

**Становище на Европейския комитет на регионите — Ефективна система за управление на водите:
подход, насочен към иновативни решения**

(2017/C 207/09)

Докладчик: Cees Loggen (NL/АЛЦЕ), член на Изпълнителния съвет на провинция Северна Холандия

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

Общи бележки

1. отбелязва, че наличието на чиста вода в достатъчни количества, като източник на живот, е от основно значение за нашето здраве и благоденствие. Водата предлага много възможности за развитие, но същевременно представлява и заплаха. Наводненията, сушата и лошото качество на водата застрашават живота, здравето и благоденствието ни;
2. приветства Европейската комисия за това, че през 2000 г. представи Рамковата директива за водите (РДВ), която — допълнена от по-специфично общностно законодателство⁽¹⁾ — рационализира голяма част от действащите разпоредби, определи подход към управлението на водите, основан на речните басейни, и въведе амбициозни дългосрочни цели за управление на водите;
3. е в течение на работата на Европейската комисия върху следните елементи на европейската политика за водите:
 - а) преразглеждане на Рамковата директива за водите (2000/60/ЕО) през 2019 г.: Службата на ЕП за парламентарни изследвания (ЕPRS) публикува анализ, озаглавен „Законодателство в областта на водите — доклад относно цената на отказа от Европа“. В него са посочени проблемите, свързани с прилагането;
 - б) мерки, включително предложение за законодателен инструмент за развиване на повторното използване на водата: повторното използване на водата е съществен елемент от европейския екологично-промишлен пейзаж. Инициативата за насърчване на повторното използване на водата е ключов фактор в Плана за действие за кръговата икономика, което неизбежно налага законодателно предложение относно минималните изисквания за повторно използваните води, например за напояване и подхранване на подпочвените води;
 - в) предстоящо преразглеждане на Директивата за питейната вода (98/83/ЕО) през 2017 г. (ДПВ): консултациите и подготовителните проучвания показаха необходимост от подобряване на политиката на ЕС в областта на питейните води по отношение на прилагането на правото на човека на достъп до вода и санитарна инфраструктура;
 - г) евентуално преразглеждане на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води (91/271/ЕО) (ДПГОВ);
4. привлича вниманието върху факта, че в повечето държави членки местните и регионалните власти имат институционални и политически отговорности и правомощия в областта на управлението на водите и следователно отговарят за прилагането на повечето директиви на ЕС за водите. Освен това местните и регионалните власти често отговарят за области на политика, които са от значение за устойчивото управление на водите, включително по отношение на териториалното устройство, инфраструктурата, политиката за мобилност, разрешителните, селското стопанство и управлението на ландшафта, водоснабдяването, опазването на повърхностните и подземните води, приспособяването към изменението на климата и защитата от наводнения;
5. взема под внимание заключенията на Съвета относно устойчивото управление на водите от 17 октомври 2016 г. Комитетът подкрепя заключенията на Съвета, че водата е основен приоритет и изразява съгласие с разбирането, че задачите, свързани с водата, се различават в отделните държави — членки на ЕС, и че, следователно, е налице необходимост от гъвкавост в избора на решения, наред с другото, относно нуждата от изграждането на инфраструктури за регулиране на водните ресурси с цел постигане на добро състояние на околната среда и на водните обекти и задоволяване на търсенето;

⁽¹⁾ Директивата за подземните води (2006 г.), Директивата относно стандартите за качество на околната среда (2008 г.), Директивата за градските отпадъчни води (1991 г.), Директивата за нитратите (1991 г.), новата Директива за водите за къпане (2006 г.), Директивата за питейната вода (1998 г.), Директивата за наводненията (2007 г.), Рамковата директива за морска стратегия (2008 г.) и две решения на Комисията (2005 и 2008 г.) относно екологичното състояние.

6. обръща внимание на спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Националният, регионалният и местният контекст е от решаващо значение, например при мерки във връзка с повторното използване на вода или за подобряване на ефективността от страна на търсенето (икономии на вода), поради различаващата се степен на наличност на водни ресурси. Поради това е важно, изхождайки от една европейска рамка, да се предоставя възможност за разглеждане на тази проблематика на национално, регионално и местно равнище и за предприемане на необходимите мерки на тези равнища;
7. отбелязва много амбициозната доброволна програма за водите в градските райони до 2030 г., изготвена на конференцията в Леуварден през февруари 2016 г., посветена на градовете и водите, и насърчава европейските градове да се присъединят към нея;
8. подкрепя намерението на Европейската комисия през 2017 г., в контекста на прилагането на Плана за действие за кръговата икономика, да представи предложение за минимални изисквания относно повторното използване на водата и за преразглеждане на Директивата за питейната вода (в рамките на REFIT)⁽²⁾, обаче отбелязва, че трябва да се следи те да не доведат до евентуални непропорционални отрицателни последици за други сектори, като например селското стопанство;
9. подчертава, че трябва да се вземат предвид разликите между регионите от гледна точка на наличието на водни ресурси. Не следва да се налага задължение за повторно използване на водата, ако то не е оправдано. Като цяло повторното използване на водата може да предложи решения в регионите, където наличието на водни ресурси е проблем;
10. призовава във връзка с това, в рамките на балансиран и съгласуван подход, Европейската комисия да гарантира, че повторното използване на водата се прилага само като допълнителна възможност за снабдяване с вода и е съпътствано от повишаване на ефективността по отношение на търсенето, както и че възможните последици от намаляването на водните ресурси ще бъдат анализирани и взети предвид;
11. счита, че е от съществено значение с това становище по собствена инициатива местните и регионалните власти да отправят препоръки за подобряване на прилагането на законодателството на ЕС в областта на водите и да продължат и занапред да участват активно в бъдещата европейска политика за водите;

Контекст и обхват на становището

12. се е произнасял неколккратно по въпроси, свързани с управлението на водите. Настоящото становище по собствена инициатива е продължение на предходни становища на КР, като например:
- а) становище относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 2000/60/ЕО и 2008/105/ЕО по отношение на приоритетните вещества в областта на политиката за водите“, CDR 1120/2012⁽³⁾;
- б) становище относно „Седма програма на Европейския съюз за действие за околната среда“, CdR 593/2013⁽⁴⁾;
- в) становище относно „Възлагане на концесионни договори“, CdR 100/2012⁽⁵⁾;
- г) становище относно „Ролята на регионалните и местните власти за насърчаване на устойчиво управление на водите“, CdR 5/2011⁽⁶⁾;
13. подчертава, че що се отнася до въздействието на изменението на климата върху управлението на водите, политическите мерки на местно, регионално, национално равнище и на равнището на ЕС трябва да бъдат тясно свързани и съгласувани с мерките в рамките на стратегията на ЕС за приспособяване към изменението на климата. Във връзка с това се позовава на становището си относно „Към нова стратегия на ЕС за адаптиране към изменението на климата посредством интегриран подход“, CdR 2430/2016;
14. отчита широкия обхват на политиката за водите и в настоящото становище по собствена инициатива се съсредоточава върху управлението на вътрешните води, по-специално върху качеството на водата, недостига на прясна вода, както и защитата от наводнения. Управлението на морските и океанските води, а следователно и Рамковата директива за морска стратегия и Директивата относно акваториалното устройство, които бяха разгледани в предишни становища на КР, не се разглеждат в настоящото становище;

Значението на доброто управление на водите

15. предвид изменението на климата и по-нататъшното интензифициране на земеползването, привлича вниманието върху големите предизвикателства, свързани с управлението на водите, пред които сме изправени:

⁽²⁾ Работна програма на Комисията за 2017 г., COM(2016) 710 final, приложение I.

⁽³⁾ ОВ С 17, 19.1.2013 г., стр. 91.

⁽⁴⁾ ОВ С 218, 30.7.2013 г., стр. 53.

⁽⁵⁾ ОВ С 277, 13.9.2012 г., стр. 74.

⁽⁶⁾ ОВ L 259, 2.9.2011 г., стр. 13.

- а) в краткосрочен план нарастващата променливост на режима на валежите увеличава риска от наводнения и засушавания; повишаването на температурата на водата и променливостта на екстремните явления, включително наводненията и засушаванията, оказват влияние върху качеството на водата; аналогично, промените в количеството и качеството на водата засягат нейното наличие, стабилност и достъпност и оказват въздействие върху функционирането и експлоатацията на съществуващите инфраструктури и практиките на управление;
- б) в средносрочен план предизвикателството е да се постигнат ефективно желаните цели за качество на водите;
- в) в по-дългосрочен план най-голямото предизвикателство са последиците от повишаването на морското равнище и недостигът на (прясна) вода, които ще имат големи социално-икономически последици, като емиграцията от райони, където морето ще залее сушата, и/или от областите, в които вследствие на недостига вече няма да има прясна вода; предвижданите промени по отношение на валежите и температурата вероятно също ще повлияят върху честотата на наводненията, което ще окаже голямо въздействие в социално-икономически план и върху здравето;

16. привлича вниманието върху значителната икономическа стойност на водния сектор и икономическото значение на доброто управление на водите. Няколко примера:

- а) доставянето, пречистването и разпределянето на вода в глобален план е важен катализатор за нашето общество: то гарантира прехраната, хигиената, здравето и благосъстоянието ни. От цялата световна икономика в размер на приблизително 70 трилиона евро, около 63 трилиона евро зависят пряко от водата ⁽⁷⁾;
- б) според неотдавнашен доклад на ООН 1 милиард работни места в целия свят, т.е. 40 % от общия брой работни места, зависят в голяма степен от водата, а още 1 милиард работни места частично зависят от нея. Това означава, че 80 % от всички работни места в света зависят от водата ⁽⁸⁾;
- в) в европейския воден сектор оперират 9 000 МСП и той осигурява 600 000 работни места само в предприятията за комунални услуги ⁽⁹⁾;
- г) според изчисленията общата брутна добавена стойност на сектора за водоснабдяване и канализация през 2010 г. е достигнала 44 млрд. евро и през същата година той е осигурявал около 500 000 работни места ⁽¹⁰⁾;
- д) наводненията през последните 15 години са причинили най-малко 25 млрд. евро застрахователни щети, без да се смятат незастрахованите щети. Само през 2014 г. по предварителни изчисления щетите възлизат на приблизително 5 млрд. евро. Според прогнозите, до 2050 г. приблизителният им годишен размер ще нарасне пет пъти ⁽¹¹⁾.

Необходимост от друг вид политика

17. счита, че тъй като все още съществуват много неясноти относно размера и въздействието на бъдещите проблеми, свързани с водата, а и правните рамки се различават, една политика, основана на „проектна концепция“, може да се счита за добра отправна точка за подобряване на връзките между различните институции и за проучване на нови новаторски пътища за разработване на политика, позволяващи сътрудничество между различните сектори чрез търсене на полезни взаимодействия и избягване на конфликти. Целесъобразно е да се приложи т.нар. „адаптивна политика“. В таблицата по-долу са показани различните варианти.

		Стандарти и ценности	
		съвпадащи	променливи
Знания	консенсус	планирана политика	преговори относно стандартите
	противоречия	преговори относно знанията	адаптивна политика

⁽⁷⁾ WssTP Water Vision 2030, „The Value of Water: Towards a Future proof model for a European water-smart society“, октомври 2016 г. <http://wsstp.eu/publications/>

⁽⁸⁾ Световен доклад на ООН относно управлението на водите, 2016 г.

⁽⁹⁾ COM(2012) 216 final.

⁽¹⁰⁾ Евростат (2013 г.), COM(2014) 363 final.

⁽¹¹⁾ Forzieri, G. и др., „Multi-hazard assessment in Europe under climate change“ (Оценка на свързания с различни опасности риск в Европа в условията на изменение на климата), Climatic Change, юли 2016 г., том 137, брой 1, стр. 105–119.

18. призовава Комисията, в рамките на предстоящото преразглеждане на Директивата за питейната вода, да проучи мерките, свързани с повторното използване на водата, евентуалното преразглеждане на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води и, в по-дългосрочен план, с преразглеждането на Рамковата директива за водите, както и възможните варианти за действия за адаптивна политика в рамките на политиката за водите. Проучването би следвало да се съсредоточи върху основните предпоставки за провеждането на адаптивна политика, а именно всеобхватност, обмен на информация, гъвкавост и диференциация по отношение на усилията и иновациите. Когато се проучват възможности за нова политика, Комисията следва да се консултира с местните и регионалните власти, за да се гарантира, че бъдещите предложения ще бъдат в техен интерес и ще подкрепят техните правомощия, вместо да ги ограничават.

Интегрална политика

19. призовава Европейската комисия да трансформира своите до голяма степен секторни политики за водите в интегрална политика и да заложи в това отношение на интегрирането на управлението на водите като хоризонтален елемент в други области на политиката, тясно свързани с този ресурс, каквито са консумацията от човека, енергетиката, земеделието, рибарството, туризмът, околната среда и т.н.;

20. смята, че принципът на предпазливост и принципът „замърсителят плаща“ следва да продължат да се използват като отправна точка в областта на политиката за водите. Въпреки това при диференциран подход всички възможности следва да останат открити, за да могат да се изберат най-ефективните и ефикасни решения, така че — в изключителни случаи — да е възможно отклонение от изходната точка; споменатите решения ще се реализират посредством иновативни, конкретни и екологично устойчиви научни подходи;

21. посочва във връзка с това, че енергията и енергийните разходи могат да се окажат сериозна пречка за прилагането на иновации, нетрадиционни решения за справяне с недостига на вода, като преноса на вода към засегнати от суша райони или инсталации за обезсоляване, и подчертава, че в този контекст при разработването на политиките на ЕС трябва да се вземе под внимание използването на енергия от възобновяеми източници, както и потенциалът на самата вода като източник на енергия;

22. обръща внимание върху нарастващата употреба на лекарствени продукти, като напр. антибиотици, чиито активни вещества, преминавайки през канализацията, попадат в повърхностните води. Това води до необходимост от по-големи усилия за производство на питейна вода от повърхностни води, а може да доведе и до по-висок риск от резистентност към бактерии. Решението на този проблем се съдържа в подход, основан на дифузни източници на отпадъчни лекарствени продукти: медицински отпадъци и лекарствени вещества в урината и фекалиите;

23. насърчава държавите членки и местните и регионалните власти да включат в своите политики за водата концепцията за екологосъобразна инфраструктура и мерки за естествено задържане на водите (МЕЗВ) в допълнение или като алтернатива на традиционните структурни мерки (напр. намаляване на хидро-морфологичния натиск в речните басейни), в своите оперативни програми по ЕСИФ (напр. за възстановяване на влажни зони и гори) или в градоустройството (напр. за съхранение на дъждовна вода (за повторна употреба), или с цел увеличаване на задържането на вода за намаляване на последиците от наводнения);

24. привлича вниманието върху необходимостта от подобряване на управлението на водите, като се спомага за опазването на доставките на чиста вода в случай на природни бедствия⁽¹²⁾;

25. насърчава местните и регионалните власти да работят заедно със застрахователните дружества и националните власти, за да се гарантира, че всички домакинства, земеделски стопанства и предприятия, които биха могли да бъдат засегнати от наводнения, могат да бъдат застраховани на достъпна цена. Необходима е допълнителна работа и за да се гарантира, че всички заинтересовани страни признават, че изграждането на устойчивост още от самото начало е най-ефективният начин за минимизиране на рисковете и намаляване на дългосрочните разходи в резултат на природни бедствия;

Обмен на информация между създателите на политиките и тези, които ги изпълняват

26. отбелязва, че целите на различните области на политика са сами по себе си приемливи („планирана политика“). Необходимите мерки за изпълнението им обаче често се оказват в противоречие помежду си. Комитетът привлича вниманието върху факта, че в регионите и градовете, на чието равнище се осъществява прилагането на политиката, често трябва да се прави компромис между такива противоречащи си мерки;

27. призовава Европейската комисия да засили обмена на информация във възходяща посока от изпълнителите на политиката за водите, т.е. местните и регионалните власти, към създателите на политиките в Брюксел и да взема предвид информацията относно противоречащи си цели, например в своята нова политика или при внасянето на промени в нея;

⁽¹²⁾ CdR 2646/2014.

Преразглеждане и прилагане на действащото законодателство

28. очаква посредством планираното преразглеждане на Директивата за питейната вода да се подобрят механизмите за мониторинг и параметрите на анализите, да се осигури по-добър достъп до информация за качеството на питейната вода за гражданите, да се разреши проблемът с течовете, да се разработи регулаторна рамка за малки или индивидуални източници на питейна вода, да се предложат решения на проблемите, причинявани от материали в контакт с питейната вода и да се актуализират действащите дерогации от законодателството;

29. настоява бъдещото преразглеждане на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води (ДПГОВ) да бъде насочено по-специално към подобряване на мониторинга, докладването и публичното разпространение на данни, и настоятелно препоръчва да се вземат предвид връзките с кръговата икономика и ефективното използване на ресурсите в ЕС; държавите членки би трябвало да бъдат облекчени по отношение на докладването, поне до степеня, до която вече са изпълнили своите задължения;

30. приветства новия подход на Европейската комисия за оценяване на това „колко остава до постигането на съответствие“, съсредоточен върху оставащите пропуски при действително правилно събраните, свързани и пречистени отпадъчни води, които допълва официалната оценка на спазването на правните задължения, произтичащи от Директивата за пречистването на градските отпадъчни води (ДПГОВ); отбелязва със задоволство, че в своя Осми доклад за степеня на изпълнение на ДПГОВ Европейската комисия за пръв път е обработила и включила резултати на регионално равнище и призовава Европейската комисия да продължи да използва както подхода „колко остава до постигането на съответствие“, така и регионалния подход, като ги доразвие в сътрудничество с местните и регионалните участници;

31. призовава Европейската комисия, държавите членки и местните и регионалните власти да намаляват недостига на вода и да продължат да повишават водната ефективност, по-специално чрез:

- a) ясно приоритизиране на управлението на потребностите от вода, ефикасното използване на водата за напояване, в сградите и в енергийния сектор;
- b) справяне с прекомерното водочерпене посредством преразглеждане на разрешителните или по-добро прилагане в съответствие с Рамковата директива за водите;
- v) предприемане на действия на възможно най-ранен етап в продуктовата политика, включително бъдещи законодателни разпоредби за повишаване на водната ефективност на уредите в работните планове в рамките на Директивата за екодизайна;
- г) по-нататъшна подкрепа на измерването на потреблението на вода за всички сектори и потребители;
- д) разрешаване на проблема, свързан със загубата на вода от течове, като се насърчават инвестициите в инфраструктура, финансирани също и посредством адекватно ценообразуване на водата и подходящи мерки за изпълнение;

Гъвкавост и диференциране на целите

32. отбелязва, че съществува напрежение между целите за качеството на водите и общата селскостопанска политика (ОСП) и призовава Европейската комисия да осигури по-добро съгласуване между тези две области на политика. ЕС следва да избягва задълбочаването на подобни противоречия и свързаната с тях административна тежест поради необходимостта от прилагане на потенциално противоречащо си законодателство. Вместо това трябва по-скоро да търси най-ефективните, рентабилни и взаимно подсилващи се компромиси;

33. счита, че е целесъобразно и необходимо в РДВ да се интегрира Директива 91/676/ЕИО от 12 декември 1991 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници, за да се уеднаквят мерките за постигане на добро състояние на водните обекти и за подходящо снабдяване с питейна вода;

34. призовава Европейската комисия да проучи възможностите за по-гъвкава, диференцирана политика за водите. Необходима е гъвкавост поради несигурността относно бъдещите проблеми, свързани с водата. Следователно политиката за водите ще трябва неизбежно да адаптира своите цели и подходи с цел постигане на компромис между необходимата правна сигурност, за да се осигури възможност за дългосрочно планиране и многогодишни, капиталоемки инвестиции, от една страна, и необходимостта от адаптиране към новите условия, когато това е необходимо, от друга. Поради това е необходима диференциация на целите по време и място, за да се засили ефикасността на мерките и да се разшири подкрепата за тях ⁽¹³⁾, без това да води до намаляване на степеня на амбиция;

⁽¹³⁾ Така например много по-ефективно е в даден речен басейн мерките срещу наводненията или за подобряване на качеството на водата да се прилагат в горната част на течението вместо в долната. От само себе си се разбира, че регионите по долното течение следва да дават своя принос за мерките, прилагани по горното течение.

35. призовава Европейската комисия да разработи алтернатива на принципа за мониторинг в РДВ, който се състои в класиране на даден воден обект в по-долен клас при несъответствие на един от качествените параметри („one out = all out“). Този принцип не дава достатъчно добра картина на действителното екологично и химично състояние и на вече предприетите усилия за подобряване на качеството на водите. За да се запази подкрепата за необходимите мерки, е необходимо да се разработи инструмент за мониторинг, който взема под внимание вече постигнатите резултати в държавите членки;

Научни изследвания и иновации

36. изразява убеденост, че освен иновациите в тази област на политика, от изключително значение са по-нататъшните технически иновации, за да се посрещнат настоящите и бъдещите предизвикателства, свързани с водите⁽¹⁴⁾. С цел подкрепа на този вид иновации подчертава потенциалната полза от европейска програма за действия за иновации в областта на водите на европейско равнище за постигането на устойчиво кръгово общество с интелигентен подход към водите. С подкрепата на Европейската комисия тази рамка ще спомогне държавите членки и местните и регионалните власти да бъдат насърчени да прилагат системни иновативни подходи и да създадат или да улесняват партньорства по проекти за иновации в областта на водите. Въпреки че днешните платформи за обмен на знания и възможностите за финансиране на иновациите са в процес на значително развитие и разширение, Комитетът вижда две препятствия пред въвеждането на иновационни решения. Затова той призовава Европейската комисия:

- а) да намали още повече административната тежест за получаване на достъп до европейските фондове за иновации посредством сътрудничество и инвестиции за предотвратяване на дългосрочни предизвикателства пред управлението на водите в ЕС. Следва да се отдели специално внимание на противоречащите си разпоредби в областта на държавната помощ и на трудния достъп на предприятията до фондовете за иновации;
- б) да проучи възможността за предвиждането на известен марж за експериментиране в случаите, когато ограничения, въведени от други области на политика, препятстват прилагането на иновативни решения.

Заклучение

37. подчертава, че управлението на водите е капиталоемка област на политика, в която се правят големи инвестиции. В бъдеще тези инвестиции ще нарастват още повече. Посредством разширяване на обхвата при дефинирането на проблемите и възможните решения и подобряването на вече подкрепеното от действащите разпоредби включване на сродни области на политика (напр. селско стопанство, енергетика и здравеопазване), може да се намали рискът от деинвестиране, да се разкрият нови възможности и по този начин да се създаде благоприятна почва за иновации. Предизвикателството се състои в приемането на информирани решения, които отчитат това, което искаме да запазим, като същевременно оставят достатъчно поле за действие за посрещането на все още неясните бъдещи предизвикателства, свързани с „управлението на извора на живот“ — *„Manage the source of life!“*.

Брюксел, 9 февруари 2017 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите

Markku MARKKULA

⁽¹⁴⁾ Така напр. след вторично пречистване отпадъчните води са добър източник за производството на питейна вода, Предизвикателството се състои по-скоро във възприемането от страна на обществото.