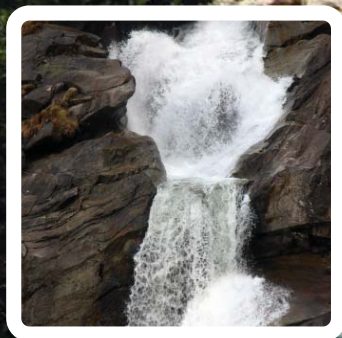


Сближение с водной политикой Европейского Союза (ЕС)

Краткий путеводитель для стран-партнеров по Европейской политике добрососедства, и России



вода



EUROPEAN
COMMISSION



окружающая среда

Сближение с водной политикой Европейского Союза (ЕС)

Краткий путеводитель для стран-партнеров по Европейской политике добрососедства, и России

Октябрь 2007

Елефтерия Кампа
Джесика Г. Уорд
Анна Лейппранд

При участии **Заха Тагара** (Друзья Планеты, Средний Восток) и **Малхаза Дзнеладзе** (Всемирный Фонд Дикой Природы, Кавказ)

Этот путеводитель был подготовлен и составлен
ECOLOGIC – Институтом Международной и европейской Экологической Политики:
Pfalzburger Str. 43-44, D-10717 Berlin, Tel. +49 30 86 88 00, Fax +49 30 86 88 0100
www.ecologic.eu, raggamby@ecologic.de

© Европейское Сообщество, 2008 г.

Воспроизводство разрешено с согласия источника.

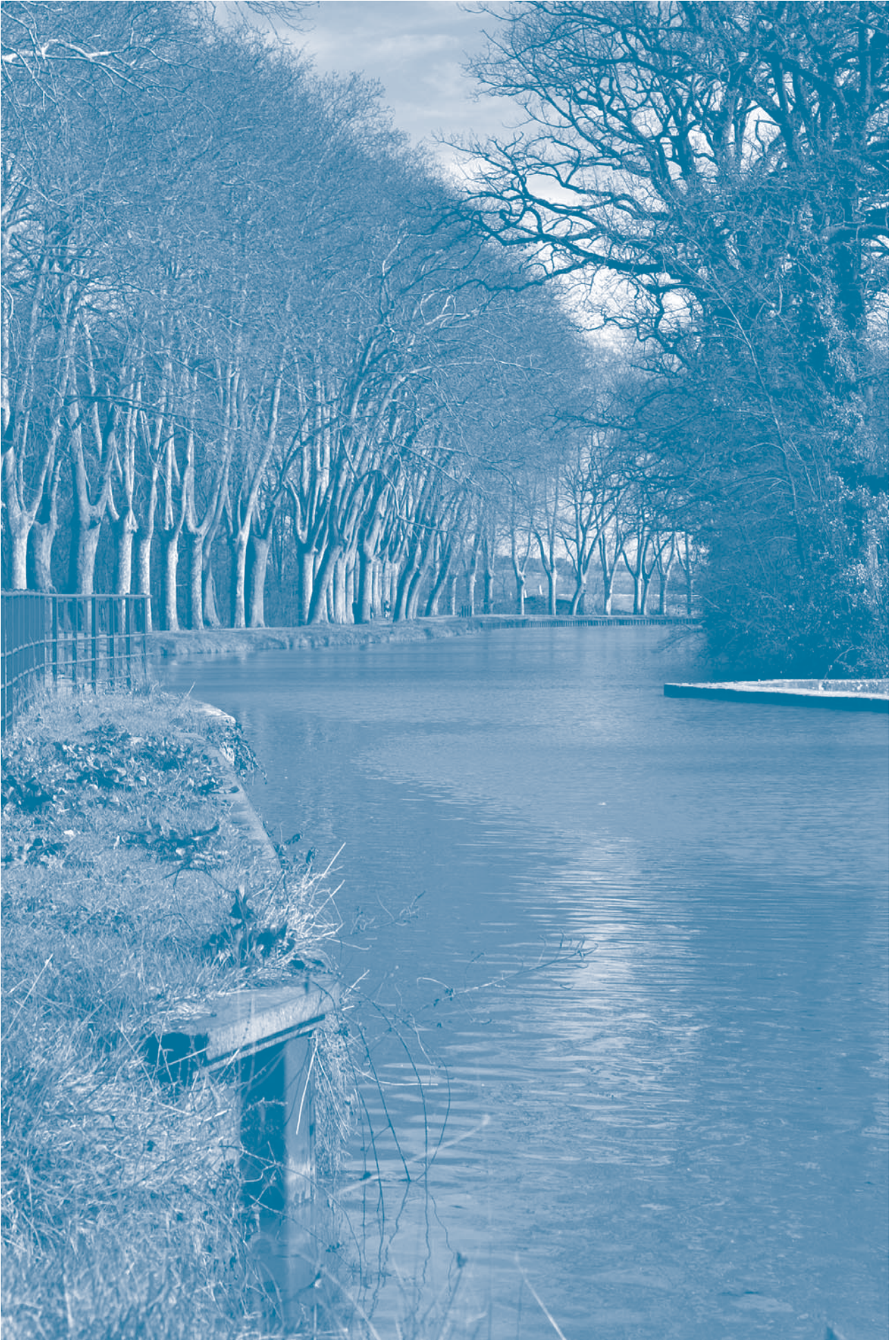
Уведомление: Содержание публикации не обязательно отражает официальное мнение Европейской Комиссии.

ISBN 978-92-79-08282-5
Catalogue KH-30-08-207-RU-C



Содержание

1	Введение	5
2	В двух словах	7
3	Ожидаемые выгоды от сближения	8
4	Обзор водной политики ЕС	10
4.1	Директива по Питьевой Воде 98/83/ЕС	12
4.2	Директива по Качеству Воды для Купания (для Пляжных Зон) 76/160/ЕЕС, 2006/7/ЕС	12
4.3	Директива по Очистке Городских Сточных Вод 91/271/ЕЕС	13
4.4	Директива по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения 91/676/ЕЕС	15
4.5	Рамочная Директива по Воде 2000/60/ЕС	15
4.6	Директива по Грунтовым Водам 2006/118/ЕС	18
4.7	Дальнейшие разработки в водной политике ЕС	18
5	Текущая ситуация в отношении сектора водной политики в странах-партнерах, сопредельных с ЕС, и России	20
5.1	Восточные страны-партнеры, сопредельные с ЕС, и Россия	20
5.1.1	Основные природоохранные проблемы	20
5.1.2	Институциональное устройство	21
5.2	Страны-партнеры Средиземноморья	21
5.2.1	Основные природоохранные проблемы	21
5.2.2	Институциональное устройство	21
6	Выводы для стран-соседей и России: Шаги на пути к сближению	23
7	Дальнейшая информация	28



1 Введение

Европейская политика добрососедства (ENP/ЕПД) была создана в 2003/2004 гг. и на настоящий момент хорошо сформирована в качестве основного механизма сотрудничества с сопредельными странами. Она представляет собой коллективный ответ Евросоюза на стремления соседей на востоке и юге совместно содействовать процветанию, стабильности и безопасности в регионе.

Недавнее расширение Евросоюза в 2004 и 2007 гг. внесло вклад в создание широкой зоны демократии и процветания в Европе. Однако политические, экономические, социальные и природоохранные бреши между Евросоюзом и его соседями на востоке (Беларусью, Украиной, Молдовой и Южным Кавказом) и на юге, в Средиземноморском регионе, внушают серьезное беспокойство, а в некоторых случаях и увеличиваются. Евросоюз желает предотвратить появление новых размежеваний между расширенным Евросоюзом и его соседями.

Европейская политика добрососедства представляет собой новый подход к отношениям Евросоюза с его соседями. Евросоюз предложил «партнерство в проведении реформ» 16-ти странам-соседям на юге и востоке от ЕС¹. Это предложение простирается за рамки обычного сотрудничества: оно предполагает интенсивный политический диалог и более глубокие экономические отношения, основанные на общих ценностях и на заинтересованности в решении общих проблем. Европейская политика добрососедства не направлена на присоединение к ЕС – если в дальнейшем какому-либо сопредельному государству и будет предложено вступить в члены ЕС, это будет самостоятельный процесс.

Необходимые юридические и институциональные рамки для интенсивного сотрудничества с сопредельными странами представлены Соглашениями о Партнерстве и Сотрудничестве или Договорами о Сотрудничестве. Инструменты для достижения конкретных результатов совместно оговариваются в виде специальных Программ Действий для стран-соседей ЕС², рассчитанных на краткосрочную и среднесрочную перспективу (3–5 лет). Они охватывают широкий спектр тем: политический диалог и макроэкономические реформы, торговлю, сотрудничество в Правосудии, Свободе и Безопасности, различные отраслевые политики (транспорт, энергетика, воздействие на природу и изменение климата, исследования, информационное общество, социальная политика и занятость), а также глубокий социальный аспект – общение между людьми, образование, здравоохранение, гражданское общество. Программы Действий служат также средством технической и финансовой поддержки усилий стран-партнеров по реформированию и модернизации.

Европейский механизм политики добрососедства и партнерства (ENPI), являясь вытекающим из политики финансовым инструментом, служит средством оказания поддержки на период 2007–2013 гг. в осуществлении Программ Действий стран, сопредельных с ЕС, а, в случае Российской Федерации, которая не охвачена Европейской политикой добрососедства³, – в реализации сетевого графика четырех зон общего пространства. В данном контексте этот инструмент выходит за рамки простого содействия устойчивому развитию и борьбы с бедностью; он направлен, например, на значительную поддержку мер, призванных усилить позиции стран-соседей на внутреннем рынке ЕС. Сближение законодательных и регулирующих систем и создание институциональных структур поддерживается при помощи таких механизмов, как обмен опытом, долгосрочные двусторонние договоренности со странами-членами или участие в программах и агентствах Сообщества. ENPI заменяет собой программы MEDA и TACIS и другие существующие географические и тематические инструменты.

Комиссия создала веб-сайт, дающий разъяснения по ЕПД и ее процессам, на нем размещены также ключевые документы ЕПД: Стратегии, Программы Действий и Отчеты о Прделанной Работе. Для доступа к данной информации используйте ссылку: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm.

Ожидается, что страны-соседи ЕС получат значительные выгоды от полной реализации Программ Действий ЕПД, в том числе от более глубокого сближения с подходами ЕС. Более подробно о выгодах от усиленной охраны природы, в том числе в результате сближения, смотрите Главу 3.

¹ Алжир, Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Молдова, Марокко, Палестинская Автономия, Сирия, Тунис и Украина.

² За исключением Алжира, Беларуси, Ливии и Сирии, Программы Действий были согласованы со всеми упомянутыми странами.

³ Европейский Союз и Россия связаны программой Стратегического Сотрудничества.

В целях содействия странам-партнерам в реализации этих выгод, Европейской Комиссией было принято решение о предоставлении информации по природоохранной политике ЕС и законодательству в ключевых областях. Для этого Европейская Комиссия инициировала выпуск **шести кратких путеводителей** по следующим темам:

- **Качество воды**, с акцентом на Рамочной Директиве по Воде и связанными с ней разработками, такими как Директива по Наводнениям или Директива по Грунтовым Водам;
- **Управление отходами**, с акцентом на Рамочной Директиве по Отходам;
- **Качество воздуха**, с фокусировкой на Рамочной и Дочерних Директивах;
- **Оценка воздействия** на окружающую среду, Стратегическая Природоохранная Оценка, Доступ к Информации, Участие в Принятии Решений и Отчетность;
- **Охрана природы**, с акцентом на Директивах по Ареалам Обитания и Птицам (например, трансграничное сотрудничество) и сети «Natura 2000» (пути организации мер или мониторинга);
- **Промышленное загрязнение**, в том числе Директива по Интегрированному Контролю и Предотвращению Загрязнения.

Где уместно, путеводители ссылаются на семь Тематических Стратегий в рамках 6-ой Природоохранной Программы Действий (ППД)⁴. Тематические Стратегии образуют собой рамки деятельности на уровне ЕС для каждой из затронутых приоритетных областей и охватывают следующие сферы: почвы и морская среда (в приоритетной области биоразнообразия), воздух, пестициды и экология городов (в приоритетной области охраны природы, здравоохранения и качества жизни) и природные ресурсы и переработка отходов (в приоритетной области природных ресурсов и отходов)⁵.

Проблемы изменения климата становятся все более важным компонентом в природоохранном сотрудничестве ЕС со странами-партнерами, двусторонний диалог которых по этой теме постоянно углубляется. Документы по этой становящейся всё более важной теме всеобщего значения будут изданы отдельно от данных путеводителей.

Целью данного путеводителя по интегрированному предотвращению загрязнения и контролю (ИПЗК) является предоставление информации по политике и законодательству ЕС при помощи описания среды и объяснения того, как можно достигнуть прогресса путем определения приоритетов и последовательности действий. Этот путеводитель показывает, как постепенное или частичное сближение с природоохранной политикой ЕС и законодательством может помочь странам-соседям и России в решении природоохранных проблем.

Данный путеводитель устанавливает ключевые принципы и понятия соответствующих законодательных актов и обозначает основные инструменты, используемые внутри ЕС. Это включает в себя обобщение основных положений законодательства. Данный путеводитель также рассматривает нынешнюю общую ситуацию в области природоохранной политики в странах-соседях на востоке и в Средиземноморском регионе и потенциальные преграды для сближения. И наконец, путеводитель определяет необходимые шаги, которые нужно предпринять для содействия сближению. Так как в каждой стране ситуация различная, в путеводителе описан общий подход и не приведено ссылок на отдельные страны. Уместность полного или частичного сближения также должна рассматриваться в данном свете.

⁴ По 6-ой ППД смотрите ссылку: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>.

⁵ По семи Тематическим Стратегиям смотрите ссылку: http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm.

2 В двух словах

Проблемы, на разрешение которых направлена данная политика

- Вода является неперенным условием жизни, а также необходимым ресурсом для осуществления экономической деятельности.
- Человеческие действия представляют угрозу для воды, уменьшая ее наличие в достаточном количестве и качестве и создавая вероятность возникновения рисков безопасности и водоснабжения.
- Основные угрозы являются результатами:
 - Загрязнения воды, в особенности за счет городских и промышленных стоков, а также сельскохозяйственных сливов,
 - Чрезмерной эксплуатации водных ресурсов и неустойчивого водопользования.

Каким образом политика направлена на разрешение данных проблем

- Европейская водная политика решает данные вопросы путем ряда законодательных актов, в которых применяются два различных подхода:
 - Установление целевых показателей качества воды в зависимости от ее предназначения,
 - Установление предельно допустимых величин/объемов сбросов загрязняющих веществ в водные объекты на основе концепции наилучших существующих технологий (НСТ/ВАТ).
- Общие условия регламентируются Рамочной Директивой по Воде, которая вводит ряд основных принципов, таких как: интегрированное управление всеми водными ресурсами, рассмотрение бассейнов рек как единиц управления, ценообразование и возмещение затрат, участие общества.

Ожидаемые выгоды

Сближение с водным законодательством ЕС может принести следующие выгоды:

- Более устойчивое использование и управление водными ресурсами, более эффективное управление на уровне бассейнов рек,
- Уменьшение загрязнения и улучшения в области очистки сточных вод,
- Выгоды для здоровья населения в связи с улучшением качества питьевой воды и вод для купания, выгоды для экосистем, улучшенные условия для экономической деятельности (например, туризма),
- Инструменты для борьбы с маловодием,
- Ценообразование как инструмент для аккумулирования необходимых финансовых ресурсов и метод воздействия на поведение потребителя,
- Возникновение реальной хозяйственной ответственности/заинтересованности у сторон в результате общественного участия в процессе принятия решения.

3 Ожидаемые выгоды от сближения

Сближение с водным законодательством ЕС может принести странам-соседям определенные выгоды благодаря достижению более устойчивого управления водными ресурсами и уменьшению их загрязнения.

Сближение с **Директивой по Питьевой Воде** может принести наибольшие выгоды для охраны здоровья населения и привлечь надлежащее внимание к качеству воды, предназначенной для потребления населением. Данная Директива скорее всего принесет также и выгоды многим секторам экономики, таким как экспорт продукции пищевой промышленности и туризм.

Неконтролируемый сброс неочищенных сточных вод во многих сопредельных странах-партнерах является основной проблемой и важным источником загрязнения воды; немедленные действия по очистке сточных вод по мнению экологических организаций имеют решающее значение. Используя **Директиву по Очистке Городских Сточных Вод** в качестве модели могло бы помочь сопредельным странам-партнерам контролировать сбросы и обеспечивать достаточную очистку сточных вод, таким образом улучшая качество воды и уменьшая угрозу для здоровья. В маловодных регионах очистка сточных вод может в какой-то мере решить проблему недостатка пресной воды, например, если очищенные сточные воды использовать для ирригации или в промышленности.

Законодательство, аналогичное **Директиве по Качеству Воды для Купания (для Пляжных Зон)**, могло бы улучшить состояние пресных водоемов и морских прибрежных вод. Сближение с данной Директивой может оказаться особенно привлекательным для стран, где уже внедрена базовая система контроля за загрязнением. Улучшение качества воды для купания может уменьшить проблемы здоровья и ускорить выздоровление местного населения, вместе с тем делая регион более привлекательным для туризма.

Директива по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения крайне значима для контроля загрязнения воды сельскохозяйственными стоками. В странах с интенсивным сельским хозяйством, оказывающим значительную нагрузку на водные ресурсы, сближение с Директивой по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения может внести значительный вклад в улучшение качества воды и сохранение экосистем.

Рамочная Директива по Воде (РДВ) представляет собой весьма комплексную часть законодательства, которая зачастую приводит к невозможности полного сближения. Однако принятие даже отдельных элементов Директивы способно принести значительные выгоды. Управление водными ресурсами на уровне бассейнов рек более эффективно по сравнению с управлением водными ресурсами в соответствии с административными границами, так как такое управление учитывает все факторы, способные повлиять на ресурс, и координирует действия граничащих государств. Такое управление помогает также избежать ситуаций, когда действия, предпринятые в одной части реки противоречат действиям, предпринятым в другой ее части.

Ценообразование и возмещение затрат, еще один центральный принцип РДВ, может стать способом мобилизации средств и улучшения финансовой базы услуг и инфраструктуры в этой сфере, что в настоящее время является ключевой проблемой во многих сопредельных странах-партнерах. В то же время, ценообразование способно положительно влиять на поведение потребителя и создать стимулы для более рационального водопользования.

Сближение с РДВ увеличило бы и участие общества в сопредельных странах-партнерах, и таким образом стимулировало бы возникновение реальной хозяйственной ответственности у всех участников процесса принятия решения. Общественное участие помогает обеспечить поддержку со стороны участников мерам, предпринимаемым для разрешения проблем с водой, найти наиболее эффективные решения, основанные на местном знании и опыте, и решить потенциальные конфликты интересов до того, как принимаются решения. Путем внедрения надлежащих планов по управлению водными ресурсами и сопутствующих программ мер, РДВ может также стать важным инструментом в борьбе с засухой и маловодием, этими двумя наиболее актуальными проблемами в странах Средиземноморья.

В странах, где под угрозой находятся грунтовые воды, положения РДВ и **Директива по Грунтовым Водам** («Дочерняя Директива») могут стать очень полезными для достижения эффективной охраны как количества, так и качества грунтовых вод.

Для сопредельных стран-партнеров, имеющих прибрежные воды, **Морская Директива** также может служить моделью. Копирование ее подхода (сначала оценивать влияние, затем определять экологические цели и внедрять меры, основанные на оценке влияния на региональном уровне) могло бы также стать эффективным способом разрешить экологические проблемы, существующие в прибрежных водах многих сопредельных стран-партнеров. Каспийское, Черное, Балтийское и Средиземное моря в настоящее время страдают от целого ряда экологических проблем, таких как загрязнение, речные стоки, чрезмерная рыбная ловля, негативное влияние на здоровье человека, экосистемы, прибрежные ландшафты, и секторы экономики (например, рыбная промышленность, туризм). Необходима выработка региональных и совместных подходов, особенно если учитывать тот факт, что эти моря делят между собой несколько стран, и решение проблем лишь тогда может быть успешным, когда оно основано на согласованных действиях.

4 Обзор водной политики ЕС

Вода и ее загрязнение в ЕС стали одной из первоочередных проблем. Уже в 1973 г. Европейским Советом были приняты первые законодательные акты в этой области. С тех пор водное законодательство ЕС играет ведущую и инновационную роль в разработке национальных водных политик во многих странах-членах ЕС.

В европейском законодательстве по воде наблюдалось два важных периода. Первый имел место в 1975–1980 гг., и в результате на свет появился целый ряд Директив и Решений, которые либо предъявляли особые требования к качеству специфических видов вод (например, Директивы по Поверхностным Водам, Рыбопромышленным Водам, Моллюскопромышленным Водам, Водам по Качеству Воды для Купания и Питьевой Воде), либо устанавливали предельно допустимые величины сбросов загрязняющих веществ в водные объекты (например, Директива по Опасным Веществам и старая Директива по Грунтовым Водам). В подходе Целевых Показателей Качества Воды (ЦПКВ/WQO) определены минимальные требования к качеству воды с целью ограничить кумулятивное влияние сбросов как из точечных, так и из неточечных (диффузных) источников загрязнения. В подходе Предельно Допустимых Величин Сбросов (ПДВС/ELV) акцентируется внимание на максимально дозволённом количестве загрязняющих веществ, которое может сбрасываться в водные объекты из конкретного источника. Данный подход рассматривает конечный продукт процесса (очистка сточных вод, промышленных сливов) или то, какое количество загрязнителей может сбрасываться в воду. Концепция Наилучших Существующих Технологий (НСТ/ВАТ) разработана в качестве основного элемента для установления ПДВС, особенно для крупных, наиболее загрязняющих отраслей промышленности. НСТ отмечает наиболее эффективные и продвинутое технологии, имеющиеся в настоящее время и достаточно развитые для внедрения в экономически и технически жизнеспособных условиях. Эта концепция используется для определения, насколько практичными являются индивидуальные технологии по отношению к предотвращению или сокращению сбросов загрязнителей и могут ли они служить основой для определения ПДВС.

Во втором важном периоде в европейском водном законодательстве между 1980 и 1991 гг. были введены дополнительные Директивы, включая Директиву по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения, Директиву по Очистке Городских Сточных Вод, Директиву по Интегрированному Контролю и Предотвращению Загрязнения (ИКПЗ/IRPC), а также целый ряд Дочерних Директив, в том числе Директиву по Опасным Веществам. Эти директивы второго периода в основном следовали подходу ПДВС, применяемому к контролю над загрязнением у источников, как точечных, так и неточечных (диффузных).

Однако, поэтапная эволюция законодательства, основанного на попытках разрешения частных проблем, привела к сложности водных директив с различными и часто несогласующимися методологиями, определениями и целями. Более того, водные директивы на деле часто оказывались менее эффективными в плане экологических результатов, чем ожидалось. В ЕС сформировалась необходимость в новом, более скоординированном водном законодательстве, и тогда была начата грандиозная переработка водной политики, конечным результатом которой стала Рамочная Директива по Воде (РДВ/WFD) 2000/60/ЕС. Данный документ устанавливает рамки для охраны всех водных объектов и основан на комбинированном подходе между ЦПКВ и ПДВС.

Нынешняя водная политика Евросоюза признает следующие основополагающие **принципы**:

- Высокий уровень охраны с учетом разнообразия ситуаций в различных регионах Сообщества (ЕС);
- Принцип предосторожности;
- Предупредительные мероприятия;
- Очистка от загрязнений у источника;
- Принцип «Загрязнитель Платит»;
- Интеграция политики в области охраны окружающей среды с другими политиками Сообщества (ЕС) – например, сельскохозяйственной, транспортной, энергетической;
- Содействие устойчивому развитию.

Все эти принципы отражены в РДВ. Помещение этих принципов в центр водной политики имеет важные последствия для дальнейшего развития и внедрения, так как они поддерживают следующие **цели и элементы политики**:

- развитие интегрированной политики для долгосрочного устойчивого водопользования, и ее применение в соответствии с принципом subsidiarity;
- распространение водоохраны на все типы вод, включая поверхностные, прибрежные и грунтовые воды;
- достижение «хорошего статуса» (*подробно см. раздел 4.5*) для всех вод к определенному сроку, и сохранение данного статуса там, где он уже достигнут;
- управление водными ресурсами на основе речных бассейнов, с соответствующей координацией для районов трансграничных речных бассейнов;
- установление цен на пользование водой, с учетом принципа возмещения затрат и принципа «Загрязнитель платит»;
- стимулирование участия граждан; и
- совершенствование законодательства.

В Таблица 1 приведены основные составляющие европейского водного законодательства. Секции таблицы представляют собой избранные элементы водной политики ЕС более детально. Дальнейшая информация о европейской водной политике, а также полный текст законодательных актов и других документов имеются на интернет сайте комиссии.⁶

Таблица 1 Европейское водное и связанное с ним законодательство

Концептуальное или рамочное законодательство

- Рамочная Директива по Воде (РДВ) (2000/60/ЕС).

Законодательство, ориентированное на установление нормативов качества воды

- Директива по Качеству Воды для Купания (для Пляжных Зон) (76/160/ЕЕС, подлежит отмене с введением новой Директивы по Качеству Воды для Купания (для Пляжных Зон) 2006/7/ЕС, самое позднее к 2014 г.).
- Директива по Питьевой Воде (98/83/ЕС).
- Директива по Отводу Питьевых Вод от Поверхностных (75/440/ЕЕС; интегрирована в РДВ, подлежит повторению в рамках РДВ 2000/60/ЕС с 22.12.07).
- Директива по Качеству Воды для Рыболовства в Пресноводных Водоемах (78/659/ЕЕС); интегрирована в РДВ, подлежит повторению в рамках РДВ 2000/60/ЕС с 22.12.13).
- Директива по Качеству Воды для Промысла Моллюсков (79/923/ЕЕС; интегрирована в РДВ, подлежит повторению в рамках РДВ 2000/60/ЕС с 22.12.13).

Законодательство, ориентированное на контроль за сбросами

- Директива по Очистке Городских Сточных Вод (91/271/ЕЕС) и соответствующее Решение по ней 93/481/ЕЕС.
- Директива по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения (91/676/ЕЕС).
- Директива по Грунтовым Водам (80/68/ЕЕС; интегрирована в РДВ, подлежит повторению в рамках РДВ 2000/60/ЕС с 22.12.13; после 2013 г. Охранный режим будет продолжен в рамках РДВ и новой Дочерней Директивы по Грунтовым Водам (2006/118/ЕС), принятой 12/12/2006).
- Директива по Опасным Веществам (76/464/ЕЕС; интегрирована в РДВ, подлежит повторению в рамках РДВ 2000/60/ЕС с 22.12.13; предложение по новой Директиве, устанавливающее лимиты для 41 вещества было принято 17/07/2006 (COM(2006)397 final)).
- Дочерняя Директива к Директиве по Опасным Веществам (подлежит отмене с введением Директивы, предложенной 17/07/2006).
- Директива по Интегрированному Контролю и Предотвращению Загрязнения (96/61/ЕС).

Контроль за сбросами из неточечных (диффузных) источников

- Директива по Средствам Защиты Растений (91/414/ЕС).
- Маркетинг и Использование Опасных Веществ и Препаратов (76/769/ЕЕС).
- Биоциды (98/8/ЕС).

⁶ http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm.

Мониторинг и Отчетность

- Директива по Измерениям Поверхностных (Питьевых) Вод (79/869/ЕЕС; подлежит отмене с введением РДВ 2000/60/ЕС от 22.12.07).
- Общеустановленные Процедуры по Информационному Обмену (Постановление 77/795/ЕЕС).

Источник: Справочник по Внедрению Природоохранного Законодательства ЕС; Путеводитель по Сближению Природоохранного Законодательства Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии с Законодательством ЕС.

4.1 Директива по Питьевой Воде 98/83/ЕС

Ключевая цель Директивы заключается в защите здоровья человека от неблагоприятного воздействия загрязненной воды. Она применяется ко всем водам, предназначенным для человеческого потребления, в том числе к водам, используемым при производстве и сбыте пищевых продуктов.

Основными инструментами управления качеством питьевой воды являются установление стандартов и определение требований к тщательному мониторингу. Директива по Питьевой Воде устанавливает стандарты для ряда микробиологических и химических параметров, научно обоснованных директивами ВОЗ. Страны-члены в праве включать дополнительные параметры или использовать более высокие стандарты, но не ниже тех, что установлены Директивой. Страны-члены должны осуществлять мониторинг качества питьевой воды и предпринимать меры, чтобы обеспечить ее соответствие минимальным стандартам качества. Стандарты качества должны соблюдаться в точке потребления, то есть в водопроводных кранах.

Результаты мониторинга сообщаются Комиссии регулярно, а информация по качеству питьевой воды должна быть доступна для общественности.

Директива по Питьевой Воде привела к значительным инвестициям в системы водоснабжения. В Синтез-Отчете по качеству питьевой воды в странах-членах ЕС в период 1993–95 гг. был сделан вывод, что общее качество питьевой воды, поставляемой европейским гражданам, достигло высокого статуса.

Согласно Директиве по Питьевой Воде страны-члены должны были обеспечить качество воды, предназначенной для человеческого потребления, соответствующее новым условиям, по истечении пяти лет с момента введения Директивы в действие, т.е. к 2003 г..

4.2 Директива по Качеству Воды для Купания (для Пляжных Зон) 76/160/ЕЕС, 2006/7/ЕС

Общая цель законодательства ЕС по качеству воды для купания (для пляжных зон) состоит в обеспечении со временем хорошего качества пляжных вод, как в пресных водоемах, так и морских прибрежных водах. Эта цель была продиктована не только соображениями о здоровье населения, но и соображениями хорошего сервиса. Основной проблемой в достижении этой цели является предотвращение загрязнения пляжных вод канализационными сбросами. Директива по Качеству Воды для Купания (для Пляжных Зон) 1976 г. – одна из самых первых составляющих природоохранного законодательства в Европе. Новая Директива, принятая в 2006 г. взамен старой, отменит раннюю Директиву не позднее чем к 2014 г.

Основными инструментами Директивы по Качеству Воды для Купания (для Пляжных Зон) являются установление стандартов качества воды, требований по мониторингу, отчетности и проведению измерений на соответствие стандартам.

Согласно Директиве по Качеству Воды для Купания (для Пляжных Зон), страны-члены обязаны обозначить морские прибрежные и внутренние воды для купания и осуществлять мониторинг качества воды в течение пляжного сезона. Под воды для купания (для пляжных зон) подпадают такие, где купание официально разрешено компетентным органом (общественным органом, ответственным за определенный водоем), а также воды, где купание является привычной практикой со значительным количеством купающихся. Качество воды должно проверяться каждые две недели в течение пляжного сезона, а также за две недели до его начала.

В то время как Директива по Качеству Воды для купания (для Пляжных Зон) 1976 г. требовала мониторинга девятнадцати параметров, новая Директива сократила данный список всего до двух микробиологических показателей заражения кишечными инфекциями: коли-инфекцией и кишечным энтерококком. Это объясняется тем фактом, что фекалии, например из-за неадекватной очистки канализационных вод и загрязнений отходами животноводства, представляют собой основную угрозу для здоровья купающихся, а все остальные возможные загрязнители контролируются в рамках РДВ. На основе данных по качеству воды, собранных в течение пляжного сезона, водоемам присваивается 4-уровневая классификация: неудовлетворительный, удовлетворительный, хороший и отличный уровни. Классификация будет присваиваться на основании трехлетних наблюдений, вместо одногодичных наблюдений в настоящей практике. Таким образом, классификация будет менее подвержена влиянию плохих погодных условий и отдельных инцидентов. Там, где качество воды сохранялось на неизменно хорошем уровне в течение трех лет, частота взятия проб может быть снижена, таким образом уменьшая затраты.

Новая Директива требует от стран-членов составления планов управления каждым водоемом с целью минимизации рисков для купающихся, на основе оценки возможных источников загрязнения. Пользователи водоемов должны быть активно вовлечены в разработку данных планов управления. Там, где качество воды в водоемах неудовлетворительно на протяжении длительного периода времени, должны предприниматься своевременные предотвратительные меры по закрытию пляжей. Если качество воды не соответствует стандартам, то должны применяться коррективные мероприятия.

Информация о присвоенной водоему классификации, результаты мониторинга качества воды, план управления водоемом и другая полезная информация должны быть предоставлены общественности по первому требованию, посредством размещения такой информации в непосредственной близости водоемов, а также в СМИ и интернете.

Успех в выполнении требований Директивы по Качеству Воды для купания (для Пляжных Зон) напрямую зависит от других природоохранных мероприятий, особенно принятых в рамках Директивы по Очистке Городских Сточных Вод, Директивы по Интегрированному Контролю и Предотвращению Загрязнения и Директивы по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения.

Таблица 2 Улучшение качества воды в результате внедрения Директивы по Качеству Воды для купания (для Пляжных Зон)

Качество воды в обозначенных водоемах Европы (прибрежных и внутренних) улучшилось в течение 1990-х гг. В 2002 г. 96% морских прибрежных вод и 91% внутренних вод соответствовали обязательным стандартам. В 2002 г. Нидерланды достигли 100% соответствия обязательным стандартам в морских прибрежных водах. В целом, страны-члены инвестировали значительные средства для достижения указанных стандартов. Внедрение Директивы по Очистке Городских Сточных Вод также внесло значительный вклад в общее улучшение качества поверхностных вод, в том числе и вод для купания.

Источник: Европейское Природоохранное Агентство⁷

4.3 Директива по Очистке Городских Сточных Вод 91/271/ЕЕС

Директива по Очистке Городских Сточных Вод (ДОГСВ) регламентирует:

- Сбор, очистку и слив сточных вод из населенных пунктов; и
- Очистку и слив вод определенных отраслей промышленности, содержащих вещества, разлагающиеся биологическим путем.

Целью Директивы является защита окружающей среды от неблагоприятного влияния таких загрязняющих стоков. Страны-члены должны обеспечить сбор и очистку городских сточных вод до их слива в соответствии со специфическими стандартами и сроками. В части целей очистки, вторичная (т.е. биологическая) очистка является общим правилом, с дополнительным извлечением нутриентов в так называемых чувствительных зонах (третичная очистка); причем для некоторых морских прибрежных зон первичная очистка может оказаться достаточной.

⁷ http://themes.eea.europa.eu/Specific_media/water/indicators/WEU11%2C2004.05;
http://themes.eea.europa.eu/Specific_media/water/indicators/WEU11%2C2004.05/WEU11_BathingWater_final.pdf;
http://themes.eea.europa.eu/IMS/IMS/ISpecs/ISpecification20041007132021/IAAssessment1116508884876/view_content.

Сроки для внедрения Директивы варьируются в зависимости от размера населенного пункта и характеристик принимающих вод.

Так называемые «чувствительные зоны» классифицируются в соответствии с чувствительностью их водных источников (т.е. источников питьевой воды, источников с высоким уровнем эвтрофикации, или источников, соответствующих водным стандартам ЕС). К разным классам зон (чувствительные, нормальные и нечувствительные) применяются стандарты различной строгости. Каждой из трех категорий принимающих вод соответствует свой минимальный стандарт очистки сточных вод. Директива вводит механико-биологическую очистку в качестве минимального стандарта, дальнейшая очистка (третичная) необходима в чувствительных зонах. Более того, Директива предусматривает, что все населенные пункты с населением более 2000 человек должны иметь собственные системы сбора сточных вод к концу 2000 или 2005 г., в зависимости от размера населенных пунктов (предельный размер – 15000 человек). Требования к населенным пунктам с большим населением – более строгие. Малые города и деревни с населением менее 2000 человек, которые не подпадают под требования Директивы об установке вторичных очистных систем, все же должны обеспечить надлежащий уровень очистки, чтобы соответствовать стандартам качества воды или требованиям другого законодательства ЕС.

Директива устанавливает цели и предельные величины, которые должны быть достигнуты в результате очистки. Более того, подробно описаны процедуры мониторинга и оценки. В случае если очистные системы являются слишком дорогостоящими, могут применяться альтернативные системы для достижения такого же уровня защиты окружающей среды. К тому же, Директива регулирует сброс осадка сточных вод. С 1998 г. любой сброс осадка сточных вод в морские или другие поверхностные воды запрещен.

В отношении промышленных сточных вод, сбросы в коллекторные системы и сами очистные сооружения подлежат предварительному регулированию и авторизации, причем сбросы должны подвергаться определенной предварительной обработке. Данное положение предполагает, что конечный осадок может быть безопасно сброшен приемлемым способом с точки зрения охраны окружающей среды.

Таблица 3 Улучшение очистки сточных вод с внедрением ДОГСВ

С 1980 г. произошли значительные изменения в доле Европейского населения, соединенного с коллекторными системами, и применяемых технологиях. Внедрение Директивы по Очистке Городских Сточных Вод сильно повлияло на эту тенденцию. Результатом внедрения Директивы стало создание больших очистных мощностей. Особенно в некоторых странах северо-западной Европы, наблюдался значительный рост доли населения, соединенного с системами третичной очистки сточных вод, что в 1990 г. привело к уменьшению сбросов фосфора и азота. В странах Центральной Европы более половины сточных вод подвергается третичной очистке. В странах Юго-Восточной Европы, а также в странах, присоединившихся к Евросоюзу, только около половины населения подсоединено в настоящее время к каким-либо очистным сооружениям и всего 30-40% к системам вторичной и третичной очистки. Это связано с тем, что политика по уменьшению эвтрофикации и улучшению качества вод для купания была внедрена сначала в северных и центральных, а уже затем в южных, восточных и присоединившихся странах.

Улучшенная очистка в результате привела к улучшению состояния водоемов и снижению концентрации загрязнителей за последние десять лет, хотя загрязнение нитратами продолжает оставаться проблемой во многих регионах. В странах ЕС эти перемены связаны с внедрением Европейского законодательства. Фактически, страны-члены вложили значительные средства для достижения таких улучшений. В присоединившихся странах уменьшение загрязненности воды связано в основном с повышением общего уровня и масштаба очистных мероприятий, а также с экономическим спадом в связи с переходом к рыночной экономике.

Источник: Европейское Природоохранное Агентство⁸

⁸ http://themes.eea.europa.eu/Specific_media/water/indicators/wastewater;
http://themes.eea.europa.eu/Specific_media/water/indicators/WEU16%2C2004.05;
[http://themes.eea.europa.eu/IMS/IMS/ISpecs/ISpecification20041007132045/IAssessment1116503171170/view_content.](http://themes.eea.europa.eu/IMS/IMS/ISpecs/ISpecification20041007132045/IAssessment1116503171170/view_content)

4.4 Директива по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения 91/676/ЕЕС

Директива по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения имеет своей целью снижение негативного влияния удобрений на источники питьевой воды и экосистемы путем ограничения использования неорганических и органических (навоз) удобрений в сельскохозяйственных районах.

С этой целью страны-члены должны определить воды, подверженные загрязнению нитратами из сельскохозяйственных источников, а также воды, которые могут подвергнуться такому загрязнению. Такие воды и все известные зоны, дренирующие в них, должны быть обозначены как «уязвимые зоны». Для этих зон страны-члены должны разработать и внедрить программы действий по уменьшению загрязнения. Альтернативно программы действий могут быть внедрены в национальных масштабах, в этом случае уязвимые зоны могут не обозначаться. Программы действий в рамках Директивы по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения должны включать в себя ограничения на использование навозных и химических удобрений. Для участков вне уязвимых зон снижение загрязнения необходимо поддерживать при помощи кодексов здоровой сельскохозяйственной практики (добровольных). Это означает, что страны-члены обязаны следить за концентрацией нитратов в грунтовых и поверхностных водах, а также за эвтрофикацией поверхностных вод.

Кроме того, каждые четыре года страны-члены должны предоставлять Комиссии отчеты по обозначению уязвимых зон, результаты мониторинга качества воды, программы действий и кодексы здоровой сельскохозяйственной практики.

Важна связь с Директивой по Очистке Городских Сточных Вод, так как обозначение «чувствительных зон» согласно данной Директиве основано на сходных критериях и требует составления программ действий, которые могут оказать влияние на меры, предпринимаемые в рамках Директивы по Нитратам.

Этапность внедрения Директивы по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения различается для случаев, когда обозначаются индивидуальные уязвимые зоны, и когда программы действий применяются на всей территории страны.

В случае обозначения индивидуальных уязвимых зон, для начала необходимо осуществить программу мониторинга для сбора данных о водах, загрязненных нитратами (программа должна действовать не менее года). Кроме того, должны быть обозначены потенциально уязвимые сельскохозяйственные районы, а также необходимо определить причины высокой концентрации нитратов сельскохозяйственного происхождения и меры по снижению загрязнения ими воды, например при помощи бесед с фермерами и прочими сторонами для дифференциации сельскохозяйственных источников загрязнения от несельскохозяйственных. Затем для каждой уязвимой зоны должны быть подготовлены программы действий, в которых должны содержаться как обязательные мероприятия, так и добровольные кодексы здоровой сельскохозяйственной практики. И наконец, программы действий должны быть внедрены, с обязательным обучением фермеров, постоянным мониторингом и частыми пересмотрами программ на предмет эффективности.

В случаях, когда программа действий распространяется на территорию всей страны, прежде всего должны быть определены причины высокой концентрации нитратов по всей стране путем серии мер по улучшению ситуации с загрязнениями нитратами (программы действий). Затем, данные программы действий должны быть внедрены, с установлением постоянного мониторинга и оценкой эффективности предпринятых мер.

Вариант с определением индивидуальных уязвимых зон подразумевает наличие систем всестороннего мониторинга и исследований. Необходимость мониторинга при втором варианте – принятии программ действий по уменьшению уровня нитратов на территории всей страны – ограничивается первым этапом, но любые необходимые изменения в сельскохозяйственной практике при этом варианте обязательно распространяются на всю страну.

4.5 Рамочная Директива по Воде 2000/60/ЕС

Общей целью Рамочной Директивы по Воде (РДВ) является установление охранного режима для внутренних поверхностных вод Европы, межграницных, морских прибрежных и грунтовых вод. Природоохранной целью РДВ, в свою очередь, является достижение «хорошего статуса» для всех грунтовых и поверхностных вод, самое позднее к 2015 г.

«Хороший статус» – это понятие, которое, с одной стороны, обеспечивает глобальную охрану всех водоемов, а с другой стороны, интегрирует стандарты качества для определенных водоемов с другим законодательством, например, с Директивами по Питьевой Воде и Качеству Воды для Купания (для Пляжных Зон). Для поверхностных вод данная Директива содержит ряд общих требований по экологической защите («хороший экологический статус»), и общие минимальные требования по химическим параметрам («хороший химический статус»).

Хороший экологический статус определяется биологическими, гидрологическими и химическими характеристиками. Контроль допускает лишь незначительное отклонение от биологических требований в условиях с минимальным антропогенным воздействием, таким образом учитывается экологическое разнообразие для разных видов вод. Хороший химический статус определяется соответствием всем европейским стандартам качества для всех видов химических веществ.

Для грунтовых вод РДВ руководствуется методом предосторожности и определяет «хороший статус» как одно-временные химическую чистоту и баланс между естественными убываниями и пополнениями. Прямые сбросы как правило запрещены. Для контроля за косвенными сбросами существует требование по мониторингу грунтовых вод для выявления изменений в химическом составе и предотвращению загрязнения. Кроме того, Директива также рассматривает вопрос о количестве грунтовых вод. Ежегодно лишь малая доля грунтовых вод самовозобновляется; какое-то количество этих вод необходимо для поддержания связанных экосистем (будь это поверхностные водоемы или наземные системы, как например водно-болотные территории).

Основными требованиями РДВ, относящимися к ее внедрению, являются нижеприведенные.

Управление речными бассейнами

Новый подход к управлению водными ресурсами требует управления на уровне речных бассейнов, а не на основе административных, географических или политических границ. Такой подход позволяет оценить всю деятельность, способную повлиять на водные ресурсы, а также контролировать эту деятельность при помощи мер, специфических для условий определенного речного бассейна. **Планы Управления Речными Бассейнами** должны быть составлены для каждого речного бассейна, причем крупные бассейны могут подразделяться на более мелкие единицы. Определение\создание приемлемых институциональных структур для достижения управления водными ресурсами на уровне речных бассейнов представляет собой одну из наиболее сложных задач, с которой столкнулись страны-члены. Ниже приведены некоторые варианты:

- Использование существующих региональных структур, но организованных и адаптированных для обеспечения координации функций, относящихся к речным бассейнам;
- Назначение центрального наблюдательного органа с подразделениями на основе речных бассейнов или учреждениями, организующими и осуществляющими ежедневную деятельность в бассейнах рек; или
- Создание индивидуальных учреждений для прямого управления деятельностью каждого речного бассейна.

Для бассейнов рек, пересекающих границы государств, необходима международная координация.

Программа Мер

Центральным аспектом каждого Плана Управления Речным Бассейном является Программа Мер, необходимых для достижения всеми водами хорошего статуса. По меньшей мере, это требует полного внедрения национального и европейского (ЕС) водного и связанного с ним законодательства. Если такой базовый набор мер недостаточен для достижения водами хорошего статуса, то программы должны быть пополнены дополнительными мерами, такими как более строгий контроль за загрязнениями из промышленных, сельскохозяйственных или городских стоков. Это может также потребовать анализа плановых мер по землепользованию.

Комбинированный Подход

Контроль за загрязнениями должен осуществляться с использованием комбинированного метода. Должны быть установлены Целевые Показатели Качества Воды (ЦПКВ) и Предельно Допустимые Величины Сбросов (ПДВС), причем в конкретной ситуации должен применяться наиболее строгий из этих двух подходов. ЦПКВ и/или ПДВС, уже установленные законодательством ЕС, должны приниматься во внимание, например Директива по Интегрированному Контролю и Предотвращению Загрязнения, Директива по Очистке Городских Сточных Вод и Директива по Сбросам Опасных Веществ в Воду. Вода, отвлекаемая под питьевую, подлежит еще более строгому контролю.

РДВ обращает внимание и на количество воды, в той степени, в которой количество имеет отношение к качеству. Любое отвлечение поверхностных или грунтовых вод, кроме незначительных, подлежит прохождению через разрешительные процедуры.

Мониторинг

Мониторинг всех вод на предмет количества и качества, особенно поверхностных и грунтовых вод, является неотъемлемой чертой РДВ. Это предполагает наличие следующих видов мониторинга: контроль над наблюдениями, операционный контроль, контроль над исследованиями и контроль за соответствием. Данные мониторинга должны быть доступны общественности.

Ценообразование и возмещение затрат на воду

Директива требует от стран-членов применения принципа возмещения затрат на водоснабжение\водоочистку, в том числе природоохранных и ресурсных затрат, на основе экономического анализа и в соответствии с принципом "Загрязнитель платит". Таким образом, затраты должны исчисляться с учетом того, кто является водопользователем: домашнее хозяйство, промышленность, или сельское хозяйство. Затраты к возмещению должны включать в себя затраты на строительство, финансирование и поддержание таких мер, как очистка питьевой воды и ее снабжение, сбор, очистка и слив сточных вод и вод, используемых в ирригации.

Осведомленность населения

Важным аспектом Планов Управления Речными Бассейнами является необходимость вовлечения населения. Власти должны уведомить население о предложениях, отраженных в Планах, и получить мнения населения и других участников, таких как местные общины, промышленность, прочие водопользователи, водные хозяйства, соответствующие государственные министерства и ведомства. Власти должны обеспечить доступ населения к проектам Планов Управления Речными Бассейнами, окончательным их вариантам, результатам мониторинга, разрешительным условиям, а также природоохранным отчетам, так чтобы участники и НГО могли активно участвовать в процессе дискуссии.

Процесс внедрения и Общая Стратегия Внедрения

РДВ устанавливает различные сроки для индивидуальных требований. Например, Районы Речных Бассейнов и органы управления должны были быть обозначены к 2003 г., в 2006 г. должна была быть создана мониторинговая сеть и начата работа по опросу населения, в 2008 г. должны быть представлены первые проекты Планов Управления Речными Бассейнами, политика ценообразования должна быть внедрена к 2010 г., а Программы Мер должны быть полностью подготовлены к 2012 г.

Внедрение Рамочной Директивы по Воде поднимает ряд общих для стран-членов технических задач. Кроме того, большое количество бассейнов рек в Европе является международными, пересекающими административные и территориальные границы, а значит, одинаковое понимание и применение одинаковых подходов становится жизненно важным для успешного и эффективного внедрения Директивы. По этой причине страны-члены, Норвегия и Комиссия приняли решение об Общей Стратегии Внедрения (ОСВ/CIS) Рамочной Директивы по Воде уже пять месяцев спустя ее вступления в силу.

Основной задачей Общей Стратегии Внедрения является обеспечение согласованного и гармоничного внедрения РДВ. Внимание фокусируется на методологических вопросах одинакового понимания научно-технического контекста РДВ. Стратегический Документ по Общей Стратегии Внедрения РДВ, а также сопутствующие документы по ее имплементации и многие другие значимые документы доступны по ссылке: <http://forum.euroopa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>.

Затраты на внедрение РДВ

Основные затраты на внедрение РДВ, помимо административных, включают в себя затраты на надлежащую систему мониторинга, очистку сточных вод, не подпадающих под Директиву по Очистке Городских Сточных Вод, соответствие Директиве по Интегрированному Контролю и Предотвращению Загрязнения, а также соответствие новым стандартам и требованиям по списку приоритетных веществ. Более того, реальный объем затрат на внедрение РДВ зависит от степени, в которой страны уже начали взимать плату за воду на основе фактических финансовых затрат, а в лучшем случае и с учетом природоохранных и ресурсных затрат.

4.6 Директива по Грунтовым Водам 2006/118/ЕС

Европейская политика по грунтовым водам затрагивает вопросы как качества, так и количества грунтовых вод. Настоящая законодательная база состоит из положений РДВ касательно грунтовых вод и положений недавно принятой Директивы по Грунтовым Водам.

Для грунтовых вод РДВ устанавливает ключевые положения о целевых показателях количественного и химического статуса (в то время как для поверхностных вод используются понятия экологического и химического статуса, см. выше). Целевые количественные показатели четко сформулированы в РДВ, их целью является обеспечение баланса между отвлечением и пополнением грунтовых вод, однако формулировка критериев химического статуса досталась Дочерней Директиве. По этой причине, Дочерняя Директива по Грунтовым Водам была принята 12 Декабря 2006 г. как дополнение к РДВ, разъясняя критерии хорошего химического статуса и требования по обнаружению и предотвращению загрязнений.

Она устанавливает режим, при котором одновременно устанавливаются стандарты качества грунтовых вод и вводятся меры по предотвращению или ограничению сбросов загрязнителей (например, пестицидов и других вредных химикатов, используемых в сельском хозяйстве) в грунтовые воды. Страны-члены устанавливают стандарты на наиболее подходящих уровнях, принимая во внимание местные и региональные условия.

Основными требованиями Директивы по Грунтовым Водам являются:

- утверждение стандартов качества по грунтовым водам к концу 2008 г.;
- изучение тенденций загрязнения на основе существующих данных и данных, собранных в рамках мониторинга РДВ;
- изменение курса тенденций загрязнения таким образом, чтобы к 2015 г. были достигнуты целевые природоохранные нормы (используя меры, установленные РДВ);
- введение в действие мер по предотвращению или ограничению сбросов загрязнителей в грунтовые воды, чтобы к 2015 г. были достигнуты целевые природоохранные нормы;
- осуществление обзора технических положений Директивы в 2013 г. и каждые последующие 6 лет;
- соответствие критериям хорошего химического статуса (основанным на европейских стандартах по нитратам и пестицидам и на пороговых величинах, установленных странами-членами).

4.7 Дальнейшие разработки в водной политике ЕС

Политика ЕС по управлению рисками наводнений

18 сентября 2007 г. была принята новая Директива по Управлению Рисками Наводнений. Ее целью является уменьшение и управление рисками для здоровья человека, окружающей среды, инфраструктуры и имущества, которые несут в себе наводнения. Директива требует от стран-членов проведения предварительной оценки по обозначению речных бассейнов и связанных с ними прибрежных зон, в которых существует риск наводнений. Для этих зон должны быть составлены карты рисков наводнений и планы управления рисками наводнений, направленные на предотвращение, защиту и обеспечение готовности. Далее, необходимо соблюдать координацию и согласованность между управлением рисками наводнений и Рамочной Директивой по Воде.

Морская стратегия по спасению морей и океанов Европы

Европейская Комиссия предложила грандиозную Тематическую Стратегию по Охране и Спасению Морской Среды, которая имеет целью достигнуть хорошего экологического статуса морских вод ЕС к 2021 г. и защитить ресурсную базу, от которой зависит связанная с морем экономическая и социальная деятельность. Морская Стратегия станет экологическим фундаментом будущей морской политики Европейской Комиссии.

Ключевым документом Стратегии является предложение о Рамочной Директиве. Данная Директива по Морской Стратегии определит Европейские Морские Регионы на основе географических и природоохранных критериев. Каждая страна-член ЕС, в тесном сотрудничестве с другими связанными странами-членами и третьими странами внутри Морского Региона, будет обязана разработать Морскую Стратегию для собственных морских вод. Региональные Морские Конвенции послужат координационной платформой для внедрения Директивы.

Морские Стратегии будут содержать детальную оценку состояния окружающей среды, определение «хорошего экологического статуса» на региональном уровне, и описание ясных экологических целей и мониторинговых программ. Каждая страна-член также будет должна составить программу экономически эффективных мер. Оценка влияния, в том числе и детальный анализ затрат и выгод от предложенных мер, будет необходим перед тем, как внедрить ту или иную меру. В случае невозможности достижения страной-членом экологических целей, будут выделены определенные зоны и ситуации, для которых будет необходима разработка индивидуальных мер.

Морская Стратегия согласована с Рамочной Директивой по Воде 2000/60/ЕС.

Обмен информацией о маловодии и засухе

Осознавая остроту проблем маловодия и засухи для Европы, в недавнее время Комиссия предприняла шаги по их разрешению. В июле 2007 г. был начат Обмен Информацией по Маловодию и Засухе, основанный на текущих оценках проблемы. Обмен Информацией представляет собой первоначальный пакет вариантов политики на Европейском, национальном и региональном уровнях, направленный на разрешение и смягчение проблем, вызываемых маловодием и засухой внутри Евросоюза. Был создан Форум Участников, объединяющий заинтересованные стороны, причем участники оказали всецелую поддержку идее по Обмену Информацией.

Водная инициатива ЕС

На Мировом Саммите по Устойчивому Развитию (МСУР/WSSD), проводившемся в 2002 г. в Йоханнесбурге, ЕС инициировал начало Водной Инициативы (ВИЕС/EUWI)⁹, предназначенную для внесения вклада в достижение Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ/MDGs) и целей МСУР по питьевой воде и санитарии, в рамках интегрированного подхода к управлению водными ресурсами.

Целью ВИЕС является объединение деятельности различных участников в единых рамках и улучшение сотрудничества с партнерами в других регионах. В результате недавнего обзора, было принято решение, что ВИЕС в дальнейшем будет все больше фокусироваться на региональных компонентах.

ВИЕС состоит из четырех региональных компонентов, два из которых имеют прямое отношение к странам-партнерам, сопредельным с ЕС. **ВИЕС-ВЕКЦА** (EUWI-EECCA) является партнерством, добивающимся улучшений в управлении водными ресурсами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Это партнерство создано для построения и укрепления существующего сотрудничества и двусторонних и региональных программ путем объединения партнеров по аналогичной водной деятельности в общие рамки. Оно открыто для всех участников – правительств, межправительственных организаций, НГО, академий, финансовых институтов, частного сектора и т.д. Внимание фокусируется на двух тематических областях: 1) водоснабжение и канализация, в том числе финансирование водной инфраструктуры, и 2) интегрированное управление водными ресурсами, в том числе управление трансграничными речными бассейнами и региональные проблемы морей.

ВИЕС-СЗМ (EUWI-MED) – является региональным компонентом для Средиземноморья и объединяет все сопредельные страны-партнеры. Этот компонент фокусируется на 1) водоснабжении и канализации (с акцентом на бедных), 2) интегрированном управлении водными ресурсами (с акцентом на трансграничных водоемах), 3) взаимодействии между водой, пищей и окружающей средой, и 4) неконвенционных водных ресурсах. В рамках данного компонента был начат совместный с РДВ процесс, целью которого является обеспечение того, что средиземноморские партнеры будут получать выгоды от принципов, подходов и опыта РДВ и улучшать интегрированное управление водными ресурсами в регионе. Три рабочие группы работают над тематическими проблемами грунтовых вод, маловодия, и сельскохозяйственного развития. Предполагается создать сеть Пилотных Средиземноморских Бассейнов с целью обмена специфическим опытом и предоставления конкретных примеров управления водными ресурсами в соответствии с РДВ¹⁰.

Кроме того, в рамках ВИЕС-СЗМ был начат диалог с некоторыми странами по национальной политике.

⁹ Смотрите www.euwi.net.

¹⁰ Обзор прогресса по ВИЕС-СЗМ, Январь-Май 2006 г.; Собрание Руководящей Группы ВИЕС, Брюссель, 17 мая 2006 г.

5 Текущая ситуация в отношении сектора водной политики в странах-партнерах, сопредельных с ЕС, и России

5.1 Восточные страны-партнеры, сопредельные с ЕС, и Россия

К восточным странам-партнерам, сопредельным с ЕС, относятся Беларусь¹¹, Молдова, Украина, а также Грузия, Армения и Азербайджан на Кавказе.

Основными целями национальных Программ Действий этих стран по Политике Европейского Соседства (ENP) является принятие законодательства и планирование управления водными ресурсами. Участие в компоненте ВИЕС-ВЕКЦА (см. Секцию 4.7) предусмотрено в большинстве Программ Действий (Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова). Кроме того, региональное сотрудничество, применение принципов Интегрированного Управления Водными Ресурсами, и улучшение взаимодействия в управлении трансграничными водами определены как стратегические задачи.

Сетевой график Общего Экономического Пространства Стратегического Партнерства между ЕС и Россией способствует «сотрудничеству в сфере водной политики, основанному на опыте России и ЕС, в частности посредством Директив по Общему Развитию в рамках Комплекса Управления Водными Системами России до 2010 г., РДВ и региональным компонентом Водной Инициативы ЕС, [...] и сотрудничеству в области трансграничных речных бассейнов между ЕС и Россией».

5.1.1 Основные природоохранные проблемы

Загрязнение воды представляет собой серьезную проблему в восточных странах-партнерах, где продолжает сохраняться дефицит в отношении доступа к безопасной питьевой воде. В некоторых странах или регионах качество питьевой воды не соответствует санитарным нормам, а высокая степень загрязнения поверхностных и грунтовых вод несет угрозу для управления водными ресурсами. Основными причинами, вызывающими загрязнение, являются:

- **Радиоактивное заражение,**
- **Отсутствие очистки либо ее недостаточность в отношении городских или промышленных сточных вод,**
- **Токсичные химикаты, разливы нефти и промышленное загрязнение,**
- **Сельскохозяйственные сливы.**

В связи с устареванием систем водоснабжения и недостаточным техническим обслуживанием, показатели протечек часто высоки.

¹¹ Беларусь, хотя и охватывается Политикой Европейского Соседства (ENP) для Стран, сопредельных с ЕС, не участвует в ней полностью и не имеет собственной Программы Действий. В соответствии с Решениями Совета, отношения ЕС с Беларусью регулируются двусторонней политикой, ограниченной контактами на министерском уровне.

5.1.2 Институциональное устройство

В целом, водная политика большинства восточных стран-партнеров охватывает спектр вопросов, таких как охрана и управление поверхностными и грунтовыми водами, с акцентом на поверхностных водных объектах. В этих странах управление водными ресурсами (за исключением питьевой воды и вод для ирригации) является прерогативой центральных природоохранных ведомств. Интегрированные системы, основанные на управлении водоразделами, уже представлены в некоторых странах и постепенно развиваются в других. Успешное сотрудничество в бассейне реки Дунай, основанное на Конвенции по Охране Дуная, в которой участвует в числе прочих стран и Украина, должно служить стимулирующим примером и для других стран с трансграничными речными бассейнами. Для речных бассейнов, общих для стран-членов ЕС и Беларуси, Российской Федерации и/или Украины, Совет принял мандат, целью которого является заключение соглашений по речным бассейнам между этими странами и странами-членами ЕС, аналогичных Конвенции по Охране Дуная.

5.2 Страны-партнеры Средиземноморья

Страны-партнеры Средиземноморья включают в себя Североафриканские государства Тунис, Алжир, Марокко, Египет, Ливия, а также Израиль, Иордан, Ливан и Палестинскую Автономию и Сирию на Ближнем Востоке.

Управление водными ресурсами играет важную роль во всех существующих Программах Действий¹², хотя стратегические цели и сильно отличаются друг от друга. Усиленное региональное сотрудничество в сфере управления водными ресурсами представляет собой подспорье для многих стран. Загрязнение воды также является проблемой, общей для многих стран, и принятие планов и программ по качеству воды стало широко распространенной целью. Институциональные и административные улучшения предусмотрены в Израиле (отчетность), Ливане (мониторинговая сеть), и Марокко (административные структуры). Повышение эффективности водопользования упоминается в Египетской Политике, в то время как улучшение управления спросом во всех отраслях ставится задачей в Ливане. Важность стратегического планирования, в том числе финансового, выделяется в Программе Действий Марокко. Палестинская Автономия фокусирует внимание на улучшении общих систем управления водоснабжением и канализацией, особенно в сельских местностях.

5.2.1 Основные природоохранные проблемы

Экологические проблемы, связанные с водными ресурсами, очень серьезны во многих регионах Средиземноморья. Они включают в себя:

- **Маловодие,**
- **Чрезмерная эксплуатация водных ресурсов и неустойчивое водопользование,**
- **Отсутствие очистки либо недостаточная очистка городских и промышленных сточных вод,**
- **Загрязнение воды,**
- **Загрязнение морских прибрежных вод.**

5.2.2 Институциональное устройство

Во всех странах региона имеются природоохранные министерства и ведомства. Различные учреждения могут регламентировать отдельные аспекты водной политики, водохозяйственные министерства как правило имеют дело с управлением количеством, а природоохранные – качеством воды. Часто юрисдикция природоохранных министерств в части водных вопросов весьма ограничена.

На Ближнем Востоке управление водными ресурсами имеет тенденцию фокусироваться на водоснабжении, а управлению сточными водами отведена лишь незначительная роль.

¹² У Ливии и Сирии до сих пор нет Программ Действий. Для Ливии нет и Соглашения об Ассоциировании, для Сирии Соглашение об Ассоциировании еще не ратифицировано.



6 Выводы для стран-соседей и России: Шаги на пути к сближению

Финансирование ЕПД со стороны ЕС

С начала новой Финансовой Структуры 2007–2013 гг., ЕС обеспечивает финансовую поддержку странам-соседам при помощи специального Европейского механизма политики добрососедства и партнерства (ENPI). Он нацелен на различные области сотрудничества, в том числе на устойчивое развитие и охрану окружающей среды, оказывая поддержку совместно оговоренным приоритетам реформирования в рамках Программ Действий ЕПД. ENPI будет направлен на устойчивое развитие и сближение с политикой и законодательством ЕС и принесет радикальное улучшение в возможности оказания поддержки трансграничному сотрудничеству, а также сотрудничеству на внешних границах ЕС, таким образом закладывая основы для избежания возникновения новых размежеваний и содействия гармоничному территориальному развитию по внешним границам ЕС. ENPI заменяет собой программы MEDA (для южных Средиземноморских соседей) и TACIS (для соседей на востоке и Российской Федерации).

Руководствуясь согласованными в Программах Действий приоритетами, ENPI обеспечивает поддержку в рамках национальных, региональных, трансграничных и межрегиональных программ. Существует также целый ряд тематических программ глобального охвата, от которых страны-соседи ЕС могут получать выгоды. Это включает в себя тематическую программу по охране природы и устойчивому управлению природными ресурсами, в том числе энергетическими.

Бюджет ENPI зафиксирован на уровне около 12 миллиардов евро на период 2007–2013 гг. В реальности это означает повышение на 32% по сравнению с предыдущей финансовой структурой.

В качестве средства технической поддержки в рамках ЕПД были созданы **Инструмент Технической Поддержки и Информационного Обмена (ИТПИО)** и долгосрочные **двусторонние соглашения** со странами-соседями ЕС:

- **ИТПИО** обеспечивает техническую поддержку и обучение, связанные с осуществлением Программ Действий ЕПД, в том числе связанные со сближением, применением и наблюдением за соблюдением законодательства. В значительной степени он основан на имеющемся спросе, служит для обращения за поддержкой и для быстрого предоставления специальной квалифицированной информации, необходимой для разрешения проблем¹³.
- **Прямое двустороннее сотрудничество (заключение двусторонних соглашений)** направлено на оказание странам-бенефициариям поддержки в развитии современных и эффективных систем администрации. Оно способно также постепенно способствовать сближению с законодательством ЕС, где это уместно и необходимо.

В следующем абзаце предлагаются потенциальные шаги на пути к сближению и вопросы для обдумывания в течение процесса сближения. **Вовлечение участников** должно обеспечиваться на всех стадиях внедрения. Рекомендуется привлекать всех участников, которые могут внести вклад в разработку политики, а также тех, кто может быть затронут ею. Процесс консультаций должен осуществляться при участии центральных министерств, региональных и местных правительств, водных хозяйств, промышленности, групп фермеров и рыбаков, других водопользователей, НГО и широкой публики.

¹³ <http://taiaex.ec.europa.eu/>

1. Создание необходимых условий для стратегического планирования

- Во многих странах необходимо проведение **административных и институциональных реформ и создание возможностей** для того, чтобы развивать кадровый потенциал и аккумулировать достаточные финансовые средства для реорганизации и обучения, одновременно на центральном и более низких административных уровнях.
- Институциональная реформа должна быть направлена на достижение **лучшей координации между различными органами**. Это потребует четкого определения обязанностей и компетенции, а также улучшения учета и прозрачности.
- Необходимо создать или глубже развить предпосылки для **общественного участия** путем улучшения осведомленности, развития процессов консультаций и информирования общества о природоохранных вопросах.

2. Разработка стратегии сближения

Стратегическое планирование необходимо для определения целей сближения, приоритетов, препятствий и выбора вариантов:

Установление приоритетов и целей сближения. Должна быть осуществлена реалистичная оценка того, в какой степени страны-партнеры могут привести свое законодательство в максимально возможное соответствие с Директивами ЕС, и в каких сферах такое сближение принесет наибольшие выгоды. Для этого необходимо выставить приоритетные задачи при помощи следующих критериев:

- **Срочность вопросов:** Например, Директива по Питьевой Воде должна быть внедрена как можно раньше в связи с огромным влиянием на здоровье населения. Также, на ранних стадиях необходимо внедрить и ДОГСВ, особенно в регионах, нуждающихся в элементарной канализации, и в странах, где воды серьезно загрязнены неочищенными сливами и неконтролируемыми сбросами.
- **Законодательные особенности:** Законодательство рамочного типа, такое как Рамочная Директива по Воде, может быть внедрена на ранней стадии, так как оно обеспечивает границы для дальнейшего дочернего законодательства. Обычно требования к компетентным органам и административному устройству по соответствию рамочному законодательству бывает достаточным для всего водного сектора. Принятие элементов РДВ на ранней стадии поможет также внедрению подходов интегрированного управления водными ресурсами. Однако необходимо помнить, что РДВ представляет собой очень комплексный законодательный документ и его функционирование зависит от наличия довольно развитого водного законодательства и институциональных систем (см. Таблица 5).
- **Эффективность затрат:** Законодательству, принятие которого принесет большие выгоды по отношению к затратам на внедрение, должно быть дано предпочтение перед таким, у которого соотношение затраты-выгоды менее благоприятное. Однако, этот вопрос нужно решать отдельно для каждого случая. Законодательству, требующему значительных инфраструктурных обновлений или капитальных затрат на промышленные нововведения, также необходимо отвести одну из ранних стадий.
- **Экономические особенности:** Должно приниматься во внимание особенности национальной экономики. Законодательство, затрагивающее промышленный или коммерческий сектора, имеющие наибольшее влияние на экономику, должно приниматься ранее, чем законодательство, адресованное малым или незначительным отраслям. Например, если сельское хозяйство играет заметную роль и если имеет место загрязнение воды в результате сельскохозяйственной деятельности, то приоритетом должно стать сближение с Директивой по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения. Аналогично, если страна поддерживает и развивает туризм как одну из ключевых отраслей, то охрана питьевой воды (Директива по Питьевой Воде) и пляжных вод (Директива по Качеству Воды для Купания \для Пляжных Зон\) должна стать приоритетом.

Анализ существующего законодательства. Необходимо определить форму законодательного сближения, наиболее подходящую к рамкам существующего национального законодательства – например, существует ли необходимость в принятии новых законов по воде, или достаточно будет внести поправки к существующим законам и выпустить дополнительные регулирующие акты.

Анализ существующих институциональных структур и состояния по исполнению законодательства. В дополнение к анализу законодательства может оказаться полезным и сравнение существующей институциональной структуры и того, как осуществляется внедрение существующего водного законодательства.

Связующие процессы и совместная деятельность. Если предполагается сближение с различными Директивами ЕС, то связка различных процессов может оказаться полезной, так как для разных Директив институциональные и административные требования могут быть весьма схожими.

Таблица 4 Финансовые трудности, связанные с внедрением водных Директив ЕС, – опыт новых стран-членов.

До расширения ЕС в 2004 г. проводились оценки того, какие усилия потребуются Новым Странам-Членам (НСЧ/NMSs), чтобы внедрить природоохранную политику ЕС. Требования ЕС, относящиеся к качеству воды и контролю над ее загрязнением, считались одними из самых сложных и дорогостоящих для внедрения в новых странах-членах. Большинство стран обратились с просьбой о переходном периоде в этом секторе – и получили согласие.

По ДОГСВ были даны переходные периоды сроком до десяти лет. Общие инвестиции оценивались в 15 миллиардов Евро по всем новым странам-членам, что составляет от 200 до 400 Евро на человека. Оценки затрат в большой степени зависели от существующего уровня канализационной системы в присоединившихся странах и от степени и интенсивности очистки сточных вод на момент внедрения Директивы. Аналогично, внедрение Директивы по Питьевой Воде стало для присоединившихся стран серьезной задачей, так как требовало огромных инвестиций в системы водоснабжения.

Как только осуществлены инвестиции в канализационные системы и системы очистки стоков, становится достаточным приложить лишь небольшие дополнительные усилия по соответствию стандартам по качеству воды для купания (для пляжных зон), так как по большей части они достигаются автоматически за счет надлежащей очистки сточных вод и выбора правильных точек сброса.

Имплементация Директивы по Нитратам Сельскохозяйственного Происхождения с точки зрения инвестиций также не очень затратная. В присоединившихся странах на момент присоединения уровень загрязнения нитратами представлял меньшую проблему, чем в интенсивных сельскохозяйственных регионах ЕС. Однако, в регионах интенсивного животноводства фермерам пришлось вкладывать в создание условий для хранения навоза.

И наконец, внедрение Рамочной Директивы по Воде представляет собой трудную задачу в плане выполнения институциональных, административных и мониторинговых требований.

Затраты на внедрение Директив ЕС были оценены как значительные, особенно в случаях более инвестиционно емких Директив, таких как ДОГСВ. Однако, для новых стран-членов соответствие водному законодательству ЕС сулило и большие экономические выгоды, от 5 до 14 миллиардов Евро.

3. Разработка финансовой стратегии

На самой ранней стадии должны быть оценены затраты на осуществление сближения, после чего разрабатывается финансовая стратегия. Финансовые инвестиции и оперирование системами канализации и водоснабжения являются особо важными (Директива по Питьевой Воде и ДОГСВ) и должны тщательно планироваться, но институциональное развитие также может потребовать значительных инвестиций.

Системы взимания платы за воду и принцип возмещения затрат, применяемые в ЕС, могут стать хорошим источником аккумулирования средств. Потенциально плата может взиматься за услуги канализации и водоснабжения для домашних хозяйств, за услуги по отводу сточных вод и их очистку для промышленности, за услуги отведения вод, и в виде налогов на удобрения и пестициды. Однако, такие системы должны быть тщательно продуманы. Необходимо учитывать фактор бедности, то есть доступность услуг водной сферы для бедных слоев населения должна стать приоритетом.

4. Разработка плана внедрения

На основе стратегического и финансового планирования должен быть разработан план внедрения, детализирующий шаги, необходимые для сближения с учетом приоритетов и целей, определенных ранее в процессе планирования. Планы внедрения должны предоставлять достаточное время всем участникам для адаптации к новым условиям и осуществления необходимых инвестиций. Наиболее важными элементами плана внедрения являются:

- Разработка или изменение **законодательства**.
- Изменение и усиление **административных структур**, например, децентрализация и создание организаций на уровне управления речными бассейнами, и разработка **процедур мониторинга и наблюдения за исполнением законодательства**.
- Создание условий для **обучения и пополнения персонала**.
- Установка необходимых **технических систем**, таких как мониторинговые сети и лаборатории для тестирования.

Таблица 5 Сближение с Рамочной Директивой по Воде

В будущем РДВ должна заменить все остальные Директивы. Однако, в настоящее время наряду с РДВ должны применяться и более традиционные водные директивы ЕС, и самой РДВ может потребоваться принятие Дочерних Директив, чтобы специфицировать или разъяснить определенные вопросы (например, Директивы по Грунтовым Водам). Для сближения это означает, что внедрение РДВ будет эффективным и выгодным лишь тогда, когда обоснованные показатели качества воды и процессуальные и административные правила уже являются частью национальной правовой и институциональной систем. Солидная правовая основа, демократичные и эффективные учреждения и хорошо функционирующие суды являются необходимыми условиями.

Должно существовать **водное законодательство**, регулирующее получение разрешений на водопользование и сбросы, обозначение и охрану водоемов, соответствие и наблюдение за исполнением законодательства. Внедрение РДВ также предполагает принятие целевых показателей качества воды и предельно допустимых величин сбросов.

В отношении **учреждений**, РДВ требует управления на уровне речных бассейнов, а также региональной, национальной и транснациональной координации между властями и координации деятельности между агентствами. Для функционирования такой системы жизненно необходимы четкие и понятные поручения для всех учреждений, а также зоны ответственности и механизмы подотчетности. Деятельность по качеству и количеству воды должна быть скоординирована.

Для оптимального **транснационального и регионального управления речными бассейнами** необходима координация между органами власти в разных государствах, разделяющих бассейн определенной реки. Это может потребовать изменений в отношениях и/или в правовой/политической структуре, что может быть очень труднодостижимым в конфликтных регионах.

И наконец, эффективное внедрение РДВ предполагает наличие **общей правовой системы**, охраняющей доступ к природоохранной информации, обеспечивающей оценку воздействий и поддерживающей привлечение участвующих сторон.



7 Дальнейшая информация

1. Интернет-сайты

Информация по водной политике ЕС и индивидуальные Директивы:

<http://ec.europa.eu/environment/water/index.html>

Природоохранный сайт Европейской Комиссии по расширению и странам-соседям:

http://ec.europa.eu/environment/enlarg/index_en.htm,

see also http://ec.europa.eu/environment/enlarg/links_en.htm.

2. Дальнейшие инструкции по сближению и внедрению природоохранной и водной политики ЕС:

Сближение природоохранного законодательства Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии с законодательством ЕС: Путеводитель (имеется по ссылке

http://ec.europa.eu/environment/enlarg/russianis_en.htm), смотрите Приложение 3 по сближению с РДВ.

Справочник ЕС по Внедрению природоохранного законодательства ЕС. Смотрите ссылку

<http://ec.europa.eu/environment/enlarg/handbook/handbook.htm>.

KH-30-08-207-RU-C

ISBN 978-92-79-08282-5



9 789279 082825