

Bruxelles, 9.3.2015
COM(2015) 120 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Directiva-cadru privind apa și directiva privind inundațiile: măsuri pentru atingerea unei „stări bune” a apelor din UE și de reducere a riscurilor de inundații

{SWD(2015) 50 final}
{SWD(2015) 51 final}
{SWD(2015) 52 final}
{SWD(2015) 53 final}
{SWD(2015) 54 final}
{SWD(2015) 55 final}
{SWD(2015) 56 final}

1. INTRODUCERE

Punerea în aplicare a Directivei-cadru privind apa (DCA)¹ din anul 2000 se bazează pe adoptarea de către statele membre, în mod transparent și participativ, a unei serii de măsuri care prezintă un bun raport cost-beneficii. Statele membre trebuie să sintetizeze aceste măsuri (incluse în „programe de măsuri” sau „PM”) în planurile lor de gestionare a bazinelor hidrografice (PGBH), care sunt actualizate la fiecare șase ani. În 2012, Comisia a publicat evaluarea planurilor de gestionare a bazinelor hidrografice disponibile la data respectivă².

Gestionarea eficientă a apei, astfel cum prevede DCA, ajută statele membre să se pregătească pentru fenomenele meteorologice extreme care, ca urmare a schimbărilor climatice, devin din ce în ce mai frecvente și provoacă daune enorme³. Pentru a completa Directiva-cadru privind apa, în 2007 a fost adoptată Directiva privind inundațiile (DI), care cere statelor membre să evalueze și să cartografieze pericolele și riscurile de inundații și să le gestioneze prin punerea în aplicare a unor planuri de gestionare a riscului de inundații (PGRI)⁴.

Ambele directive au ajuns la un punct crucial în punerea lor în aplicare. Această comunicare prezintă o evaluare a progreselor realizate până în prezent, având în vedere că cele două directive sunt legate și că implementarea lor ar trebui să fie coordonată. Evaluarea se bazează pe primele rapoarte privind acțiunile specifice întreprinse de statele membre pentru punerea în aplicare a măsurilor prezentate în planurile lor de gestionare a bazinelor hidrografice. Aceasta pornește de la evaluarea Comisiei cu privire la PGBH⁵ disponibile în 2012 și îndeplinește cerințele de la articolul 18 alineatul (4) din DCA, care prevede obligația Comisiei de a publica, în 2015, un raport intermediar privind punerea în aplicare de către statele membre a programelor lor de măsuri.

Evaluarea de către Comisie a programelor de măsuri ale statelor membre, precum și analiza efectuată de Comisie cu privire la evaluările preliminare ale statelor membre privind riscurile de inundații stau la baza recomandărilor formulate la sfârșitul acestui document. Ele sunt prezentate aici în vederea următoarelor PGBH și a primelor PGRI care urmează să fie adoptate de către statele membre până la sfârșitul anului 2015 și care fac, în prezent, obiectul consultărilor publice.

¹ Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei, JO L 327, 22.12.2000.

² A se vedea <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>.

³ În cadrul scenariului statu quo (adică luând în considerare ipoteza continuării protecției actuale împotriva inundațiilor prin revărsarea cursurilor de apă și perioada de revenire de 100 ani), se prevede o creștere a daunelor pentru Uniunea Europeană rezultate din efectul combinat al schimbărilor climatice și socio-economice de la 6,9 miliarde de euro/an la 20,4 miliarde de euro/an până în 2020, la 45,9 miliarde de euro/an până în 2050, și la 97,9 miliarde de euro/an până în anii 2080. A se vedea Rojas et al. (2013) *Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation*, („Schimbările climatice și inundațiile râurilor în Uniunea Europeană: Consecințe socio-economice și costurile și beneficiile adaptării”), *Global Environmental Change* 23, 1737–1751, disponibil la adresa <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

⁴ Directiva 2007/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații, JO L 288, 6.11.2007.

⁵ A se vedea http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm#third.

Prezenta comunicare este însoțită de șapte documente de lucru ale serviciilor Comisiei. Două includ o evaluare mai detaliată a progreselor realizate în punerea în aplicare a DCA și a DI până în prezent⁶. Celelalte cinci includ evaluările PGBH ale Belgiei, Greciei, Spaniei, Portugaliei și Croației⁷, care nu fuseseră încă adoptate în 2012.

2. VALORIFICAREA OPORTUNITĂȚILOR OFERITE DE POLITICA UE ÎN DOMENIUL APEI

DCA și alte directive privind apa⁸ au contribuit la îmbunătățirea protecției apei în UE. În general, locuitorii Europei se pot simți în siguranță atunci când beau apă de la robinet și când înoată în mii de zone costiere, ape curgătoare și lacuri din toată Uniunea Europeană. Poluarea din surse urbane, industriale și agricole este reglementată.

Testul de „verificare a caracterului adecvat al politicii UE privind apa dulce”⁹ din 2012 a confirmat faptul că actualul cadru de politică în domeniul apei abordează provocările referitoare la apele dulci de pe teritoriul Europei. Cu toate acestea, mai este de parcurs încă un drum lung înainte ca toate apele UE să fie de o calitate suficient de bună, din cauza deceniilor precedente caracterizate de o degradare și o gestionare defectuoasă persistentă: în documentul Comisiei din 2012 intitulat „Plan de salvagardare a resurselor de apă ale Europei”¹⁰ s-a constatat că aproximativ jumătate din apele de suprafață din UE au puține șanse de a atinge o stare ecologică bună în 2015. Mai mult, lacunele în ceea ce privește monitorizarea stării chimice a apelor de suprafață au fost atât de importante, încât, în 2012, situația a peste 40 % din corpurile de apă era necunoscută și a fost imposibil să se stabilească o valoare de referință. Situația pare să fie mai favorabilă în cazul apelor subterane, dar problemele din unele bazine sunt încă grave¹¹.

⁶ Raport privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a programelor de măsuri prevăzute în Directiva-cadru privind apa; Raport privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a Directivei privind inundațiile.

⁷ Rapoarte privind punerea în aplicare a planurilor de gestionare a bazinelor hidrografice prevăzute de Directiva-cadru privind apa.

⁸ Directiva 2006/118/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind protecția apelor subterane împotriva poluării și a deteriorării, JO L 372, 27.12.2006; Directiva 2008/105/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele de calitate a mediului în domeniul apei, JO L 348, 24.12.2008; Directiva 91/676/CEE a Consiliului din 12 decembrie 1991 privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole, JO L 375, 31.12.1991; Directiva 91/271/CEE a Consiliului din 21 mai 1991 privind tratarea apelor urbane reziduale, JO L 135, 30.5.1991; Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării), JO L 334, 17.12.2010; Directiva 98/83/CE a Consiliului din 3 noiembrie 1998 privind calitatea apei destinate consumului uman, JO L 330, 5.12.1998; Directiva 2006/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 februarie 2006 privind gestionarea calității apei pentru scăldat, OJ L 64, 4.3.2006; Directiva 2008/56/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 iunie 2008 de instituire a unui cadru de acțiune comunitară în domeniul politicii privind mediul marin (Directiva-cadru „Strategia pentru mediul marin”), JO L 164, 25.6.2008; Directiva 2009/128/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unui cadru de acțiune comunitară în vederea utilizării durabile a pesticidelor, JO L 309, 24.11.2009.

⁹ SWD(2012) 393 final

¹⁰ COM (2012) 673 final.

¹¹ Având în vedere diferitele situații din diferitele bazine hidrografice europene, media UE (în 2015, aproximativ 90 % din corpurile de apă sunt de așteptat să ajungă la o stare cantitativă bună a apelor subterane, iar 77 % la o stare chimică bună a apelor subterane) ascunde probleme regionale semnificative. În plus, cifrele ar trebui interpretate cu prudență, având în vedere discrepanțele și deficiențele semnificative în ceea ce privește metodele utilizate de unele state membre pentru evaluarea stării apelor subterane.

După cum se afirmă în răspunsul său la prima inițiativă cetățenească europeană privind dreptul omului la apă¹², Comisia va consolida punerea în aplicare a legislației în domeniul apei, pe baza angajamentelor prezentate în cel de al 7-lea Program de acțiune privind mediul și în Planul de salvagardare a resurselor de apă. Planul propune o gamă largă de instrumente de punere în aplicare preluate în cadrul programului de lucru 2013-2015 pentru strategia comună de punere în aplicare a DCA¹³. În plus, începând cu 2012, Comisia și-a consolidat dialogul cu statele membre și a organizat reuniuni bilaterale ample cu acestea pentru a discuta evaluarea planurilor lor de gestionare a bazinelor hidrografice și pentru a ajunge la un acord privind măsurile specifice de îmbunătățire a punerii în aplicare.

Strategia comună de punere în aplicare și procesele bilaterale au ajutat statele membre prin clarificarea cerințelor Directivei-cadru privind apa, crearea de noi instrumente de punere în aplicare și propunerea de soluții bazate pe experiența anterioară. Dacă statele membre le integrează și le pun în aplicare cu succes în actualizarea PGBH din 2015, nu ar mai trebui să fie necesare acțiuni viitoare de asigurare a respectării legislației¹⁴. Cu toate acestea, Comisia va continua să inițieze proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în domenii prioritare¹⁵, în cazurile în care măsurile menționate mai sus se dovedesc a fi ineficiente pentru îmbunătățirea punerii în aplicare.

Politica UE în domeniul apei a făcut posibil, de asemenea, ca UE să dezvolte un sector dinamic, de talie mondială, al apei, care include 9 000 de IMM-uri active¹⁶ și oferă aproape 500 000 de locuri de muncă echivalent normă întreagă¹⁷. Prin urmare, este vorba de mult mai mult decât un răspuns la un imperativ de mediu, este o piatră de temelie care permite UE să stimuleze creșterea ecologică și „creșterea albastră” și să devină mai eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor. De exemplu, tehnologiile de gestionare a apei reprezintă un element-cheie al ecoinovării. Comisia a lansat, în 2012, Parteneriatul european pentru inovare (PEI) în domeniul apei¹⁸ pentru a facilita dezvoltarea de soluții inovatoare, care au potențialul de a contribui la o redresare economică durabilă și, în același timp, la adaptarea la schimbările climatice.

3. EVALUAREA DE CĂTRE COMISIE A „PROGRAMELOR DE MĂSURI” (PM) PREVĂZUTE DE DCA

Programele de măsuri constau din măsuri de bază obligatorii, inclusiv unele măsuri întreprinse în temeiul unor directive care datează fie dintr-o perioadă anterioară DCA, fie sunt specifice DCA, cum ar fi controalele privind captarea apei, evacuările, poluarea

¹² COM (2014) 177 final.

¹³ Strategia comună de punere în aplicare (SC) este un proces cooperativ și deschis care implică Comisia, statele membre și părțile interesate. Aceasta a început în 2001 și are drept scop să faciliteze punerea în aplicare a DCA.

¹⁴ Anexa la Raportul privind progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a programelor de măsuri prevăzute în Directiva-cadru privind apa include recomandări specifice de acțiuni care să fie realizate de statele membre. Acestea reflectă evaluarea Comisiei și rezultatele procesului bilateral.

¹⁵ Printre acestea se numără respectarea termenelor de adoptare a PGBH, monitorizarea și evaluarea, poluarea difuză provenită din agricultură, infrastructura care nu este conformă cu cerințele DCA etc., coordonate cu punerea în aplicare a directivei privind nitrații și a directivei privind tratarea apelor urbane reziduale.

¹⁶ COM (2012) 216 final.

¹⁷ *Potential for stimulating sustainable growth in the water industry sector in the EU and the marine sector — input to the European Semester, Water Industry Final REPORT*, Acteon - urmează a fi publicat.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/about_en.htm.

difuză sau modificarea fizică a corpurilor de apă. În plus, statelor membre li se cere să ia măsuri suplimentare, dacă este necesar, în vederea atingerii obiectivelor de mediu.

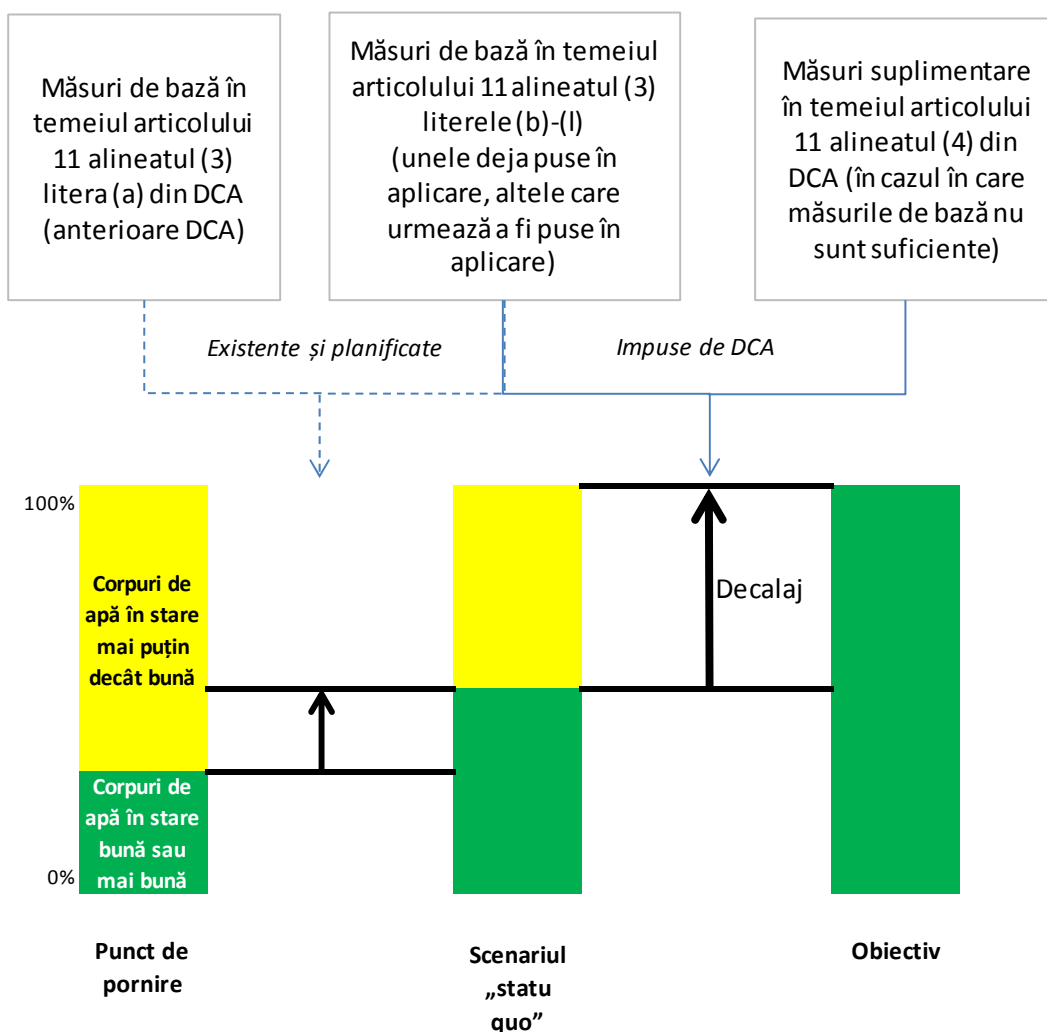


Figura 1. Ilustrație simplificată a unui proces menit să identifice și să compenseze decalajele existente între statu quo și atingerea în 2015 a obiectivului „stare bună a apelor”.

Evaluarea Comisiei arată că multe state membre și-au planificat măsuri bazate pe „ceea ce este în curs de desfășurare și/sau în pregătire deja” și pe „ceea ce este fezabil”, fără a lua în considerare starea actuală a corpurilor de apă și presiunile identificate în PGBH ca împiedicând realizarea „stării bune”. În loc să conceapă măsurile cele mai adecvate și eficiente pentru a garanta că apele lor ating o „stare bună”, oferind astfel o soluție pentru decalajul persistent în materie de performanțe, multe state membre adesea s-au limitat la a estima în ce proporție măsurile existente vor contribui la realizarea obiectivelor de mediu ale DCA. Din această cauză, derogările se aplică într-o măsură prea mare și fără o justificare adecvată. În majoritatea cazurilor, atunci când se aplică derogări și se amână atingerea „stării bune” a apei, nu este clar dacă se iau măsuri pentru a face progrese către realizarea acestui obiectiv, astfel cum se prevede în directivă.

Obiectivele de mediu ale DCA sunt cuantificate și legate de un calendar clar. În mod clar, abordarea adoptată în mai multe state membre, aceea de „a se îndrepta în direcția bună” pe baza (în mare parte) a unor scenarii statu-quo, nu este suficientă pentru a atinge obiectivele de mediu pentru majoritatea corpurilor de apă.

3.1. Poluarea apei cauzată de agricultură, industrie și gospodării

Pentru reducerea poluării în vederea îndeplinirii obiectivelor DCA este în primul rând nevoie ca o serie de alte directive și regulamente să fie corect puse în aplicare. Printre acestea se numără Directiva privind tratarea apelor urbane reziduale, Directiva privind nitrații, Directiva privind utilizarea durabilă a pesticidelor, precum și Directiva privind emisiile industriale, care joacă un rol esențial în lupta împotriva poluării din surse punctiforme și a poluării difuze, și ar trebui, prin urmare, să fie luate în considerare în PGBH și în programele de măsuri.

În **sectorul agricol**, ultimul raport referitor la Directiva privind nitrații¹⁹ indică o ușoară îmbunătățire în ceea ce privește poluarea cu nitrați a apelor subterane și, în același timp, subliniază necesitatea unor acțiuni suplimentare de reducere și de prevenire a poluării. Acest lucru este confirmat de analiza programelor de măsuri comunicate de statele membre. În ciuda faptului că 63 % din districtele hidrografice au raportat că punerea în aplicare a Directivei privind nitrații nu este suficientă pentru a combate poluarea difuză la nivelul necesar pentru garantarea obiectivelor prevăzute de DCA, nu au fost adăugate măsurile necesare pentru a se soluționa deficiențele rămase. Poluarea difuză afectează în mod semnificativ²⁰ 90 % din districtele hidrografice, 50 % din corpurile de apă de suprafață și 33 % din corpurile de apă subterană din UE. Sectorul agricol reprezintă principala sursă a poluării difuze. În pofida faptului că s-au înregistrat progrese în sensul scăderii consumului de îngrășăminte minerale²¹, există încă multe lacune în ceea ce privește măsurile de bază puse în aplicare de către statele membre pentru a remedia presiunile agricole, inclusiv lipsa de măsuri pentru controlul emisiilor de fosfat și nitrați în afara zonelor vulnerabile la nitrați stabilite în conformitate cu Directiva privind nitrații. Măsurile suplimentare raportate în agricultură sunt în cea mai mare parte voluntare, incluzând schemele de consultanță și măsurile de agromediu din cadrul politicii agricole comune (PAC), cum ar fi extensificarea exploatațiilor agricole și agricultura ecologică.

În ceea ce privește **gospodăriile**, punerea în aplicare a Directivei privind tratarea apelor urbane reziduale a constituit o provocare, în principal din cauza aspectelor de finanțare și de planificare legate de investiții majore în infrastructură, în sistemele de canalizare și în instalațiile de tratare. Punerea în aplicare este avansată în UE-15²², cu mai multe state membre aproape de conformitatea deplină. Cu toate acestea, pentru cea mai mare parte a UE-13, perioadele tranzitorii negociate în tratatele de aderare se apropie de sfârșit, însă majoritatea țărilor sunt încă departe de conformitatea deplină, în pofida eforturilor semnificative întreprinse în ultimul deceniu. Principalele provocări pentru UE-15 vizează întreținerea și reînnoirea sistemelor de colectare și tratare a apelor uzate, în vreme ce noile state membre trebuie să își continue eforturile de creare a infrastructurii minime necesare. În plus, deversările canalelor colectoare²³ rămân una dintre principalele surse de poluare în zonele urbane, necesitând investiții semnificative în anii următori în întreaga UE. Pentru a spori nivelul de conformitate, statele membre au fost invitate să prezinte programe detaliate de punere în aplicare în 2014, inclusiv

¹⁹ COM/2013/0683 final.

²⁰ Un corp de apă afectat de o presiune semnificativă este expus riscului de a nu atinge o „stare bună” cu măsurile actuale.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption.

²² Statele membre care au aderat la UE înainte de 1 mai 2004. UE-13 au aderat după data respectivă.

²³ Atât deversările de apă de ploaie, cât și deversările combinate (ape reziduale+apă de ploaie).

planificarea investițiilor pentru infrastructură. Comisia analizează în prezent aceste programe.

Poluarea cauzată de activitățile industriale poate fi semnificativă în cazul anumitor poluanți și al anumitor corpuri de apă. Directiva privind emisiile industriale prevede principalele modalități de abordare a acestor aspecte, în special prin cerința ca operatorii instalațiilor industriale să aplice „cele mai bune tehnici disponibile” în vederea garantării unui nivel ridicat de protecție a mediului în ansamblul său (și anume calitatea apei, aerului și a solului). Autoritățile naționale competente se asigură că valorile limită de emisie pentru autorizațiile privind emisiile industriale sunt în conformitate cu „cele mai bune tehnici disponibile” și iau în considerare obiectivele pertinente legate de apă. Deși acest lucru este valabil într-o anumită măsură, programele de măsuri arată că nu este realizat în mod sistematic sau, în cazul în care este realizat, nu este raportat²⁴.

Majoritatea statelor membre au început să lucreze la inventarele emisiilor de **substanțe prioritare**, astfel cum se prevede în directiva privind standardele de calitate a mediului (SCM). Ele folosesc această activitate și analizele efectuate cu privire la presiuni și impact pentru a identifica sursele de poluare. Procentul de corpuri de apă identificate ca fiind afectate de surse punctiforme sau difuze variază în mod semnificativ între statele membre. Majoritatea statelor membre nu cuantifică încă, în vederea inventarului, emisiile difuze originare dintr-o varietate de surse. Numărul de poluanți identificați de statele membre ca fiind de interes național²⁵ variază, de asemenea, în mod semnificativ. În consecință, majoritatea măsurilor identificate de statele membre în legătură cu poluarea chimică sunt încă prea generale, cu rezultate necuantificate, mai degrabă decât specifice substanțelor sau surselor.

3.2. Folosirea unei cantități prea mari de apă: exploatarea excesivă a resurselor de apă

Captarea apei peste capacitatea de reînnoire a naturii exercită o presiune majoră asupra apelor de suprafață și subterane din UE, în special din cauza irigațiilor în țările din bazinul Mării Mediterane și din bazinul Mării Negre, dar și din cauza urbanizării și a altor activități economice în diferite părți ale UE. Captarea excesivă afectează în mod semnificativ 10 % din corpurile de apă de suprafață și 20 % din corpurile de apă subterană. În cazul în care are loc deja o captare excesivă a resurselor de apă în bazinele hidrografice supuse unei utilizări intense a apei, DCA impune statelor membre să pună în aplicare măsuri prin care să se restabilească viabilitatea pe termen lung a captării, cum ar fi revizuirea autorizațiilor sau o mai bună asigurare a respectării legislației. Cu toate acestea, primele programe de măsuri au arătat că soluțiile găsite pentru această problemă sunt insuficiente, deoarece pentru corpurile de apă afectate s-au aplicat pe scară largă derogări, adesea fără o justificare adecvată.

Primele PGBH au arătat, totodată, că majoritatea statelor membre nu au abordat necesitățile de apă ale naturii, lucru pe care trebuie să îl facă pentru a atinge obiectivele de mediu ale DCA. Statele membre au luat în considerare adesea numai menținerea debitelor minime în perioadele de vară, fără a ține seama de diferiții factori²⁶ care sunt

²⁴ Măsurile pentru modernizarea sau îmbunătățirea stațiilor de tratare a apelor uzate industriale sunt raportate ca fiind tipurile esențiale de măsuri numai în 29 de districte hidrografice din opt state membre.

²⁵ Este vorba de poluanți specifici bazinelor hidrografice, fie ai apelor de suprafață, fie ai apelor subterane, pentru care statele membre stabilesc valori limită.

²⁶ De exemplu, importanța, frecvența, durata fluxurilor, momentele în care intervin și ritmul de evoluție a inundației.

esențiali pentru ca ecosistemele să prospere și să aducă pe deplin beneficii. Aceasta înseamnă că măsurile puse în aplicare nu garantează atingerea „stării bune” în numeroase corpuri de apă afectate de nivelul semnificativ de captare sau de reglementarea debitului (de exemplu, pentru irigații, energie hidroelectrică, alimentarea cu apă potabilă, navigație). Totuși, în același timp, statele membre au sprijinit în mod activ dezvoltarea unei înțelegeri comune a fluxurilor ecologice și a unei modalități prin care acestea să fie luate în considerare la punerea în aplicare a DCA. Aceasta a avut drept rezultat un document orientativ pe care statele membre ar trebui să înceapă să îl pună în aplicare în 2015²⁷. Strategia comună de punere în aplicare a DCA a făcut, de asemenea, posibil schimbul de bune practici în ceea ce privește utilizarea bilanțurilor hidrologice care includ nevoile de mediu pentru a se garanta că alocarea apei este durabilă²⁸ și în ceea ce privește utilizarea tehnologiilor de teledetecție pentru a sprijini inspecțiile și monitorizarea captării ilegale²⁹.

3.3. Modificarea fluxului și a formei fizice a corpurilor de apă

Modificările fluxului și ale formei fizice („hidromorfologie”) a corpurilor de apă se numără printre principalii factori care împiedică realizarea stării bune a apelor, dar, în general, măsurile propuse în primele programe de măsuri sunt insuficiente pentru contracararea acestora. Modificările sunt de cele mai multe ori cauzate de dezvoltarea infrastructurilor gri, cum ar fi canalele de drenare a terenurilor, barajele pentru irigații sau hidroenergia, îndiguirile pentru facilitarea navigației, diguri sau baraje pentru protecția împotriva inundațiilor etc. Anumite măsuri pentru remedierea acestei situații au fost definite în aproape toate PGBH, dar acestea sunt adesea foarte generale, nu au fost stabilite priorități, iar măsurile nu prezintă o legătură clară cu presiunile existente sau efectele scontate. În plus, unele state membre nu au dezvoltat metode de evaluare a stării apei care să fie sensibile la schimbările hidromorfologice, ceea ce le restrânge capacitatea de a combate în mod eficient acest aspect.

4. LEGĂTURA CU DIRECTIVA PRIVIND INUNDAȚIILE (DI)

Este recunoscut la scară largă faptul că o mare parte a Europei se va confrunta cu o creștere a numărului și frecvenței inundațiilor cauzate de schimbările climatice. În 2007, DI a creat un cadru paneuropean care poate sprijini statele membre în identificarea, evaluarea și abordarea riscurilor de inundații.

Așa cum este cazul în general în gestionarea riscurilor, DI este pusă în aplicare în cicluri iterative. La sfârșitul fiecărui ciclu de șase ani, sunt pregătite planuri de gestionare a riscului de inundații. Prima serie de planuri este așteptată înainte de finele anului 2015, iar planurile ar trebui să fie coordonate cu PGBH³⁰ elaborate în temeiul DCA, pentru a

²⁷ A se vedea Documentul de orientare al SC privind fluxurile ecologice (*eflows*) în punerea în aplicare a DCA, disponibil la <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>.

²⁸ Un document de orientare al SC privind bilanțurile hidrologice este așteptat în primăvara anului 2015.

²⁹ A se vedea studiul privind aplicarea observării Pământului pentru a sprijini depistarea de cazuri de captare neautorizată a apei, disponibil la <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

³⁰ A se vedea documentul cuprinzând resurse ale SC privind „Legăturile dintre Directiva privind inundațiile (DI - 2007/60/CE) și Directiva-cadru privind apa (DCA 2000/60/CE)” disponibil la adresa de internet <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

se utiliza sinergiile între instrumente. Măsurile de retenție naturală a apei³¹ sunt un exemplu de măsuri care pot contribui în același timp la realizarea obiectivelor DCA și ale DI prin consolidarea și menținerea capacității de retenție și stocare naturală a straturilor acvifere, a solurilor și a ecosistemelor. Măsuri precum reconectarea zonei inundabile la apa curgătoare, remeandrare, precum și refacerea zonelor umede pot reduce sau întârzia sosirea vârfurilor de inundații în aval, îmbunătățind în același timp calitatea și disponibilitatea apei, conservarea habitatelor și creșterea rezistenței la schimbările climatice.

Primii pași în procesul de gestionare a riscului stabilit prin DI au fost întocmirea unor evaluări preliminare ale riscurilor de inundații până la sfârșitul anului 2011 și identificarea zonelor de riscuri potențiale semnificative de inundații, care au permis statelor membre să concentreze punerea în aplicare asupra zonelor în care acest risc este semnificativ. Evaluările preliminare s-au bazat în mare măsură pe informațiile disponibile despre inundațiile semnificative din trecut și pe previziunile privind inundații potențial semnificative din viitor.

Majoritatea statelor membre au dezvoltat noi evaluări preliminare privind riscurile de inundații, în timp ce altele s-au bazat pe evaluări existente sau pe o combinație de evaluări noi și deja existente. Sursa de inundații cel mai frecvent raportată în UE o reprezintă sursa fluvială, urmată de sursele pluvială și marină. Consecințele cel mai frecvent raportate sunt consecințele economice, urmate de cele privind sănătatea umană³². Criteriile de definire a inundațiilor semnificative și metodele de cuantificare a impactului sunt diverse și, în unele cazuri, nu sunt destul de bine detaliate.

Numai o treime din statele membre au luat în mod explicit în considerare evoluțiile pe termen lung (schimbările climatice și socio-economice) în evaluarea riscului de inundații. Acest lucru este surprinzător, având în vedere că, în ultimele decenii, în Europa au crescut semnificativ pierderile cauzate de inundații, în principal din cauza unor factori socio-economici, cum ar fi creșterea bogăției situate în zone inundabile, precum și din cauza schimbărilor climatice.

Al doilea pas în procesul de gestionare a riscurilor în temeiul DI a fost elaborarea hărților de pericol de inundații și a hărților de risc de inundații pentru zonele identificate până la sfârșitul anului 2013 ca fiind zone cu riscuri potențiale semnificative de inundații. În prezent, Comisia evaluează informațiile raportate de statele membre³³.

În pofida lacunelor menționate mai sus, pentru prima dată, toate statele membre iau măsuri în același timp, în același cadru, pentru a preveni sau a reduce pagubele sociale, economice și de mediu legate de riscurile de inundații. În plus, DI a servit drept un stimulent puternic pentru ca acestea să se concentreze, pe lângă protecție, pe prevenire și sensibilizare³⁴. Hărțile de pericol și hărțile de risc de inundații ar trebui să orienteze factorii de decizie și autoritățile relevante către adoptarea de măsuri care să vizeze reducerea riscurilor de inundații într-un mod sustenabil și eficient pentru apă și societate.

³¹ A se vedea documentul SC de politică privind măsurile de retenție naturală a apei, disponibil la adresa <https://circabc.europa.eu/w/browse/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3>.

³² Aproximativ 9 din 10 din cele peste 8 000 de zone de riscuri potențiale semnificative de inundații raportate de statele membre sunt asociate cu inundațiile fluviale și cele mai multe dintre acestea raportează în primul rând consecințe potențiale negative de natură economică.

³³ Până în februarie 2015, 3 state membre nu comunicaseră hărțile de pericol și hărțile de risc.

³⁴ Domeniul gestionării riscurilor este un nou domeniu eligibil în cadrul politicii de coeziune pe perioada 2014-2020, prin urmare pot fi cofinanțate proiecte destinate prevenirii și gestionării riscurilor legate de condițiile meteorologice și a dezastrelor naturale.

5. PROCEDURA DE URMAT: OPORTUNITĂȚI DE INVESTIȚII ȘI TARIFAREA APEI ÎN SCOPUL REDUCERII PIERDERILOR

Este recunoscută nevoia de o mai bună punere în aplicare și de o integrare mai profundă a obiectivelor politicii în domeniul apei în alte domenii de politică, inclusiv politicile de finanțare, cum ar fi PAC și fondurile structurale și de investiții europene. Rezultatele perioadei de finanțare 2007-2013 arată că statele membre nu au exploatat la maximum posibilitățile de finanțare ale UE pentru a sprijini obiectivele în temeiul DCA³⁵, în pofida unor exemple pozitive³⁶. De exemplu, articolul 38 din fostul Regulament privind dezvoltarea rurală³⁷, care putea fi invocat pentru a finanța măsuri care decurg din DCA, a fost utilizat într-o mică măsură³⁸. În unele cazuri, fondurile disponibile pentru construirea de stații de tratare a apelor urbane reziduale nu au fost absorbite sau alocarea lor a fost întârziată, parțial din cauza lipsei unei planificări adecvate. În 2014, Comisia a solicitat statelor membre să prezinte programe de punere în aplicare, incluzând o planificare detaliată a investițiilor, în temeiul articolului 17 din Directiva privind tratarea apelor urbane reziduale și va monitoriza îndeaproape punerea lor în aplicare. La un nivel mai general, programele de măsuri nu utilizează întotdeauna oportunitățile de finanțare ale UE pentru a contribui la obiectivele PGBH.

Programele de măsuri confirmă, de asemenea, că stimulentele în vederea utilizării eficiente și a tarifării apei în mod transparent nu se aplică în toate statele membre și în toate sectoarele consumatoare de apă, parțial din cauza lipsei contorizării. Pentru a pune în aplicare o tarifare stimulativă, utilizarea pentru consum ar trebui să facă obiectul unor tarife volumetrice în funcție de consumul real. Acest lucru necesită contorizarea pe scară largă, în special pentru agricultură în bazinele în care irigațiile reprezintă principalul consumator de apă. În pofida unor progrese semnificative realizate de statele membre în ceea ce privește adaptarea politicilor de tarifare a apei la cerințele DCA, măsurile de recuperare a costurilor legate de mediu și de resurse sunt limitate. Nerecuperarea costurilor, inclusiv a celor legate de mediu, resurse și de infrastructură, nu face decât să se adauge la prețul care va trebui plătit de generațiile viitoare în zonele respective care se vor confrunta cu o lipsă dramatică de apă și cu o infrastructură degradată de alimentare cu apă.

Pentru a stimula punerea corectă în aplicare a politicii de tarifare a apei, Regulamentul privind dispozițiile comune³⁹ stabilește condiționalități ex-ante pentru accesarea

³⁵ A se vedea Raportul special al Curții de Conturi 04/2014, „Integrarea în PAC a obiectivelor politicii UE în domeniul apei: un succes parțial”, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_ro.pdf.

³⁶ De exemplu, investițiile neproductive ex articolul 41 din Regulamentul privind dezvoltarea rurală (1698/2005) utilizate pentru a îmbunătăți starea malurilor cursurilor de apă (de exemplu, în Flandra) și la refacerea zonelor umede (de exemplu în Danemarca).

³⁷ Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), JO L 277, 21.10.2005.

³⁸ Pentru perioada de programare 2007-2013, măsurile legate de apă în temeiul articolului 38 din Regulamentul nr. 1698/2005 privind dezvoltarea rurală au fost activate în 2010, când au devenit disponibile programele de măsuri elaborate în temeiul DCA. În ceea ce privește măsurile adoptate în temeiul articolului 30 din Regulamentul nr. 1305/2013 privind dezvoltarea rurală, programele de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020 sunt, în marea majoritate, încă neaprobată și rămâne de văzut dacă vor fi incluse măsuri privind apa.

³⁹ Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european

fondurilor politicii de dezvoltare rurală și de coeziune. În acest context, Comisia evaluează politicile statelor membre privind tarifarea apei și recuperarea costurilor și cere elaborarea unor planuri de acțiune în cazul în care sunt detectate deficiențe. După cum se recunoaște într-o recentă hotărâre a Curții de Justiție a UE⁴⁰, recuperarea costurilor - prin tarifare sau prin alte mijloace - se aplică în mod potențial unei game largi de servicii legate de utilizarea apei care au un impact asupra apei. Atunci când un stat membru alege să nu aplice recuperarea costurilor pentru o anumită activitate de utilizare a apei, acesta trebuie să explice în mod clar ce alte măsuri sunt instituite pentru a se asigura că sunt îndeplinite obiectivele DCA.

6. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Următoarele concluzii și recomandări definesc modul în care programele de măsuri pot:

- concilia obiectivele de mediu cu cele economice, pe baza unor măsuri care permit furnizarea de apă curată în cantități suficiente pentru natură, persoane și industrie;
- asigura sustenabilitatea pe termen lung și viabilitatea economică a agriculturii și acvaculturii UE;
- sprijini producția de energie, un transport durabil și dezvoltarea turismului, contribuind astfel la o creștere cu adevărat ecologică a economiei UE.

Necesitatea unei baze solide pentru programele de măsuri

Statele membre trebuie să își intensifice eforturile pentru a-și întemeia programele de măsuri pe evaluarea solidă a presiunilor și efectelor asupra ecosistemului acvatic și pe evaluarea fiabilă a stării apelor. În caz contrar, dacă evaluarea de bază a presiunilor este eronată, întreg planul de gestionare a bazinelor hidrografice va fi afectat și există riscul ca statele membre să nu acționeze acolo unde este cea mai mare nevoie și în modul cel mai eficient posibil.

Monitorizarea trebuie menținută și/sau îmbunătățită. Ar trebui îmbunătățită, în special, monitorizarea stării apelor în ceea ce privește apele de suprafață, mai ales în ceea ce privește substanțele prioritare. Deficiențele rămase în materie de metode de evaluare a stării ecologice a apei ar trebui abordate urgent în mai multe state membre. Este deosebit de importantă elaborarea de metode sensibile la modificările hidrologice și fizice ale corpurilor de apă, iar unele state membre au realizat deja acest lucru. Baza de cunoștințe astfel îmbogățită ar trebui să garanteze că măsurile sunt mai bine orientate către îndeplinirea obiectivelor DCA.

Analiza decalajelor: ce măsuri sunt necesare pentru atingerea obiectivelor?

În scopul elaborării corecte a programelor de măsuri, statele membre trebuie să identifice cea mai eficientă combinație de măsuri care sunt necesare pentru a compensa discrepanța dintre statutul actual al apei și o „stare bună” a acesteia. Această analiză a

pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului.

⁴⁰ Hotărârea din 11 septembrie 2014, cauza C-525/12, Comisia/Germania.

decalajelor este necesară pentru a se înțelege ce trebuie făcut pentru atingerea obiectivelor, cât timp este necesar, care sunt costurile și cine le va suporta. În plus, numai pe baza acestei analize este posibilă justificarea corespunzătoare a derogărilor pe temeiul nefezabilității tehnice sau al costurilor disproporționate. Mai mult, chiar în cazul în care derogările sunt justificate, statele membre trebuie să se asigure că măsurile contribuie cât mai mult posibil la progresul în atingerea obiectivelor.

Adaptarea utilizării apei la obiectivele de mediu ale Directivei-cadru privind apa și punerea în aplicare a modificărilor

Autorizațiile existente, de exemplu, pentru captarea apei (inclusiv drepturile de gestionare a apei), evacuarea, energia hidroelectrică etc., ar trebui să fie revizuite și, dacă este necesar, actualizate în vederea asigurării compatibilității acestora cu obiectivele DCA. Unele state membre fac deja acest lucru, și celelalte ar trebui să le urmeze exemplul.

După revizuirea autorizațiilor, statele membre trebuie să se asigure că acestea sunt respectate. Acest lucru poate include inspecții în temeiul unei abordări bazate pe riscurile aferente nerespectării normelor și asigurarea capacității de punere în aplicare a legii.

Combaterea poluării

Statele membre trebuie să își consolideze măsurile de bază pentru combaterea poluării difuze cauzate de agricultură. În pofida faptului că există încă o cale lungă de parcurs până la a se obține „o stare bună” și că măsurile anterioare DCA nu sunt suficiente în multe districte hidrografice, numeroase state membre se bazează doar pe măsuri voluntare. În timp ce acestea pot remedia efectiv într-o anumită măsură decalajul rămas, o îmbunătățire semnificativă poate fi realizată numai prin măsuri de bază obligatorii.

Statele membre ar trebui să combată sursele de poluare prin punerea în aplicare pe deplin a măsurilor prevăzute de DCA și de legislația privind apa, în special Directiva privind nitrații, Directiva privind emisiile industriale și Directiva privind tratarea apelor urbane reziduale. Aceasta este o soluție preferabilă utilizării unor tratamente la finalul lanțului de producție, de exemplu pentru a asigura calitatea ridicată a apei potabile, evitând, în același timp, costurile mari ale tratamentelor și protejând mediul. Statele membre sunt încurajate să extindă în continuare instituirea zonelor de protecție, pentru a proteja zonele utilizate pentru captarea apei potabile, în special în ceea ce privește apele de suprafață. În plus, acestea trebuie să se asigure că măsurile vizează sursele și substanțele chimice care împiedică corpurile de apă să atingă o „stare bună”.

Abordarea aspectelor cantitative, inclusiv legătura cu calitatea

Evaluarea de către Comisie a programelor de măsuri arată necesitatea de a aborda mai bine legătura dintre calitate și cantitate atunci când se apreciază presiunile asupra ecosistemelor acvatice și de a pune în aplicare măsuri care vizează reglementarea captării și a fluxului.

Deficitul de apă și secetele reprezintă o problemă din ce în ce mai mare în multe zone ale Europei, cel puțin sezonier, ca urmare a schimbărilor climatice. Problemele cantitative afectează treptat tot mai multe districte hidrografice din întreaga UE și statele

membre trebuie să ia măsuri preventive pentru a se evita atingerea unor niveluri nesustenabile de captare. În cazul în care nivelurile captării sunt deja excesive, statele membre trebuie să ia măsurile adecvate pentru a restabili utilizarea apei la niveluri sustenabile. Acest lucru este deosebit de important în cazul apelor subterane, în special atunci când acestea sunt legate de ecosisteme importante dependente de apă, adesea zone protejate, precum zonele umede. Orice derogare trebuie să fie justificată în mod corespunzător în PGBH, pe baza condițiilor prevăzute în DCA.

Combaterea modificării fluxului și a modificării fizice a corpurilor de apă

În pofida faptului că o treime corpurile de apă din UE sunt afectate în mod semnificativ de reglementări (hidrologice) ale fluxului și de modificări fizice (morfologice), multe dintre programele de măsuri ale statelor membre nu stabilesc seturi clare de măsuri care să abordeze această situație.

Statele membre ar trebui să aplice fluxuri ecologice în conformitate cu orientările SC recent adoptate și să pună în aplicare măsuri care să protejeze și/sau să refacă aceste fluxuri atât pentru utilizările existente, cât și pentru noi utilizări. În acest sens, este necesar ca statele membre să dezvolte metode de monitorizare și de evaluare pentru a identifica situațiile în care modificările hidrologice sunt susceptibile de a împiedica realizarea unei stări ecologice bune. Pe de altă parte, cele mai importante modificări pot fi deja identificate și abordate prin măsurile și instrumentele existente, iar reducerea impactului captărilor și al reglementării fluxului ar trebui să figureze între priorități în cadrul următoarelor programe de măsuri.

Pentru multe corpuri de apă, schimbările fizice sunt legate de modificările fluxului, astfel încât fluxurile ecologice ar putea să nu fie suficiente și ar trebui să fie cuplate cu măsuri de restaurare în vederea îndeplinirii obiectivelor DCA.

Utilizarea judicioasă a instrumentelor economice și a stimulentei

Statele membre ar trebui să ajusteze tarifele neadecvate ale resurselor de apă, în special, dar nu numai, din sectorul agricol. Acest lucru provoacă încă pagube de mediu și economice, cum ar fi, de exemplu, utilizarea inefficientă a resurselor limitate de apă sau poluarea care necesită un tratament costisitor. Totodată, se reduce disponibilitatea acestor resurse pentru o serie de activități economice, afectând astfel oportunitățile de creștere viitoare a mai multor regiuni ale UE. Tarifarea adecvată, în conformitate cu DCA, bazată pe contorizare și pe recuperarea costurilor, ar conduce la o utilizare eficientă a resurselor de apă prin reducerea consumului inutil, favorizarea alegerii de culturi sau sisteme agricole care reduc costurile de producție și pot îmbunătăți echilibrul economic al exploatațiilor agricole, precum și prin mobilizarea de fonduri pentru a asigura durabilitatea pe termen lung a investițiilor în infrastructură și pentru a remedia problema risipei din cauza scurgerilor⁴¹.

Coordonarea punerii în aplicare pentru a profita de beneficii multiple

Pentru ca programele de măsuri să aibă succes, cooperarea este esențială la diferite niveluri și ar trebui să se bazeze pe structuri existente care și-au dovedit eficacitatea.

⁴¹ A se vedea documentul cuprinzând bunele practici în materie de scurgeri la adresa <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

Acest lucru se aplică în primul rând în cazul districtelor hidrografice, caz în care granițele administrative sau naționale nu ar trebui să fie un obstacol în calea alegerii celor mai eficiente măsuri. Aceasta se aplică, de asemenea, responsabililor cu punerea în aplicare a diferitelor acte din legislația de mediu, deoarece, de exemplu, programele de măsuri în temeiul DCA sunt esențiale pentru realizarea anumitor obiective ale DI, ale Directivei-cadru privind strategia pentru mediul marin sau ale strategiei UE privind biodiversitatea și Directivei privind habitatele.

Un calendar armonizat pentru planurile de gestionare care urmează să fie elaborate în temeiul DCA și al DI reprezintă o foarte bună ocazie de a utiliza împreună informațiile disponibile privind starea și presiunile și de a se concepe programe de măsuri care să contribuie la atingerea „stării bune”, odată cu reducerea riscurilor de inundații. Aceste sinergii trebuie utilizate la maximum.

Atunci când se aleg măsurile de gestionare a riscurilor în temeiul DI, statele membre ar trebui să ia în considerare o gamă largă de beneficii pe termen lung ale măsurilor legate de retenția naturală a apei. Acestea ar trebui, de asemenea, să fie luate în considerare la evaluarea opțiunilor de mediu mai bune prevăzute la articolul 4 alineatul (7) din DCA pentru proiecte care modifică fizic corpurile de apă.

Punerea în aplicare a DI de până acum arată semne încurajatoare de progres. Ținând cont de abordarea DCI, succesul său va depinde de ambiția statelor membre și buna punere în aplicare a planurilor lor pentru 2015 într-un mod măsurabil⁴². Metodele utilizate pentru identificarea viitoarelor inundații potențiale semnificative și cuantificarea potențialelor efecte viitoare ar trebui îmbunătățite. Schimbările climatice și socio-economice (de exemplu, expansiunea urbană și utilizarea terenurilor într-un mod care conduce la impermeabilizarea solului) ar trebui să fie integrate într-o mai mare măsură, deoarece acestea sunt elemente importante ale gestionării riscului de inundații.

Al doilea ciclu al PGBH permite, de asemenea, realizarea unor sinergii cu dezvoltarea primului program de măsuri în cadrul Directivei-cadru „Strategia pentru mediul marin”. Directiva respectivă și DCA sunt complementare și ar trebui să fie puse în aplicare în paralel.

Valorificarea oportunităților de investiții

Statele membre ar trebui să utilizeze multele posibilități puse la dispoziție de UE pentru a susține financiar punerea în aplicare a programelor de măsuri. Acestea includ plăți pentru adoptarea unor practici agricole benefice pentru climă și mediu în cadrul programelor de dezvoltare rurală, finanțarea din fondurile politicii de coeziune în cadrul obiectivelor legate de apă și adaptarea la schimbările climatice, proiectele integrate LIFE, sprijinul Orizont 2020 pentru inovare în sectorul apei, precum și punerea în aplicare de noi soluții bazate pe natură în vederea abordării provocărilor societale legate de resursele de apă și de gestionarea riscurilor de inundații. Comisia a formulat observații extinse pe marginea acordurilor de parteneriat, a programelor de dezvoltare rurală și a programelor operaționale propuse de statele membre, în scopul de a maximiza contribuția acestora la realizarea obiectivelor DCA, și, mai general, a beneficiilor de mediu aferente, însă utilizarea efectivă a fondurilor este responsabilitatea fiecărui stat membru și a regiunilor.

⁴² Dezvoltarea orientărilor pentru înregistrarea datelor privind pierderile cauzate de dezastre în statele membre ale UE este importantă pentru evaluarea succesului: <http://drr.jrc.ec.europa.eu/LossDataWorkshopOctober2014>.

În mod similar, statele membre ar trebui să utilizeze inovațiile dezvoltate în cadrul parteneriatelor europene pentru inovare în domeniul apei și pentru productivitatea și durabilitatea agriculturii și să le conecteze cu provocările legate de punerea în aplicare a DCA.

În sfârșit, statele membre ar putea, de asemenea, să profite de oportunitățile oferite de planul de investiții al UE⁴³ propus de Comisie, în special pentru a sprijini dezvoltarea infrastructurilor de alimentare cu apă.

⁴³ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.