



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 9.3.2015 г.
COM(2015) 120 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията: действия за постигане на статус „добро състояние“ за водите в ЕС и за намаляване на риска от наводнения

{SWD(2015) 50 final}

{SWD(2015) 51 final}

{SWD(2015) 52 final}

{SWD(2015) 53 final}

{SWD(2015) 54 final}

{SWD(2015) 55 final}

{SWD(2015) 56 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Прилагането на Рамковата директива за водите от 2000 г. (РДВ)¹ залага на това държавите членки да предприемат редица ефективни спрямо разходите мерки по прозрачен и приобщаващ начин. Държавите членки трябва да обобщят тези мерки (включени в техните „програми от мерки“ или ПоМ) в своите планове за управление на речните басейни (ПУРБ), които се актуализират на всеки шест години. През 2012 г. Комисията публикува своята оценка на предоставените ѝ до този момент ПУРБ².

Ефективното управление на водите, изисквано по РДВ, помага на държавите членки да се подготвят за екстремните метеорологични явления, които, поради изменението на климата, стават все по-чести и причиняват огромни щети³. В допълнение към РДВ, през 2007 г. беше приета Директивата за наводненията (ДН), която изисква от държавите членки да направят оценка и картографиране на рисковете и заплахите от наводнения и да ги управляват посредством въвеждането на планове за управление на риска от наводнения (ПУРН)⁴.

И за двете директиви настъпва ключов момент в прилагането им. В настоящото съобщение се прави оценка на постигнатия досега напредък, като се има предвид, че двете директиви са свързани, както и че прилагането им следва да бъде координирано. Оценката се основава на първите доклади за конкретните действия, предприети от държавите членки за изпълнение на мерките, обобщени в техните ПУРБ. Тя се основава на оценката на Комисията на представените до 2012 г. ПУРБ⁵ и отговаря на изискванията съгласно член 18, параграф 4 от РДВ, с който от Комисията се изисква да публикува през 2015 г. междинен доклад за изпълнението от страна на държавите членки на техните ПоМ.

Препоръките в края на настоящия документ се основават на становището на Комисията по ПоМ на държавите членки и по техните предварителни оценки на риска от наводнения. Тези препоръки се представят с оглед на предстоящите втори ПУРБ и първи ПУРН, които трябва да бъдат приети от държавите членки до края на 2015 г. и понастоящем са предмет на обществени консултации.

Настоящото съобщение се придружава от седем работни документа на службите на Комисията. Два от тях включват подробна оценка на напредъка в прилагането

¹ Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 22.12.2000 г.).

² Вж. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>.

³ При сценария без адаптиране (т.е. ако се запазят текущите мерки за защита срещу преливането на реки и възприетия 100-годишен цикъл на някои събития), щетите в ЕС вследствие на комбинираното въздействие на изменението на климата и социално-икономическите промени се очаква да нараснат от 6,9 млрд. EUR годишно на 20,4 млрд. EUR до 2020 г., на 45,9 млрд. EUR до 2050 г. и на 97,9 млрд. EUR годишно до 80-те години на XXI век. Вж. Rojas et al. (2013) Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation, *Global Environmental Change* 23, 1737–1751 на адрес: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

⁴ Директива 2007/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно оценката и управлението на риска от наводнения (ОВ L 288, 6.11.2007 г.)

⁵ Вж. http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm#third.

на РДВ и ДН до момента⁶. Другите пет включват оценки на ПУРБ на Белгия, Гърция, Испания, Португалия и Хърватия⁷, които през 2012 г. все още не бяха приети;

2. ИЗПОЛЗВАНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ, ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ПОЛИТИКАТА НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ВОДИТЕ

РДВ и други директиви във връзка с водите⁸ допринесоха за подобряване на опазването на водите в ЕС. Като цяло европейците могат без всякаква опасност да пият вода от чешмата и да плуват в хилядите крайбрежни зони, реки и езера в целия ЕС. Замърсяването от градски, промишлени и селскостопански източници е предмет на регулиране.

През 2012 г. „проверката за пригодност на политиката на ЕС в областта на сладководните води“⁹ потвърди, че сегашната рамка на политиката обхваща предизвикателствата, пред които са изправени европейските сладководни басейни. Независимо от това са необходими още много усилия преди качеството на всички води в ЕС да стане достатъчно добро след десетилетия на непрекъснато влошаване на качеството на водите и на неефективно управление — в публикувания от Комисията през 2012 г. „План за опазване на водните ресурси на Европа“¹⁰ се посочва, че за около половината от повърхностните води на ЕС е малко вероятно да бъде постигнато добро екологично състояние през 2015 г. Освен това, непълнотите в мониторинга на химичното състояние на повърхностните води са толкова съществени, че през 2012 г. статусът на над 40 % от водните басейни е бил неизвестен и не е било възможно да се изготви референтен профил. При подземните води изглежда има повече яснота, но проблемите в някои водни обекти продължават да са сериозни¹¹.

⁶ доклад относно напредъка в изпълнението на програмите от мерки във връзка с Рамковата директива за водите; доклад относно напредъка в изпълнението на Директивата за наводненията;

⁷ доклад за изпълнението на плановете за управление на речните басейни по Рамковата директива за водите.

⁸ Директива 2006/118/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им (ОВ L 372, 27.12.2006 г.); Директива 2008/105/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти за качество на околната среда в областта на политиката за водите (ОВ L 348, 24.12.2008 г.); Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, 31.12.1991 г.); Директива 91/271/ЕИО на Съвета от 21 май 1991 година за пречистването на градските отпадъчни води (ОВ L 135, 30.5.1991 г.); Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 334, 17.12.2010 г.); Директива 98/83/ЕО на Съвета от 3 ноември 1998 година относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека (ОВ L 330, 5.12.1998 г.); Директива 2006/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 февруари 2006 година за управление качеството на водите за къпане (ОВ L 64, 4.3.2006 г.); Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 година за създаване на рамка за действие на Общността в областта на политиката за морска среда (Рамкова директива за морска стратегия) (ОВ L 164, 25.6.2008 г.); Директива 2009/128/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година за създаване на рамка за действие на Общността за постигане на устойчива употреба на пестициди (ОВ L 309, 24.11.2009 г.);

⁹ SWD(2012) 393 final.

¹⁰ COM(2012) 673 окончателен.

¹¹ Предвид различното състояние на отделните европейски речни басейни, средните стойности за ЕС (около 90 % от водните обекти се очаква да постигнат добро количествено състояние на подземните води, а 77 % — добро химично състояние на подземните води през 2015 г.) скриват

Както посочва в своя отговор на първата Европейска гражданска инициатива за правото на човека на вода¹², Комисията ще засили прилагането на европейското законодателство в областта на водите, като се основава на ангажиментите, представени в 7-ата програма за действие за околната среда и в плана за водните ресурси. В плана беше предложен широк набор от инструменти за прилагане, възприети в работната програма за 2013—2015 г. за общата стратегия за изпълнение на РДВ¹³. В допълнение, от 2012 г. Комисията засили диалога си с държавите членки и проведе обширни двустранни срещи, за да обсъди с тях своята оценка на техните ПУРБ и да се договорят конкретни действия за подобряване на изпълнението.

Общата стратегия за изпълнение и отделни двустранни процеси помогнаха на държавите членки като им изясниха изискванията по РДВ, създадоха нови инструменти за изпълнение и предложиха решения въз основа на досегашния опит. Ако държавите членки ги интегрират и приложат успешно в актуализацията на ПУРБ през 2015, няма да са необходими допълнителни правоприлагащи мерки¹⁴. Същевременно, Комисията ще продължи да образува процедури за нарушение в приоритетни области¹⁵, когато горепосочените средства се окажат неефективни за подобряване на изпълнението.

Политиката на ЕС в областта на водите позволи на ЕС да създаде един динамичен и водещ в глобално отношение воден отрасъл, който включва 9000 активни МСП¹⁶ и осигурява почти 500 000 работни места, еквивалентни на заетост на пълно работно време¹⁷. Тази политика е следователно много повече от отговор на неизбежните екологични предизвикателства — ЕС я използва като съществен инструмент за насърчаване на един съобразен с околната и с морската среда растеж и за по-ефективното използване на ресурсите. Например, технологиите за управление на водите са в центъра на екоиновациите и Комисията стартира Европейското партньорство за иновации (ЕПИ) в сферата на водите през 2012 г.¹⁸, за да способства за намирането на новаторски решения с потенциал да допринесат за устойчиво икономическо възстановяване и едновременно с това за адаптиране към изменението на климата.

значителните проблеми в някои региони. Освен това, данните следва да се тълкуват предпазливо, поради съществените непълноти и слабости в методите за оценка на състоянието на подземните води, които използват някои държави членки.

¹² СОМ(2014) 177 окончателен.

¹³ Общата стратегия за изпълнение (ОСИ) представлява съвместен и отворен процес с участието на Комисията, държавите членки и заинтересованите страни. Тя започва през 2001 г. и има за цел да улесни изпълнението на РДВ.

¹⁴ Приложението към доклада относно напредъка в изпълнението на програмите от мерки по Рамковата директива за водите включва конкретни препоръки за действия, които да бъдат предприети от държавите членки. Те отразяват оценката на Комисията и резултатите от двустранния процес.

¹⁵ Те включват налагането на срокове за приемане на ПУРБ, мониторинг и оценка, дифузно замърсяване от селското стопанство, инфраструктура, която не е съобразена с РДВ и др., координирани с мерките за прилагане на директивите относно нитратите и пречистването на градските отпадъчни води.

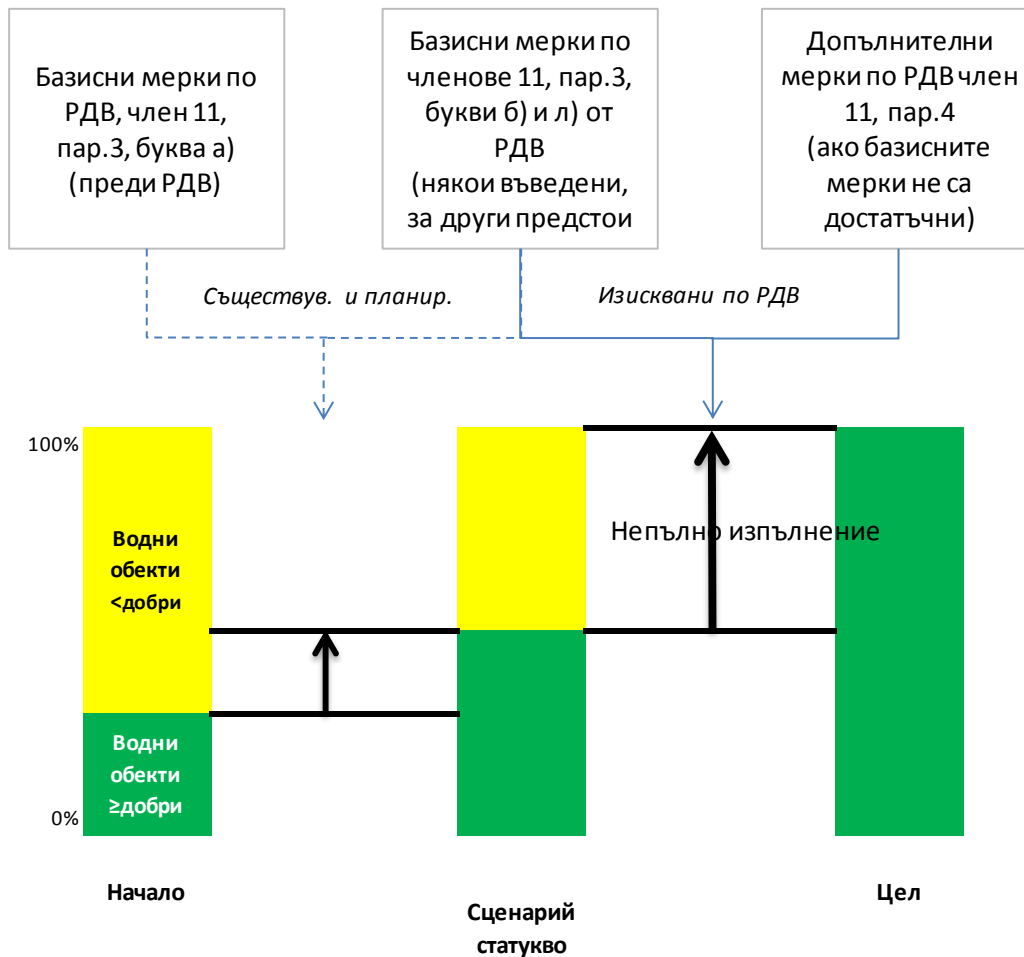
¹⁶ СОМ(2012) 216 окончателен.

¹⁷ „Потенциал за устойчив растеж на водния отрасъл на промишлеността в ЕС и на морския отрасъл — принос към европейския семестър“, Окончателен ДОКЛАД на водния отрасъл, Астеоп, очаква публикуване.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/about_en.htm.

3. ОЦЕНКАТА НА КОМИСИЯТА НА „ПРОГРАМИТЕ ОТ МЕРКИ“ (ПОМ) ПО РДВ

ПОМ се състоят от задължителни базисни мерки, в това число някои, предприети по силата на редица директиви, които предшества РДВ и други, свързани с РДВ изисквания, като например контрола върху водочерпенето, заустванията, дифузното замърсяване или физическото изменение на водните обекти. Освен това от държавите членки се изисква да предприемат допълнителни мерки, ако е необходимо, за да постигнат целите за опазване на околната среда.



Фигура 1. Опростен пример на процеса по установяване и отстраняване на непълнотите между сценария на запазване на статуквото и определената за 2015 г. цел за добро състояние на водите.

Оценката на Комисията показва, че много държави членки са планирали своите мерки въз основа на „Какви мерки са вече приведени в действие и/или в процес на изготвяне“ и „Какво е осъществимо?“, без да взимат предвид текущото състояние на водните обекти и натискът, на който те са подложени (определен в ПУРБ), и който възпрепятства постигането на статус „добро състояние“. Вместо да разработят най-подходящите и ефективни спрямо разходите мерки, за да гарантират, че техните водни ресурси ще постигнат статус на „добро състояние“, с което да решат непрекъснатите непълноти, много държави членки често само оценяват до каква степен вече съществуващите мерки ще допринесат за постигането на екологичните цели по РДВ. Това води до прекалено широко и недостатъчно обосновано прилагане на изключения. В повечето случаи, при

прилагане на освобождаване и отлагане постигането на статус „добро състояние“ не става ясно дали са предприети мерки за напредване към изпълнението на поставената от директивата цел.

Екологичните цели на РДВ са количествено определени и обвързани с ясен график. Подходът на много държави членки — да се „движат в правилната посока“ (предимно) чрез запазване на досегашните си практики — очевидно не е достатъчен, за да бъдат постигнати екологичните цели за повечето водни обекти.

3.1. Замърсяване на водите, причинено от селското стопанство, промишлеността и домакинствата

Намаляването на замърсяването за постигане на целите на РДВ изисква правилното изпълнение на редица други директиви и регламенти. Това включва Директивата за пречистването на градските отпадъчни води, Директивата за нитратите, Директивата относно устойчивата употреба на пестициди, както и Директива за емисиите от промишлеността, които играят основна роля в борбата срещу замърсяването от точкови и дифузни източници и затова трябва да бъдат взети предвид както в ПУРБ, така и в ПоМ.

В **отрасъла на селското стопанство**, според последният доклад относно Директивата за нитратите¹⁹ се наблюдава леко подобрене по отношение на замърсяването на подземните води с нитрати, като същевременно се подчертава необходимостта от допълнителни действия за намаляване и предотвратяване на замърсяването. Това се потвърждава от анализа на ПоМ, докладвани от държавите членки. Макар 63 % от районите на речните басейни да докладват, че прилагането на Директивата за нитратите не е достатъчно, за да бъде сведено дифузното замърсяване до равнището, необходимо за постигането на целите на РДВ, не са били прибавени необходимите мерки за справяне с нерешените проблеми. Дифузното замърсяване оказва значително влияние²⁰ върху 90 % от районите на речните басейни, 50 % от повърхностните водни обекти и 33 % от подземните водни обекти в ЕС. Селското стопанство е основният източник на дифузно замърсяване. Въпреки постигнатия известен напредък по отношение на намаляването на потреблението на минерални торове²¹, все още съществуват много пропуски в базисните мерки на държавите членки в отговор на натиска, който оказва селското стопанство, в това число и липсата на мерки за контрол на емисиите на фосфати и нитрати извън уязвимите на нитрати зони, определени съгласно Директивата за нитратите. Докладваните допълнителни мерки в селското стопанство са до голяма степен доброволни и включват схеми за консултации и агроекологични мерки на общата селскостопанска политика (ОСП), като например екстензификация на земеделското стопанство и биологично земеделие.

Що се отнася до **домакинствата**, прилагането на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води представляваше предизвикателство предимно поради аспекти, свързани с финансирането и планирането на значителни

¹⁹ COM/2013/0683 final.

²⁰ Има опасност воден обект, върху който се упражнява значителен натиск, да не може да постигне статус „добро състояние“ само с настоящите мерки.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption.

инфраструктурни инвестиции като канализационни системи и пречиствателни станции. Изпълнението е напреднало в ЕС-15²², като няколко държави членки са близо до постигане на пълно съответствие. За повечето страни от ЕС-13 обаче, преходните периоди, договорени в договорите за присъединяване са към своя край, а повечето държави са все още далеч от постигане на пълно съответствие, въпреки значителната работа, извършена през последното десетилетие. Основните предизвикателства за ЕС-15 са свързани с поддръжката и подновяването на канализационните системи за събиране и пречистване на водите, докато новите държави членки трябва да продължат да работят за изграждането на минимално необходимата инфраструктура. Освен това канализационните преливници²³ продължават да са един от основните източници на замърсяване в градските зони и изискват значителни инвестиции през следващите години в целия ЕС. С цел да се увеличи степента на съответствие, държавите членки бяха приканени да представят подробни програми за изпълнение през 2014 г., включващи планове за инвестиции в инфраструктура. В момента Комисията анализира тези програми.

Замърсяването от промишлени източници може да е наистина значително по отношение на някои замърсители и водни обекти. В Директивата за емисиите от промишлеността се предвиждат основните решения за този проблем, поспециално чрез изискването операторите на промишлени инсталации да прилагат „най-добрите налични техники“, за да се осигури високо ниво на защита на околната среда като цяло (т.е. за качеството на водата, въздуха и почвите). Компетентните национални органи гарантират, че нормите за допустимите емисии в разрешителните за емисии от промишлеността съответстват на „най-добрите налични техники“ и отчитат съответните цели в областта на водите. Макар това да се изпълнява донякъде, в ПоМ е видно, че то не се извършва системно или ако се извършва, това не се докладва²⁴.

Повечето държави членки са започнали работа по инвентаризация на емисиите на **приоритетни вещества**, както се изисква съгласно Директивата за стандартите за качество на околната среда (СКОС). Те използват това и своя анализ на влиянието и въздействията, за да определят източниците на замърсяване. Делът на водните обекти, определени като засегнати от точкови или дифузни източници на замърсяване варира значително в отделните държави членки. В рамките на инвентаризацията повечето държави членки все още не определят количествено дифузните емисии, произхождащи от различни източници. Броят на замърсителите, на които държавите членки придават национално значение²⁵, също варира значително. Съответно, повечето мерки на държавите членки по отношение на химическото замърсяване са твърде общи и без количествено определени резултати, вместо да бъдат насочени към отделни вещества или източници.

²² Държави, присъединили се към ЕС преди 1.5.2004 г. Държавите от ЕС-13 са се присъединили след тази дата.

²³ Както дъждовни, така и комбинирани (отпадъчни + дъждовни води) канализационни преливници.

²⁴ Едва за 29 района на речни басейни в осем държави членки са налични доклади относно мерките за модернизирани и подобряване на пречиствателните станции за промишлени отпадъчни води, посочени сред базисните видове мерки.

²⁵ Това са или специфични за речните басейни замърсители на повърхностни води, или замърсители на подземни води, за които държавите членки определят прагови стойности.

3.2. Използване на твърде много вода: прекомерно водочерпене

Водочерпенето, което надхвърля капацитета на природата да възобновява ресурсите си оказва съществен натиск върху повърхностните и подземните води в ЕС, особено поради напояването в средиземноморските и черноморските държави, но също и поради урбанизацията и други икономически дейности в различните части на ЕС. Прекомерното водочерпене значително засяга 10 % от повърхностните водни обекти и 20 % от подземните. В случаите, когато вече е налице прекомерно водочерпене в речни басейни с интензивно използване на вода, РДВ изисква от държавите членки да въведат мерки за възстановяване на дългосрочната устойчивост на водочерпенето, като например преразглеждане на разрешителните или по-добро правоприлагане. Въпреки това първите ПоМ показват, че този проблем не е удовлетворително разгледан и често се използват изключения в засегнатите водни обекти, често без подходящи основания.

Първите ПУРБ показват също, че повечето държави членки не са обърнали внимание на нуждите от вода на самата природа, които те са длъжни да отчетат, ако искат да постигнат екологичните цели на РДВ. Често пъти държавите членки взимат предвид само минималните водни количества на оттока, които трябва да се поддържат през летния сезон, но не и различните фактори²⁶, които са от решаващо значение за екосистемите, за да могат те да се развиват пълноценно и да ни осигуряват всичко, на което са способни. Това означава, че предприетите мерки не гарантират постигането на „добро състояние“ в много водни обекти, засегнати от значително водочерпене или регулиране на водния поток (например за напояване, водноелектрическа енергия, снабдяване с питейна вода, корабоплаване). Същевременно държавите членки активно подкрепиха разработването на споделено разбиране за екологичния отток и за начините той да бъде по-добре взет под внимание при прилагането на РДВ. Това роди документ с насоки, чието изпълнение държавите членки следва да започнат през 2015 г.²⁷. Общата стратегия за изпълнение на РДВ позволи също споделянето на добри практики в използването на водните баланси, които отчитат екологичните потребности, за да се гарантира, че разпределянето на водата е устойчиво²⁸ и в областта на технологиите за засичане от разстояние в подкрепа на проверките и проследяването на незаконните водочерпения²⁹.

3.3. Промяна на оттока и физическата форма на водните обекти

Промените в оттока и физическата форма („хидроморфологията“) на водните обекти са сред основните фактори, които възпрепятстват постигането на статус „добро състояние“ на водите, но като цяло първите ПоМ съдържат недостатъчни ответни действия. Промените най-често се дължат на изграждането на „сива“ инфраструктура, като например отводнителни канали, язовири за напояване или за водноелектрически централи, бентове в полза на корабоплаването, насипи или

²⁶ Например количество, честота, продължителност, време на поява на оттока и скорост на изменение при наводнения.

²⁷ Вж. Насоки съгласно ОСИ относно екологичните потоци (eflows) в прилагането на РДВ: <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>.

²⁸ Насоки съгласно ОСИ относно водните баланси се очакват през пролетта на 2015 г.

²⁹ Вж. проучване относно прилагането на наблюдението на Земята от орбита за подпомагане засичането на случаите на неразрешено водочерпене: <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

диги за защита от наводнения и др. Известни ответни мерки бяха определени в почти всички ПУРБ, но те често са твърде общи, няма приоритетност и мерките не са ясно свързани със съществуващ натиск или очаквани последици. Освен това, някои държави членки не са разработили методи за оценка на състоянието на водите, отчитащи хидроморфологичните промени, и така ограничават способността си да решат проблема ефективно.

4. ВРЪЗКАТА С ДИРЕКТИВАТА ЗА НАВОДНЕНИЯТА (ДН)

Всепризнато е, че големи части от Европа ще се сблъскват все повече и все по-често с наводнения, породени от изменението на климата. През 2007 г. с ДН бе създадена общеевропейска рамка в помощ на държавите членки при набелязването, оценката и предотвратяването на риска от наводнения.

В съответствие с общия случай при управлението на риска ДН се прилага изпълнява с итеративни цикли. В края на всеки 6-годишен цикъл се изготвят планове за управление на риска от наводнения (ПУРН). Първият набор от планове следва да бъде изготвен до края на 2015 г. и съгласуван със съответните ПУРБ³⁰ съгласно РДВ, за да се използват полезните взаимодействия между инструментите. Мерките за естествено водозадържане³¹ са пример за мерки, които могат да допринесат за постигането на целите едновременно по РДВ и ДН чрез укрепване и опазване на капацитета за естествено задържане и съхранение, който имат подземните води, почвите и екосистемите. Възстановяването на връзката между разливните зони и реките, на меандрите, както и на влажните зони са мерки, които могат да намалят или забавят пиковите на наводненията надолу по течението и едновременно с това могат да подобрят качеството на водите и тяхното наличие, да спомогнат за опазването на животинските местообитанията и за увеличаване устойчивостта към изменението на климата.

Сред първите стъпки в процеса на управление на риска, установен от ДН, беше изготвянето до края на 2011 г. на предварителни оценки на риска от наводнения и набелязването на областите с потенциално значителен риск от наводнения, което позволи на държавите членки да съсредоточат изпълнението в областите, където този риск е значителен. Предварителните оценки бяха до голяма степен основани на наличната информация относно значителни наводнения в миналото и на прогнозите за потенциални значителни наводнения в бъдеще.

Повечето държави членки разработиха нови предварителни оценки на риска от наводнения, но някои се опряха на вече съществуващи или на съчетание от нови и съществуващи оценки. С огромен превес като източници на наводнения в ЕС са докладвани реките, следвани от дъждовната и морската вода. Най-често посочваните последици са икономическите, следвани от тези за човешкото здраве³². Различни са и критериите за определяне на значителните наводнения и

³⁰ Вж. информационен документ, свързан с ОСИ относно „Връзки между Директивата за наводненията (ДН 2007/60/ЕО) и Рамковата директива за водите (РДВ 2000/60/ЕО)“: <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

³¹ Вж. документ на ОСИ за политиката в областта на МЗВ: <https://circabc.europa.eu/w/browse/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3>.

³² Приблизително 9/10 от над осемте хиляди области с потенциално значителен риск от наводнения, докладвани от държавите членки, са свързани с наводнения от реки и повечето посочват преди всичко потенциалните отрицателни последици за икономиката.

методите за количествено определяне на последствията от тях, а в някои случаи те не са напълно уточнени.

Само една трета от държавите членки са направили и специални дългосрочни анализи (климатични и социално-икономически промени) в своите оценки на риска от наводнения. Това е изненадващо предвид факта, че загубите от наводнения в Европа нараснаха съществено през последните десетилетия, вследствие най-вече на социално-икономически фактори, като например увеличеното благосъстояние в застрашените от наводнения области и поради изменението на климата.

Втората стъпка в процеса на управление на риска по ДН беше съставянето на карти на районите под заплаха от наводнения и на районите с риск от наводнения за областите, определени до края на 2013 г. като територии със значителен потенциален риск от наводнения. Понастоящем Комисията оценява информацията, докладвана от държавите членки³³.

Въпреки посочените непълноти за първи път всички държави членки едновременно предприемат действия, координирани от единна рамка, за преодоляване или намаляване на социалните, икономическите и екологичните щети от риска от наводнения. Освен това ДН послужи като силен стимул държавите членки да поставят необходимото ударение върху превенцията и осъзнаването на рисковете, а не само върху защитата от тях³⁴. Картите на районите под заплаха от наводнения и тези на районите с риск от наводнения се очаква сега да привлекат вниманието на политически отговорните лица и органи, които да приемат мерки за намаляване на риска от наводнения по ефективен и устойчив за водните ресурси и обществото начин.

5. КАК ДА СЕ ПОСТИГНЕ: ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ИНВЕСТИЦИИ И ЦЕНООБРАЗУВАНЕ НА ВОДАТА С ЦЕЛ НАМАЛЯВАНЕ НА НЕЕФЕКТИВНОСТТА

Признава се необходимостта от по-добро прилагане на целите на политиката за водите и тяхното по-добро интегриране в други области на политиката, включително в политиките за финансиране като общата селскостопанска политика (ОСП) и европейските структурни и инвестиционни фондове. Резултатите от периода на финансиране 2007—2013 г. показват, че държавите членки не използват пълноценно възможностите за финансиране от страна на ЕС в подкрепа на целите по РДВ³⁵, въпреки някои положителни примери за обратното³⁶. Например член 38 от бившия регламент за развитие на селските

³³ Към февруари 2015 г. три държави членки не са представили карти на районите под заплаха от наводнения и на районите с риск от наводнения.

³⁴ Зоните на управление на риска бяха наскоро включени сред площите, които отговарят на условията за подпомагане в рамките на политиката на сближаване в периода 2014—2020 г. и съответно проекти, насочени към предотвратяването и управлението на свързаните с климата рискове и природни бедствия могат да бъдат съфинансирани.

³⁵ Вж. специалния доклад на Сметната палата 04/2014 „Частичен успех на интегрирането в ОСП на целите на политиката за водите на ЕС“: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_BG.pdf.

³⁶ Например инвестициите в непроизводствени дейности по предишен член 41 от Регламента относно развитието на селските райони (1698/2005) бяха използвани за подобряване на състоянието на бреговете на водните течения (например във Фландрия) и за възстановяване на влажни зони (например в Дания).

райони³⁷ може да послужи като основание за финансиране на мерките, произтичащи от РДВ, но тази възможност почти не е била използвана³⁸. Наличните средства за изграждане на градски пречиствателни станции за отпадъчни води в някои случаи не се били усвоени или разпределянето им е било забавено, отчасти заради липсата на подходящо планиране. Комисията изиска от държавите членки през 2014 г. да представят програми за изпълнение, включително подробно планиране на инвестициите, съгласно член 17 от Директивата за пречистването на градските отпадъчни води, и ще следи отблизо за тяхното изпълнение. В по-общ план, ПоМ не винаги се възползват от възможностите за финансиране от страна на ЕС за постигането на целите на съответните ПУРБ.

ПоМ също потвърждават, че не във всички държави членки и водоползващи отрасли са налице стимули за ефективно използване на водата и прозрачно ценообразуване за водата, което отчасти се дължи на липсата на измерване. С цел прилагане на стимулиращо ценообразуване водоползването за потребителски нужди следва по подразбиране да е предмет на количествено таксуване въз основа на реално потребление. Това изисква повсеместно отчитане, по-специално в селското стопанство в басейни, в които напояването представлява основен дял от потреблението на вода. Въпреки значителният напредък на някои държави членки в адаптирането на политиките за ценообразуване на водата към изискванията на РДВ, мерките за гарантиране на възстановяването на разходите за околна среда и ресурси са ограничени. Липсата на възстановяване на разходите, включително за околна среда, ресурси и инфраструктура, само утежнява товара, който трябва да понесат следващите поколения в областите, които ще бъдат изправени пред драматичен недостиг на вода и водна инфраструктура.

С цел насърчаване на правилното прилагане на ценообразуването на водата с Регламента за общоприложимите разпоредби³⁹ бяха установени предварителни условия за достъп до фондовете по политиката за развитие на селските райони и по тази за сближаване. В този контекст Комисията оценява понастоящем политиките на държавите членки в ценообразуването на водата и възстановяването на разходите и изисква планове за действие в случаите на установени пропуски. Както се признава в едно неотдавнашно решение на Съда на ЕС⁴⁰, възстановяването на разходите — посредством ценообразуване или по друг начин — потенциално е приложимо към широк кръг свързани с водата

³⁷ Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 21.10.2005 г.).

³⁸ За програмния период 2007—2013 г. свързаните с водата мерки по член 38 от Регламента относно развитието на селските райони (1698/2005) бяха приведени в действие през 2010 г., когато бяха налице ПоМ по РДВ. Колкото до мерките по член 30 от Регламента относно развитието на селските райони (1305/2013), програмите за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г. в по-голямата си част все още не са одобрени и още не е ясно дали ще бъдат включени свързани с водата мерки.

³⁹ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

⁴⁰ Решение от 11 септември 2014 г., дело C-525/12 Комисията срещу Германия.

услуги, които оказват въздействие върху водите. Когато дадена държава членка избере да не прилага възстановяване на разходите за специфична дейност с потребление на вода, тя трябва да обясни ясно какви други мерки са въведени, за да се гарантира постигането на целите на РДВ.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Следните заключения и препоръки представят как ПоМ могат:

- да съчетаят екологичните и икономическите цели, като се опрат на мерки, които предлагат чиста вода в достатъчни количества за природата, хората, и промишлеността;
- осигурят дългосрочна устойчивост и икономическа жизнеспособност на селското стопанство и аквакултурата в ЕС;
- подпомогнат производството на енергия, устойчивия транспорт и развитието на туризма, допринасяйки по този начин за един наистина екологосъобразен растеж на икономиката на ЕС.

Необходимост от солидна основа за ПоМ

Държавите членки трябва да положат допълнителни усилия, за да бъдат техните ПоМ основани на стабилна оценка за видовете натиск и въздействия върху водната екосистема и на надеждна оценка на състоянието на водите. В противен случай, ако базисната оценка на натиска е погрешна, цялостните ПУРБ ще бъдат погрешно обосновани и е налице риск държавите членки да не насочат дейността си, където е най-необходимо и по ефективен спрямо разходите начин.

Мониторингът следва да се запази и/или подобри. По-специално, мониторингът на състоянието на водите следва да се подобри за повърхностните води, особено по отношение на приоритетните вещества. Оставащите непълноти в методите за оценка на екологичното състояние на водите трябва спешно да намерят решение в няколко държави членки. Разработването на методи, отчитащи хидроложките и физическите изменения на водните обекти е особено важно и някои държави членки вече са направили това. Получената в резултат на това по-голяма база от знания следва да гарантира, че мерките са по-добре разработени за постигането на целите на РДВ.

Анализ на непълнотите: какво трябва да се направи за постигането на целите?

За да изготвят правилно своите ПоМ, държавите членки трябва да определят най-ефективната спрямо разходите комбинация от мерки, необходими за решаване на проблемите, които ще осигурят на водните им ресурси статус на „добро състояние“. Този анализ на непълнотите е необходим, за да се изясни какви действия са необходими, за да бъдат постигнати целите, колко време ще отнеме това, колко ще струва това и на кого. В допълнение, надлежно обосновани изключения поради техническа невъзможност или несъразмерност на разходите са възможни единствено въз основа на подобен анализ. Освен това, дори изключенията да са обосновани, държавите членки трябва да гарантират, че мерките способстват за напредването, в рамките на възможното, към постигането на целите.

Адаптиране на потреблението на вода към екологичните цели на РДВ и налагане на измененията

Следва да се преразгледат съществуващите разрешителни, например за водочерпене (включително права върху водата), заустване, хидроелектрическа енергия и т.н. и, ако е необходимо, да се актуализират с цел да се гарантира тяхната съвместимост с целите на РДВ. Някои държави членки вече са пристъпили към това и другите държави следва да ги последват.

След преразглеждането на разрешителните държавите членки трябва да гарантират, че същите се спазват. Това може да включва инспекции съгласно подход, основан на риска от неспазване, и осигуряване на подходящ капацитет за прилагане.

Решаване на проблемите на замърсяването

Държавите членки трябва да засилят своите базисни мерки за справяне с дифузното замърсяване, причинено от селското стопанство. Макар да са необходими още много усилия до постигането на статус „добро състояние“ и въпреки факта, че съществуващите до РДВ мерки не са достатъчни в множество райони на речни басейни, много държави членки все още разчитат само на доброволни мерки. Те действително могат да донесат решение за малка част от непълнотите, но значително подобрене може да се постигне само чрез задължителни базисни мерки.

Държавите членки следва да се борят срещу източниците на замърсяване като приложат изцяло мерките по РДВ и свързаното с водите законодателство, особено Директивата за нитратите, Директивата за емисиите от промишлеността и Директивата за пречистването на градските отпадъчни води. Това е далеч по-препоръчително от пречистването на отпадъчните води в края на веригата, например за гарантирането на високо качество на питейната вода, като същевременно се избегнат високите разходи за пречистване и се опазва околната среда. Държавите членки се приканват да продължат да създават предпазни зони за защита на вододайните зони, особено в случаите на повърхностните води. Освен това те трябва да гарантират, че мерките им визират източниците и химикалите, поради които водните обекти не могат да постигнат статус на „добро състояние“.

Работа по количествените аспекти, включително върху връзката им с качеството

Оценката на Комисията на отделните ПоМ разкри необходимостта от по-правилно отчитане на връзката между качество и количество при оценката на натиска върху водните екосистеми и също от въвеждането на мерки, насочени към водочерпенето и регулирането на водния отток.

Недостигът на вода и сушите се превръщат във все по-сериозен проблем в много части на Европа, най-малкото през определени части от годината, вследствие изменението на климата. Все повече райони на речни басейни в ЕС са изправени пред проблеми от количествен характер и държавите членки трябва да вземат

превантивни мерки, за да се избегне навлизането в неустойчиви нива на водочерпене. Когато нивата на водочерпене са вече прекомерни, държавите членки следва да предприемат подходящи мерки, за да се възстанови водочерпенето до устойчиви равнища. Това важи с особена сила за подземните води, най-вече в случаите, когато са свързани с важни екосистеми, зависими от вода, често защитени зони, като например влажните зони. Всякакви изключения трябва да бъдат надлежно обосновани в отделните ПУРБ и при условията, определени в РДВ.

Работа по оттока и физическите промени на водните обекти

Макар една трета от водните обекти в ЕС да са значително засегнати от регулиране на оттока (хидрологията) и физическите (морфологични) промени, много държави членки не са заложили в своите ПоМ ясен набор от мерки, които биха спомогнали за преодоляване на това положение.

Държавите членки следва да прилагат екологичния отток в съответствие с наскоро приетото ръководство в рамките на ОСИ и да изпълняват мерки, които да осигурят защита и/или възстановяване на този отток както при вече съществуващите потреблениа, така и при новите. Това поставя пред държавите членки изискване да разработят методи за наблюдение и оценка, за да се определят случаите, при които хидроложките изменения могат да възпрепятстват постигането на статус на добро екологично състояние. Същевременно, най-важните изменения и сега могат да бъдат набелязани и решени с наличните инструменти и мерки, а намаляването на въздействието на водочерпенията и регулирането на оттока следва да се превърне в приоритет в следващите ПоМ.

При множество водни обекти, физическите промени са свързани с вариации на оттока, така че екологичният оттока може да се окаже недостатъчен и е възможно да се наложи съчетаването му с мерки за възстановяване, за да бъдат постигнати целите на РДВ.

Разумно използване на икономически инструменти и стимули

Държавите членки следва да коригират неправилното ценообразуване при водните ресурси, особено, но не единствено, в отрасъла на селското стопанство. То продължава да причинява значителни екологични и икономически щети, например неефективно използване на оскъдни водни ресурси или замърсяване, изискващо скъпо пречистване. Неадекватното ценообразуване намалява наличните водни ресурси за редица икономически дейности и по този начин пречи на възможностите за бъдещ растеж в няколко региона на ЕС. Едно адекватно и съобразено с РДВ ценообразуване, основано на измерване на потреблението и възстановяване на разходите, би довело до ефективно използване на водата, до намаляване на ненужното потребление, би поощрило избора на култури или системи на земеделие, които намаляват производствените разходи и подобряват икономическия баланс на земеделските стопанства и би позволило същевременно набирането на средства за гарантиране дългосрочната устойчивост

на инвестициите в инфраструктура и за решаване на загубите на вода поради течове⁴¹.

Координираното изпълнение означава множество ползи

За да бъдат успешни ПоМ, от съществено значение е сътрудничеството на различни равнища, което да стъпва на съществуващи структури, доказали своята ефективност. Това се отнася на първо място за районите на речните басейни, където административните или националните граници не трябва да пречат при избора на най-ефективните спрямо разходите мерки. Това важи и за изпълняващите различни законодателни актове в областта на околната среда, тъй като например ПоМ по РДВ играят съществена роля за изпълнението на някои от целите по ДН, Рамковата директива за морска стратегия или стратегията на ЕС за биологичното разнообразие и Директивата за местообитанията.

Хармонизираните срокове за изготвянето на плановете за управление съгласно РДВ и ДН са отлична възможност наличната информация относно статуса и натиска да се използва едновременно и да се разработят ПоМ, които да спомагат за постигане на статус „добро състояние“ като същевременно намаляват риска от наводнения. Тази полезна взаимодействия трябва да се използват най-пълноценно.

При избора на мерки за управление на риска по ДН държавите членки следва да вземат под внимание широка гама от дългосрочни ползи от мерките за естествено задържане на водите. Те следва да се вземат предвид и при оценката на подобрите екологични варианти, изисквани по член 4, параграф 7 от РДВ, за проектите, които предполагат физическа промяна на водните обекти.

Налице са окуражаващи признаци на напредък в прилагането на ДН. Предвид рамковия подход на директивата нейният краен успех ще зависи от амбицията на държавите членки и от добросъвестното прилагане на техните плановете за 2015 г. по начин, който позволява измерване на извършеното⁴². Следва да се подобрят методите за определяне на потенциални значителни бъдещи наводнения и количественото определяне на потенциалните бъдещи въздействия. Необходимо е в по-голяма степен да се отчитат климатичните и социално-икономическите изменения (например разрастването на градовете и земеползването със запечатване на почви), тъй като те са важни елементи в управлението на риска от наводнения.

Вторият цикъл от ПУРБ позволява също намирането на полезни взаимодействия с разработването на първата програма от мерки по Рамковата директива за морска стратегия. Тази директива и РДВ се допълват и следва да се прилагат успоредно.

Възползване от инвестиционните възможности

Държавите членки следва да се възползват от многото възможности за финансово подпомагане от ЕС при изпълнението на техните ПоМ. Сред тях се нареждат

⁴¹ Вж. документа относно добрите практики по отношение на течовете: <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

⁴² За да бъде измерен постигнатият успех, е необходимо да се разработят насоки за записване на данните за причинените от бедствия загуби в държавите членки на ЕС: <http://drr.jrc.ec.europa.eu/LossDataWorkshopOctober2014>.

плащанията за приемането на селскостопански практики, които са благоприятни за климата и околната среда по програмите за развитие на селските райони; финансирането от фондовете на политиката за сближаване за цели от областта на водите и адаптирането към изменението на климата; интегрираните проекти по LIFE; подпомагането по „Хоризонт 2020“ за иновации във водния отрасъл и за внедряването на иновационни и природосъобразни решения за справяне с предизвикателствата пред обществото в областта на водите и управлението на риска от наводнения. Комисията коментира изчерпателно споразуменията за партньорство и оперативните програми за развитие на селските райони, представени от държавите членки, за максимална резултатност на техния принос в постигането на целите на РДВ, и в по-общ план — за извличане на максимални ползи от екологичен характер, но действителното усвояване на средствата е отговорност на всяка държава членка и на отделните региони.

Аналогично, държавите членки следва да използват иновациите, разработени в рамките на европейските партньорства за иновации в областта на водите и на селскостопанската производителност и устойчивост, като ги приложат за решаване на предизвикателствата, свързани с прилагането на РДВ.

И накрая, държавите членки биха могли също да се възползват от предложените от Комисията възможности в Плана за инвестиции за Европа⁴³, особено в подкрепа на развитието на водната инфраструктура.

⁴³ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.