



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 18.7.2007  
SEC(2007) 996

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*Придружителен документ към*

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

**Посрещане на предизвикателствата, свързани с недостига на вода и сушите в  
Европейския съюз**

**Отчет за изпълнението на оценката на въздействието**

{COM(2007) 414 окончателен}  
{SEC(2007) 993}

## ОБОБЩЕНИЕ

Настоящата оценка на въздействието (ОВ) бе изготвена от службите на Комисията в подкрепа на Съобщението относно недостига на вода и сушите.

### 1. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ

- По време на Съвета по околна среда на 9 март 2006 г. някои държави-членки поискаха действия на ниво ЕС по отношение на недостига на вода и сушите. Комисията представи предварителен анализ на Съвета по околна среда на 27 юни 2006 г. и обяви намерението си да приеме Съобщение относно недостига на вода и сушите до юли 2007 г.
- При изготвянето на Съобщението изцяло бяха съблюдавани минималните стандарти за консултация. Комисията организира три срещи с всички заинтересовани страни и държавите-членки, които им позволиха да имат активен принос в процеса.
- Стъпките за по-нататъшно развитие на политиките и мерките за справяне с проблемите, свързани с недостига на вода и сушите, при всички случаи ще изискват задълбочени оценки на въздействието на някои избрани мерки.
- Следователно настоящата оценка, направена във връзка със Съобщението относно недостига на вода и сушите, ще бъде съразмерно основаваща се на предварителната информация и опит, придобити до момента.
- В началото на 2007 г. Комисията постави началото на изследване за получаване на количествена оценка на потенциала за пестене на вода в Европа. Друго изследване ще разгледа регионалните различия в потенциала за пестене на вода. Включването на сценарии, тествачи разходната ефективност на редица мерки ще даде полезна информация за по-нататъшно разглеждане до края на 2007 г.
- На 5 юни 2007 г. Комитетът по оценка на въздействието прие становище по работната версия на оценката на въздействието във връзка със съобщението. Всички препоръки за подобрения бяха напълно отразени в оценката на въздействието.

### 2. КАКВИ ПРОБЛЕМИ СЕ ОЧАКВА ДА БЪДАТ ЗАСЕГНАТИ В СЪОБЩЕНИЕТО

- Досега са идентифицирани 33 речни басейни, засегнати от недостига на вода. Те представляват обща повърхност от 460 000 км<sup>2</sup> (около 10 % от общата площ на ЕС) и се населяват от общо 82 милиона души (около 16,5 % от общото население на ЕС).
- Повечето държави-членки са съобщили за събития, свързани със суши, от 1976 г. насам. От 2000г. до 2006г. средно 15 % от общата площ на ЕС и средно 17 % от общото население на ЕС са засегнати от суши.
- Пространственото и времевото разпределение на водните ресурси в Европа са едни от основните движещи сили за недостига на вода и сушите.
- Политиките за ценообразуване на водата също обикновено не отчитат степента на чувствителност на водните ресурси на местно ниво. Принципът „заплащане от ползвателя“ не се прилага почти никога. Тези пропуски водят до лошо управление на водните ресурси, въпреки че Рамковата директива за водите (РДВ) предоставя принципите за въвеждане на ефективни икономически инструменти.

- Неподходящото планиране на използването на земята и разпределение на водата между икономическите сектори води до дисбаланси между нуждите от вода и съществуващите водни ресурси.
- Селското стопанство е основният потребител (с 64 %), следван от енергетиката (20 %), публичното доставяне на вода (12 %) и промишлеността (4%). Възможно е туризмът да окаже силен натиск върху водочерпенето, особено в Южна Европа и крайбрежните зони, където ресурсите от прясна вода са ограничени.
- Съществува огромен потенциал за пестене на вода в Европа като цяло. Тя продължава да разхищава поне 20 % от водата си поради неефективност.
- Най-общо, налице е отсъствие на последователност и понякога дори вредни въздействия върху защитата на водните ресурси, дължащи се на недостатъчното интегриране на съображения, касаещи водите в свързаните с водните ресурси секторни политики.
- Що се отнася до събитията, свързани със суши, те често се разрешават чрез подхода на управление на кризите, продиктуван от липсата на навременна подготовка за екстремни случаи.
- Състоянията на недостиг на вода, срещани на ниво речен басейн, вече имаха забележими въздействия върху икономиката, обществото и околната среда със значителни последици по отношение на разходите.
- Сушите имат незабавни и значими икономически, социални и екологични последици, които могат да продължат и след края на самата суша.
- Преките икономически последици от събития, свързани със суши през последните тридесет години се оценяват на най-малко 100 милиарда EUR.

#### ***Сценарий „без промяна на политиката“***

- Като цяло, делът на европейските речни басейни в категорията на зоните със сериозно напрежение по отношение на водните ресурси е вероятно да нарасне от 19 % към днешна дата до 34-36 % до 2070-те години.
- Въздействията на икономическото и социално развитие върху водните ресурси биха могли да са от същия мащаб както измененията в наличието на вода, дължащи се на климатичната промяна.
- Страните от Югоизточна Европа могат да се окажат през идващите десетилетия зоната с най-голямо нарастване на напрежението по отношение на водните си ресурси.
- РДВ предоставя всички необходими инструменти за постигането на наистина устойчиво управление на водите. Независимо от това, прилагането на тези инструменти (особено оценяването на водата и възстановяването на разходите) по възможно най-ефективен начин остава предизвикателство.

При равни други условия е вероятно този проблем да се развива като следва:

- Запазване на широко разпространено неподходящо планиране на използването на земята в някои от речните басейни с най-остър недостиг на вода.
- Продължаващо разхищаване на вода и значителна водна неефективност на домакинствата и много икономически сектори.

### 3. ЦЕЛИ

С предложението се преследва постигането на следните общи цели на политиката:

- Посрещане на нарастващите предизвикателства, свързани с недостига на вода и сушите в Европейския съюз
- Осигуряване на дългосрочно опазване на наличните водни ресурси
- Осигуряване на устойчива наличност на вода в Европа като цяло и насърчаване на балансирано потребление на водните ресурси.

Конкретните цели са:

- Да се подобри подготовката за нарастващите суши
- Да се смекчат всички въздействия на недостига на вода и сушите върху околната среда, икономиката и обществото
- Да се създадат условия за устойчив икономически и социален растеж в Европа като цяло в контекста на климатичната промяна и увеличаването на ситуацията на недостиг на вода и суши.

Оперативните цели включват:

- Да се идентифицират най-подходящите и финансово ефективни мерки, за да се отговори ефективно на проблемите, свързани с недостига на вода и сушите.
- Да се разгледат възможни приоритети или йерархизация на възможните решения на проблема с водата, които да дават насоки при разработването на политиките по отношение на наличността на вода на ниво речен басейн.

### 4. КАКВИ СА ОСНОВНИТЕ НАЛИЧНИ ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ?

Освен сценария „без промяна на политиката“ са идентифицирани три възможни варианта.

- Вариант А: „Само водоснабдяване“

Разглежданите мерки при този вариант са

- Насърчаване на развитието на ново водоснабдяване на базата на съществуващото законодателство на ЕС
- Поддържане на широкомащабно развитие на ново водоснабдяване като се дава приоритет на разпределянето на средствата на ЕС и националните такива.

- Вариант Б: „Само политики за оценка на водата“

Разглежданите мерки при този вариант покриват:

- Ефективно оценяване на водата
- Възстановяване на разходите

- Вариант В: Интегриран подход

Разглежданите мерки при този вариант включват:

- Предотвратяване на сушиите
- Подкрепа за ефективното разпределение на водите и устойчивото планиране на използването на земята
- Насърчаване на ефективните водни технологии и практики
- Насърчаване на появата на култура за пестене на вода в Европа
- За ново водоснабдяване

## **5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА**

### **5.1. Вариант А: „Само водоснабдяване“**

#### **Въздействия върху околната среда**

- Резервоарите имат важна роля при публичното доставяне на вода, напояването и промишленото използване. Въпреки това, изграждането на бентове и трансферите на води могат да имат сериозни последици за функционирането на екосистемите с прясна вода в даден речен басейн и негативно отражение върху екологичното състояние на водните обекти.
- Имайки предвид настоящата несигурност относно влиянието върху околната среда на всички алтернативни решения като обезсоляването, включително и по отношение на използваната енергия, и в този ред на мисли тяхната съвместимост с Енергийната политика за Европа, необходимо е да се направи по-нататъшна оценка на риска, преди Комисията да приеме каквато и да е окончателна позиция.

#### **Икономически последици**

- На пръв поглед краткосрочните последици за икономиката се очаква да са положителни. Всяко ново водоснабдяване може да поддържа развитието на дейности в зоната, заобикаляща новата инфраструктура.
- Все пак бентовете и трансферите на води са свързани с редица недостатъци, очертани ясно от Световната комисия по бентовете. Редица съществуващи проекти показват други недостатъци по отношение на алтернативните решения.
- Ограничен брой възможности за ново и значително водоснабдяване се предвиждат в Европа като се изключи това чрез увеличаване на напрежението при използването на вече чувствителни водни ресурси и потреблението на оставащите ресурси до пълното им изчерпване. Ще бъде необходимо да се идентифицират нови възможности извън рамките на Европа в съседни държави, които все още ще имат достатъчно налични водни ресурси, като например Русия.
- Един очакван резултат е, че някои икономически сектори могат да решат поради ниските печалби, реализирани от дейността им, частично или напълно да прехвърлят дейността си, за да намерят по-ниски цени на водата извън Европа.

## Социални последици

- Преките краткосрочни последици за обществото се очаква да са положителни, ако една от целите на новата инфраструктура е да се осигури публично доставяне на водата. Новите икономически дейности могат да развият и поддържат създаването на нови работни места.

Въпреки това, ползите могат да са ограничени, ако развитието на ново водоснабдяване е свързано с прехвърляне на разходи от някои икономически сектори на домакинствата или при трансфери на водни ресурси, когато те пораждат социални и политически конфликти между донорски и получаващи басейни.

## 5.2. Вариант Б: „Само политики за оценка на водата“

- Последиците от политиките за ценообразуване на водата се различават в зависимост от социално-икономическия контекст и природните условия.
- Политиките за ценообразуване на водата обикновено не са достатъчни сами по себе си за пълното справяне с недостига на вода и сушите, но те могат да се окажат ефективни, ако се комбинират с допълнителни варианти.

## Последици за околната среда

- Що се отнася до селското стопанство, прилагането на ценообразуване на водата води до промени в използването на земята и до употреби с по-висока стойност. Текущите цени обаче често са доста под зоната, в която пестенето на вода е значимо финансово съображение за земеделския производител.
- Наличните данни показват също, че домашното потребление на вода намалява, когато се въведе отчитане. Въпреки това е възможно да се определи известен праг, под който нарастването на цената не влияе върху нивото на потребление.
- Съществуват данни за наличие на еластичност на търсенето на промишлени води. Обхватът на възможните варианти изглежда играе основна роля.

## Икономически последици

- Прилагането на политики за оценка на водата, покриващи както екологичните разходи, така и разходите породени от недостиг могат да предизвикат ефективно разпределение на ресурсите, водещо до увеличаване на общественото благосъстояние. Казуси относно влиянието върху макроикономиката на устойчивото земеделие в редица държави-членки показват, че широкомащабното преобразуване на обработваемата земя към устойчиво земеделие чрез интернализирани политики носи икономически ползи.

## Социални последици

- Член 9 от РДВ поставя условията за възстановяване на разходите за услугите, свързани с вода. В нея се уточнява, *inter alia*, че държавите-членки трябва да обръщат внимание на социалните, екологични и икономически последици от възстановяването. Следователно на държавите-членки трябва да се позволи да коригират политиките си за ценообразуване на водата на базата на социални съображения.

### 5.3. Вариант В: „Интегриран“ подход

#### Потенциал за пестене на вода и водна ефективност

- Оценката на потенциала за пестене на вода в Европа, получен вследствие на прилагането на подходящи мерки, показва, че поне 20 % от водата може да бъде спестена.
- Намалването на търсенето на вода е възможно без да се засягат текущите икономически дейности и може да доведе до икономически, обществени и екологични ползи.
- Разхищението на вода може да се счита за допълнителен разход (наред с разходите по експлоатация, доставка и обработка) и потенциалът за пестене на средства е огромен.
- Много често управлението на търсенето на вода изглежда много по-икономически изгодно, отколкото увеличаване на доставянето на вода. Малкото налични изследвания, в които се правят такива сравнения показват различия между 1 и 3 или дори между 1 и 10 между разходи на един кубичен метър за „спестена“ и „доставена“ вода.

#### Икономически последици

От съществено значение е да се отбележи, че прилагането на някои конкретни мерки ще изисква определянето на подходящи придружителни мерки, които да вземат под внимание специфични регионални, секторни и социални фактори. Такива мерки ще изискват по-нататъшна оценка.

- Секторните политики предоставят възможности за справяне с проблемите, свързани с недостига на вода и сушите. Въпреки това, налице е потенциал за по-нататъшни корекции с цел подобряване на ефективността на тези политики при разглеждане на въпросите, свързани с количеството на водата.
- Последователните реформи на ОСП и особено на подкрепата за селскостопанското развитие допринесоха за подобряване на положението. Въпреки това прекомерното водочерпене остава проблем също и поради това, че някои държави-членки все още не са възприели изцяло пълното разделяне на селскостопанското производство от помощите за производителите. По-нататъшното уточняване на ОСП и „проверката на състоянието“ ѝ през 2008 г. биха могли да предоставят възможности, за да се разгледа как в още по-голяма степен да се интегрират в съответните инструменти на ОСП въпроси, свързани с количеството на водата. В този контекст би могло например да се разгледа до каква степен ОСП и „проверката на състоянието“ през 2008 г. биха могли да насърчат по-цялостна употреба на пълното разделяне на производството от помощите за селскостопанските производители и увеличаването на помощта за управление на водите в рамките на програмите за селскостопанско развитие.
- Осигуряването на по-добро покритие на зоните, засегнати от проблеми, свързани с количеството на вода при бъдещи преразглеждания на структурните фондове също е важно. **Разширяване на бюджетите и идентифицирането на възможни синергии между политиките не би породило каквито и да е алтернативни разходи за други европейски политики по околната среда.**

- Що се отнася до последиците от преференциите на национално ниво, оценката на използваните инструменти за енергийния сектор дава интересна информация за вероятната ефективност на тяхното прилагане във водния сектор.
- Ясно е, че насърчаването на развитието на водно-ефективни технологии и продукти стимулира пазара и увеличава конкурентноспособността на европейските индустрии, както е в случая с енергийния сектор.

#### Социални последици

- Политиките за пестене на вода имат положителен социален ефект особено за устойчивото създаване на работни места в публичната сфера.

#### Последици за околната среда

- Спестената вода няма да бъде разхитена и няма да допринесе за директни емисии във водни органи. Най-общо, намаляването на водочерпенето от естествената околна среда ще доведе до по-добро състояние на водните обекти и запазване на екосистемата.

Съществува необходимост от фокусиране върху варианти, които помагат за значителното подобряване на всички практики при управлението на търсенето на вода. Предвид общия потенциал за пестене на вода и водна ефективност в Европа като цяло, въпросът може да се сведе до необходимостта от въвеждане на ясна йерархизация на възможните решения на проблема с водата, които да насочват при правенето на политиките. Създаването на нова инфраструктура за доставяне на вода би трябвало да се разглежда като вариант, когато всички други възможности, включително политиката за ефективно оценяване на водата и разходоспестяващите алтернативи са били изчерпани.

### 6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

	Вариант А: „Само водоснабдяване“		Вариант Б: „Само политики за ценообразуване на водата“	Вариант В: Интегриран подход	
	краткосрочни	дългосрочни		краткосрочни	дългосрочни
Икономически последици	++	-	+	++	+++
Социални последици	+	-	+/-	+/-	+
Последици за околната среда	-	-	+	++	+++



- Горепосочената таблица обобщава икономическите, социалните и екологичните последици от различните варианти, разгледани в предишната част.
- Вариант А може да доведе до интересни ползи за икономиката и обществото в краткосрочен план, докато последиците за околната среда се очаква да са отрицателни. Оценката на въздействието в дългосрочен план разкрива отрицателно съотношение разходи-ползи за икономиката, обществото и околната среда.
- Вариант Б се очаква да има положителни последици за икономиката и околната среда, когато се въведат ефективни политики за оценяване на водата и възстановяване на разходите за услугите, свързани с водата, на нейните потребители. Социалните последици могат да зависят от разглежданото ниво на оценяване на водата и могат да се окажат негативни за някои икономически сектори или обществени прослойки от населението.
- Вариант В ще доведе до резултати постепенно. Последиците за икономиката се очаква да бъдат положителни в началото и да нараснат в дългосрочен план. Социалните последици също се очаква да бъдат положителни с течение на времето. Този вариант се очаква да доведе до значителни и нарастващи положителни въздействия върху околната среда. В сравнение с другите варианти той създава най-големите ползи за околната среда.

Въз основа на тази оценка Вариант В изглежда най-обещаващ. Той осигурява най-доброто съотношение разходи-ползи в дългосрочен план.

- Стъпките за по-нататъшно развитие на политиките и мерките за справяне с проблемите, свързани с недостига на вода и сушите при всички случаи ще изискват допълнителни задълбочени оценки на въздействието. Следващите стъпки ще включват по-задълбочено разглеждане на събраните данни и количествена оценка на избрани мерки от широката гама варианти, предложени в съобщението.
- Също така ясно е, че прилагането на някои конкретни мерки ще изисква дефинирането на подходящи придружителни мерки, които да вземат под внимание специфични регионални, секторни и социални особености. Такива мерки ще изискват по-нататъшна оценка.

## 7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Предизвикателствата, свързани с недостига на вода и сушите, е необходимо да се разглеждат както като значим екологичен проблем, така и като предпоставка за устойчив икономически растеж в Европа.

Комисията ще направи преглед на напредъка към поставените ориентири и ще докладва за тях на Съвета и Европейския парламент. Докладът ще бъде представен в контекста на Форума на заинтересованите страни, който ще се състои през 2008 г.

Комисията ще разгледа последващи инициативи и действия в светлината на дискусиите по настоящето съобщение в Съвета на министрите и Европейския парламент.