ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 26.2.2019 г.
COM(2019) 95 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Рамковата директива за водите (Директива 2000/60/ЕО) и Директивата за наводненията (Директива 2007/60/ЕО)
Втори планове за управление на речни басейни
Първи планове за управление на риска от наводнения

{SWD(2019) 30 final} - {SWD(2019) 31 final} - {SWD(2019) 32 final} -
{SWD(2019) 33 final} - {SWD(2019) 34 final} - {SWD(2019) 35 final} -
{SWD(2019) 36 final} - {SWD(2019) 37 final} - {SWD(2019) 38 final} -
{SWD(2019) 39 final} - {SWD(2019) 40 final} - {SWD(2019) 41 final} -
{SWD(2019) 42 final} - {SWD(2019) 43 final} - {SWD(2019) 44 final} -
{SWD(2019) 45 final} - {SWD(2019) 46 final} - {SWD(2019) 47 final} -
{SWD(2019) 48 final} - {SWD(2019) 49 final} - {SWD(2019) 50 final} -
{SWD(2019) 51 final} - {SWD(2019) 52 final} - {SWD(2019) 53 final} -
{SWD(2019) 54 final} - {SWD(2019) 55 final} - {SWD(2019) 56 final} -
{SWD(2019) 57 final} - {SWD(2019) 58 final} - {SWD(2019) 59 final} -
{SWD(2019) 60 final} - {SWD(2019) 61 final} - {SWD(2019) 62 final} -
{SWD(2019) 63 final} - {SWD(2019) 64 final} - {SWD(2019) 65 final} -
{SWD(2019) 66 final} - {SWD(2019) 67 final} - {SWD(2019) 68 final} -
{SWD(2019) 69 final} - {SWD(2019) 70 final} - {SWD(2019) 71 final} -
{SWD(2019) 72 final} - {SWD(2019) 73 final} - {SWD(2019) 74 final} -
{SWD(2019) 75 final} - {SWD(2019) 76 final} - {SWD(2019) 77 final} -
{SWD(2019) 78 final} - {SWD(2019) 79 final} - {SWD(2019) 80 final} -
{SWD(2019) 81 final} - {SWD(2019) 82 final} - {SWD(2019) 83 final} -
{SWD(2019) 84 final}

1. Въведение

Водата е крайно необходима за живота и съответно за обществото и икономиката ни. Устойчивото управление на водите ще изиграе важна роля за възможността на човечеството да се приспособи към своята изменена среда, а освен това ще помогне да се избегне повишаване на глобалната температура с повече от 1,5° по Целзий[1]. Повече от всякога за управлението на този важен ресурс е необходим наистина интегриран подход, с който да се отчитат екологичните, социалните, икономическите и здравните измерения.

В настоящия 5-ти доклад за прилагането е представено състоянието на прилагането на Рамковата директива за водите[2] (РДВ) и Директивата за наводненията[3] (ДН) въз основа на извършената от Комисията оценка на вторите планове за управление на речните басейни (ПУРБ) и първите планове за управление на риска от наводнения (ПУРН), изготвени и представени от държавите членки за периода 2015—2021 г. Настоящият доклад се изисква съответно съгласно член 18 от РДВ и член 16 от ДН; той е изготвен така също в изпълнение на член 11 от Директивата за подземните води.

С въведената през 2000 г. РДВ се гарантира пълното интегриране на икономическите и екологичните аспекти в управлението на качеството и количеството на водите. С нея основно се цели до 2015 г. да се постигне добро състояние за повече от 111 000 повърхностни водни обекта (напр. реки, езера, крайбрежни води) и за над 13 000 подземни водни обекта на територията на ЕС. По РДВ обаче се допускат удължавания на крайния срок 2015 г., при условие че са ограничени най-много до два допълнителни цикъла на докладване (т.е. настоящия период 2015—2021 г. и следващия 2021—2027 г.), освен ако естествените условия[4] не позволяват постигането на целите на РДВ в рамките на определените срокове. Постигането на „добро състояние“ означава обезпечаването на добро екологично и химично състояние за повърхностните води и добро количествено и химично състояние за подземните води — основните източници на водочерпене на питейна вода.

ДН, която е въведена седем години по-късно като една от реакциите на големите наводнения по река Дунав и река Елба през лятото на 2002 г., установява рамка за намаляване на рисковете от щети от наводнения в ЕС. Днес тази цел е по-важна от всякога с оглед на зачестилите наводнения в цяла Европа. Тъй като изменението на климата се засилва, а градските зони се разширяват[5], неопределеността, свързана с управлението на риска от наводнения, изисква постоянен мониторинг и приспособяване на практиките, за да се гарантира, че щетите са възможно най-малки. Настоящият доклад е съсредоточен върху постигнатия до момента напредък въз основа на първите ПУРН.

[1] Вж. доклада „Глобално затопляне с 1,5° C“, приет на 48-та сесия на Междуправителствения комитет по изменение на климата (IPCC) (6 октомври 2018 г.), относно очакваните последици и въздействия от сценариите за затопляне с 1,5° C и с 2° C.

[2] Директива 2000/60/ЕО; допълнена с Директива 2006/118/ЕО за подземните води и Директива 2008/105/ЕО за стандартите за качество на околната среда.

[3] Директива 2007/60/ЕО.

[4] Напр. бавно възстановяване на екосистемите след прилагане на мерки за възстановяване на реките или ниски нива на намаляване в концентрациите на нитрати в подземните води.

[5] Напр. чрез социално-икономически промени като застрояване на заливни тераси.

Настоящият доклад се придружава от поредица от работни документи на службите на Комисията, представящи както прегледи на ниво ЕС, така и оценки на отделни държави членки и обобщени резултати от международното сътрудничество.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРИЕМАНЕТО И ДОКЛАДВАНЕТО

Всички държави членки са одобрили своите ПУРБ и ПУРН, с изключение на ПУРН за Канарските острови (Испания)[6].

Въпреки че се отчита подобрение спрямо предишния цикъл на докладване, много държави членки са приели своите планове със закъснение (след 22 декември 2015 г.) или са се забавили с докладването чрез базата данни на Европейската информационна система за водите (WISE) (приключване на докладването до 22 март 2016 г.)[7]. Някои от закъсненията бяха с две години или повече. Комисията внесе съдебни искове срещу всички държави членки, които не са изпълнили своите правни задължения за докладване.

3. ОЦЕНКА НА ВТОРИТЕ ПУРБ И НА ПЪРВИТЕ ПУРН

Информацията, която се съдържа в ПУРБ и ПУРН, беше качена в общото цифрово хранилище — WISE, управлявано от Европейската агенция за околна среда (ЕАОС). Комисията използва WISE като база за своята оценка, заедно с информация, получена директно от националните и международните ПУРБ и ПУРН.

Ирландия, Гърция и испанските Канарски острови не докладваха своевременно чрез WISE нито своите ПУРБ, нито ПУРН, за да могат да бъдат оценени, а Литва и Обединеното кралство — за Гибралтар, не направиха това за своите ПУРБ. Поради това настоящият доклад не обхваща тези държави или региони.

Комисията взе предвид резултатите от Конференцията за водите, проведена на 20—21 септември 2018 г. във Виена, която даде възможност на различни заинтересовани страни и държави членки да предоставят сведения за доклада.

Комисията взе предвид също така мненията на Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз по предходните доклади за прилагането. През 2015 г. Парламентът прие резолюция във връзка с водите, в която се подчертава, наред с други проблеми, важността на управлението на качеството и количеството на водите, необходимостта от пълно прилагане на законодателството на ЕС в областта на водите и засиленото му интегриране в други политики на ЕС. С тази резолюция държавите членки бяха приканени да изготвят и прилагат своите ПУРБ и да предоставят съответната информация на разположение онлайн. Откроени бяха също така синергиите между ПУРБ и ПУРН. Между 2007 г. и 2016 г. Съветът издаде неколкократно заключения в тази област.[8] Подчертана беше по-специално необходимостта от цялостно прилагане на

[6] Испания уведоми Комисията, че ПУРБ за La Gomera е бил приет на 17 септември 2018 г., за Tenerife и La Palma — на 26 ноември 2018 г., за Fuerteventura, Lanzarote и El Hierro — на 26 декември 2018 г., а за Gran Canaria на 21 януари 2019 г.

[7] Форматът за електронното докладване, както и насоките за докладване бяха разработени съвместно от държавите членки, заинтересованите страни и Комисията в рамките на съвместен процес, наречен „Обща стратегия за изпълнение“ (CIS).

[8] Относно недостига на вода и сушите от 30 октомври 2007 г.; относно недостига на вода, сушите и приспособяването към изменението на климата от 11 юни 2010 г.; относно интегрираното управление на наводненията в рамките на ЕС от 12 май 2011 г.; относно опазването на водните ресурси и

достиженията на правото на ЕС в областта на водите за предпазването на водите от влошаване и постепенно постигане на добро състояние, а Комисията и държавите членки бяха призовани да работят съвместно за по-доброто интегриране на тези усилия в други съответни политики. Що се отнася по-специално до наводненията, Съветът обърна внимание на използването на екологосъобразна инфраструктура и мерките за естествено задържане на водите като средства за намаляване на рисковете от наводнения. Комисията подкрепя всички тези препоръки и се ангажира да предприеме съответни действия.

4. РДВ — КОНСТАТАЦИИ ОТ ВТОРИТЕ ПУРБ

В Доклада на ЕАОС относно състоянието на водите, издаден през юли 2018 г.[9], е предоставена подробна информация за състоянието на водните обекти в Европа, която се базира на докладите на държавите членки, изготвени по РДВ.

От него е видно, че 74 % от подземните водни обекти вече са постигнали добро химично състояние, а 89 % от тях са постигнали добро количествено състояние.

Ситуацията при повърхностните води не е толкова окуражаваща: само 38 % от тях са в добро химично състояние и едва 40 % — в добро екологично състояние или с добър екологичен потенциал[10]. Малко на брой отделни замърсители, най-често срещаният от които е живак[11], оказват огромно въздействие върху състоянието. Предприемат се действия както на ниво ЕС, така и на международно ниво, за да се намалят емисиите на живак и други замърсители, които са довели до подобрения в нивата на някои отделни вещества.

В сравнение с цикъла 2009—2015 г. се е подобрило състоянието само на ограничен брой водни обекти. Това може да се дължи на закъсняло определяне на товарите, по-дълъг период, необходим за проектирането на ефективни мерки на политиката, бавно въвеждане на мерки, времето за реакция на природата, преди мерките да проявяват своя ефект, но също така на завишените стандарти за качество и подобренията в мониторинга и докладването, поради които за водни обекти, преди това класифицирани като такива с „неизвестно“ състояние, сега се установява, че в действителност са в „незадоволително“ състояние.

Като цяло за прилагането на РДВ са били положени значителни усилия. Подобреното прилагане на други тясно свързани законодателни актове на ЕС също е оказало положително въздействие. Това се отнася по-специално до директивите за пречистването на градските отпадъчни води, за нитратите и относно емисиите от промишлеността, както и законодателството на ЕС в областта на химикалите.

интегрираното устойчиво управление на водите в ЕС и извън него от 21 юни 2011 г.; относно Плана за опазване на водните ресурси на Европа от 17 декември 2012 г.; относно дипломацията на ЕС по въпросите на водните ресурси от 22 юли 2013 г.; както и относно устойчивото управление на водите от 17 октомври 2016 г.

[9] https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water.

[10] Добър екологичен потенциал означава целта, която трябва да бъде постигната от силно модифициран или изкуствен воден обект.

[11] Други повсеместни, устойчиви, биоакумулиращи и токсични вещества, които водят до невъзможност за постигането на добро химично състояние, са полибромдифенилите (pBDE), трибутилтин и някои полициклични ароматни въглеводороди (бензо(a)пирен, бензо(g,h,i)перилен, индено(1,2,3-cd)пирен, бензо(b)флуорантен и бензо(k)флуорантен).

В доклада на ЕАОС е направено заключението, че европейските води все още са изложени на значителен товар от замърсяване, причинено както от дифузни (напр. селско стопанство, транспортна инфраструктура), така и от точкови източници (напр. промишлеността или производството на енергия), прекомерно водочерпене и хидроморфологични промени, произтичащи от най-различни човешки дейности.

4.1 Оценка на национално или поднационално ниво

Подходящото **управление** на ниво речен басейн е основно предварително условие за постигането на целите на РДВ. Към момента всички държави членки са определили компетентни органи, често няколко вида, и подчертават важността на координацията между тях. Използвани са различни методи за консултиране със заинтересованите страни. Вече са сформирани множество постоянни консултативни органи. Според предоставените данни консултациите със заинтересовани страни са довели до промени в проектите на ПУРБ; не винаги обаче е ясно как приносът се е отразил върху приетия ПУРБ.

За всеки **район на речен басейн (РРБ)** държавите членки трябва да представят анализ на неговите характеристики, придружен от преглед на въздействието на човешката дейност и икономически анализ на водополването. Това **„характеризиране“** трябва да се актуализира на всеки шест години. Трябва да бъдат посочени също така границите и местоположението на всеки воден обект. За всеки цикъл това „определяне на границите“ трябва да се проверява и актуализира, а промените в товарите и въздействията върху състоянието на водите трябва да се сигнализират. Определените граници са се променили в 4 от всеки 10 случая, често без ясно обяснение. Описанията на важните товари обикновено са по-ясни, благодарение на по-добре определените критерии. Въпреки това все още има нужда от подобрения, тъй като за голяма част от водните обекти са докладвани неизвестни влияния с антропогенен произход или товари от неизвестни причинители (особено хидроморфологични товари).

Във връзка с установяването на случаите кога, според изискванията на РДВ, даден силно модифициран воден обект или изкуствен воден обект е постигнал **добър екологичен потенциал** бяха постигнати някои методически подобрения, позволяващи по-лесно проследяване на напредъка и съпоставимост на данните.

Мониторингът и оценката на екологичното и химичното състояние на повърхностните водни обекти показват разнородна картина от гледна точка на измервани параметри и съпоставимост на резултатите. В целия ЕС се наблюдават големи различия при мониторинга на приоритетните вещества[12] както от гледна точка на наблюдавания процент на водните обекти, така и на броя на веществата. Повечето държави членки са извършвали мониторинг на всички приоритетни вещества, за които е установено, че се заустват в техните РРБ. Всички държави членки представиха инвентаризация на емисиите, заустванията и изпусканията на такива опасни вещества, но само малка част от тях са пълни.

[12] Вещества, които представляват значителен риск за или чрез водната среда, изброени в Директивата за стандартите за качество на околната среда.

Поради факта, че до началото на 2018 г. не е имало официална обща система за интеркалибрация за много типове водоеми[13], през този втори цикъл на докладване съпоставянето между водни обекти все още е много трудно.

Въпреки това е било възможно да се определи състоянието на почти всички водни обекти, вследствие на което до голяма степен е намаляла предишната неопределеност. Остават обаче важни пропуски в мониторинга на екологичното състояние.

Като цяло мониторингът на качествените елементи във всяка категория води в най-добрия случай е разпокъсан, като прекомерно се разчита на групирането на няколко различни водни обекта и на експертни преценки, а не на по-задълбочена оценка на всеки съответен воден обект според специфичните параметри на РДВ. Необходими са допълнителни усилия, за може съответните мрежи за мониторинг да постигнат достатъчно пространствено покритие и надеждност на оценките.

Мониторингът и оценката на количественото и химичното състояние на подземните водни обекти са се подобрили, въпреки че голяма част от тях все още нямат подходящи пунктове за мониторинг. В тази връзка РДВ е допълнена с Директивата за подпочвените води; в която по-специално е посочен списък на съответните замърсители, прагови стойности и тенденции за оценяване на химичното състояние. Двете директиви се прилагат във взаимодействие и с други законодателни актове на ЕС, като например директивите за питейната вода (ДПВ) и за нитратите. Мониторингът на химичното състояние все още не отговаря на стандартите, като за голям брой подземни водни обекти все още не се извършва мониторинг или се извършва само за ограничена част от основните параметри.

Изключенията, предвидени в член 4 от РДВ[14], понастоящем обхващат около половината от водните обекти в Европа. Това се отнася главно до естествените водни обекти, но все повече и за силно модифицираните и изкуствените водни обекти, наред с новите физически модификации. Въпреки че обосноваването на такива изключения като цяло се е подобрило, продължаващата им широка употреба е знак за значителните усилия, които все още са необходими за постигането на добро състояние или добър потенциал до 2027 г. Въпреки това и в съответствие с изискванията на същия член докладваните данни предполагат, че държавите членки трябва по-добре да осигуряват прилаганите изключения за един воден обект да не изключват постоянно или да не са в противоречие с постигането на екологичните цели за други водни обекти (член 4, параграф 8) и да гарантират поне такова ниво на опазване, каквото е осигурено от другото законодателство на ЕС в областта на околната среда (член 4, параграф 9).

[13] Решение (ЕС) 2018/229 на Комисията от 12 февруари 2018 г.

[14] С член 4, параграф 4 се допуска удължаване на крайния срок за постигането на добро състояние или добър потенциал след 2015 г. (както е определено в член 4, параграф 1). С член 4, параграф 5 се допуска постигане на по-малко строги цели. С член 4, параграф 6 се допуска временно влошаване на състоянието на водните обекти. С член 4, параграф 7 се определят условията, при които влошаване на състоянието или непостигане на целите на РДВ може да се допуснат за нови модификации на физическите характеристики на повърхностните водни обекти, промени в нивото на подземни води или влошаване от отлично към добро състояние в резултат от нови устойчиви човешки дейности по развитието.

Според РДВ от държавите членки се изисква да определят **програма от мерки (ПоМ)** [15] за своевременното постигане на добро състояние. Що се отнася до водните обекти, които са засегнати от **водочерпене**, обикновено ключовите мерки са били определени, но степента на тяхното прилагане е различна в отделните части на Европа и поради това товарите намаляват съвсем бавно. Фактът, че повечето държави членки са изключили водочерпенето на малки количества от контролния режим или задълженията за регистрация, е потенциално проблематичен. Липсата на контрол и регистрация може да бъде повод за загриженост, особено в държави членки, които вече имат проблеми с недостига на вода, и за водни обекти, които са изправени пред количествени проблеми.

Въздействията от **селското стопанство** са сред най-важните товари, които се определят от държавите членки в повечето РРБ като пораждащи потенциален риск от влошаване или непостигане на екологичните цели както под формата на прекомерно водочерпене, така и на дифузно замърсяване. Обикновено основните мерки[16] са налице. В половината от случаите не се прави предварителна оценка доколко предприетите мерки ще бъдат достатъчни за постигане на добро състояние. Много ще зависи така също от ефекта от доброволните мерки, често в контекста на Общата селскостопанска политика (ОСП). С цел да се повиши равнището на амбиция по отношение на околната среда, в предложенията на Комисията за новата ОСП се определят задължителни изисквания[17] за земеделските стопани. Освен това стратегията за интервенции, определена от държавите членки в техния стратегически план за ОСП, следва да отчита потребностите, които са идентифицирани в ПУРБ, и да допринася за постигането на целите на РДВ. Ако е необходимо, държавите членки ще трябва да предложат допълнително подпомагане за по-нататъшни интервенции за опазване на водите чрез различни доброволни схеми[18].

Като цяло са въведени също така основни мерки за справяне с товарите от **сектори, различни от селското стопанство**, като например промишленост и производство на енергия. В повечето случаи това са специфични мерки за справяне със замърсителите, които предизвикват влошаване на химичното или екологичното състояние, като например мерки за намаляване или спиране на изливането на някои замърсители във водите. Необходим е обаче по-голям напредък.

---

[15] Следващите междинни доклади за прилагането на планираните ПоМ следва да бъдат представени на Комисията до 22 декември 2018 г.

[16] В рамките на всеки РРБ следва да бъде създадена ПоМ, насочена към преодоляването на установените сериозни проблеми и позволяваща постигането на целите по член 4. Като минимум ПоМ следва да включва „основни мерки“, а ако е необходимо за постигането на целите, също и „допълнителни мерки“.

[17] По-специално ново задължително изискване № 1 във връзка с Директива 2000/60/ЕО: член 11, параграф 3, буква д) и член 11, параграф 3, буква з), що се отнася до задължителните изисквания за контрол на дифузните източници на замърсяване с фосфати, ЗИУ 2 относно задълженията по Директивата за нитратите, ДЗЕС 2 относно подходящото опазване на влажните зони и торфищата, ДЗЕС 4 относно буферните ивици, ДЗЕС 5 относно инструмента за устойчивост на земеделските стопанства за хранителните вещества, както и ДЗЕС 7 за недопускането на гола почва през най-чувствителния период.
ДЗЕС: добро земеделско и екологично състояние https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_en.

[18] Държавите членки ще трябва да предлагат подпомагане за доброволни екосхеми, за да могат земеделските стопани да прилагат селскостопански практики, които са благоприятни за околната среда и климата, по линия на първия стълб на ОСП. Освен това подпомагането на доброволни агроекологични ангажименти ще продължи да бъде задължително по втория стълб.

Що се отнася до съществуващите физични модификации на водните обекти, повечето държави членки са докладвали за мерки (рибни проходи, премахване на конструкции и т.н.), с които се цели намаляване на отрицателните въздействия на съществени **хидроморфологични товари** върху околната среда. Налице е също така по-ясна връзка между мерките, товарите и водоползването или икономическите сектори. Минималните екологични потоци трябва да бъдат по-добре дефинирани и изпълнявани, а непрекъснатостта на реката трябва да бъде гарантирана, както и подходящо управление на седиментите.

Много държави членки са преработили своите политики за **ценообразуване на водата**, като са изпълнили предварителното условие за водите според Регламента за общоприложимите разпоредби за европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Предприемат се стъпки за определяне на водните услуги, изчисляване на финансовите разходи, измерване, извършване на **икономически анализ** и оценяване на екологичните и ресурсните разходи, когато се изчислява възвръщаемостта на разходите за водни услуги. Все още обаче има важни пропуски, за да се превърнат тези подобрени елементи на икономическия анализ в конкретни мерки и в постигане на по-хармонизирани подходи за изчисляване и интегриране на екологичните и ресурсните разходи. Увеличаването на инвестициите е фактор от съществено значение за постигането на целите на РДВ. Допълнителното заздравяване на икономическата основа на програмите от мерки в голяма степен би улеснило решенията и инвестициите във връзка с водите.

Не е постигнат голям напредък по отношение на **защитените територии за питейна вода** и на **природните защитени зони**. В оценката на Директивата за питейната вода (ДПВ) от 1998 г. беше направен анализ на нейната съгласуваност с РДВ и беше установено липсващо звено по отношение на опазването на ресурсите от питейна вода. Поради това в предложението от 2018 г. за преработване на ДПВ се въвежда подход, основаващ се на оценка на риска от водочерпенето до водопроводния кран, като в същото време се насърчава по-добрата комуникация между органите на държавите членки и водоснабдителните предприятия, за да се осигури пълен цикъл на управление. С предложението се цели да се подобри съгласуваността между двете директиви и да се гарантира прилагането на принципа „замърсителят плаща“ и на принципа на превантивните мерки.

За голяма част от защитените територии липсва информация, например за състоянието и товарите, а цели не са определени. Докладването относно мониторинга, който е специално насочен към защитените територии, включително за черупчести мекотели, е силно ограничено, а понякога изобщо такова липсва.

В около половината държави членки **сушите** са считани за важна характеристика за управлението на водите. Една от ключовите мерки за намаляване на въздействията от сушите е Планът за управление на риска от засушаване, но такъв не е приет във всички съответни РРБ.

За третите ПУРБ държавите членки следва:

- да продължат да подобряват ангажираността на заинтересованите страни за активно участие в процеса на планиране и включването на техния принос в ПУРБ;

- ясно да идентифицират пропуските при постигането на добро състояние за отделните товари и водни обекти и да проектират, финансират и прилагат целеви ПоМ за преодоляването на тези пропуски;

- да ограничат прибягването до изключения, за да се осигури своевременното постигане на целите на РДВ и да се повиши прозрачността на използваните обосновки;
- да гарантират надлежното изпълнение на член 9 относно възвръщаемостта на разходите, включително изчисляването и интернализацията на екологичните и ресурсните разходи за всички дейности с голямо въздействие върху водните обекти и икономическия анализ, на който да се базират ПоМ.

4.2 Трансгранично сътрудничество съгласно РДВ

Според РДВ за речните басейни, които пресичат национални граници, държавите членки трябва да се координират помежду си и да полагат разумни усилия за сътрудничество, така също с държави извън ЕС, когато е уместно. Много европейски реки текат извън границите на ЕС, включително например Рейн и Дунав. Степента на сътрудничество е различна. Обикновено действа международно споразумение, често така също международен координиращ орган, а в по-редки случаи — общ ПУРБ. Малко са басейните в ЕС, за които не е налице нито една от горните мерки.

Като цяло, в сравнение с първия цикъл, структурите на управление бяха допълнително приведени в съответствие с официалните изисквания, разработени са все повече международни ПУРБ, като съпоставимостта на констатациите е подобрена, както и съпоставимостта на подходите, използвани като ответна реакция на товарите.

4.3 Въпроси, които не могат да бъдат решени на ниво държави членки

Процедурата по член 12 от РДВ за въпроси, които не могат да бъдат решени на ниво държава членка, беше използвана веднъж. През 2016 г. Дания подчерта, че за да може да изпълни целите на РДВ, други държави членки трябва да предприемат действия за намаляване на своя азотен товар в общи водни обекти. След като беше помолена да се намеси, Комисията подчерта, че преди всичко държавите членки отговарят за обезпечаване на изпълнението на целите на РДВ и отбеляза, че в член 3 е предвидена координация в рамките на РРБ, включително международните. Тя предложи първо да бъдат изчерпани възможностите за двустранно сътрудничество, включително според Рамковата директива за морска стратегия.

ДН — КОНСТАТАЦИИ ОТ ПЪРВИТЕ ПУРН

5.1 Оценка на национално ниво

Решенията, които хората са вземали — в миналото, но и днес — оказват сериозно въздействие върху настъпването на наводнения и последиците от тях[19], като има

[19] Разполагането на активи в заливни тераси или в близост до морския бряг, намаляването на водозадържащите повърхности, намесите във водните обекти или техните околности и предизвиканото от човека изменение на климата — всичко това допринася за повишаването на вероятността за настъпване на наводнения и неблагоприятните последици от тях.

доказателства, че с годините броят на големите наводнения се е увеличил[20]. Прогнозите са повод за загриженост: при сценария без адаптиране (т.е. ако се приеме, че се запазят текущите мерки за защита срещу преливането на реки до настъпването на 100-годишно събитие) щетите в ЕС вследствие на комбинираното въздействие на изменението на климата и социално-икономическите промени се очаква да нараснат от 6,9 млрд. евро годишно на 20,4 млрд. евро до 2020 г., на 45,9 млрд. евро до 2050 г. и на 97,9 млрд. евро годишно до 80-те години на XXI век.[21] Поради това е логично, че 27 от общо 28 държави членки са включили наводненията като основен риск в своите национални оценки на риска.[22]

Въвеждането на ПУРН — инструмент за управление, предвиден за намаляване на потенциалните неблагоприятни последици от наводнения — беше третата стъпка от цикличния подход към управлението на риска от наводнения, въведен с ДН. Преди това държавите членки направиха предварителни оценки на риска от наводнения[23] (през 2011 г.) и изготвиха карти на районите под заплаха и с риск от наводнения (през 2013 г.).

Що се отнася до пълнотата, почти всички държави членки са включили в своите ПУРН заключенията от направените от тях предварителни оценки на риска от наводнения и карти на районите под заплаха и с риск от наводнения. Всички държави членки са определили цели за управлението на риска от наводнения като в 20 от общо 26 оценени държави членки те са заложени на национално ниво или са определени чрез адаптиране на целите на национално ниво към регионалните/местните обстоятелства. Някои определят малко на брой широкообхватни цели, други представят по-голям брой и по-подробни цели. Всички държави членки са включили мерки за постигане на целите. Не всички цели обаче са достатъчно добре формулирани, за да може да се извършва мониторинг на прилагането, както и не всички мерки са ясно свързани с целите. Взети заедно, тези недостатъци може да представляват предизвикателство за втория цикъл (2016—2021 г.), когато се очаква държавите членки да оценят напредъка.

Броят на мерките се различава значително между държавите членки — от няколко отделни мерки до хиляди групи от мерки. Около 50 % от мерките са съсредоточени върху предотвратяването и подготвеността, около 40 % са насочени към защита от щети, причинени от наводнения, а останалите 10 % се отнасят до възстановяването. Що се отнася до неструктурните инициативи[24], всички оценени ПУРН се отнасят до териториалното устройство. Всичките 26 оценявани държави членки са включили в някои или във всички от своите ПУРН природосъобразни решения, независимо дали като проекти или като подготвителни проучвания. Въпреки че в ДН не се споменава

[20] Zbigniew W. Kundzewicz, Iwona Pińskwar и G. Robert Brakenridge (2012 г.): Large floods in Europe, 1985–2009 (Големи наводнения в Европа през периода 1985—2009 г.), Hydrological Sciences Journal.

[21] Rojas et al. (2013 г.) Climate change and river floods in the EU: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation (Изменението на климата и речните наводнения в ЕС: социално-икономически последици и разходи за и ползи от приспособяването), Global Environmental Change 23, 1737–1751, на разположение на:
http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#.

[22] Работен документ на службите на Комисията „Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face“ (Преглед на природните и предизвиканите от човека рискове от бедствия, с които Европейският съюз може да се сблъска){SWD (2017)176 final}; https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/285d038f-b543-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en.

[23] В ЕС има почти 8 000 района със значителен потенциален риск от наводнения (РЗПРН).

[24] Мерки, които не включват строителни конструкции.

застрахователно покритие срещу рискове от наводнения, в повече от половината от оценените ПУРН са предвидени поне някои свързани мерки, включително повишаване на осведомеността.

Всички държави членки са докладвали относно приоритизирането на мерките или са представили график за тяхното осъществяване. Например около 10 % от представените мерки бяха с критично висок приоритет, 60 % с много висок или висок, 20 % с умерен, а останалите с нисък приоритет. 19 от 26-те оценявани държави членки в известна степен бяха направили анализ на разходите и ползите, свързани с мерките. За почти всички беше разработен национален подход[25]. По-малко държави членки (11) са използвали анализ на разходите и ползите (АРП) във всички оценявани звена за управление (ЗУ)[26]. 21 от 26 държави членки изрично посочват, че е налице координиране с екологичните цели по член 4 от РДВ във всички или поне в някои ЗУ.

Около половината от оценяваните държави членки са направили оценки на разходите за съществуващите мерки във връзка с наводнения, макар че в много случаи не са обхванати всички ПУРН или всички мерки. В 23 от 26 държави членки повечето ПУРН имаха посочени източници на финансиране, но в много случаи това се отнася до възможни механизми за финансиране като цяло, напр. европейските структурни и инвестиционни фондове.

Бяха използвани различни канали за консултации с обществеността и със заинтересованите страни и като цяло в изготвянето на първите ПУРН са участвали широк кръг от заинтересовани страни, не винаги обаче беше ясно как техният принос е повлиял на ПУРН, които са били приети на различни административни нива и чрез различни актове.

За вторите ПУРН държавите членки следва:

- ясно да обвържат осъществяването на мерките с постигането на целите, за да може да се оценява напредъкът от втория цикъл нататък;

- да определят конкретни източници на финансиране, за да се обезпечи осъществяването на мерките.

5.2 Въздействие на изменението на климата

Има все повече доказателства, че изменението на климата ще оказва значително въздействие за настъпването и сериозността на наводненията в голяма част от Европа[27]. Повече от половината държави членки са взели предвид изменението на климата на етапите на предварителните оценки на риска от наводнения и картите на районите под

[25] През ноември 2017 г. Европейската комисия предложи да се засили Механизмът за гражданска защита на Съюза, като се насърчи по-силен общ европейски отговор и създаването на резервен капацитет (известен като „rescEU“), за да бъде допълнен националният капацитет, и като се подобри предотвратяването и подготвеността за бедствия на държавите, участващи в механизма (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6766_bg.htm).

[26] В повечето държави членки ЗУ съвпадат с районите на речните басейни според РДВ. Във връзка с прилагането на ДН държавите членки са определили общо 196 ЗУ.

[27] В доклада от октомври 2018 г. на Междуправителствения комитет по изменение на климата е посочено, че според прогнозите наводненията ще са значително по-малко при глобално затопляне от 1,5° C спрямо 2° C, въпреки че прогнозираните промени пораждат различни регионално диференцирани рискове (http://www.ipcc.ch/report/sr15/).

заплаха и с риск от наводнения. От оценените ПУРН и от докладите на държавите членки е видно, че 24 от 26 държави членки са взели предвид поне някои аспекти, а десет са представили доказателства, че въздействията на изменението на климата са отчетени. В своите ПУРН четиринадесет държави членки са разгледали бъдещи сценарии за климата с различни времеви рамки (около половината имат сценарии за 2050 г., а сценарии и за 2100 г. също около половината). В по-малко от половината се споменават национални стратегии за приспособяване, изготвени от държавите членки в съответствие със стратегията на ЕС за приспособяване към изменението на климата. В около една четвърт от държавите членки такива национални стратегии се споменават във всички оценени ПУРН; а в малко на брой държави членки в някои, но не във всички оценени ПУРН, има такива препратки.

За вторите ПУРН държавите членки следва:

- в съответствие с член 14 от ДН да вземат предвид вероятното въздействие на изменението на климата върху настъпването на наводнения и съответно да приспособят мерките, като използват по подходящ начин инструментите на ЕС за моделиране като тези, които са на разположение чрез Службата по изменение на климата в рамките на програма „Коперник“[28];

- да вземат предвид националните стратегии за изменение на климата и да се координират с включените в тях мерки.

5.3 Трансгранично сътрудничество съгласно ДН

Съгласно ДН държавите членки трябва да се координират помежду си във връзка с трансграничните речни басейни и също така да полагат усилия за координиране с трети държави. Където са били създадени структури за координация, разработването на международен план за управление на риска от наводнения (мПУРН) неминуемо е довело до формулирането на общи цели за управлението на риска от наводнения и, в почти всички случаи, до набелязването на редица координирани мерки. За някои от басейните, по отношение на които е била създадена комисия за дадената река, като Дунав, Рейн, Елба и Одер, е била проведена широка обществена консултация; изменението на климата е разгледано по-задълбочено на ниво басейн, когато координацията е възложена на комисия за реката.

За втория цикъл държавите членки с трансгранични речни басейни следва:

- допълнително да развият общи подходи, като на ниво басейн вземат предвид ефекта от мерките, които се предприемат далеч от националните граници за намаляване на риска от наводнения нагоре и надолу по течението, и като разширят инициативите за провеждане на международни обществени консултации.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Познаването на Рамковата директива за водите и докладването по нея като цяло са се подобрили значително в сравнение с предишния цикъл. Повече държави членки са докладвали навреме и с по-пълна, релевантна и надеждна информация.

[28] https://climate.copernicus.eu/.

Посочва се постепенно повишаване на съответствието с целите на Рамковата директива за водите. Въпреки че в много държави членки са предприети добри мерки на политиката и са осъществени редица инвестиции, в доста речни басейни ще е необходимо още време за постигането на подобрения в качеството на водите. Въпреки че голяма част от подземните водни обекти са постигнали добро състояние, по-малко от половината от повърхностните водни обекти са в добро състояние, въпреки че тенденциите при няколко основни отделни елемента на качеството и някои вещества са по-положителни.

Пълното постигане на целите на Рамковата директива за водите и на свързаните директиви ще изисква още много работа, преди всичко от страна на държавите членки. За държавите членки ще е полезно да се постигне по-голямата ангажираност от страна на всички съответни действащи лица от пазара и гражданското общество, за да се обезпечи по-доброто прилагане на принципа „замърсителят плаща“. Фондовете на ЕС ще продължат да подпомагат тези усилия по прилагането, включително чрез финансиране на научни изследвания, иновации и усилия[29] за цифров единен пазар за услугите в областта на водите[30]. На този етап постигането на пълно съответствие с целите на РДВ до 2027 г., след което възможностите за изключения са ограничени, изглежда много трудно. Докладите категорично показват, че въпреки че до 2021 г. ще бъдат предприети още мерки, много други мерки ще са необходими и след 2021 г.

По отношение на Директивата за наводненията са били предприети много важни стъпки. Въпреки че това са първите ПУРН, ясно е, че всички държави членки принципно са възприели понятието за управление на риска от наводнения, макар и степента на практическите разработки да е различна. За постигане на ключовата цел на Директивата за наводненията за намаляване на потенциалните неблагоприятни последици от значителни наводнения ще са необходими непрекъснати усилия от страна на държавите членки през следващите цикли.

Комисията ще следи отблизо, по целесъобразност с държавите членки, препоръките, съдържащи се в настоящия доклад и придружаващите го документи, за да се обезпечи по-доброто изпълнение на изискванията според Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията. Ще се следва също така курс на по-ускорено изпълнение на правните задължения, касаещи основните товари за водната среда, като предвидените в директивите за нитратите и за пречистването на градските отпадъчни води.

Освен че ще продължи да работи с държавите членки, Комисията ще се ангажира по-активно с гражданите и с всички съответни заинтересовани страни, за да насърчава съответствието, така също чрез преглед на изпълнението на политиките за околната среда. По възможност докладването ще бъде допълнително рационализирано или опростено. Ще бъде обърнато внимание на новопоявили се замърсители, напр. пластмасовите микрочастици и лекарствените продукти.

Настоящият доклад ще се използва за целите на текущата проверка за пригодност на законодателството на ЕС в областта на водите и оценката на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води. Той допринася също така за оценката на

[29] Имащи връзка проекти за разработването на решения, като системи за подпомагане на решенията във връзка с измерването на качеството и количеството на водите, оперативна съвместимост между информационните системи за водите на ниво ЕС и на национално ниво, ефективност на управлението на водните ресурси са представени в клъстъра ICT4Water Cluster: https://www.ict4water.eu/.

[30] Както е посочено в плана за действие за цифров единен пазар за услуги в областта на водите: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ict4wateractionplan2018.pdf.

напредъка към постигането на целите на Седмата програма за действие на ЕС за околната среда и глобалната Програма за устойчиво развитие до 2030 г.

Водите в Европа във все по-голяма степен са засегнати от изменението на климата. Постигането на съответствие със законодателството на ЕС в областта на водите вече помага за справяне с последиците от променящия се климат, тъй като в него са заложени очаквания за повече суши и наводнения. Политиката на ЕС в областта на водите има сериозен потенциал за намаляване на последиците от изменението на климата, при условие че сега бъдат предприети ефективни действия.