irrigatiesystemen erg laag blijft, te verhogen.

Van het waterprijsstellingsbeleid kan een cruciale stimulans uitgaan om het watergebruik in de landbouw doeltreffender te maken en zo de druk op het milieu te verlichten en waterreserves beschikbaar te maken voor andere toepassingen. Ter illustratie: een doeltreffende manier om in deze sector geleidelijk een waterprijsstellingsbeleid in te voeren, zou erin kunnen bestaan, op een passende geografische schaal voor iedere teelt de hoeveelheid water per hectare te berekenen die nodig is bij toepassing van de beste praktijk inzake watergebruik. Landbouwers die meer dan dit vastgestelde quotum gebruiken, zouden daarvoor worden bestraft door een scherpe verhoging van de waterprijs. Hoewel dit op zich geen einde zou maken aan het verbouwen van gewassen die gezien hun waterbehoeften ongeschikt zijn om in bepaalde gebieden te worden geteeld, zou zo in elk geval een rationeler watergebruik worden gegarandeerd.

De recente herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) biedt de lidstaten voor het eerst de mogelijkheid om op het waterverbruik toegespitste maatregelen te treffen, aangezien zij nu milieueisen mogen verbinden aan bepaalde

---

<sup>29</sup> Landbouw, milieu, plattelandsontwikkeling: feiten en cijfers – Een uitdaging voor de landbouw. Europese Commissie/Eurostat, 1999.



GLB-betalingen ten gunste van landbouwers<sup>30</sup>. Frankrijk maakt nu reeds gebruik van een dergelijk systeem van aan de naleving van milieueisen gekoppelde betalingen, en ook andere lidstaten tonen belangstelling. De kansen die dit nieuwe instrument biedt, zijn inderdaad aanzienlijk<sup>31</sup>. **Hoe dan ook zal gebruik moeten worden gemaakt van alle mogelijkheden die het GLB biedt, wil men garanderen dat het potentiële effect van het waterprijsstellingsbeleid optimaal wordt gerealiseerd.** De doeltreffendheid van het waterprijsstellingsbeleid mag ook niet worden geneutraliseerd door een prijzenbeleid voor landbouwproducten en subsidies voor irrigatie en voor bevloede landbouwgewassen die een kwalijk effect hebben op de duurzaamheid van de waterreserves.

### 3.7.2. *Horizontaal beleid*

De recente herziening van de verordeningen die de basis vormen van het structuur- en cohesiebeleid kenmerkt zich door de versterkte nadruk die op de rol van de fundamentele economische en milieubeginselen wordt gelegd. In de recentelijk opgestelde richtsnoeren voor de toepassing van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds wordt verduidelijkt hoe deze moeten worden gebruikt om het beginsel dat de vervuiler betaalt, nog consequenter in de praktijk te brengen.

Hoewel die richtsnoeren gericht zijn op een striktere toepassing van de economische beginselen in de projecten die via deze fondsen worden ondersteund, blijven de financiële prikkels tot dusver beperkt en mag daarvan bijgevolg geen al te groot effect worden verwacht. Deze herziening vormt echter een belangrijk keerpunt in de ontwikkeling van de achterliggende filosofie. **De lidstaten en kandidaat-lidstaten moeten verder werk maken van de integratie van de beginselen van economische efficiëntie en milieuzorg in de regelingen inzake waterheffingen die worden toegepast in projecten waarin wordt geïnvesteerd door de Structuurfondsen en het Cohesiefonds<sup>32</sup>, het Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA)<sup>33</sup> en het ten behoeve van de kandidaat-lidstaten opgezette Speciale toetredingsprogramma voor landbouw en plattelandontwikkeling (SAPARD)<sup>34</sup>.** In het algemeen moet de financiering van projecten die niet gepaard gaan met een waterprijsstellingsbeleid dat doeltreffend watergebruik stimuleert, geleidelijk worden stopgezet. De lidstaten dienen voorrang te geven aan duurzaam watergebruik en aan de investeringen die dit mogelijk maken (bijvoorbeeld de installatie van watermeters voor diverse toepassingen).

---

<sup>30</sup> Verordening (EG) nr. 1259/1999, artikel 3 betreffende "eisen inzake milieubescherming".

<sup>31</sup> Met Verordening (EG) nr. 1259/1999 beschikken de lidstaten over een instrument om de milieuregelgeving te doen naleven. In het licht van de vigerende milieuregelgeving lijkt het echter waarschijnlijk dat de lidstaten hiermee hoofdzakelijk problemen op het stuk van de waterkwaliteit, en niet van de waterhoeveelheid, zullen aanpakken.

<sup>32</sup> In 1996 vertegenwoordigden de middelen die via het Cohesiefonds werden uitgetrokken voor watervoorzienings- en afvalwaterzuiveringsprojecten een bedrag van 848 miljoen euro (circa twee derde van het totaalbedrag voor milieuprojecten).

<sup>33</sup> Gedurende de periode 2000-2006 zal 520 miljoen euro worden uitgetrokken voor milieuprojecten. Het leeuwendeel van die projecten betreft de drinkwatervoorziening en de zuivering van afvalwater.

<sup>34</sup> Zoals aangegeven in de nieuwe krachtlijnen inzake het gebruik van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds in de periode 2000-2006 bestaat de grootste uitdaging erin, het juiste evenwicht te vinden tussen sociale en economische doelstellingen en de bescherming van het milieu. Tegelijk dienen de toegepaste heffingssystemen er ook voor te zorgen dat voldoende financiële middelen ter beschikking komen voor de vernieuwing van de infrastructuur en het duurzaam functioneren van de waterdiensten.

### 3.7.3. *Onderzoek en demonstratie*

Het vijfde EU-kaderprogramma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie van de Europese Commissie, en in het bijzonder de generieke activiteit “sociaal-economisch onderzoek” en de kernactiviteit “duurzaam waterbeheer en waterkwaliteit”, voorzien in onderzoek op het gebied van de prijsstelling in het kader van het deelonderzoek dat aan de sociaal-economische aspecten van duurzaam watergebruik is gewijd. Een en ander biedt mogelijkheden om het kennisbestand inzake waterprijsstellingsbeleid en de effecten daarvan te verbeteren en kan de grondslag vormen voor de ontwikkeling van het toekomstig waterprijsstellingsbeleid. Deze werkzaamheden vormen de voorzetting en consolidering van het onderzoek inzake waterprijsstelling dat – zoals in kader 5 wordt geïllustreerd – reeds in het raam van het vierde EU-kaderprogramma werd ondersteund.

#### **Kader 5. Waterprijsstellingsbeleid en het Metron-project**

Doel van het door DG Onderzoek in het raam van het vierde kaderprogramma gefinancierde Metron-project (ENV4-CT97-0565) was, de beleidsalternatieven en –instrumenten inzake duurzaam watergebruik in de grootstedelijke gebieden van Europa te inventariseren en te evalueren. In het kader van dit project werd onderzoek verricht naar het thans in de grootstedelijke gebieden van de OESO-landen toegepaste waterprijsstellingsbeleid, de trends in dit beleid en de vooruitgang die reeds werd geboekt, c.q. nog noodzakelijk is, op het stuk van de integratie van doelstellingen als efficiëntie, doeltreffendheid en billijkheid in het prijsstellingsbeleid. Het project omvatte ook een gedetailleerde analyse van de diverse vormen van prijsstellingsbeleid en de combinatie daarvan met andere maatregelen (zoals watersparende maatregelen en bewustmakingscampagnes) in vijf steden.

In het bijzonder dienen de inspanningen te worden geconcentreerd op de ontwikkeling van knowhow en methoden ten behoeve van: (i) de evaluatie van milieukosten en milieuschade en van de elasticiteit in bepaalde sectoren (bijvoorbeeld de landbouw); (ii) een analyse van de rol die het waterprijsstellingsbeleid kan spelen bij de integratie van duurzaam watergebruik en toeristische ontwikkeling; (iii) de evaluatie van de milieueffecten van het bestaande waterprijsstellingsbeleid; (iv) de analyse van de door nieuwe informatie-technologieën geboden mogelijkheden voor de meting van specifieke economische of water-gerelateerde variabelen (bijvoorbeeld het gebruik van ruimteobservatie bij de kwantificering van de vraag naar en toepassing van irrigatiewater); (v) de ontwikkeling en toepassing van methoden (bijv. kosten-batenanalyse) en instrumenten ter ondersteuning van beleidskeuzen inzake de waterprijsstelling op stroombekkenniveau; en (vi) de analyse van de rol die water speelt (bijvoorbeeld: is het een economisch goed of een basisrecht?) en de sociologische perceptie van water door de consument.

In bepaalde gevallen blijft de toepassing van reeds bestaande beginselen en methoden (bijvoorbeeld ter raming van de kosten voor het milieu en voor de hulpbronnen) de belangrijkste uitdaging vormen. De inspanningen om de reeds bestaande methodiek in de praktijk te brengen en te verspreiden, moeten worden voortgezet. **Voor proefprogramma's die ten behoeve van de belanghebbenden demonstreren welke de mogelijke kosten en baten van nieuwe vormen van waterprijsstellingsbeleid zijn, is een centrale rol weggelegd.** De Life-projecten van de Europese Commissie bieden uitstekende kansen voor het verkennen en demonstreren van de rol die een doeltreffende waterprijsstelling kan spelen ter vergroting van de duurzaamheid van de waterreserves. Dit wordt geïllustreerd in kader 6.

## **Kader 6. Demonstratie van de mogelijke rol van waterprijsstelling door middel van Life-projecten**

In 1998 heeft de NGO WWF-Spanje/ADENA in de gemeente Alcobendas ten noorden van Madrid een project opgestart dat erop gericht is, de wateronttrekking te beperken en de spaarzame omgang met de waterreserves te bevorderen. Dit project, dat door het Life-programma van de Europese Unie wordt gesteund, beoogt de haalbaarheid te illustreren van regulering op gemeentelijk niveau van de vraag naar water voor huishoudelijke toepassingen. Het project, waarbij een brede scala van belanghebbenden is betrokken, omvat informatie- en promotiecampagnes die het bewustzijn van de consument ten aanzien van de waterproblematiek moeten vergroten. Het omvat eveneens een evaluatie van het momenteel toegepaste degressieve tariefsysteem - dat consumptiebevorderend werkt - en zal resulteren in het voorstellen van een nieuwe tariefstructuur die de spaarzame omgang met water bevordert en ervoor zorgt dat alle financiële kosten worden gedekt.

#### 4. CONCLUSIE

Bij gebrek aan duidelijke economische en milieudoelstellingen gaan van het huidige waterprijsstellingsbeleid niet altijd de juiste signalen naar consumenten en gebruikers uit om te garanderen dat de waterreserves doeltreffend worden gebruikt. Hoewel in het algemeen wordt erkend dat alle financiële kosten via heffingen moeten worden gedekt, blijven de kosten voor het milieu en voor de waterreserves een vaak vergeten factor in het prijsstellingsbeleid. Dat geldt met name in de landbouwsector, die in de landen van Zuid-Europa de belangrijkste gebruiker is; maar het geldt evenzeer voor bepaalde vormen van huishoudelijk gebruik en voor de industriële sector.

Op basis van een analyse van het bestaande waterprijsstellingsbeleid en de economische, sociale en milieugevolgen daarvan kunnen een aantal gebieden worden aangewezen die voor de ontwikkeling van een beter op de milieudoelstellingen afgestemd prijsbeleid in aanmerking komen. Met name dient een meer milieugericht prijsbeleid gebaseerd te zijn op: een consequentere en strikt doelgerichte toepassing van het kostendekkendheidsbeginsel op basis van de kosten en baten van watergebruik; een ruimere toepassing van een prijsstructuur die de juiste prikkels geeft, alsmede de bevordering van het gebruik van watermeters; de inschatting van de belangrijkste milieukosten en, voorzover mogelijk, de internalisering van deze kosten in de waterprijs; een transparant beleidsontwikkelingsproces waarbij de gebruikers en consumenten worden betrokken; en de gefaseerde invoering van het nieuwe prijsstellingsbeleid om de acceptatie en stabiliteit daarvan te garanderen.

Toekomstige nationale beleidsinitiatieven op dit gebied zullen echter geenszins uitsluitend op waterprijsstelling (en volledige kostendekkendheid) kunnen worden gebaseerd. Een duurzame, op de vraag gerichte strategie vereist de combinatie van een prijsstellingsbeleid met andere instrumenten zoals de bevordering van de toepassing van watersparende apparatuur en dito praktijken, de bestrijding van waterlekken in de productie/toeleverings/distributiesystemen en op het brede publiek gerichte educatie- en informatiecampagnes<sup>35</sup>. Ook de coherentie van het waterprijsstellingsbeleid met het structureel en cohesiebeleid en het sectorale beleid moet nog worden verbeterd om te garanderen dat het prijsstellingsbeleid een maximaal effect sorteert.

De aanstaande tenuitvoerlegging van de voorgestelde kaderrichtlijn Water biedt een passende stimulans om de diverse elementen van de onderhavige mededeling verder uit te werken. De Raad en het Europees Parlement wordt verzocht kennis te nemen van dit document, het te bespreken en de nationale en regionale overheden aan te moedigen om een waterprijsstellingsbeleid te ontwikkelen dat met de krachtlijnen van dit document in overeenstemming is, zodat de milieudoelstellingen van de richtlijn op kosteneffectieve wijze kunnen worden gerealiseerd.

De Commissie nodigt de lidstaten ook uit, mee te werken aan het opstellen van praktische richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van het artikel van de voorgestelde

---

<sup>35</sup>

Het verhandelen van waterrechten of –vergunningen is een ander instrument ter regulering van de vraag dat zowel in Europa als elders in toenemende mate in overweging wordt genomen in de context van waterbeheer. Wat de EU betreft, heeft alleen Spanje duidelijke stappen ondernomen om via wetgeving een dergelijk mechanisme van handelbare rechten in te voeren. Er is nu meer onderzoek vereist naar mogelijke toepassingen van dergelijke mechanismen in het toekomstige Europese waterbeleid.

kaderrichtlijn Water dat de waterprijsstelling betreft. Bij de uitwerking van die richtsnoeren zal gebruik worden gemaakt van een overzicht van de vigerende praktijk inzake de ontwikkeling van het waterprijsstellingsbeleid in de lidstaten alsmede van het resultaat van de op basis van deze mededeling gevoerde discussie.

De beschikbaarheid van informatie wordt een cruciale factor bij de uitwerking en toepassing van deze richtsnoeren. Daarom zullen Eurostat en de Commissie hun inspanningen intensiveren om een goed beeld te krijgen van de beschikbaarheid - in de lidstaten en in de kandidaat-lidstaten - van cijfermateriaal met betrekking tot de waterprijs en de kosten van waterdiensten. Deze analyse moet resulteren in de selectie van robuuste en kosteneffectieve methoden voor de vergaring van gegevens over kosten, baten en prijzen zoals door de voorgestelde kaderrichtlijn Water gevraagd wordt.