



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.11.2012 г.
SWD(2012) 381 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

План за опазване на водните ресурси на Европа

{COM(2012) 673 final}

{SWD(2012) 382 final}

Въведение

В продължение на няколко години ЕС разработи всеобхватна политика в областта на водите, която първоначално бе насочена предимно към въпроси, свързани със здравето, и постепенно се пренасочи към въпроси, свързани с въздействието върху околната среда на големи водоползващи сектори. От 2000 г. насам, с приемането на Рамковата директива за водите (РДВ), политиката в областта на водите промени радикално насоката си с приемането на интегриран подход към управлението на водите, въз основа на понятието „управление на речните басейни“, имащ за цел постигането на добро състояние на всички води в ЕС до 2015 г.

Оценката на въздействието (ОВ) от съобщението „План за опазване на водните ресурси на Европа“ (наричан по-долу „Планът“) обединява редица оценки, идентифицира ключовите предизвикателства за управление на водните ресурси и оценява алтернативните варианти на политиката за действие на равнището на ЕС. Настоящото резюме изтъква ключовите послания от основния доклад.

1. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Планът е включен в работната програма на Комисията за 2012 г. под номер 2012/ENV/005. Изготвянето на оценката на въздействието се базираше на широкомащабни вътрешни и външни консултации. За оценката допринесоха мненията на междуведомствена работна група и препоръките на Комитета за оценка на въздействието.

Заинтересованите страни бяха включени в процеса на оценката на въздействието на ранен етап чрез въведената обща стратегия за прилагане на Рамковата директива за водите (ОСП на РДВ), която обединява държавите членки, Комисията, присъединяващите се държави, (потенциалните) държави кандидатки и държавите от ЕИП, както и заинтересовани страни и неправителствени организации. На 24 и 25 май 2012 г. се състоя Конференция на заинтересованите страни (3-та конференция на ЕС за водите), за да се обсъди проект за различни варианти на политиката. Проведеха се две 12-седмични обществени консултации: първата — относно проверката за пригодност на политиката за водите — между 6.12.2011 г. и 27.2.2012 г., и втората — относно вариантите за политика — между 16.3.2012 г. и 8.6.2012 г.

Като цяло заинтересованите страни се обявиха в подкрепа на незаконодателни действия на ЕС за справяне с проблемите с водата. Това включва подкрепа за насоки и инструменти във връзка с водните баланси, определяне на цели и възстановяване на разходите, както и действие за подобряване на ефективността на информацията и докладването. Някои законодателни варианти също бяха подкрепени, като евентуален нов регламент относно стандартите за повторно използване на водата. Относно въвеждането на допълнителна обвързаност с условия за финансирането от ЕС, като например Общата селскостопанска политика (ОСП), имаше силно различаващи се мнения, въпреки че във всеки случай повечето респонденти подкрепиха въвеждането на допълнителна обвързаност с условия. Беше изразена силна подкрепа за използването на различни фондове на ЕС в подкрепа на мерките.

2. КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКАТА, ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА И СУБСИДИАРНОСТ

Рамковата директива за водите установява правна рамка за постигане на устойчиво управление на водите в ЕС. РДВ се прилага в рамките на шестгодишни последователни цикли. Държавите членки трябваше да предоставят своите първи планове за управление на речните басейни (ПУРБ) до края на 2009 г. и ще правят преглед на тези планове на всеки 6 години. Програмите от мерки, разработени в изпълнение на плановете, трябва да влязат в действие до края на 2012 г. Прилагането на втория цикъл на ПУРБ трябва да започне до края на 2015 г. До 2019 г. РДВ следва да се преразгледа и, ако е необходимо, да бъде преработена.

Европейските води са изправени пред няколко предизвикателства, описани в доклада относно състоянието на водите:

- Информацията, докладвана в първите ПУРБ показва, че повече от половината от повърхностните водни обекти в Европа са в по-малко от **добро екологично състояние**, и ще се нуждаят от допълнителни мерки към тези, създадени по силата на други директиви (Директивата за нитратите, Директивата за пречистването на градските отпадъчни води, Директивата относно емисиите от промишлеността), за да се постигнат целите на РДВ.
- **Недостигът на вода** се разпространява в Европа. Големи площи, особено в Южна Европа, са засегнати от недостиг на вода, като същевременно конкуриращите се потребности от нея водят до повишено търсене на континента.
- Честотата и интензивността на **наводнения и суши**, и екологичните и икономически щети, причинени от тях, изглежда са се увеличили през последните тридесет години. Това може да се дължи на изменението на климата и на други видове антропогенен натиск (напр. промени в земеползването).

Значителният натиск върху водите на ЕС се дължи на изпускане на замърсители, хидроморфологични промени и водочерпене, които се дължат основно на демографски растеж, земеползване и икономическа дейност. За да се отговори на това предизвикателство е необходимо да продължи прилагането на мерки за управление на водните ресурси за подобряване на ефективността и устойчивостта на водните ресурси, включително:

- **мерки за естествено задържане на води (МЕЗВ)** за запазването и укрепването на водоакмулацияния потенциал на почвата и екосистемите, предоставянето на съпътстващи предимства, по-специално опазването на биологичното разнообразие, предотвратяването на бедствия, приспособяването към изменението на климата и смекчаване на последиците от него;
- мерки за **водна ефективност**, които често представляват устойчив и икономически ефективен метод за справяне със ситуации на натиск върху водните ресурси тъй като те предлагат, например в сградите, значителен потенциал за енергоспестяване, свързан с икономията на вода;
- **алтернативни източници на водоснабдяване** като повторното използване на водата или обезсоляване.

В съответствие с принципа на субсидиарност, основно внимание в Плана е отделено на проблеми и инструменти на политиката, които са от значение за **управлението на водите на равнището на ЕС**, като се взема предвид и оценката, извършвана в рамките на проверката за уместност, оценката на ПУРБ и преразглеждането на сегашната политика относно недостига на вода и сушите. Установени са следните 4 проблемни категории с 12 ключови проблема.

- **Първо, налице е недостатъчно използване на икономически инструменти, за да се преодолеят пазарните неуспехи**, които пречат на прилагането на горепосочените мерки. По-специално:
 - (1) Настоящите схеми за **ценообразуване** в Европа често не успяват да съчетават целите за ефективност и справедливост и не позволяват постигане на устойчива степен на възстановяване на разходите за финансирането на мерките.
 - (2) **Измерването** на потреблението на вода е недостатъчно, въпреки факта, че това е необходимо предварително условие за прилагане на политики на стимулиращо ценообразуване.
 - (3) Не е достатъчна осведомеността на потребителите и на предприятията по въпросите, свързани с водата, която се влага в различни продукти, и липсват подходящи схеми за **етикетиране**, по-специално за стоки, които се търгуват в световен план.
- **Второ, съществува риск целите на РДВ да не бъдат постигнати поради липса на интеграция и съгласуваност с други области на политиката**, включително селското стопанство, сближаването, промишлеността и планирането на земеползването. За ОСП и политиката на сближаване е налице потенциал за по-нататъшно интегриране на политиките, които могат да възникнат в резултат на прилагането на предложената многогодишна финансова рамка на ЕС. Все пак е необходима допълнителна подкрепа за:
 - (4) интегрирането на **мерки за земеползване**,
 - (5) **водната ефективност на сградите и уредите**,
 - (6) преодоляване на **течове в инфраструктурата за доставяне на вода** и
 - (7) разпространение на повторно използване на водата чрез общи стандарти на ЕС.
- **Трето, необходимо е да се усъвършенства неефективното понастоящем управление** чрез:
 - (8) преодоляване на неефективното **планиране и управление на водите**, за да се решат проблемите с координацията, тъй като това може да засегне определянето на общи цели за водосборни райони, както и ефективното прилагане на индивидуални мерки и инструменти;
 - (9) разработване на подходящи данни и последователна методика за изчисляване на **водните баланси, екологичните потоци и цели**;

- (10) Подобряване на планирането на **управлението на риска от суши** в някои държави членки, за да могат да посрещнат предизвикателството за защита на икономиката и обществото от влиянието на сушата.
- **Четвърто**, необходимо е да се запълнят **пропуските в познанието**:
- (11) Съществуват значителни пропуски в информацията, особено по отношение на последователна методология за изчисляване на **разходите и ползите** от програмите от мерки или от липсата на действие.
- (12) Когато има налична информация, все още има проблеми с последователността, **разпространението и достъпността** на подходящо ниво в процеса на вземане на решения. Съществува и възможност за подобряване на ефективността в съществуващите изисквания по отношение на статистиката и докладването.

Тези проблеми в областта на управление на водите в целия ЕС са пречка за постигане на добро състояние и за редуциране на натиска върху водните ресурси и уязвимостта при екстремни явления. Това има отрицателно въздействие върху водната среда и като следствие от това — върху биологичното разнообразие и екосистемите. Освен това са налице и съществени социално-икономически въздействия: редица икономически сектори (производство на храни и енергия, транспорт, туризъм и услуги в областта на развлеченията) са пряко зависими от наличието на вода със специфични нива на качество и от екосистемните услуги, свързани с водите. Екстремни явления като наводненията и засушаванията също така водят до много значителни щети за икономически сектори и за населението като цяло. Въздействието често е съсредоточено в страните с по-ниски доходи и в регионите с ниски нива на развитие, по-специално в селските райони, поради по-ниска степен на прилагане на регламентите за питейната вода и пречистването на отпадните води, поради слабото правоприлагане или отсъствието на планиране на земеползването в застрашени от наводнения области, и по-труден достъп до водоспестяващи технологии и ноу-хау. Освен това достъпът до безопасна питейна вода и канализация трябва да бъде разглеждан в светлината на човешките права.

3. ЦЕЛИ

Планът представлява политически отговор на описаните по-горе предизвикателства с дългосрочната цел да се **гарантира наличието на вода с добро качество за устойчиво и справедливо използване на водните ресурси**. Това допринася за всичките 3 измерения на стратегията „Европа 2020“ (интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж). За да се постигне тази цел, е необходимо да се приложи на равнището на ЕС балансиран подход, като усилията се съсредоточат върху:

- **постигането на добро състояние** на водните обекти в ЕС по правило до 2015 г. или най-късно до 2027 г. за конкретни водни обекти, подлежащи на освобождаване съгласно РДВ,
- **намаляването на натиска върху водните ресурси**, като се взема предвид необходимостта от поддържане на екологични потоци на ниво, съвместимо с постигането на целите на РДВ,

- **намаляването на уязвимостта** по отношение на изменението на климата и екстремните явления

По отношение на натиска върху водните ресурси и уязвимостта трябва да бъдат установени конкретни цели на ниво речен басейн, които да бъдат включени в рамките на втория кръг на ПУРБ.

Идентифицирани са четири групи **конкретни цели**, които отразяват горепосочените четири категории проблеми, свързани с управлението на водите. Те са следните:

- увеличаване на **използването на икономически инструменти** за по-добро разпределение на ресурсите и интернализация на външните разходи,
- насърчаване на **интегрирането** на проблемите, свързани с водите, в секторните политики, за да се гарантира по-нататъшното използване на **мерките за естествено задържане на води**, мерките за водна ефективност на **сгради и уреди**, **повторно използване на водата** и инструменти за намаляване на **течовете** в инфраструктурата за доставяне на вода,
- постигане на **по-ефикасно управление на водите** и ефективни работни отношения между институциите, както и пълно интегриране на проблемите, свързани с качеството и количеството на водата и с хидроморфологията при управлението на водите,
- **подобряване на знанията и инструментите**, с които разполагат отговарящите за управлението на водите, което дава възможност за ефективен процес на вземане на решения и намаляване на административната тежест.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Оценяваните варианти на политика за Плана целят да се осигури „набор от инструменти“ за държавите членки, в подкрепа на изпълнението на най-релевантните мерки, и могат да бъдат групирани в 4 различни подхода:

- първи набор от варианти, основаващи се на **доброволния подход**, който включва разработването на набор от различни инструменти и насоки в подкрепа на практическото управление на водите на нивото на ЕС и на нивата на речните басейни,
- варианти, които се основават на **регулаторен подход** и целят да постигнат много от същите цели в подкрепа на практическото управление на водите, но чрез законодателни средства,
- другите варианти са свързани с пълното използване на евентуалната **обвързаност с условия** за фондовете по ОСР за периода след 2013 г. (ЕФРР, Кохезионен фонд, ЕЗФРСР) и за финансирането на стълб I от ОСП в съответствие с предложенията на Комисията относно реформата на ОСП и за многогодишната финансова рамка (МФР),
- на последно място, другите варианти имат за цел да гарантират **приоритет** за устойчиво управление на водите в разходите на фондовете по ОСР и заемите от ЕИБ. Тази възможност не води до никаква промяна в настоящата рамка на

политиката от многогодишната финансова рамка, такава каквато е предложена от Комисията, но може да се реализира само ако приоритетите, свързани с водите, са взети предвид от държавите членки при програмиране и планиране на разходите.

За горепосочените 4 категории проблеми и 12 ключови въпроса са установени 37 варианта за политика. Този предварителен списък на варианти бе предложен за консултации с обществеността и заинтересованите страни и е оценен допълнително с цел определяне на предпочитания пакет от варианти. 37-те варианта са представени по-долу, във връзка с конкретната цел, на която отговарят, и в рамките на подхода на политиката, в който се вписват.

Таблица 1: Списък от варианти, разгледани при оценката на въздействието — възможностите, отбелязани в червено и подчертани, са предпочетени

конкретна цел	Подходи			
	а) доброволен	б) регулаторен	в) обвързаност с условия	г) приоритет при финансирането
1 ценообразуване	<u>насоки за схемите за търговия</u>	не се прилага	включване в кръстосаното спазване по стълб I на ОСП	не се прилага
2 измерване	<u>използване на ГМОСС</u>	изменение на РДВ	включване в кръстосаното спазване по стълб I на ОСП	не се прилага
3 етикетирание на стоки, които се търгуват в световен план	<u>доброволно етикетирание</u>	задължително етикетирание	не се прилага	не се прилага
4 МЕЗВ	<u>ръководство в рамките на общата стратегия за прилагане</u>	изменение на РДВ	правила за прилагане при ОСП	<u>фондове по ОСП и заеми от ЕИБ</u>
5.1 Уреди/продукти, свързани с водата	<u>доброволно етикетирание</u>	<u>задължително етикетирание</u> <u>включване в работната програма за екопроектиране</u> ¹	не се прилага	не се прилага
5.2 Сгради	<u>доброволно оценяване</u>	задължително оценяване минимални изисквания директива	не се прилага	не се прилага
6 Течове	<u>насоки</u>	не се прилага	не се прилага	<u>фондове по ОСП и заеми от ЕИБ</u>
7 Повторно използване на водата	<u>ръководство в рамките на ОСП стандарт на CEN</u>	<u>регламент</u>	не се прилага	<u>фондове по ОСП и заеми от ЕИБ</u>
8 Управление	<u>партньорска проверка</u>	изменение на РДВ изменение на Директивата за CEO	не се прилага	не се прилага

¹ Включването на устройствата, които използват вода, е обсъдено в контекста на работния план на Директивата за екопроектирането за периода 2012—2014 г.

конкретна цел	Подходи			
	а) доброволен	б) регулаторен	в) обвързаност с условия	г) приоритет при финансирането
9 Определяне на целите	<u>ръководство в рамките на ОСП</u>	изменение на РДВ	не се прилага	не се прилага
10 Планиране при суши	препоръка	изменение на РДВ директива за сушиите	не се прилага	не се прилага
11 Разходи и ползи	<u>ръководство в рамките на ОСП</u>	изменение на РДВ	не се прилага	не се прилага
12 Разпространение на знания	<u>по-нататъшно развитие на ЕИСВ</u>	<u>преразглеждане на правните изисквания относно докладването и статистиката</u>	не се прилага	не се прилага

5. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРЕДПОЧИТАНИЯ ПАКЕТ ОТ ВАРИАНТИ И НЕГОВОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Оценката на вариантите може да се счита за проверка на различните подходи за всеки от 12-те установени проблеми. Въз основа на извършената оценка изглежда, че в повечето случаи най-подходящите варианти попадат в подхода, предвиждащ ръководство. Регулаторният подход се препоръчва само за 3 от въпросите (водна ефективност на уреди/свързани с водата продукти, повторно използване на водата и разпространение на знания), доколкото настоящият контекст на политиката, по-специално във връзка с прилагането на РДВ и МФР, води до отлагане на повечето варианти на политиката, свързани с регулаторния подход и обвързаността с условия, за по-късен етап. Предпочетените варианти са тези, които в таблица 1 са в червено и са подчертани.

Трябва да се подчертае, че елементите, които могат да предизвикат законодателни промени, няма да бъдат предложени заедно с Плана, но ще бъдат обект на по-нататъшен анализ и ще бъдат предложени само въз основа на оценка на въздействието, специфична за инструмента.

Предложените насоки и инструменти ще позволят да бъде проучено взаимодействието с конкретните **икономически инструменти**, както и начините за тяхното интегриране в плановете за управление на речните басейни, наводненията и сушиите. Те ще осигуряват информация в подкрепа на засиленото използване на икономически инструменти. Предложеният пакет обаче не е задължителен и по-нататъшното използване на тези инструменти не е гарантирано.

Предложеният пакет насърчава по-широкото **интегриране на водите в секторните политики** чрез насоки, по-добри инструменти за планиране и за установяване на цели, които обхващат различни аспекти на секторната интеграция. Той ще позволи проблемите, свързани с управлението на водите, да бъдат взети под внимание по-добре при избора на проекти за финансиране по ОСП и политиката на сближаване. Няма

гаранция обаче че мерките ще бъдат изпълнени, тъй като изпълнението остава доброволно.

Насоките, включени в предложения пакет, например насоките относно търговията във водния сектор и относно водните баланси/цели, както и предвижданата система за партньорски проверки биха спомогнали за постигане на **ефикасност на управлението** при планирането на водните ресурси, водещи до по-голяма прозрачност и по-ефективно вземане на решения. Така ще бъде премахната ненужната административна тежест от съществуващите изисквания за докладване съгласно правото на ЕС за водите.

Предложеният пакет включва широка гама от насоки и нови инструменти за посрещане на най-належащите нужди, пред които е изправено управлението на водите. Информацията относно водните баланси и екологичните потоци ще позволи да се преодолеят големи пропуски в **знанията** за управлението на водите. Подобрени информационни платформи и по-добро предаване на информацията на равнището на ЕС ще осигурят по-широк достъп до по-навременни и оперативно съвместими данни за постигане на по-ефективни решения за управлението на водите и разработване на политики на равнището на ЕС, на национално равнище и на равнище речни басейни. Това действие обаче е доброволно.

Предложеният пакет подобрява **ефективността на политиката на ЕС в областта на водите**, като запълва недостига в познанията, подобрява управлението и насочва изискванията за докладване към намаляването на административната тежест. Той е достатъчно гъвкав и позволява адаптирането на инструментите към ситуации, при които рентабилността е висока. Измененията, които биха могли да бъдат предложени по отношение на изискванията за докладване съгласно законодателството за водите, са начин да се преодолеят съществуващите проблеми във връзка със съгласуваността. Предложеният пакет ще повиши съгласуваността между съответните политики на ЕС (в частност ОСП, политиките за сближаване, здраве и енергоползване).

Предложеният пакет ще допринесе за решаването на проблемите на екологичното състояние на водите в ЕС, натиска върху водните ресурси и уязвимостта на екстремни явления. Моделирането, предприето в рамките на Плана, заедно с оценката на индивидуалните мерки, осигурява елементи за оценка на **икономическото, екологичното и социалното въздействие** на прилагането на равнището на ЕС на различните категории мерки, по-специално от повишената ефективност в цялата икономика чрез мерки за управление на земеползването, подобрената водна ефективност, както и осигуряването на наличието на чиста вода. Въпреки това, реалното въздействие на мерките ще стане ясно едва на нивото на всеки от 110-те речни басейни на ЕС, което е показателното ниво на анализ. Инструментите, разработени в рамките на Плана (водни баланси, хидро-икономическо моделиране, база данни на мерки), ще подкрепят държавите членки да извършат този анализ в контекста на подготовката на следващите ПУРБ и да изберат най-подходящата комбинация от мерки.

6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Прилагането и мониторингът на Плана ще разчитат на **общата стратегия за прилагане на РДВ (ОСП на РДВ)²** като платформа. Прилагането ще се извърши на два етапа, които съответстват на двата предстоящи периода на ОСП:

- В първата фаза (2013—2015 г.), тази цел ще бъде да се окаже въздействие върху **подготовката на следващите ПУРБ**, които трябва да бъдат предадени от държавите членки до края на 2015 г., както и да се засили познавателната основа и инструментите, които ще подпомогнат оценката на тези планове и преразглеждането на РДВ.
- Втората фаза (2016—2018 г.) ще бъде посветена на оценката на тези планове и на **подготовката на преразглеждането на РДВ**.

Ще бъде разработен **график по Плана** за наблюдение на изпълнението на предложенията по Плана, както и за оценка на напредъка. Той ще се обсъжда всяка година от Стратегическата координационна група за ОСП и от директори по водите.

² http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/implementation_en.htm