

Bruxelles, 13.12.2012
SWD(2012) 381 final/2

CORRIGENDUM

Annule et remplace le document SWD(2012) 381 final du 14.11.2012

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

Plan de salvagardare a resurselor de apă ale Europei

{COM(2012) 673 final}
{SWD(2012) 382 final}

Introducere

UE și-a extins în decursul mai multor ani politica în domeniul apelor, trecând progresiv de la o preocupare principală pentru aspectele de salubritate la o abordare care include și impactul pe care îl au sectoarele mari consumatoare de apă asupra mediului. Din 2000, de la adoptarea Directivei-cadru privind apa (DCA), politica în domeniul apelor a înglobat și o abordare integrată asupra gospodăririi apelor, pe baza conceptului de „management al bazinelor hidrografice”, care să permită realizarea unei stări bune a tuturor apelor din UE până în 2015.

Evaluarea impactului (EI) care însoțește comunicarea „Plan de salvagardare a resurselor de apă ale Europei” (denumită în continuare „planul”) este o sinteză a mai multor evaluări și identifică problemele importante ale gospodăririi resurselor hidrografice, evaluând opțiunile strategice alternative care pot fi alese pentru luarea de măsuri la nivelul UE. Prezentul rezumat evidențiază mesajele importante din raportul principal.

1. ASPECTE PROCEDURALE ȘI CONSULTAREA PĂRȚILOR INTERESATE

Planul este inclus în programul de lucru al Comisiei pentru 2012, la rubrica 2012/ENV/005. La redactarea EI s-a ținut seama de mai multe procese de consultare internă și externă, de contribuțiile unui grup interservicii și de recomandările Comitetului de evaluare a impactului.

Părțile interesate au fost implicate în procesul de evaluare a impactului dintr-o etapă incipientă, prin intermediul strategiei comune de implementare a Directivei-cadru privind apa (SCI – DCA), care vizează cooperarea între statele membre, Comisie, țările aderente și (potențial) candidate și țările SEE, precum și părțile interesate și ONG-urile. În perioada 24-25 mai 2012 a avut loc conferința părților interesate (cea de-a treia conferință UE pe tema apelor), care au adus în discuție proiectele de opțiuni strategice. Au avut loc două consultări publice, fiecare cu o durată de 12 săptămâni: prima, având ca temă verificarea adecvării politicii în domeniul apelor, s-a derulat între 6/12/2011 și 27/2/2012, iar a doua, având ca temă opțiunile strategice, s-a derulat între 16/3/2012 și 8/6/2012.

În linii generale, părțile interesate și-au manifestat sprijinul față de măsurile nelegislative luate de UE în scopul soluționării problemelor din domeniul apelor, respectiv față de îndrumările și instrumentele pentru bilanțurile hidrologice, stabilirea obiectivelor și recuperarea costurilor, precum și măsurile de îmbunătățire a eficienței proceselor de informare și raportare. Au fost sprijinite și o serie de opțiuni legislative precum un nou regulament privind standardele pentru reutilizarea apei. În ceea ce privește introducerea de condiționalități suplimentare pentru finanțarea UE, precum politica agricolă comună (PAC), s-au manifestat opinii foarte divergente deși, în fiecare caz, majoritatea a fost de acord cu introducerea acestor condiționalități suplimentare. S-a manifestat de asemenea un sprijin puternic pentru utilizarea diferitelor fonduri UE pentru sprijinirea măsurilor.

2. CONTEXTUL POLITIC, DEFINIREA PROBLEMEI ȘI SUBSIDIARITATE

DCA a instituit cadrul legal pentru realizarea unei gospodăriri durabile a apelor în UE. DCA se implementează prin intermediul unor cicluri recurente de șase ani. Statele membre trebuiau să prezinte primele planuri de management al bazinelor hidrografice (PMBH) până la sfârșitul lui 2009 și au obligația de a le revizui o dată la 6 ani. Programele de măsuri (PM) dezvoltate

în cadrul planurilor trebuie să fie operaționale până la sfârșitul lui 2012. Cel de-al doilea ciclu de PMBH trebuie instituit până la sfârșitul lui 2015. Până în 2019, DCA trebuie analizată și, dacă se dovedește oportun, revizuită.

Resursele hidrografice europene se confruntă cu o serie de probleme, expuse pe larg în raportul privind starea apelor.

- Informațiile prezentate în primele PMBH indică faptul că mai mult de jumătate din corpurile de apă de suprafață din Europa sunt într-o stare inferioară **stării ecologice bune** și că sunt necesare măsuri suplimentare față de măsurile prevăzute de celelalte directive (privind nitratii, privind apele uzate urbane și privind emisiile industriale) pentru a se realiza obiectivele DCA.
- În Europa se înregistrează un **deficit** tot mai mare **de apă**, care afectează suprafețe mari în special în sudul Europei, în timp ce pe tot continentul crește cererea de apă pentru utilizări concurente.
- Se pare că în ultimii treizeci de ani daunele de mediu și cele economice au crescut odată cu frecvența și intensitatea **inundațiilor și secetei**. Această situație poate fi pusă pe seama schimbărilor climatice și a altor presiuni antropogene (precum schimbarea destinației terenurilor).

Presiunile importante asupra apelor din UE sunt generate de scurgerile de poluanți, de modificările hidromorfologice și de captare, datorate în principal creșterii demografice, utilizării terenurilor și activităților economice. Pentru a contrabalansa aceste presiuni, este necesar să se implementeze mai temeinic măsurile de gospodărire a resurselor de apă, în vederea îmbunătățirii eficienței utilizării apei și a sustenabilității resurselor hidrografice, inclusiv:

- **Măsuri de reținere natură a apelor** (MRNA) pentru protejarea și creșterea potențialului de stocare a apei în sol și ecosisteme, cu beneficii adiacente, în special în ceea ce privește protejarea biodiversității, prevenirea dezastrelor, adaptarea la schimbările climatice și reducerea efectelor acestora din urmă.
- **Măsuri pentru eficiența utilizării apei**, care sunt adesea o metodă sustenabilă și rentabilă de gestionare a situațiilor de stres hidric deoarece oferă, de exemplu în cazul clădirilor, un potențial masiv de economisire a energiei asociat economiilor de apă.
- Resurse alternative de apă, cum ar fi reutilizarea sau desalinizarea apei.

Conform principiului subsidiarității, planul vizează în principal problemele și instrumentele de politică relevante pentru **gospodărirea apelor la nivelul UE**, ținând seama în egală măsură de evaluarea efectuată în contextul verificării adecvării DCA, de evaluarea PMBH și de analiza strategiei privind deficitul de apă și seceta (WSD). Au fost identificate 4 categorii de deficiențe și 12 probleme majore.

- **Este vorba în primul rând despre utilizarea insuficientă a instrumentelor economice pentru soluționarea disfuncționalităților pieței**, care împiedică implementarea măsurilor sus-menționate. În mod concret:

- (1) Actualele scheme **tarifare** din Europa nu reușesc să îmbine obiectivele de eficiență și corectitudine și nu permit recuperarea costurilor într-o pondere sustenabilă care să asigure finanțarea măsurilor.
 - (2) Nivelul de **contorizare** a consumului de apă este insuficient, în ciuda faptului că el reprezintă o condiție prealabilă implementării politicilor de stimulare tarifară.
 - (3) Consumatorii și întreprinderile nu cunosc suficient de bine problema apei încorporate și nici faptul că schemele de **etichetare** sunt inadecvate, în special în cazul mărfurilor care fac obiectul comerțului mondial.
- **În al doilea rând**, există riscul ca obiectivele DCA să nu poată fi îndeplinite din cauza **lipsei de integrare și coerență cu alte domenii de politică**, inclusiv agricultura, coeziunea, industria și planificarea teritoriului. În cazul PAC și al politicii de coeziune există potențialul unei mai bune integrări a politicii, care poate fi determinată de implementarea cadrului financiar multianual al UE propus. Este nevoie însă de un sprijin mai articulat:
- (4) pentru integrarea **măsurilor privind utilizarea terenurilor**;
 - (5) pentru **eficiența utilizării apei în clădiri și instalații**;
 - (6) pentru soluționarea **scurgerilor din infrastructurile hidrologice** și
 - (7) pentru adoptarea **reutilizării apei** prin intermediul standardelor comune la nivelul UE.
- **În al treilea rând**, este necesară îmbunătățirea actualei **guvernanțe inefficiente** prin:
- (8) Eficientizarea **planificării hidrologice și a gospodăririi apelor** în vederea soluționării problemelor de coordonare care pot afecta stabilirea obiectivelor generale pentru zonele de captare și rentabilitatea aplicării măsurilor și instrumentelor individuale.
 - (9) Elaborarea unui set de date corespunzător și a unei metode de calcul al **bilanțurilor hidrologice, al fluxurilor ecologice și al obiectivelor de mediu**.
 - (10) Îmbunătățirea planificării **managementului riscului de secetă** în unele state membre pentru a proteja economiile și societatea împotriva efectelor secetei.
- **În al patrulea rând**, trebuie completate **lacunele informaționale**:
- (11) Lacunele informaționale se manifestă în special în cazul metodei coerente de calcul al **costurilor și beneficiilor** programelor de măsuri (PM) sau ale menținerii situației actuale.
 - (12) Atunci când sunt disponibile informațiile, încă persistă probleme de coerență, **diseminare și accesibilitate** la nivelul decizional corespunzător. De asemenea, eficiența cerințelor actuale în materie de statistică și de raportare poate fi îmbunătățită.

Aceste probleme de gospodărire a apelor la nivelul UE împiedică realizarea stării bune a apelor și reducerea vulnerabilității și a stresului hidric în cazul unor evenimente extreme. Acest lucru are consecințe negative asupra mediului acvatic și, prin urmare, asupra biodiversității și ecosistemelor. În plus, se produc efecte socioeconomice importante: anumite sectoare economice (producția de energie și de alimente, transportul, turismul și serviciile de recreere) depind direct de disponibilitatea apei de anumită calitate și de serviciile ecosistemice aferente. Evenimente extreme precum inundațiile și seceta pot provoca de asemenea daune importante sectoarelor economice și populației în general. Efectele se concentrează adesea asupra țărilor cu venituri mai mici și în regiuni cu niveluri scăzute de dezvoltare, în special în zonele rurale, din cauza implementării deficitare a dispozițiilor privind apa potabilă și tratarea apelor uzate, a aplicării deficitare sau absente a amenajării teritoriului în zonele predispuse la inundații și a accesului insuficient la tehnologii și cunoștințe în domeniul economisirii de apă. În plus, accesul la apa potabilă și la servicii de salubritate trebuie încadrat la drepturile omului.

3. OBIECTIVE

Planul prezintă răspunsul politic la problemele descrise mai sus, cu scopul ca pe termen lung să se **asigure disponibilitatea apei de bună calitate pentru utilizarea durabilă și echitabilă** și, prin urmare contribuie la toate cele 3 dimensiuni ale strategiei Europa 2020 (pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii). Pentru realizarea acestui obiectiv, este necesar să se implementeze la nivelul UE o abordare echilibrată, axată pe:

- **Realizarea bunei stări** a corpurilor de apă din UE până în 2015 ca regulă, sau până în 2027 cel târziu în cazul anumitor corpuri de apă care fac obiectul excepțiilor DCA
- **Reducerea stresului hidric**, ținând cont de necesitatea de a menține fluxurile ecologice la un nivel compatibil cu cel necesar atingerii obiectivelor DCA.
- **Reducerea vulnerabilității** la schimbările climatice și la evenimentele extreme.

În ceea ce privește stresul hidric și vulnerabilitatea, trebuie să se stabilească obiective concrete la nivelul fiecărui bazin hidrografic, care să fie integrate în cea de-a doua serie de PMBH.

Au fost identificate patru seturi de **obiective specifice** care reflectă cele patru categorii de deficiențe în gospodărirea apelor menționate anterior. Acestea sunt:

- Creșterea **utilizării instrumentelor economice** pentru o mai bună alocare a resurselor și pentru internalizarea costurilor externe.
- Favorizarea **integrării** preocupărilor legate de apă în politicile sectoriale pentru asigurarea unei mai bune **integrări a măsurilor de reținere naturală a apei**, a măsurilor de eficiență aplicabile **clădirilor și instalațiilor**, a **reutilizării apei** și a instrumentelor de reducere a **scurgerilor** în infrastructura de aprovizionare cu apă.

- Realizarea unei **guvernanțe mai eficiente în domeniul apei** și a unei relații interinstituționale cu adevărat funcționale, precum și integrarea completă în sectorul gospodăririi apelor a preocupărilor legate de calitate, cantitatea și morfologia apei.
- **Îmbunătățirea cunoștințelor și instrumentelor** aflate la dispoziția managerilor, permițând derularea unui proces decizional eficient și reducerea sarcinii administrative.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Opțiunile de politică evaluate pentru plan urmăresc să furnizeze un set de instrumente pentru statele membre, sprijinind implementarea măsurilor celor mai relevante și pot fi grupate în 4 abordări diferite:

- Un prim set de opțiuni constă într-o **abordare voluntară** care include dezvoltarea unei palete de instrumente și orientări care să susțină gospodărirea practică a apelor la nivelul UE și al bazinelor hidrografice individuale.
- Opțiunile din cadrul unei **abordări reglementare** urmăresc în principal aceleași obiective pentru sprijinirea gospodăririi practice a apelor, dar prin măsuri legislative.
- Alte opțiuni vizează exploatarea integrală a posibilei condiționalități pentru fondurile CSC de după 2013 (FEDR, FC, FEADR) și pentru finanțarea în temeiul pilonului I al PAC, în conformitate cu propunerile Comisiei privind reforma PAC și cadrul financiar multianual (CFM).
- În final, alte opțiuni vizează să asigure o **poziție prioritară** a gospodării durabile a apei la cheltuirea fondurilor CSC și a împrumuturilor de la BEI. Această opțiune nu presupune nicio modificare a actualului cadru de politici din cadrul financiar multianual în forma propusă de Comisie, însă se poate materializa numai dacă statele membre țin cont de această poziție prioritară la programarea și planificarea cheltuielilor.

Au fost identificate 37 de opțiuni strategice pentru cele 4 categorii de probleme enunțate mai sus, precum și 12 aspecte importante. Lista preliminară a opțiunilor a fost supusă consultării publice și a părților interesate, fiind evaluată ulterior în scopul identificării pachetului preferat de opțiuni. Cele 37 de opțiuni sunt prezentate mai jos, în legătură cu obiectivul specific aferent și sub abordarea în care sunt încadrate.

Tabelul 1: Lista opțiunilor avute în vedere în evaluarea impactului – opțiunile în roșu și cele subliniate au fost reținute

	Abordări			
obiectiv specific	a) voluntară	b) legislativă	c) condiționalitate	d) prioritate la finanțare
1 tarifare	<u>Orientări pentru schemele de comercializare</u>	n/a	Includerea în pilonul I al PAC, eco-condiționalitate	n/a
2 contorizare	<u>Utilizarea GMES</u>	Modificarea DCA	Includerea în pilonul I al PAC, eco-condiționalitate	n/a
3 etichetarea mărfurilor care fac obiectul comerțului mondial	<u>Etichetarea voluntară</u>	Etichetare obligatorie	n/a	n/a
4 MRNA	<u>Orientări CIS</u>	Modificarea DCA	Norme de aplicare în temeiul CSC	<u>Finanțare CSC și împrumuturi de la BEI</u>
5.1 Instalații/produse în domeniul apei	<u>Etichetarea voluntară</u>	<u>Etichetare obligatorie</u> Includerea în programul de lucru pentru proiectarea ecologică ¹	n/a	n/a
5.2 Clădiri	<u>Clasificare voluntară</u>	Clasificare obligatorie Cerințe minime Directiva	n/a	n/a
6 Scurgeri	<u>Orientări</u>	n/a	n/a	<u>Finanțare CSC și împrumuturi de la BEI</u>
7 Reutilizarea apei	Orientări CIS Norma CEN	<u>Regulament</u>	n/a	<u>Finanțare CSC și împrumuturi de la BEI</u>
8 Guvernanță	<u>Evaluări inter pares</u>	Modificarea DCA Modificarea Directivei ESA	n/a	n/a

¹ Includerea dispozitivelor care folosesc apa este adusă în discuție în contextul planului de lucru 2012-2014 prevăzut în Directiva privind proiectarea ecologică.

	Abordări			
obiectiv specific	a) voluntară	b) legislativă	c) condiționalitate	d) prioritate la finanțare
9 Stabilirea obiectivelor	<u>Orientări CIS</u>	Modificarea DCA	n/a	n/a
10 Planificarea în caz de secetă	Recomandare	Modificarea DCA Directiva privind seceta	n/a	n/a
11 Costuri și beneficii	<u>Orientări CIS</u>	Modificarea DCA	n/a	n/a
12 Diseminarea cunoștințelor	<u>Dezvoltarea WISE</u>	<u>Revizuirea cerințelor juridice privind raportarea și statistica</u>	n/a	n/a

5. IDENTIFICAREA PACHETULUI CU OPȚIUNILE PREFERATE ȘI IMPACTUL SĂU

Evaluarea opțiunilor poate fi considerată drept analiză a diverselor abordări pentru fiecare dintre cele 12 aspecte identificate. În urma evaluării efectuate reiese că, în majoritatea cazurilor, cele mai potrivite opțiuni se încadrează la abordarea bazată pe orientări. Abordarea legislativă se recomandă doar pentru 3 aspecte (eficiența apei în cazul instalațiilor/produselor din domeniul apei, reutilizarea apei și diseminarea cunoștințelor), deoarece actualul context politic, în special în ceea ce privește implementarea DCA și CFM, determină amânarea majorității opțiunilor axate pe legislație sau condiționalitate. Opțiunile preferate sunt cele în roșu și cele subliniate în tabelul 1.

Trebuie subliniat că elementele care ar presupune modificări legislative nu vor fi propuse împreună cu planul, urmând să fie însă supuse unei analize mai detaliate și propuse exclusiv pe baza unei evaluări a impactului pentru fiecare instrument în parte.

Orientările și instrumentele propuse urmează să exploreze interacțiunea cu **instrumente economice** specifice și modul în care acestea pot fi integrate în planurile de management al bazinelor hidrografice și al riscului de inundații și secetă. Se preconizează ca acestea să furnizeze informații care să vină în sprijinul utilizării mai intense a instrumentelor economice. Pachetul propus nu are însă caracter legislativ obligatoriu și, prin urmare, integrarea unor atare instrumente nu este garantată.

Pachetul propus promovează o **integrare** mai extinsă a **apei în politicile sectoriale** prin intermediul orientărilor, al unei planificări ameliorate și al unor instrumente de stabilire a obiectivelor care vizează diverse aspecte ale integrării sectoriale. Datorită acestui pachet, problemele de gospodărire a apelor vor fi luate mai mult în considerare la selecția proiectelor pentru finanțarea în temeiul PAC și al politicii de coeziune. Cu toate acestea, nu există nicio garanție că măsurile vor fi implementate, deoarece implementarea rămâne voluntară.

Orientările conținute în pachetul propus, în ceea ce privește de exemplu comercializarea apei și bilanțurile/obiectivele hidrologice, precum și sistemul de evaluare inter pares prevăzut ar urma să se ocupe de eficiența **guvernanței** în planificarea resurselor hidrografice, conducând la un proces decizional mai transparent și mai eficace. Demersurile greoaie generate de actualele cerințe de raportare în temeiul legislației UE în domeniul apelor ar urma să fie eliminate.

Pachetul propus include o gamă largă de orientări și noi instrumente de soluționare a celor mai presante probleme cu care se confruntă managerii din sector. Informațiile privind bilanțurile hidrologice și fluxurile ecologice ar urma să elimine lacune importante la nivelul **cunoștințelor** de care dispun acești manageri. Îmbunătățirea platformelor informaționale și furnizarea de informații la nivelul UE ar urma să faciliteze accesul la date mai punctuale și interoperabile, prin intermediul cărora atât deciziile referitoare la gospodărirea apelor, cât și evoluția politicii de profil la nivelul UE, național și al bazinelor hidrografice ar deveni mai eficace. Adoptare acestora are însă un caracter voluntar.

Pachetul propus crește **eficiența politicii UE în sectorul apei** prin eliminarea lacunelor la nivelul cunoștințelor, prin îmbunătățirea guvernanței și prin focalizarea cerințelor de raportare în scopul reducerii poverii administrative. El lasă suficientă flexibilitate pentru adaptarea instrumentelor la situațiile cu grad mare de rentabilitate. Modificările care ar putea fi aduse cerințelor de raportare din cadrul legislației în materie de apă ar fi de natură să elimine problemele de coerență actuale. Pachetul propus ar urma să crească nivelul de coerență între politicile UE pertinente (în special în domeniul PAC, al coeziunii, sănătății și energiei).

Pachetul propus va contribui la îmbunătățirea stării ecologice a apelor din UE și la reducerea stresului hidric și a vulnerabilității în fața evenimentelor extreme. Modelarea realizată pentru plan, împreună cu evaluarea măsurilor individuale, furnizează elemente pentru evaluarea **efectelor economice, de mediu și sociale** ale implementării la nivelul UE a diverselor categorii de măsuri, în special pentru evaluarea creșterii eficienței la nivel economic în urma măsurilor de gestionare a utilizării terenurilor, a creșterii eficienței utilizării apei și a asigurării disponibilității apei potabile. Cu toate acestea, efectele reale ale măsurilor se vor reflecta doar la nivelul fiecăruia dintre cele 110 bazine hidrografice din UE, care reprezintă nivelul de analiză pertinent. Instrumentele dezvoltate în contextul planului (bilanțuri hidrologice, modelare hidro-economică, bază de date a măsurilor) vor sprijini statele membre la efectuarea analizei în contextul elaborării următoarelor PMBH și la alegerea combinației optime de măsuri.

6. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Implementarea și monitorizarea planului se vor baza, ca platformă, pe **strategia comună de implementare** a DCA². Implementarea va avea loc în două etape care corespund celor două perioade următoare ale strategiei comune:

- În prima etapă (2013-2025), se va viza influențarea **elaborării următoarelor PMBH** ce trebuie transmise de statele membre până la sfârșitul lui 2015 și consolidarea bazei de cunoștințe și informații care vor sprijini evaluarea acestor planuri și revizuirea DCA.

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

- Cea de-a doua etapă (2016-2018) va fi dedicată evaluării acestor planuri și **pregătirii revizuirii DCA**

Pentru a monitoriza implementarea propunerilor aferente planului și pentru a evalua progresele, se va realiza un **tablou de bord** al planului, urmând ca grupul de coordonare strategică a strategiei comune de implementare și directorii să îl reanalizeze.