



„Подсказки и уловки” внедрения Водной Рамочной Директивы



**Выдержки из Ресурсного документа по Руководствам ЕС по
внедрению Водной Рамочной Директивы**



Перевод сделан в рамках проекта Европейского Союза
«Управление трансграничными бассейнами рек: фаза 2 – Припять»

СОДЕРЖАНИЕ

1	ВВЕДЕНИЕ.....	3
1.1	Заметки по поводу Водной Рамочной Директивы.....	3
1.2	Вопросы, охваченные Совместной стратегией внедрения Водной Рамочной Директивы	6
2	ЧАСТО ЗАДАВАЕМЫЕ ВОПРОСЫ.....	9
2.1	Водная Рамочная Директива	9
2.2	Руководства Совместной Стратегии Внедрения Водной Рамочной Директивы.....	17
3	«ПОДСКАЗКИ И УЛОВКИ» ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РУКОВОДСТВ СОВМЕСТНОЙ СТРАТЕГИИ ВНЕДРЕНИЯ ВОДНОЙ РАМОЧНОЙ ДИРЕКТИВЫ	22
3.1	Определение водных объектов	22
3.2	Участие общественности.....	26
3.3	Водно-болотные угодья.....	27
3.4	Анализ воздействий и влияний (IMPRESS)	30
3.5	Экологическая классификация (три Руководства).....	32
3.6	Идентификация значительно измененных (ЗИВО) и искусственных водных объектов (ИВО) (НМWB).....	38
3.7	Процесс планирования	41
3.8	Экономический анализ (WATECO).....	43
3.9	Мониторинг.....	46
3.10	Интеркалибрация.....	48
3.11	Географические Информационные Системы (ГИС)	49
4	ТЕСТИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА СОВМЕСТНОЙ СТРАТЕГИИ ВНЕДРЕНИЯ ВОДНОЙ РАМОЧНОЙ ДИРЕКТИВЫ НА ПИЛОТНЫХ РЕЧНЫХ БАССЕЙНАХ	52
4.1	Введение.....	52
4.2	Современные проблемы процедуры интегрированного тестирования ПРБ.....	55
5	ВЫВОДЫ.....	58

1 ВВЕДЕНИЕ

1.1 Заметки по поводу Водной Рамочной Директивы

Водная Рамочная Директива (ВРД) вступила в силу с 22 декабря 2000 года. Ее цель – установить рамки охраны всех вод (внутренних поверхностных вод, переходных, прибрежных и подземных вод). Согласно Директиве, государства-члены обязуются предотвращать дальнейшее ухудшение, а также восстановить и повысить состояние как водных экосистем, так и наземных экосистем и водно-болотных угодий, непосредственно зависящих от водных. Цель Директивы – достижение «хорошего экологического и химического состояния» к 2015 году.

Впервые в истории Директива ЕС обращается не только к химическим аспектам охраны вод, но и ее экологическим аспектам, таким как режим течения, состав и обилие водных организмов и т.п. Это означает, например, что ВРД поможет рекам оставаться (и функционировать) реками, несмотря на преимущественное использование в качестве транспортных артерий, как это произошло во многих частях Европы. Для достижения этого, ВРД в качестве функциональной единицы использует речной бассейн, то есть географическую область, с поверхности которой все потоки поверхностной воды собираются в единую точку. С экологической точки зрения – это оправданный подход к управлению водой. Таким образом, Директива пропагандирует интегрированное управление речным бассейном как наиболее эффективный способ достижения устойчивого водопользования. Это, в свою очередь, требует скоординированного планирования использования земных и водных ресурсов в пределах всего бассейна, охватывающего все поверхностные, прибрежные и подземные воды, а также землепользование.

«Предупреждающий» принцип и принцип «кто загрязняет – платит» из европейского договора включены в ВРД, которая пропагандирует устойчивое использование водных ресурсов, основанное на долговременной охране, включая такие методы, как политика водного ценообразования. Директива требует от государств-членов постепенного снижения сбросов, выбросов и потерь приоритетных веществ и прекращения или исключения приоритетных опасных веществ. ВРД предлагает уменьшить существующее и предотвратить дальнейшее загрязнение подземных вод. Ее внедрение будет способствовать смягчению последствий паводков и засух.



Водная Рамочная Директива касается трех основных составляющих водной экосистемы:

- **Качества воды**, которому может угрожать антропогенное загрязнение, включающее промышленные химикаты (удобрения, пестициды), городские и промышленные сточные воды (детергенты, поверхностно активные вещества, фармацевтические препараты и т.п.), охладительные воды энергетических установок и т.д.
- **Количества воды** (объем и течение – гидрологический режим), которому может угрожать забор воды, осушение, дноуглубительные работы, канализирование, зарегулирование, создание польдеров с целью любой человеческой деятельности, например, производства энергии, транспорта, промышленности или сельского хозяйства.
- **Водных местообитаний** (морфология рек, озер и прибрежных зон – включая

состав и структуру донных отложений – меандрирование рек и т. п.), которым может угрожать интенсивное землепользование, эрозия почв и развитие инфраструктуры вышеперечисленных видов деятельности.

Качество, количество и местообитания являются одинаково важными и независимыми факторами для достижения «хорошего экологического состояния», т. е. такого, которое обеспечит биологическое разнообразие, близкое к ненарушенным условиям, все зависящие от воды экосистемы и все оправданные виды использования воды человеком.

Государства-члены должны идентифицировать каждый из речных бассейнов, лежащих в пределах их национальных территорий и отнести их к определенному **Району речного бассейна (РРБ)**, который является единицей для всех действий по планированию и управлению. Речной бассейн, охватывающий территорию более чем одного государства, относятся к **международному РРБ**. Управление таким бассейном потребует тесного сотрудничества между властями соответствующих государств, независимо от их принадлежности к ЕС.

Для каждого района должен быть разработан План управления речным бассейном. Являясь ключевым планирующим документом для каждого конкретного РРБ, он определяет специфические цели и мероприятия для их достижения. ПУРБ должен быть готов к 2009 году, пересмотрен в 2015, и затем обновляться каждые шесть лет. ПУРБ объединяет ВРД и другое законодательство ЕС, касающееся воды, включая Директиву по птицам (79/409/ЕС), Директиву по местообитаниям (92/43/ЕЕС), Директиву по нитратам (91/676/ЕЕС), Директиву по очистке городских сточных вод (97/271/ЕЕС), Директиву по оценке воздействий на окружающую среду (85/337/ЕЕС), Директиву по питьевой воде (98/83/ЕС). ВРД также направлена на усовершенствование водной политики ЕС, и, как следствие, некоторые предыдущие Директивы (включая таковые по охране подземных вод и сбросам опасных веществ) утратят силу в 2013 году.

Поскольку задачи ВРД – только установить рамки и ее обязательства являются слишком общими, государства-члены должны их конкретизировать в процессе переноса Директивы в национальные законодательные акты, что должно быть сделано не позднее 22 декабря 2003, и затем в ПУРБ. Директива устанавливает ряд обязательных заданий, со строгими сроками выполнения для каждого, что поможет достичь общую цель «хорошее состояние». Во многих случаях, этих заданий окажется недостаточно для достижения «хорошего состояния» и потребуются дополнительные на национальном, региональном и локальном уровне.

1.1.1. Какие ключевые действия должны предпринять государства-члены?

- Определить отдельные речные бассейны, лежащие в пределах их национальных территорий, отнести их к отдельным районам речных бассейнов (РРБ) и определить компетентные органы к 2003 году (Статья 3, Статья 24);
- Охарактеризовать районы речных бассейнов относительно современного состояния, воздействий, влияний и экономики водопользования, разработать перечень охраняемых территорий, расположенных в пределах района речного бассейна, к 2004 году (Статья 5, Статья 6, Приложение II, Приложение III);
- Провести совместно с Европейской Комиссией интеркалибрацию систем классификации экологического состояния к 2006 году (Статья 2 (22), Приложение V);
- Ввести в действие сеть мониторинга к 2006 году (Статья 8);

- Отслеживать и анализировать характеристики речного бассейна с целью определить программу экономически эффективных мероприятий для достижения экологических целей ВРД к 2009 году (Статья 11, Приложение III);
- Разработать и опубликовать Планы управления речным бассейном (ПУРБ) для каждого РРБ, включая указание значительно измененных водных объектов, к 2009 году (Статья 13, Статья 4.3);
- Внедрить политику ценообразования, которая бы содействовала устойчивости водных ресурсов, к 2010 году (Статья 9);
- Ввести в действие программу мер к 2012 году (Статья 11);
- Внедрить эти мер и достигнуть экологических целей к 2015 году (Статья 4).



Несмотря на то, что крайние сроки, установленные ВРД расположены согласно последовательности заданий, когда каждое задание должно начинаться после завершения предыдущего, действительно эффективное внедрение потребует графика, основанного скорее на «удачных примерах» (определяемого движущими силами речного бассейна), чем на «административном соответствии» (определяемого разработкой отчетов для Еврокомиссии). Это означает начало работы по каждому из заданий ВРД в максимально практически возможные сроки, с учетом особенностей каждого речного бассейна, что может дать возможность одновременной работы над несколькими заданиями.

На сегодняшний день ВРД является наиболее значительным законом ЕС по воде. Она устанавливает «интегральные» и амбициозные экологические цели, которые должны быть достигнуты в жесткие сроки.

Однако она оставляет достаточно свободы для интерпретации. Внедрение ВРД – сложный и долгий процесс, который потребует от Государств-членов сотрудничества с соседями (особенно в регионах трансграничных речных бассейнов, которые простираются за пределы ЕС), а также между различными административными структурами и политическими секторами. Государства-члены ЕС, Норвегия и Европейская Комиссия действительно признали, что ВРД очень сложна и проблематична, поэтому в мае 2001 года они совместно приняли решение разработать Совместную Стратегию Внедрения Водной Рамочной Директивы. Ее цели:

- Обеспечить общее понимание Директивы и ее требований
- Обеспечить обмен опытом между Государствами-членами относительно разработки некоторых ее задач
- Разработать не имеющие силу закона, но практические Руководства по различным техническим вопросам ВРД, с использованием примеров «передового опыта» для их разрешения. Руководства адресованы всем тем, кто непосредственно или опосредовано имеет отношение к внедрению ВРД на уровне района речного бассейна.

Эти три составляющие дадут возможность согласованного, гармоничного и претенциозного внедрения Директивы во всех Государствах-членах и кандидатах в члены ЕС независимо от различий в РРБ.

Вскоре после мая 2001 года, государства-кандидаты и стороны, заинтересованные в водной политике Содружества на общеевропейском уровне, были приглашены включиться в процесс ССВ ВРД. Это было организовано на трех уровнях:

- **Министры водного хозяйства.** Это верхний уровень, на котором принимались окончательные решения как по развитию собственно Стратегии, так и окончательной форме и содержанию Руководств.

- **Стратегическая координационная группа.** Это «управленческий аппарат» ССВ ВРД, где Еврокомиссия, Государства-члены, кандидаты и заинтересованные стороны регулярно проводили встречи для оценки прогресса и обсуждения проблемных вопросов.
- **Технические Рабочие / проектные группы.** Эти группы состояли из экспертов, ответственных за разработку Руководств и использования инструментов «передового опыта», подходов и решений для разрешения технических проблем/вопросов, связанных с процессом внедрения ВРД или возникающих из него.

В процессе ССВ ВРД уже разработано 13 Руководств, он расписан вплоть до 2006 года. В течение 2003 и 2004 (вплоть до 2006) его основная деятельность направлена на содействие гармонизации экологических стандартов, тестирования различных Руководств на пилотных речных бассейнах по всей Европе (преимущественно в 2002-2003 годах) и доклада о том, как можно сделать их более полезными для реального внедрения ВРД. Пересмотренные документы в течении 2005-2006 годах будут собраны воедино в Инструкции по интегрированному управлению речным бассейном (ИУРБ), которая будет содействовать своевременному и эффективному внедрению ВРД. Согласно «оптимизированной» структуре ССВ ВРД, в 2003-2004 годах будет проведена дальнейшая разработка Руководств (смотри подраздел 1.4).

Всю документацию относительно процесса ВРД ССВ, включая Руководства, можно найти на специальном сайте Еврокомиссии CIRCA. На сайте CIRCA есть общедоступный раздел (<http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/Home/main>) и основная часть с ограниченным доступом (требуется пароль) только для «участников» ССВ ВРД. Для получения доступа к части с ограниченным доступом можно обратиться по адресу: env-wfd-circa@cec.eu.int

1.2 Вопросы, охваченные Совместной стратегией внедрения Водной Рамочной Директивы

К ноябрю 2003 года Рабочие/Проектные Группы ССВ ВРД разработали 13 Руководств и три технических информационных документа по проблемным вопросам Директивы, которые требуют дальнейшей разработки и разъяснения. некоторые из Руководств касаются вопросов, которые являются «горизонтальными» для внедрения ВРД, то есть, они непосредственно не привязаны к графику и/или относятся к различным заданиям внедрения. Другие являются «вертикальными», поскольку они привязаны к определенному крайнему сроку и/или относятся только к конкретной задаче. Это показано на таблице.

1. **Идентификация водных объектов:** Обеспечивает общее понимание определения водных объектов и дает конкретные практические предложения по идентификации водных объектов согласно ВРД. Водный объект – ключевая оперативная единица, к которой обращается ряд требований Директивы и к которой применяются экологические цели. Способ, согласно которому они определяются, является основополагающим для всего процесса внедрения ВРД и для оценки соответствия, что делает его важнейшим руководящим Документом.
2. **Участие общественности относительно ВРД.** Разъясняет, как обеспечить участие общественности в более широком контексте разработки планирования ИУРБ согласно требованию ВРД.
3. **Водно-болотные угодья:** Водно-болотные угодья ни подпадают под определение водных объектов, ни определяются ВРД отдельно. Тем не менее, функции водно-болотных угодий сыграют решающую роль в достижении цели ВРД «хорошего состояния». Это Руководство разъясняет, что же такое водно-болотные угодья и значительно расширяет представления о том, как интегрировать функции водно-болотных угодий во внедрение ВРД.
4. **Анализ воздействий и влияний (IMPRESS):** Разрабатывает общее понимание информации, необходимой для идентификации значительных воздействий человека на поверхностные и подземные воды, в пределах определенных водных объектов, с целью оценить их предполагаемое влияние на состояние воды.
5. **Идентификация и признание Значительно Измененных Водных Объектов (ЗИВО) и Искусственных Водных Объектов (ИВО):** ВРД допускает некоторое понижение ее цели «хорошего экологического состояния» для конкретных водных объектов, которые были значительно физически видоизменены с целью обеспечить определенное использование воды. Такие водные объекты должны достичь только «хорошего экологического потенциала», но в то же время и «хорошего химического состояния». Данное руководство разъясняет, как идентифицировать и признать ЗИВО и ИВО и установить базис для классификации их экологического потенциала.
6. **Референсные условия и границы классов экологического состояния внутренних поверхностных вод (REFCOND):** Определяет референсные условия и границы между «отличным», «хорошим», «посредственным» состоянием и т.д. в озерах и водотоках. Референсные условия водного объекта в «отличном состоянии» послужат отправной точкой для классификации всех водных объектов.
7. **Типология, референсные условия и системы классификации для переходных и прибрежных вод (COAST):** Разъясняет, как разделить переходные и прибрежные воды на типы, разработать описание референсных условий и рамки для классификации экологического состояния переходных и прибрежных вод.
8. **Экологическая классификация:** Объединяет общие правила экологической классификации, содержащиеся в Руководствах REFCOND, COAST, по ЗИВО/ИВО и по их мониторингу, в нем сделана попытка разрешить проблемные вопросы, например, как

использовать физико-химические параметры в экологической классификации, как комбинировать/объединять параметры и составляющие качества. Более того, оно дает рекомендации по учету неопределенностей экологической классификации.

9. **Интеркалибрация:** Дает указания по проведению процедуры интеркалибрации, которую должны осуществить Государства-члены и Европейская Комиссия с целью гарантии того, что классификации экологического состояния соответствуют ВРД и сравнимы во всех государствах-членах.
10. **Экономика и окружающая среда:** дает подробное руководство по проведению экономического анализа водопользования в речном бассейне к 2004 году, экономической оценки потенциальных мер для достижения «хорошего экологического состояния» и оценки компенсации стоимости «водных услуг».
11. **Процесс планирования:** информирует практиков по проблемным вопросам и действиям для организации и координации в процессе планирования, дает указания по разработке Планов Управления Речным Бассейном.
12. **Мониторинг:** Разрабатывает общее понимание требований мониторинга внедрения ВРД и к его осуществлению.
13. **Географические Информационные Системы (ГИС-GIS):** Обязательства ВРД относительно отчетности требуют, чтобы значительная часть информации передавалась в Еврокомиссию в ГИС-формате. Это руководство разъясняет, как это делается и некоторые технические требования к системе.

2 ЧАСТО ЗАДАВАЕМЫЕ ВОПРОСЫ

Этот раздел разделяет два типа часто задаваемых вопросов – относительно собственно ВРД и относительно Руководств ССВ ВРД.

2.1 Водная Рамочная Директива

2.1.1 Чем ВРД будет вам полезна?

Внедрение Директивы и достижение «хорошего состояния» (см. ниже) не только принесет экологические выгоды как прямое следствие защиты и улучшения всех вод, но также и приведет к некоторым явным социально-экономическим результатам:

- **Усиление водной безопасности.** Экстремальные гидрологические условия, сложившиеся в 2002 и 2003 годах показали, насколько наша социальная и экономическая жизнь зависит как от недостатка воды, так и от ее избытка. Инфраструктура, дома, сельскохозяйственные угодья были разрушены во время паводка 2002 года, а засуха в 2003 году привела к уменьшению выработки энергии и снижению урожаев, огромные территории пострадали от лесных пожаров. Долгосрочное интегрированное управление речным бассейном и защита/восстановление природной способности окружающей среды поддерживать равновесие при экстремальных погодных условиях, смягчит местное влияние паводков и засух.
- **Платить один раз и только за надлежащие меры для решения водных проблем.** Директива требует тщательного изучения условий в водных объектах и на их площадях водосбора для разработки надлежащих мер для решения существующих или прогнозируемых проблем. Предусмотрено, что любые необходимые инвестиции будут более целенаправленными, долгосрочными и более эффективными, чем существующие «кусочные» подходы водной политики. До сих пор некоторые законодательные акты ЕС касающиеся воды, разработанные за последние 25 лет, не связаны между собой и часто не согласованы. Более того, они были разработаны для контроля за загрязнением конкретных вод конкретными загрязняющими веществами, а не на достижение устойчивости.
- **В будущем уменьшится плата за обработку воды.** На сегодняшний день пользователи воды в домашнем хозяйстве часто должны платить за очистку воды, загрязненной промышленностью и сельским хозяйством. ВРД пропагандирует принцип «кто загрязняет – платит», заставляя платить конкретных «загрязнителей». Если будет достигнута цели Директивы «не-ухудшение» и «хорошее состояние воды», то результатом станет лучшее качество воды и увеличение экологической «емкости» в будущем. Одним из непосредственных результатов из этого будет уменьшение необходимой очистки, что, в свою очередь, приведет к снижению затрат.
- **Высокое качество воды для всех нужд.** Нехватка воды из-за неправильного управления дорого обходится фермерам и промышленности, а также приводит к значительным неудобствам и даже возможной угрозе здоровью частных пользователей. Внедрение ВРД и ее механизмов ценообразования

поможет усовершенствовать управление водой и приведет к устойчивому и более надежному снабжению водой высокого качества на местах.

- **Речные, озерные, водно-болотные, эстуарные и прибрежные местообитания и виды, доступные для пользы всех.** Кроме непосредственной экономической деятельности, в которой могут использоваться пресноводные экосистемы, они служат биоразнообразию, отдыху и развлечениям. На современном этапе это богатство весьма недооценивается. Пресноводные экосистемы являются источником жизни фауны и флоры, поддерживают существование огромного количества птиц, рыб и растений. Это делает их весьма привлекательными территориями для рекреации и отдыха многих людей (например, зеленый туризм, катание на лодках), что само по себе станет источником благосостояния для местного населения и приведет к росту мелкого предпринимательства.
- **Рыболовля и туризм.** Эти два вида экономической деятельности непосредственно связаны со «здоровьем» пресноводных экосистем, открытых для общественности. Если река или озеро достигнут «хорошего состояния», то вероятнее всего они станут пригодными для рыболовства, и местные власти могут использовать их для привлечения посетителей, рекламы туризма и другой подобной экономической деятельности. Это может стать источником живых денег и развития общины.
- **Создание рабочих мест.** Само по себе внедрение ВРД создаст ряд рабочих мест на местном административном уровне путем, например, развития сети мониторинга и создания конкретных проектов для рек, озер и т.п., что будет содействовать цели «хорошего состояния». Когда эта цель будет достигнута, будут создаваться рабочие места в отрасли туризма и других видах экономической деятельности, например, водном сервисе.

2.1.2 Что же такое «хорошее состояние»?

Для поверхностных и подземных вод «хорошее состояние» определяется по-разному. В случае поверхностных вод оно объединяет «хорошее экологическое состояние» и «хорошее химическое состояние» поверхностного водного объекта.

«Экологическое состояние» измеряет качество структуры и функционирования водных экосистем, ассоциированных с поверхностными водами, что проистекает из объединения биологических составляющих (например, организмов, разнообразия), гидроморфологических составляющих (например, течения) и физико-химических составляющих (например, температура, кислород).

«Хорошее экологическое состояние» означает очень незначительное отклонение от того, что ожидается в природных/ненарушенных (референсных) условиях (отсутствие химического загрязнения, забора воды или физических видоизменений, таких как плотин или одамбирования). «Хорошее химическое состояние» достигается, если выполнены все европейские стандарты экологического качества (например, Директивы по сбросам опасных веществ в поверхностные воды, перечень приоритетных веществ согласно Статьи 16 ВРД и т. п.).

«Хорошее состояние подземной воды» объединяет «хорошее химическое состояние» и «хорошее количественное состояние». «Хорошее химическое состояние» считается достигнутым если:

- Отсутствует интрузия соли или какая-либо другая

- Достигнуты соответствующие стандарты ЕС (хотя на сегодня нет всеобщих стандартов ЕС, поскольку так называемые стандарты, содержащиеся в Директиве по нитратам и Директиве по пестицидам являются скорее порогами или тестами для рыночных разрешений, чем стандартами качества подземной воды).
- Нет отрицательного влияния на экосистемы поверхностных вод и наземных территорий, например на водно-болотные угодья.

«Хорошее количественное состояние» означает, что в долгосрочном плане воды забирается меньше, чем восстанавливается, и что поток воды достаточен для поддержания экологических функций ассоциированных водных и наземных экосистем.

Приложение V Директивы устанавливает нормативное определение «хорошего состояния» и перечень составляющих качества и критериев для его достижения. Тем не менее, там нет ни одной точки отсчета или величины, которую можно было бы использовать для установления «диапазона» условий, к которым применимо «хорошее состояние».

2.1.3 Что такое «не-ухудшение»?

«Не-ухудшение» является ключевым требованием экологической политики ЕС. Оно означает «не делать что-либо хуже» и «избегать повторения ошибок».

ВРД (Статьи 1, 4.1 (a) и (b), обязывает Государства-члены воздерживаться от любой деятельности, которая приведет к снижению экологического, химического или количественного состояния любого водного объекта. Это требование включает не только новые стандарты ВРД, но и существующие водные стандарты, установленные другими законодательными актами ЕС. Это известно под названием обязанности «не-ухудшения» ВРД.

С целью избежать конфликта при проведении в жизнь этой политики и соблюдения необходимых социальных потребностей, ВРД (Статья 4.7) допускает некоторые исключения из цели «не-ухудшения», при соблюдении следующих условий:

- Если нет лучшей экологической альтернативы.
- Если деятельность является новым физическим видоизменением, или забором подземной воды, или представляет новое устойчивое развитие человека.
- Если деятельность представляет превышающий общественный интерес или послужит целям здоровья и безопасности человека, которые превышают экологические цели.
- Если предприняты все практические меры для смягчения ее последствий.

Кроме этого, ВРД (Статьи 4.8. и 4.9) требует, чтобы соблюдение этих условий, приводящее к ухудшению ситуации, не приводило к невозможности достижения целей ВРД в других водных объектах, не противоречило экологической политике ЕС, не ухудшало охрану природы, узаконенную в другом законодательстве ЕС, например в Директиве по местообитаниям.

☀ Пример.

С целью обеспечить достаточное снабжение городов питьевой водой в засушливый период года, ответственные власти планируют построить в верхнем течении реки плотину для создания водохранилища. Эта плотина разрушит физические характеристики реки и нарушит постулат ВРД о «не-нарушении». Следовательно, для соответствия требованиям ВРД, власти, кроме прочего, должны доказать, что:

- Меры по охране воды, такие как снижение уровня потерь в системе водоснабжения или повторное использование сточных вод для орошения городских парков, а также меры по управлению потреблением воды, такие как повышение цены на сверхнормативное водопотребление, недостаточны для преодоления дефицита.
- Существующие местные ресурсы подземной воды недостаточны (или они низкого качества) для покрытия дефицита, и их восстановление в ближайшем будущем технически невыполнимо.
- Экологическая цена построения плотины, например, снижение численности рыбного населения, сокращение охраняемых территорий, снижение рекреационной деятельности и т.п. ниже, чем польза для здоровья и безопасности человека.
- Меры для смягчения негативных экологических последствий, например ступенчатые рыболовы, поддержание минимального потока воды, восстановление лесов, включены в план строительства.

Есть предложения узаконить «не-ухудшение» с момента вступления ВРД в силу, то есть с 22 декабря 2000. Здравый смысл подсказывает, что это единственно приемлемая дата, поскольку предотвращение ухудшения является логическим шагом в достижении «хорошего экологического состояния» всех вод и должно стать обязательным как можно раньше. Однако некоторые утверждают, что это обязательство невозможно выполнить до того, как программа мер, описанная в Статье 11 ВРД, будет установлена (22 декабря 2009 года) или введена в действие (22 декабря 2012 года).

В любом случае, Государства-члены не смогут достичь цели, установленной в Статье 1 ВРД (предотвращение дальнейшего ухудшения состояния воды) за предстоящие шесть лет, если меры, упомянутые в Статье 14.1, окажут действие только после того, как программа мер, требуемая Статьей 11 (которая должна быть установлена в 2009) будет введена в действие в 2012. К тому же, поскольку Государства-члены обязаны соблюдать стандарты качества воды согласно существующим Директивам ЕС, то это будет препятствовать соблюдению обязательств «предотвращения ухудшения воды» вплоть до начала 2009 или 2012 года.

К сожалению, поскольку Комиссия не поддержала свое мнение, высказанное в марте 2001, когда ее член Лииканен инициировал дискуссию о том, что «поскольку Директива вступила в силу 22 декабря 2000 года, применяются строгие условия не-ухудшения, что поможет предотвратить повторение ошибок». Поэтому Экологическая Группа Европейской Комиссии разрабатывает юридическое определение содержания и вступления в силу обязательства ВРД по «не-ухудшения», что должно быть завершено к 2004.



Как Комиссия и Государства-члены определяют наличие или отсутствие ухудшения?

Данные и информация, в частности об экологическом состоянии и, до некоторой степени, о количественном состоянии, отсутствуют и будут недоступны вплоть до конца 2004 года. К этой дате должны быть готовы анализы характеристик, воздействий и влияний в пределах района речного бассейна. Следовательно, для предотвращения ухудшения Государства-члены должны начать мониторинг значительно раньше указанных в ВРД крайних сроков.

Тем не менее, в некоторых случаях, в частности относительно развития инфраструктуры на поверхностных водах, для долгосрочного прогноза наличия или отсутствия влияния на экологию конкретной пресноводной экосистемы можно использовать экспертное заключение.

Когда планируемая деятельность приводит к изменению в количестве подземной воды, например, забор воды, ситуация более ясна и оценить возможное ухудшение количественного состояния подземной воды будет значительно легче. «Необходимые меры», перечисленные в Статьях 4.1.a (i) и 4.1.b(i), которые Государства-члены обязаны предпринять для предотвращения ухудшения могут, в некоторой степени, быть идентичными таковым, перечисленным в Статье 11 («Программы мер»). Это означает, что на период 2000–2012 «не-ухудшение» потребует от Государств-членов внедрения некоторых из этих мер до крайнего срока, определенного для установления программ. как было упомянуто выше, это уже применяется к существующим законодательным актам ЕС.

Следовательно, с целью соблюдения «не-ухудшения» в период между 2000–2012 годом, Государства-члены должны подготовить соответствующие условия при внедрении положений ВРД в национальное законодательство, например, путем разрешения внедрения некоторых «основных» и «вспомогательных» мер до наступления крайних сроков (как разъяснялось выше). Кроме того, они могут установить «промежуточные» меры для предотвращения ухудшения, как указано в ССВ ВРД Руководстве по (первому циклу) «Процесса планирования» (см. раздел 3.8 данного документа).

2.1.4 ВРД имеет отношение только к воде?

На этот вопрос сразу напрашивается ответ «НЕТ». ВРД ставит экологические цели, которые не могут быть четко поделены между водной и наземной экологией, поскольку многие экосистемы зависят друг от друга. Статья 1, определяющая цели ВРД, гласит, что она охватывает водные экосистемы, наземные экосистемы (относительно их потребностей в воде) и экосистемы водно-болотных угодий (непосредственно зависящие от водных). К тому же, ВРД требует достижения целей и стандартов охраняемых территорий к 2015 году (Статья 4.1(c)), за исключением случаев, когда конкретное законодательство ЕС устанавливает другие крайние сроки. Директива охватывает охраняемые территории, включая воды для купания, территории, где происходит забор питьевой воды и территории, где должны охраняться местообитания и виды. ВРД перечисляет такие территории в Приложении IV, природоохранные НПО должны убедиться, что ни одна из них не пропущена в Плане Управления Речным Бассейном. Тем не менее, до сих пор не ясно, включены ли национальные территории, предназначенные для охраны местообитаний и видов, которые не являются непосредственным результатом внедрения Директив ЕС по местообитаниям и по птицам.

К тому же, меры, предпринимаемые в соответствии с ВРД, не должны подвергать риску экологические цели других законодательных актов сотрудничества (Статья 4.8). Согласно ВРД, для достижения «хорошего состояния» власти должны достичь целей как минимум 11 существующих на сегодня экологических законодательных актов ЕС (Статья

11.3). Они перечислены в Приложении VI, часть А, и включают не только «водные» (как, например, Директива по воде для купания), но так же и другие законы, например Директиву по контролю за крупными авариями (96/82/ЕС), Директиву по оценке экологических воздействий (85/337/ЕЕС), Директиву по пестицидам (91/414/ЕЕС) и Директиву по комплексному предотвращению и контролю за загрязнением (96/61/ЕС). Меры для внедрения этих требований должны быть включены в План управления речным бассейном.

2.1.5 Какова роль региональной и сельскохозяйственной политики и финансирования ЕС во внедрении ВРД?

Согласно ВРД, планирование управления речным бассейном повлияет на циклы планирования землепользования и другие (и наоборот), такие как Правила Сельского Развития (вторая часть Совместной Сельскохозяйственной Политики – ССП) или использования Общественных Региональных Фондов. Поскольку процессы планирования в рамках разных направлений/инструментов Содружества должны быть согласованы, они должны быть интегрированы в процесс внедрения ВРД, поскольку меры для внедрения ВРД могут быть финансированы этими другими направлениями. Это было бы более очевидно, если бы цели этих политических направлений были «интегрированы» с самого начала разработки, как того требует Статья 6 Договора.



Планы управления речным бассейном согласно ВРД могут и должны служить основой для повышения согласованности и интеграции разных направлений. Очень важно, что они используются для пропаганды возможностей устойчивого управления водой в отраслевых (например, перекрестное согласование в сельском хозяйстве) или структурных политических вопросах (например, ассигнование средств для развития региональных инициатив, которые послужат достижению целей ВРД). Однако, хотя План Управления Речным Бассейном может указать на необходимость изменений в отраслевой политике, следует признать что это должно быть предпринято на национальном или ЕС уровне, что уже выходит за рамки непосредственных полномочий или влияния администрации Речного Бассейна.

Для ССП Комиссия разработала рабочий документ «Водная Рамочная Директива (ВРД) и инструменты для поддержки ее внедрения в рамках Совместной Сельскохозяйственной Политики». Этот документ доступен через страницу Комиссии CIRCA, он будет весьма полезен правительствам Государств-членов и администрациям речных бассейнов, обеспокоенных проблемами финансирования внедрения ВРД и ее активной пропаганды через ССП.



Какую роль может сыграть Совместная Сельскохозяйственная Политика ЕС в достижении целей ВРД?

Несколько соображений из рабочего документа Групп Окружающая среда и Сельское хозяйство «Водная Рамочная Директива (ВРД) и инструменты для поддержки ее внедрения в рамках Совместной Сельскохозяйственной Политики».

- *Использовать ССП для внедрения ВРД, в частности через существующие меры ССП из Правил сельского развития, например агроландшафты, Статья 16 – менее ценные земли, сборники «Лучших сельскохозяйственных практик» и т.п. Использовать новые меры ССП (в зависимости от окончательного вида среднесрочного обзора ССП), такие как «новые стандарты», использующие субсидии для достижения обязательных экологических целей ЕС, и обязательное перекрестное согласование для соответствия стандартам ВРД как условие получения финансирования (на текущий момент – добровольно).*

- *Администрации речных бассейнов и планировщики Сельского Развития должны сотрудничать для согласования Планов управления речным бассейном и Планов сельского развития. Крайний срок для этого – 2006 год, к тому времени будет обсужден/одобрен План сельского развития на 2007–2013 годы и опубликован первый вариант Плана управления речным бассейном.*

К сожалению, рабочий документ имеет ряд недостатков и на данный момент не соответствует ВРД.

- Слишком призрачны ожидания содействия пересмотренной ССП внедрению ВРД.
- Недостаточно внимания уделено возможностям, предоставленным «Первой частью» ССП (Совместная Организация Рынка).
- Плата компенсаций фермерам за убытки, которые они могут понести при достижении стандартов ВРД (в случае противоречащих приоритетов воды и сельского хозяйства – как можно понять из документа) – противоречит принципу «кто загрязняет – платит».
- Государства-члены будут не в состоянии использовать недостаточные сведения о состоянии дел в фермерском секторе для соблюдения существующих экологических стандартов ЕС, например, содержащиеся в Директиве по нитратам, для оправдания понижения целей Директивы. Все проверки понижения целей ВРД должны быть строго привязаны к каждому конкретному случаю. Общее ухудшение для фермерской деятельности незаконно*.
- Не признается, что устойчивый взгляд на всеобщую реформу ССП может содействовать внедрению ВРД как на национальном, так и на европейском уровне.

В контексте структурных фондов, Рабочие группы по окружающей среде и региональному развитию разрабатывают документ, имеющий схожие цели с «ВРД и ССП» документом. Рабочая группа по региональному развитию очень заинтересована в пропаганде использования структурных фондов для «экологического управления паводками», что поможет достичь «хорошего экологического состояния».

Взаимодействие между Рабочими группами по окружающей среде и региональной политике уже проявилось в дополнительных указаниях, разработанных Европейской Комиссией в августе 2003, по использованию структурных фондов, что может стать первым уверенным шагом в правильном направлении. Эти указания призваны помочь определению согласованных и сбалансированных приоритетов в развитии проектов для совместного финансирования государствами-членами и РГ по региональной политике. Указания применимы к периоду 2004–2006 и разосланы всем соответствующим администрациям.

На странице 10 данных указаний под заголовком «Окружающая среда» читаем: «Кроме этого, Водная Рамочная Директива (ВРД) внедряет новую модель охраны вод, основанную на интегрированном управлении на уровне речного бассейна. Следовательно, поскольку специфические меры, направленные на очистку сточных вод и обеспечение питьевой водой будут оставаться первостепенными, такие действия должны рассматриваться как часть

* Было аргументировано, что ухудшение неизбежно по причине стоимости изменения деятельности, которая препятствует достижению «хорошего состояния». Однако решение о соотношении этих затрат должно учитывать финансовую поддержку сельскохозяйственной деятельности как в настоящем, так и в прошлом. Недопустимо оказывать финансовую помощь сельскохозяйственной деятельности, которая препятствует достижению целей ВРД, а затем утверждать, что нельзя обременять фермеров затратами на изменение их деятельности. Поскольку меры для поддержания/улучшения состояния водных объектов согласно ВРД должны быть оценены относительно их экономической рентабельности, можно легко избежать «непропорциональных» затрат.

всеобщей стратегии обеспечения экологического состояния и химического качества речного бассейна в целом. Интегрированные программы управления речным бассейном, включая разработку планов управления, предусмотренную ВРД, также будут способствовать поддержке».

Это позитивное развитие, поскольку оно даст возможность, например, снизить содержание биогенов путем восстановления водно-болотных угодий и пойм, которые смогут заменить (или дополнить) предприятия по очистке сточных вод. Значительные инфраструктурные инвестиции в обработку и прокладку трубопроводов для питьевой воды также должны рассматриваться в контексте достижения целей ВРД. Следовательно, повреждающие инфраструктурные проекты будут иметь меньше шансов на финансирование средствами ЕС (EIB – Европейского Инвестиционного Банка и EFTA=Европейской ассоциации свободной торговли). Это также означает, что Планы управления речным бассейном (ПУРБ), разработанные согласно ВРД, и предварительные анализы и исследования (например, IMPRESS – воздействий и влияний), необходимые для разработки мер как части ПУРБ или их характеристик, могут быть частично профинансированы ЕС. В целом, эти новые указания для структурных фондов открывают безграничные возможности для использования средств ЕС для любых аспектов управления водой, имеющих отношение к внедрению ВРД.

2.1.6 Каково значение земельной политики в контексте интегрированного управления речным Бассейном

Срочно необходима разработка целей и мер по охране почв по всей Европе. В 2004 году Комиссия представит «Европейскую тематическую стратегию охраны почв», которая должна установить далеко идущие цели и разработать стратегические взаимосвязи с другими направлениями, в частности с водной политикой и ВРД. В эту стратегию должны быть включены цели по повороту вспять загрязнения, эрозии и уплотнения почв, возникших, прежде всего в результате сельскохозяйственной деятельности и из-за нерационального планирования землепользования для целей развития городов и транспорта. Твердые покрытия и уплотнение почв приводит к увеличению объема поверхностного стока и усилению паводков, поэтому взаимодействие между водой, сушей и почвой должно приниматься во внимание для всего речного бассейна. Например, следует всячески поощрять методы ведения сельского хозяйства, увеличивающие способность почв задерживать воду и, таким образом, снижающие затраты на контроль паводков и засух, а также создание дренажных систем, способных уменьшить сток с поверхности.

В почвах содержится много химических веществ, включая пестициды, промышленные химикаты и продукты их разложения, а также тяжелые металлы, нитраты, фосфаты и закисляющие агенты. Некоторые из этих веществ медленно поступают в почвенные и поверхностные воды в течении длительного времени. Однако, с того момента, как превышена буферная емкость почвы или началась ее эрозия, поступление этих веществ может стать непредсказуемым и быстрым.

Достижение целевого «хорошего состояния воды» (согласно ВРД к 2015 году) требует неотложных действий по повороту вспять тенденций заражения, эрозии и уплотнения почв и прекращения накопления опасных веществ в почвах по всей Европе. Если такие работы задержатся, будет очень сложно и даже невозможно достичь целей ВРД к указанной дате.

2.2 Руководства Совместной Стратегии Внедрения Водной Рамочной Директивы

2.2.1 Каков статус Руководств ССВ ВРД?

Руководящие документы ССВ ВРД являются неофициальными руководствами. Тем не менее, государства-члены могут придать им определенный официальный статус, путем собственных внутренних механизмов внедрения ВРД. ВРД остается определяющим исходным инструментом для Государств-членов в их юридических потребностях относительно внедрения.

Тем не менее, Руководства ССВ ВРД предлагают ряд полезных и практических рекомендаций по «удачному применению» и примеры для содействия и помощи властям Государств-членов по конкретным заданиям для достижения целей ВРД.

2.2.2 Кто будет использовать Руководства ССВ ВРД?

Руководства ССВ ВРД предназначены административным структурам, ответственным за внедрение ВРД и всем, кого касается ее внедрение, то есть инженерам планирования и другим техническим экспертам, заинтересованным сторонам (например, экологическим НПО, компаниям, занимающимся водоснабжением, гидроэнергетикой, судоходством, промышленностью) и общественности в целом. Однако, документы созданы только на английском, что может стать препятствием их широкому применению. Хотя Еврокомиссия решила не переводить их, это могут сделать Государства-члены, хотя бы те части, которые они пожелают включить в собственные внутренние механизмы внедрения Директивы. Например, немецкий перевод документов будет доступен на сайте www.wasserblick.de/

Экологические НПО должны требовать полного перевода Руководств ССВ ВРД от правительств Государств-членов или от бассейновых управлений и пропагандировать их с целью внедрения ВРД на уровне речного бассейна.
--

2.2.3 Где можно взять копии Руководств ССВ ВРД?

Все Руководства ССВ ВРД, технические информационные документы и всю другую соответствующую информацию – только на английском – можно найти в разделе «библиотека» (Library) сайта Еврокомиссии CIRCA*. Ссылки на эти документы также можно найти на веб-сайте ЕЕВ (www.eeb.org) (загрузка потребует определенного времени, поскольку документы содержат значительное количество страниц и графического материала). Стилистика и формат Руководств все еще требовали некоторой доработки и корректных перекрестных ссылок, что было сделано в 2004. Окончательные варианты Руководств, завершенные в 2003–2004 годах, были опубликованы Еврокомиссией на компакт-дисках (пять же, на английском). Такие диски включают текст ВРД, соответствующие брошюры и т.д. и могут быть получены в офисе публикаций Еврокомиссии.

* Ссылку на них, а также существующие переводы Руководств ССВ ВРД на русский язык можно найти на веб-сайте проекта www.pripyatplan.org

2.2.4 Какова структура Руководств ССВ ВРД?

Разнообразие Руководств ССВ ВРД может испугать – ведь большинство из них содержат более чем по 150 страниц. Общий объем документации достигает 1500 страниц технической и законодательной информации. Ценная информация спрятана в объеме менее значимой. Как правило, Руководства поделены на несколько отдельных частей и можно сразу обращаться к конкретному интересующему разделу.

Все документы содержат три блока:

- Установочное резюме с основными политическими послылками/указаниями.
- Собственно Руководство
- Приложения, содержащие специфические технические указания с примерами и/или информацией о показательных проектах.

Каждый из документов содержит «Предисловие», «Резюме руководства» и «Введение», содержащие общие объяснения. «Введение» рассказывает читателям о том, что можно найти в данном документе, кому оно предназначено, содержит некоторую общую информацию о ВРД и представляет Рабочую Группу, разработавшую это Руководство. Приложения в конце содержат контактную информацию обо всех, кто содействовал разработке документа и с кем связываться за получением дальнейшей информации.

Раздел 1 – Внедрение Директивы: установление сферы действия – является общим для всех Руководств. Он обобщает основные обязательства ВРД, разъясняет Совместную Стратегию внедрения ВРД, а также дает основные крайние сроки достижения «результатов» Директивы (экологических целей) и ее «процесса» (оперативных заданий). В последующих разделах документ более конкретно дает техническое руководство Государствам-членам, Управлениям речных бассейнов и другим. Заключительный раздел содержит выводы и рекомендации.

Все Руководства содержат блоки «NB!», содержащие ценную информацию. Они служат указателем возможных проблем, которые могут возникнуть относительно отдельных аспектов, и на которые следует обратить особое внимание при внедрении ВРД. Например, во всех Руководствах один из блоков «NB!» указывает, что указания, содержащиеся в документах не являются жестко прописанным планом и должны быть адаптированы к местным условиям.

2.2.5 Каково совместное использование Руководств ССВ ВРД?

Ни одно из Руководств ССВ ВРД не должно рассматриваться в отрыве, все они взаимозависимы. Это особенно важно для «вертикальных» Руководств, которым для работы необходима информация, содержащаяся в «горизонтальных» (см. раздел 1). Например, Руководство IMPRESS не имеет смысла без Руководства по Водным Объектам, поскольку водные объекты должны быть определены как дискретные единицы до оценки воздействий и влияний на них. В свою очередь, водные объекты не могут быть определены без рассмотрения значимых водно-болотных угодий. Руководства по интеркалибрации, мониторингу, REFCOND, COAST также взаимозависимы. Для повышения эффективности Руководств, должна быть разработана система перекрестных ссылок и проверок.

Во время проверочной фазы пилотных речных бассейнов различные Руководства будут проверены/оценены на пятнадцати речных бассейнах по всей Европе (см. ниже), после чего наступит фаза усовершенствования. В завершение фазы тестирования, к концу 2004 года, будет разработана «Инструкция по Интегрированному

Управлению Речным Бассейном», которая будет широко распространена в Государствах-членах, среди работников Управлений Речных Бассейнов и других лиц.

2.2.6 Как водно-болотные угодья вписываются в процесс внедрения ВРД? (еще см. Раздел 3.3)

ВРД в качестве одной из своих целей определяет защиту, восстановление и повышение значения водно-болотных угодий. Тем не менее, в ней нет ни определения значения водно-болотных угодий, ни разъяснения, в какой степени они должны быть использованы для достижения экологических целей Директивы. Поэтому ЕЕБ – WWF – Всемирный фонд дикой природы убедил Европейскую Комиссию, государства-члены и кандидаты в члены ЕС, другие заинтересованные стороны в том, что в контексте ССВ ВРД роль водно-болотных угодий во внедрении ВРД должна быть исследована и выяснена.

На встрече Министров водного хозяйства в ноябре 2002 года было указано, что необходимо включить «текст по водно-болотным угодьям» во все руководства ССВ ВРД. В этом тексте министры признали, что водно-болотные угодья находятся под все возрастающим воздействием и осветили их возможную роль в управлении речными бассейнами и помощь в достижении экологических целей ВРД. Также было рекомендовано подготовить горизонтальное руководство по этому вопросу.

Горизонтальное Руководство по водно-болотным угодьям не дает их определения, но дает описание, что же такое водно-болотные угодья и разъясняет взаимоотношения между (поверхностными и подземными) водными объектами (единицами, к которым применяются экологические цели ВРД) и водно-болотными угодьями. Оно также объясняет, как включать водно-болотные угодья в цикл планирования речного бассейна.

Хорошим исходным материалом для определения характеристик водно-болотных угодий является их определение, содержащееся в Рамсарской конвенции. Экосистемы водно-болотных угодий, такие как болота, плавни, пойменные участки, часто создают мозаику участков открытой воды и временно или сезонно затопленных участков суши. Такая мозаичная структура не подходит под определения Директивы для рек, озер, переходных и прибрежных вод, но экосистемы многих водно-болотных угодий включают части этих водных объектов. Планировщики речных бассейнов и другие ответственные работники сталкиваются с трудностями в согласованном управлении такими системами, при том, что соблюдаются юридические и административные требования Директивы.

Здесь будет весьма полезно Руководство по водно-болотным угодьям. Поскольку они являются проблемным вопросом, имеющим отношение ко всем другим Руководствам ВРД, это руководство разъясняет требования ВРД к водно-болотным угодьям и определяет их роль в ее внедрении, в частности относительно Статьи 11 (Программы мер).

В случаях, когда дополнительные усилия могут дать ощутимо лучший результат, Руководство делает шаг вперед и иллюстрирует «передовой опыт», который выходит за рамки обязательных требований ВРД. В этих случаях делается четкое разграничение между узаконенными обязательствами и рекомендациями «передового опыта». Обратите внимание, что Государства-члены и кандидаты в члены ЕС всегда имеют возможность установить более жесткую охрану окружающей среды в соответствии с их национальными интересами.

Основными разделами горизонтального руководства по водно-болотным угодьям являются:

- **Специфическая роль водно-болотных угодий в достижении экологических целей ВРД.** Это проиллюстрировано конкретными минимальными требованиями, отношением между водно-болотными угодьями и целями ВРД для поверхностных вод, отношением между системами водно-болотных угодий и значительно измененными и искусственными водными объектами. В нем также разъясняется значимость водно-болотных угодий в достижении экологических целей для подземных, переходных и прибрежных вод, а также для охраняемых территорий.
- **Роль водно-болотных угодий в «основных» и «вспомогательных» мерах.** Этот раздел, в частности, уделяет внимание восстановлению и воссозданию водно-болотных угодий как возможным мерам, которые могут рассматриваться как часть программы мер, также с учетом экономических проверок, что необходимо для предотвращения ухудшения и достижения «хорошего экологического состояния».

2.2.8 Охватывают ли Руководства ССВ ВРД паводки?

Сразу напрашивается ответ «ДА», несмотря на то, что Еврокомиссия и многие Государства-члены считают, что паводки и их предотвращение юридически выходят за рамки ВРД. ЕЕВ и WWF уверены, что ВРД содержит основание для определения экологических решений любых проблем пресноводных экосистем, включая также меры по защите и предотвращению паводков (повреждающих).

Согласно ВРД, Государства-члены должны не только предотвращать ухудшение современного экологического и химического состояния (что важно для паводков) и достигнуть «хорошего экологического и химического состояния» всех вод в 2015 году (Статья 4), но также и свести к минимуму влияние паводков (Статья 1). ВРД предлагает уникальную возможность управления всеми землями и водами на уровнях бассейна и суб-бассейна таким образом, чтобы защищать окружающую среду и людей от повреждающего влияния паводков. В этом заключается ее отличие от традиционной европейской водной политики, что сделает возможным интеграции действий в географическом масштабе с таковыми на уровне политиков.

Внедрение ВРД также учитывает и другие политические направления, имеющие значительное влияние на пресноводные экосистемы – такие, как планирование землепользования и сельскохозяйственную политику – и направит их все к достижению тех самых целей. Она также дает указания по международному сотрудничеству, планированию и участию общественности. Она позволит нам работать для природы, а не против нее, путем, например, воссоздания и сохранения водно-болотных угодий и пойм. Они являются ключевыми на пути к «хорошему состоянию воды», и восстановление их способности к задержанию вод поможет нам защититься от влияний катастрофических паводков.

Первое очевидное следствие паводков, прошедших по всей Европе летом 2002 года – и отражение их политической важности – это то, что Министры водного хозяйства на встрече в ноябре 2002 включили во все Руководства ССВ ВРД пункт, указывающий, что паводки должны быть включены в качестве составляющей части в интегрированное управление речными бассейнами (ИУРБ).

На той же встрече Еврокомиссия предложила Министрам Государств-членов и кандидатов в члены ЕС разработать Инициативу по «Прогнозу, предотвращению и смягчению паводков» в контексте, но не в качестве составной части ССВ ВРД. Эта инициатива была спланирована для обмена опытом и подбора примеров «передового опыта», а также другой значимой информации для устойчивого управления паводками.

В 2003 году структура и задания ССВ ВРД были пересмотрены, была организована Рабочая Группа по «Упреждающей защите от паводков в контексте ИУРБ». Она действует под общим руководством Нидерландов и Франции, при участии большинства Государств-членов, кандидатов в члены ЕС и некоторых заинтересованных сторон. Эта группа подготовила первый вариант документа по «Лучшему опыту по предотвращению, защите и смягчению паводков» на основании выводов Боннской и Будапештской конференций и другой доступной информации и соответствующего опыта по снижению риска паводков.

Окончательная версия этого документа была одобрена на встрече Министров в Афинах в июне 2003 года. Не являясь официально частью ССВ ВРД, он будет включен в «Инструкцию по ИУРБ», готовящейся к выпуску в 2006. Он также будет частью законодательного пакета Еврокомиссии «Защита от паводков (угроз) и их предупреждение», который должен быть выпущен в середине 2004 года.

В документе по «передовому опыту» сделан исчерпывающий анализ ключевых причин усиливающегося влияния паводков в Европе. В нем также определены изменения, необходимые в существующих практиках и отношениях, чтобы справиться с проблемой паводков на всех уровнях и рекомендации, как разрешить определенные ранее причины усиливающегося влияния паводков. Он также содержит подборку примеров «передового опыта» по уменьшению риска паводков, основанного на опыте со всей Европы. Кроме прочего, документ предлагает следующее:

- Пропаганду долгосрочного, интегрированного подхода к управлению речным бассейном, в гармонии с природными ресурсами и социально-экономическим развитием
- Участие и оповещение общественности
- Задержание воды и другие неструктурные мероприятия (экологическое управление паводками)
- Оценку землепользования, его зонирования и рисков
- Структурные мероприятия для защиты от паводков и их влияния
- Систему раннего оповещения и прогнозов
- Предотвращение загрязнения

Единственное замечание ЕЕВ и WWF к этому документу это то, что оно не дает четкого указания на ту роль, какую должна сыграть ВРД во внедрении мер по смягчению, защите от паводков и их предотвращению. ПУРБ являются единственным удобным инструментом для определения и внедрения всех доступных мер для достижения «хорошего состояния» в каждом Районе Речного Бассейна. Следовательно, они должны включать все меры по управлению/контролю за паводками, необходимые как на национальном, так и международном уровне, даже если это только «вспомогательные» меры. В заключение, для каждого района Речного Бассейна должен быть только один ПУРБ, используемый для интеграции мер для устойчивого управления водой, включая защиту, смягчение и предотвращение паводков.

3 «ПОДСКАЗКИ И УЛОВКИ» ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РУКОВОДСТВ СОВМЕСТНОЙ СТРАТЕГИИ ВНЕДРЕНИЯ ВОДНОЙ РАМОЧНОЙ ДИРЕКТИВЫ

....

3.1 Определение водных объектов

Это исходный материал ВРД. Водные объекты являются единицами внедрения ВРД на уровне Района Речного Бассейна. В принципе, чем больше водный объект и чем более разнообразные воды он охватывает, тем менее точны меры и цели. Следовательно, чем меньше водный объект, тем строже цели!

3.1.1 Введение

Статья 2(10) гласит, что определение «поверхностный водный объект» относится к отдельному и значительному объему, как то «озеро, водохранилище, ручей, река или канал, часть ручья, реки или канала, переходная вода и протяженность прибрежной воды». Руководство по водным объектам необходимо, поскольку оно подробно разъясняет, что представляет собой «водный объект», что следует включать в соответствующий РРБ и, следовательно, в ПУРБ.

Руководство делает ударение на том, что ВРД охватывает все поверхностные воды. Это значит, что в РРБ не должно быть белых пятен, поскольку любая поверхностная вода должна быть отнесена к какому-либо водному объекту. В Руководстве содержится ряд ключевых критериев для определения водных объектов, включая категории воды (реки, озера...); типологию; физические характеристики (слияние двух рек); и значительные физические видоизменения. Следует также учитывать дополнительные критерии, такие как воздействия и влияния на экологическое и химическое состояние, или признание «охраняемой территорией», для того, чтобы при определении водных объектов наиболее точно описать состояние их вод. Это очень важно, поскольку, например, может предотвратить определение двух участков реки с разным состоянием в качестве единого водного объекта, что может в итоге привести к тому, что экологические проблемы будут «замаскированы» усреднением состояния на больших территориях.

3.1.2 Конфликтные вопросы

Малые водные объекты (см. раздел 3.5 Руководства): Рекомендации по минимальному порогу (размерному) для малых водных объектов были одной из основных проблем при подготовке этого Руководства. Система типологии А (Приложение II ВРД) включает минимальный размер для озер 0,5 км² и для рек 10 км² площади водосбора. Изначально Руководство предлагало использовать эти минимальные размеры, но это создавало проблемы многим Государствам-членам. Финляндия, Нидерланды и Австрия заявили, что у них очень много водных объектов, с размерами около или выше пороговых, и опасались административной нагрузки по формальной идентификации их всех. Другие Государства-члены принимали эти пороговые величины, поскольку они исключали многие из более мелких, но экологически значимых вод. ЕЕВ и WWF также выступали против минимальных пороговых величин и сделали ударение на важности экологических критериев и критериев воздействий/влияний для гибкой и осмысленной идентификации водных объектов.

Этот «открытый вопрос» был связан с Руководством по географическим информационным системам (ГИС), поскольку значительное количество малых озер не будет представлено, то есть, они не будут различимы на ГИС-картах выбранного масштаба без агрегации. Австрия и Норвегия пожелали выяснить, будет ли агрегация применяться только при идентификации водных объектов, или также будет использоваться для мониторинга и отчетности. Еврокомиссия поддержала мнение, что агрегация водных объектов для целей отчетности была рассмотрена в Руководстве по водным объектам, и Государствам-членам предоставляется право выбора, как приспособить их индивидуальные системы управления для мониторинга.

Проверка и прозрачность. В связи с проблемой «минимального размера», ранняя версия руководства включала ссылку на обязательство Государств-членов обеспечить прозрачную проверку выбора водных объектов в пределах речного бассейна. На более поздних стадиях она исчезла, что побудило экологические НПО настоять, что экологические цели ВРД должны применяться ко всем водам. В этом случае для компетентных органов было логичным и необходимым описать, как они идентифицировали малые/очень малые водные объекты чтобы убедиться, что цели ВРД достигнуты, в частности, если применялась агрегация. Однако, некоторые Государства-члены считают, что Руководство не должно содержать никакие требования по проверке решений об идентификации малых/очень малых водных объектов, в частности, их агрегацию, поскольку прозрачность присуща ВРД.

Финляндия не согласилась с предложениями НПО и заявила, что ВРД не требует «проверок или прозрачности». Греция и Франция заявили, что в Руководствах уже и без того достаточно предпосылок для прозрачности, например, целое Руководство по участию общественности.

Водные объекты и водно-болотные угодья. Во время подготовки текста Руководства по водным объектам, возникли определенные вопросы в связи с «перекрытием» водно-болотных угодий и открытых поверхностных водных объектов. Они заключались в том, до какой степени должны ВБУ (например, на пойме) быть ассоциированы с водным объектом, чтобы считаться собственно его частью. Государства-члены (в том числе и Великобритания) приняли предложение экологических НПО что определение границ водных объектов, существующих в сложных мозаичных системах с ВБУ, должно также включать и собственно ВБУ, чтобы отразить их экологическую взаимозависимость и континуальность. В то же время были дискуссии о степени, до которой «прибрежные, прибойные и приозерные зоны», составляющие одну из гидроморфологических составляющих водных объектов, должны включать соответствующие системы ВБУ, поскольку это будет иметь непосредственное влияние на достижение соответствующих стандартов биологических составляющих качества.

Подземные воды. Подземный водный объект означает отдельный объем подземной воды в пределах водоносного горизонта/горизонтов. Логически первый шаг в идентификации подземных водных объектов требует общего определения понятия водоносного горизонта, «значительного потока» подземной воды и того, какой объем забора воды считается «значительным количеством». Однако, некоторые Государства-члены считали, что подземные водные объекты только определенного размера, который должен быть определен, будут предназначены для забора питьевой воды. Таким образом игнорируется течение и объем всех других подземных вод, которые являются необходимыми параметрами в определении состояния водных и наземных экосистем.

Австрия и Испания в частности затронули вопрос, каким образом в Руководстве решается проблема «значительного забора». Австрия предложила удалить ссылку на «значительный забор» как забор в среднем 10 м³ питьевой воды в сутки (что является цитатой из Статьи 7.1 ВРД). Испания предложила применять понятие «значительный забор» только к источникам питьевого водоснабжения и чтобы в Руководстве не упоминались подземные водные объекты,

не используемые для этой цели. Они также считали уровень забора воды в 10 м³ в сутки слишком низким и предлагали сделать эту цифру более гибкой.

3.1.3 Результаты

Малые водные объекты. Относительно проблемы «минимального размера» малых водных объектов, сейчас Руководство содержит следующий текст: «Таким образом рекомендовано использовать размеры малых рек и озер согласно Системе А. Тем не менее признается, что в регионах, где расположено большое количество малых водных объектов, такой обобщенный подход следует адаптировать. Возможно, для определенных целей (...) будет целесообразным объединить водные объекты по группам с тем, чтобы снизить административные затраты». Руководство также предлагает привести «меньшие» водные объекты к достижению целей ВРД (см. раздел 3.5). Хотя в некоторых регионах расположено большое количество экологически значимых водных объектов, которые по размеру меньше, чем минимальные пороги, определенные Системой А, государства-члены должны принимать их во внимание при идентификации водных объектов и при любых объединяющих процессах.

ЕЕВ и WWF удовлетворены такими выводами. Некоторым государствам-членам необходимо разрешить объединение малых водных объектов и сделать более гибким применение минимального размерного порога с тем, чтобы обеспечить возможность не упустить те водные объекты, которые меньше автоматически определяемых Системой А. Сама природа ВРД требует определенной степени открытости и прозрачности состояния планирования.

Проверка и прозрачность. Вводная часть каждого из Руководств содержит раздел по «Информированию и консультациям общественности» (Статья 14 ВРД), который гласит: «Изменения в процессе управления – информирование, консультации и участие. Статья 14 ВРД указывает, что Государства-члены должны обеспечить активное вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс внедрения Директивы и разработку Планов Управления Речным Бассейном. Государства-члены должны информировать и консультировать общественность, включая пользователей, в частности по:

- Графику и рабочей программе разработки Планов управления речным бассейном и роли консультаций не позже 2006 года
- Обзору значительных проблемных вопросов управления водой в речном бассейне не позже 2007 года
- Первому варианту Планов управления речным бассейном, не позднее 2008 года».

Этот общий раздел относится к *«Интеграции всех заинтересованных сторон и гражданского общества в процесс принятия решений путем пропаганды прозрачности и информирования общественности, путем предложения уникальной возможности вовлечения заинтересованных сторон в разработку Планов Управления Речным Бассейном».*

Государства-члены должны принимать во внимание это требование на всех этапах внедрения ВРД, независимо от характера проблем.

Относительно конкретного вопроса «прозрачности и объединения», Руководство гласит, что «(...) это объединение необходимо применять на основании ясных критериев, определенных на уровне района речного бассейна. Дальнейшие подробности по целесообразности и способам объединения малых водных объектов для целей отчетности, возможно, потребуют обсуждения и разработки в Экспертном совете по отчетности. В то же время

рекомендовано уделить особое внимание этой проблеме при тестировании данного Руководства, например на «пилотных речных бассейнах».

Тем не менее, прямолинейное разрешение этого вопроса не уравнивает тот факт, что Руководство по водным объектам не требует никакой проверки для решения об идентификации водных объектов, меньших, чем нижние пороги Системы А. Также оно не требует никакого оправдания решений, принимаемых для охраны малых водных объектов, которые могли бы считаться «передовым опытом». Получается, что компетентные органы должны применять цели ВРД только к водным объектам больше минимальных пороговых величин, и не должны по своей инициативе проверять, почему тот или иной малый водоем не определен как отдельный водный объект. Это противоречит духу данного Руководства.

Водные объекты и водно-болотные угодья. В документ включен следующий текст:

«Составляющие «поверхностного водного объекта» и водно-болотных угодий: «Поверхностный водный объект» соответствует составляющим качества, описанным в Директиве для классификации экологического состояния:

Конкретно это означает, что водный объект река соответствует:

(а) гидроморфологическим составляющим качества, которые включают водный поток, речное ложе, часть суши, примыкающую к ложу, структура и состояние которой непосредственно влияют на достижение величин биологического качества (например, прибрежная зона) и

(b) значимых биологических составляющих. Относительно водно-болотных угодий это означает, что они должны быть связаны с «водным объектом» и должны непосредственно влиять на его состояние. Границы таких водно-болотных угодий должны быть определены таким образом, чтобы соответствовать требованию «отдельных и значительных» элементов»

ЕЕВ и WWF разочарованы тем, что текст не очерчивает водные объекты согласно их экологической целостности, а также не требует от них, согласно требованию ВРД, быть «отдельными и значительными». Тем не менее, мы считаем, что признание того, что водно-болотные угодья могут быть частью гидроморфологических составляющих качества, является значительным шагом. Следствия этого использованы в Руководстве по «Водно-болотным угодьям».

Подземные воды. Министры водного хозяйства согласовали следующий текст, включенный в окончательную версию Руководства по «Водным объектам».

«Статья 7 требует определения всех подземных водных объектов, используемых или предназначенных для использования для среднего забора более чем 10 м³ питьевой воды в сутки. Этот объем может рассматриваться как значительное количество подземной воды. Геологические слои, способные обеспечить такой уровень забора воды (часто только местно), должны, следовательно, определяться как водоносные.

Геологические слои должны рассматриваться как водоносные, если они соответствуют критериям, описанным или же в параграфе 4.2.1 [Значительное течение], или же в параграфе 4.2.2 [Забор значительного количества подземной воды]. Большинство геологических слоев могут квалифицироваться как водоносные, поскольку большинство из них дает или может давать в сутки в среднем 10 м³ или обеспечивать потребности 50 и более людей.

Тем не менее очевидно, что разные требования предъявляются к подземным водным объектам, используемым или планируемым к использованию в качестве источника питьевой воды (Статья 7) и подземным водным объектам, вода из которых предназначена для других нужд (Приложение II 2.3). Наконец, не все подземные водные объекты должны быть идентифицированы. Критерии, содержащиеся в Приложении II 2.3 указывают, что следует обратить внимание только на таковые «пересекающие границы двух или более Государств-членов или определены [...] как имеющие риск недостижения целей, установленных согласно Статьи 4».

Для ЕЕВ и WWF результаты по «подземным водам» кажутся несколько путанными, но все же соответствуют целям Директивы, которая, в конечном счете, является основным исходным источником для Государств-членов.

3.2 Участие общественности

Участие общественности является решающим для ВРД и ее внедрения, оно является ключевым моментом новой эпохи управления водой.

3.2.1 Введение

Статья 14 ВРД указывает, что государства-члены должны обеспечить активное вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс внедрения Директивы. Более того, Государства-члены должны обеспечить информирование и консультации общественности в разработке, пересмотре и обновлении Планов Управления Речным Бассейном (ПУРБ). Этот процесс включает доступ к базовым документам и информации, использованной для разработки проектов ПУРБ.

Все Руководства ССВ ВРД созданы для целевых пользователей – то есть тех, кто разрабатывает национальные стратегии внедрения ВРД и работает/будет работать над подготовкой ПУРБ. Не является исключением и Руководство по участию общественности. Тем не менее, оно отличается тем, что в нем разъясняется, как и почему лица/организации, ответственные за внедрение ВРД, должны вовлекать заинтересованные стороны и/или широкую общественность (в зависимости от проблемы) на всех этапах внедрения. Это Руководство является «горизонтальным» по природе, поскольку оно необходимо для любой деятельности по внедрению ВРД.

«Активное вовлечение» является достаточно новым и немногие административные органы знакомы с этим процессом.

Процедура интегрированного тестирования ССВ ВРД на пилотных речных бассейнах ощущает недостаточное активное вовлечение экологических НПО (см. Раздел 4 данного документа). До настоящего времени результаты не отражают готовность государств-членов и кандидатов в члены ЕС обеспечить как активное вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс внедрения Директивы с момента вступления ее в силу, так и привлечения их к разработке ПУРБ.

3.2.2 Конфликтные вопросы

При разработке горизонтального Руководства по участию общественности не возникло значительных проблем. ЕЕВ и WWF входили в состав Рабочей группы и имели возможность внести значительный вклад в содержание и форму окончательного варианта.

3.2.3 Выводы

Горизонтальное Руководство по участию общественности отвечает самым высоким стандартом. Текст ясен, однозначен и легок для восприятия заинтересованными сторонами и общественностью.

3.3 Водно-болотные угодья

Диаграмма на рисунке 1 показывает взаимодействие водно-болотных угодий с водными объектами, «операционными единицами» ВРД. Это взаимодействие положено в основу руководства по водно-болотным угодьям и должно быть понято для максимального приближения целей ВРД к их экосистемам.

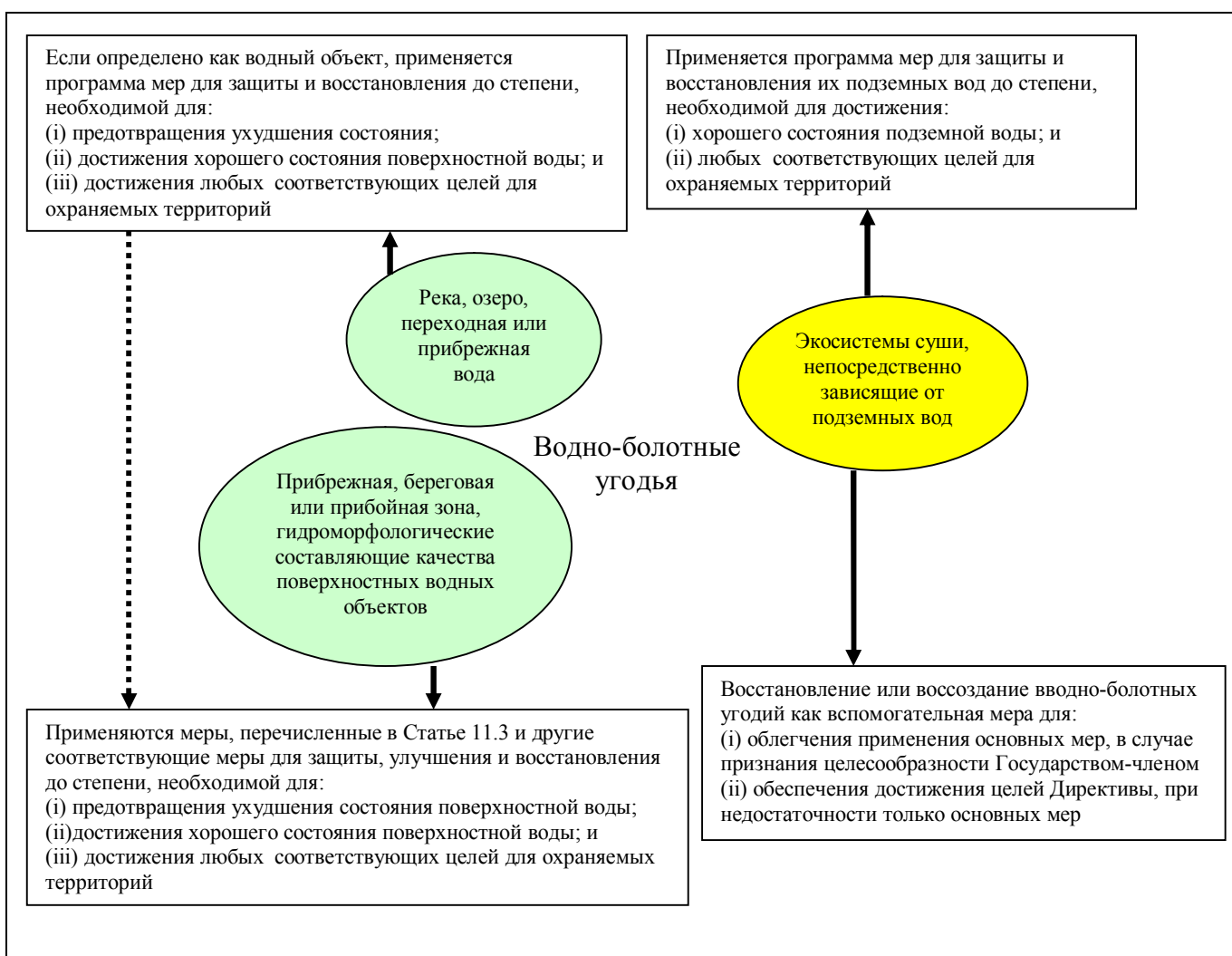


Рисунок 1.

3.3.1 Введение

Водно-болотные угодья являются весьма важным промежуточным звеном между подземными и поверхностными водными объектами, между сушей и водой, а также неотъемлемой частью водной среды. Они осуществляют разнообразные функции в гидрологическом цикле и являются ценными местообитаниями для множества видов флоры и фауны, которые входят в состав аборигенных экосистем.

Хотя ВРД не дает определения водно-болотным угодьям и не устанавливает для них конкретных целей, она включает важные положения, которые будут способствовать их охране. Например, «хорошее состояние» подземных вод частично определяется предотвращением значительного ущерба непосредственно зависящим экосистемам (включая водно-болотные угодья), который может возникнуть в результате антропогенных вмешательств как в уровень, так и в качество подземных вод, питающих эти экосистемы. Руководство разработано для того, чтобы в процессе внедрения ВРД Государства-члены не упускали из виду связи между ее целями и значимостью и функциями водно-болотных угодий. Изначально, процесс ССВ ВРД вообще не принимал водно-болотные угодья во внимание. Государства-члены, кандидаты в члены ЕС и Еврокомиссия воздерживались от рассмотрения этого в качестве проблемного вопроса, требующего дальнейшей технической разработки, не только потому, что было аргументировано отсутствие конкретных целей для водно-болотных угодий, но также, и прежде всего, потому что некоторые Государства-члены, кандидаты в члены ЕС (где водно-болотные угодья все еще имеются в большом количестве) опасались дополнительных затрат, которых потребовало бы включение водно-болотных угодий в ПУРБ.

Тем не менее, благодаря инициативе ЕЕВ и WWF была организована проектная Группа для работы над горизонтальным Руководством по водно-болотным угодьям, которое должно было разъяснить их роль в достижении целей ВРД. Процесс разработки был достаточно сложным, поскольку некоторые Государства-члены, которые изначально противились разработке такого документа, уклонялись от конструктивного участия. Они предлагали «блокирующие» цели целых разделов текста, для задержки или помехи его завершения. Однако эти препятствия были преодолены и хотя документ в некоторых вопросах остался «минимальным», он поднял значимость водно-болотных угодий в ВРД и определил действия, которые следует предпринять.

3.3.2 Конфликтные вопросы

Что такое водно-болотные угодья? Достаточно много разногласий вызвало определение водно-болотных угодий в Руководствах, которое было бы полезным целям внедрения Директивы. Некоторые Государства-члены предпочитали использовать определение Рамсарской конвенции, в то время как другие отказывались от ее использования в качестве исходного документа. На самом деле, для увязки ВБУ с целями ВРД не нужно никакого четкого определения, поскольку эти цели применимы к «водным объектам» а не к «водно-болотным угодьям» как таковым.

Водно-болотные угодья и водные объекты. Дискуссия по этой проблеме была подобна той, которая велась при разработке Горизонтального Руководства по водным объектам (см. выше). Основные вопросы: во первых, могут ли некоторые ВБУ быть определены как реки, озера, переходные или прибрежные водные объекты? во вторых, будут ли некоторые ВБУ включены в качестве прибрежной, приозерной или прибойной зон водных объектов?

Водно-болотные угодья и значительно измененные водные объекты. В качестве ЗИВО определены воды, претерпевшие необратимые видоизменения физических условий, с целью соответствия важным видам водопользования (см. соответствующий раздел этого документа), или же если гораздо лучшие экологические альтернативы слишком дороги. Путем включения ВБУ в определение водного объекта (как части прибрежной, приозерной или прибойной зон), мы можем обеспечить принятие их во внимание в процессе планирования речного бассейна, и, следовательно, внедрения некоторых мер для их восстановления. Однако, такой подход может привести и к риску повреждения ВБУ и использоваться для оправдания определения ассоциированных с ними водных объектов в качестве значительно измененных. Эта проблема возникла во время обсуждений Проектной

Группы, при этом как НПО, так и Государства-члены признали, что будет затруднительно найти ее взвешенное решение.

Подземные воды и зависимые экосистемы. Многие из наиболее обоснованных аргументов Проектной Группы касались вопроса: будут ли обязательства относительно экосистем, зависящих от подземных вод означать что: а) все подземные воды, способные снабжать зависящие от них экосистемы, должны быть определены в качестве водоносных слоев или водных объектов и б) применимы ли обязательства предотвращать значительный ущерб зависящим экосистемам ко всем экосистемам, вне зависимости от того, являются ли они охраняемыми или каким либо образом «особыми» (из-за их экологической, функциональной, ландшафтной или археологической ценности).

Нидерланды признали эти проблемы весьма сложными, аргументируя тем, что буквальная интерпретация Директивы будет означать, что вся их страна будет считаться наземной экосистемой, зависящей от подземных вод. Кроме того, это будет означать, что для соответствия требованиям «хорошего состояния», они будут вынуждены проводить мониторинг всех подземных вод, вопреки базовому сценарию «не-влияния». Были высказаны сомнения в одинаковой применимости такого подхода к промышленным территориям в Амстердаме или Роттердаме, сельскохозяйственным пастбищам или природным охраняемым территориям. Эта проблема чуть было не привела к краху процесса разработки. При попытках достичь компромисса возникла опасность, что окончательный текст будет подразумевать, что обязательства по отношению к экосистемам, зависящим от подземных вод, будут ограничены участками с существующим режимом охраны природы, которые согласно аргументации НПО и так подпадают под законные требования ВРД относительно этого вопроса.

«Водно-болотные угодья» и «охраняемые территории». Оригинальная версия документа содержала предложения включить участки водно-болотных угодий, охраняемые на *национальном* уровне, в Реестр охраняемых территорий ВРД. Некоторые Государства члены настояли на изъятии этих предложений (в частности, Великобритания). Вместо этого, документ уделил больше внимания видам критериев, которые должны оправдать включение участков Natura 2000 в Реестр охраняемых территорий для целей ВРД (например, каким образом виды/местообитания являются зависимыми от воды).

«Основные» и «вспомогательные» меры. Было сломано немало копий в битве над вопросом, будут ли водно-болотные угодья играть роль в программе мер ВРД в качестве «основных». Великобритания отвергла такую возможность, за исключением мер, связанных со Статьей 11.3 (i) и обязательств относительно участков Natura 2000. Другие, включая и Проектную группу, доказывали, что в случае, если Государство-член пожелает использовать водно-болотные угодья для разработки «основных мер», например, их охрану или восстановление как часть мер для контроля за диффузными источниками загрязнений, то это сделает ВБУ частью «основных мер».

3.3.3 Результаты

Что такое водно-болотные угодья? Этот вопрос был разрешен описанием функций и ценности ВБУ, заменившим их формально «определение», поскольку оно и не требовалось ВРД. Однако это привело к тому, что были потеряны некоторые возможные связи с Рамсарской конвенцией, и некоторым Государствам-членам может быть затруднительным применение Руководства без дальнейшего прояснения. Тем не менее, это не было решающим аргументом. Такой результат учитывает различные концепции водно-болотных угодий и в то же время подчеркивает их функциональную и биологическую значимость.

Водно-болотные угодья и водные объекты. Этот вопрос был разрешен простым перекрестным цитированием Руководства по определению водных объектов. Тем не менее, проблема осталась. Хотя ясно, что в некоторых случаях водно-болотные угодья могут быть определены в качестве водных объектов (например, для мелководных озер или участков прибрежных вод), решение в большинстве случаев предоставляется на усмотрение Государства-члена. Аналогично, хотя ВБУ, функционально связанные с реками, озерами или морскими берегами должны быть включены в прибрежную, приозерную или прибойную зону соответствующих водных объектов, нет конкретного требования разъяснять это в отчетах. Следовательно, еще не ясно, как заинтересованные стороны смогут влиять на Государства-члены, исключаящие ВБУ из этих зон в процессе планирования речных бассейнов.

Подземные воды и зависимые экосистемы. В качестве ответа на противостояние Нидерландов в данном вопросе, Великобританией был разработан «пошаговый» подход к определению экосистем, зависящих от подземных вод. Окончательная версия (после значительного влияния НПО) разъяснила, что обязательства не сводятся только к участкам, охраняемым согласно законодательству ЕС, но позволила Государствам-членам направить усилия на те ВБУ, в которых ущерб (если таковой возникнет) может быть «значительным». Критерии выбора остаются на усмотрение Государств-членов (до тех пор и если это не станет предметом последовательного рассмотрения в суде).

«Водно-болотные угодья» и «охраняемые территории». Не было сделано ссылок на национальные участки, однако документ содержит достаточно надежные и всеобъемлющие критерии для идентификации участков Natura 2000.

«Основные» и «вспомогательные» меры. Теперь есть ясная ссылка на роль, которую ВБУ сыграют в «основных мерах», относящихся к существующему законодательству ЕС и Статье 11.3 (i) ВРД, которая требует контроля за воздействиями на гидроморфологию. Вопрос о том, могут ли ВБУ быть частью «основных мер» был разрешен удалением текста, непосредственно касающегося этого вопроса. Также не был разрешен вопрос о роли, которую могут сыграть ВБУ в анализе экономической эффективности. К сожалению, эти обсуждения произошли до того, как Проектная Группа полностью проанализировала связи между отдельными «основными мерами» и ВБУ. Это могло бы помочь Государствам-членам понять, как многофункциональные ВБУ могут сформировать части ПУРБ. Вместо этого, есть несколько общих (и полезных) разделов, демонстрирующих роль, которую ВБУ могут сыграть в управлении загрязнениями, контроле за паводками и подпиткой подземных вод. Также там содержится полезное напоминание, что «вспомогательные» меры не всегда добровольны.

3.4 Анализ воздействий и влияний (IMPRESS)

Этот «инвентаризационный» процесс – один из ключевых во внедрении ВРД. Он должен идентифицировать все факторы, влияющие на качество, количество или морфологию водных объектов настолько подробно, чтобы любая возможность недостижения «хорошего состояния» была выяснена и могла быть с легкостью разрешена.

3.4.1 Введение

Это Руководство помогает экспертам и заинтересованным лицам определить, где и в какой степени человеческая деятельность угрожает экологическим целям ВРД. Документ описывает фазы определения воздействий и влияний, включая анализирование и понимание результатов. Он также показывает, как эффективно использовать эти результаты в разработке ПУРБ.

Анализ воздействий и влияний должен определить *значительные* воздействия и те водные объекты, которые находятся под риском недостижения экологических целей Директивы. *Значительные* воздействия – это такие воздействия, которые сами по себе или в комбинации с другими могут привести к недостижению одной из целей ВРД (стр. 30 Руководства IMPRESS). Приложение II Директивы содержит примеры таких *значительных* воздействий, включая особенности землепользования, морфологические видоизменения водных объектов или диффузное загрязнение. В Руководстве перечень таких примеров расширен. Тем не менее, он остается неисчерпывающим и Государства-члены могут учитывать и другие воздействия и влияния на водные объекты в их РРБ, а также сложные взаимоотношения между ними, например, между озерами в нижнем течении и прибрежными водами, где происходит эвтрофикация, седиментация или биоаккумуляция.

При анализе воздействий и влияний следует принимать во внимание целый ряд законодательных актов ЕС, в частности Директиву по птицам (79/409/ЕЕС), Директиву по местообитаниям (92/43/ЕЕС), Директиву по питьевой воде (98/83/ЕС), Директиву по отходам очистки сточных вод (86/278/ЕЕС) Директиву по обработке городских сточных вод (91/271/ЕЕС) и Директиву по нитратам (91/676/ЕЕС). Тем не менее, для того, чтобы оценить риск недостижения целей ВРД в целом, следует принимать во внимание гораздо более широкий спектр воздействий, чем все предыдущее законодательство ЕС по воде, особенно воздействия на гидрологию и морфологию.

Для оценки риска, Государства-члены должны учитывать информацию о типе и мощности воздействий, которым подвергаются водные объекты, о характере водных объектов, а также любую другую соответствующую информацию, включая существующие данные экологического мониторинга. Усилия должны соответствовать сложности оценки, следует понимать и учитывать неопределенности и применять «принцип предупреждения».

3.4.2 Конфликтные вопросы

Неопределенности в анализе воздействий и влияний. Одна из проблем этого анализа заключается в том, что первый цикл должен быть завершен к концу 2004 года. Однако, существует недостаток информации и значительные неопределенности, поскольку экологические условия, необходимые для соответствия большинству целей ВРД еще конкретно не определены. На первых стадиях разработки Руководства было согласовано, что водные объекты, относительно которых недостаточно информации и/или существуют неопределенности в анализах, изначально будут определяться как «имеющие риск (т.е., недостижения «хорошего состояния»». Тем не менее, в Рабочей группе по подготовке Руководства, вопрос остался открытым, поскольку Финляндия была против.

ЕЕВ и WWF считают, что очень важно поставить в известность власти, принимающие решения, о неопределенностях в информации. Мы считаем, что это будет «хорошим примером», соответствующим «принципу предупреждения». Мы считаем, что это поможет избежать «паралича анализа» и пропагандировать «упреждающие» меры для обеспечения строгих целей ВРД по не-ухудшению и восстановлению «хорошего состояния».

«Критерии воздействия» REFCOND/IMPRESS. На первых этапах обсуждения Руководства, был внедрен метод для содействия анализу IMPRESS, который заключался в таблице, предлагающей критерии для отбора потенциальных участков с «хорошим состоянием» или величинами, выведенными из Руководства REFCOND. Критерии, содержащиеся в таблице, описывали уровень приемлемых изменений в антропогенном воздействии, соответствующий пределам «хорошего состояния» участка или величины, они могли использоваться в качестве инструмента отбора. Таблица критериев воздействия стала «открытым вопросом», поскольку правительства считали, что информации по порогам воздействий для границ биологических классов согласно ВРД недостаточно. Им не хватило понимания нормативного определения экологического состояния (например, что означает «очень

незначительно» или «незначительно»?) для того, чтобы сделать правильные выводы. Великобритания и Германия, также как и ЕЕВ и WWF, были против включения такой таблицы в Руководство. Мы считали, что невозможно вовремя разработать достаточные критерии воздействия с соответствующими величинами порогов для включения в Руководство IMPRESS. Мы поддержали предложение продолжить эту работу во время рабочей программы ССВ ВРД на 2003–2004 год.

3.4.3 Результаты.

Неопределенности в анализе воздействий и влияний. Раздел 2.3.5 окончательной версии Руководства гласит, что: «Государствам-членам необходимо отслеживать неопределенности с тем, чтобы их программы мониторинга могли быть разработаны и направлены на получение информации, необходимой для повышения достоверности оценок. В случаях, когда оценка содержит значительную неопределенность, водные объекты должны подпадать под категорию «имеющих риск недостижения целей». Этот текст четко указывает на необходимость применять принцип предупреждения в случаях недостатка информации или научных неопределенностей.

«Критерии воздействия» REFCOND/IMPRESS. Окончательная версия Руководства не содержит проблемную таблицу «критериев воздействий». Она будет разработана в 2003–2004 новой Рабочей группой ССВ ВРД по «Экологическому состоянию».

Тем не менее, документ включает «инструменты отбора», то есть таблицу, озаглавленную «Примеры критериев значительных воздействий», взятую из германской «методики отбора воздействий» LAWA. ЕЕВ и WWF подчеркивают, что это лишь ограниченный перечень типов воздействий, и соответствующие «критерии» (пороги) для определения их «значимости» не могут применяться во всех ситуациях, поскольку разнообразие и сложность экосистем требуют индивидуального подхода.

3.5 Экологическая классификация (три Руководства)

Этот раздел охватывает классификации, описанные в трех различных документах: «Обобщенный подход к экологической классификации», «Референсные условия и границы классов экологического состояния для внутренних поверхностных вод (REFCOND)» и «Типология, референсные условия и системы классификации переходных и прибрежных вод (COAST)».

Установление четких референсных условий и разработка целенаправленных и экологически значимых стандартов для классификации экологического состояния является главным в придании ВРД природоохранного смысла. К сожалению, содержание двух руководств (REFCOND и COAST) не соответствуют этому требованию. Было слишком мало времени и слишком мало политических воздействий, чтобы разработать реальное руководство по классификации экологического состояния. Изначально ставилась цель определить, какой тип стандартов и порогов следует применять для водной среды, а не просто описать методы и процессы, которые Государства-члены должны использовать для установления этих стандартов. Поэтому эта важнейшая сфера работы ВРД была отложена до второго этапа ССВ ВРД на 2003–2004 годы.

В 2003 году последовало Руководство по обобщенному подходу к экологической классификации, в котором Министры водного хозяйства признали, что «Разработка систем экологической оценки и классификации является одной из наиболее важных и технически сложной частью внедрения Водной Рамочной Директивы. Впервые такая

система требуется законодательством Содружества и все Государства-члены столкнулись с необходимостью значительно расширить технические знания и опыт». Руководство по «Экологической классификации» суммирует все нормы классификации, содержащиеся в Руководствах REFCOND, ECOSTAT, HMWB и «Мониторинг». Оно разрабатывает некоторые значительные и нерешенные проблемные вопросы, например роль физико-химических параметров, или принципа «предпочтения худшего фактора», и касается новых, например точности и погрешностей классификации. Но, опять же, не был поднят ключевой вопрос относительно разработки и интерпретации «весьма незначительных» и «незначительных» отклонений от естественных условий, и, следовательно, относительно типов стандартов и порогов, которые следует применять. Этот вопрос оставлен до процесса «интеркалибрации» в 2006 году.

Руководство REFCOND концентрирует внимание на разработке методов для определения референсных условий и установления Коэффициентов Экологического Качества. В процессе этой работы оно также дало несколько весьма важных и полезных указаний по роли физико-химических и гидроморфологических составляющих качества в определении экологического состояния. Руководство COAST построено подобным образом, но оно также разрабатывает общую типологию прибрежных вод для всего ЕС – для поверхностных внутренних вод такой подход считается невозможным.

3.5.1 Введение

Руководства REFCOND и COAST описывают методы, принципы и критерии для установления референсных условий (т.е., точек отсчета) и границ классов качества между «отличным», «хорошим» и «посредственным» экологическими классами для поверхностных вод суши и прибрежных вод. Первичное или предварительное понимание референсных условий (то есть, что из себя представляет «отличное экологическое состояние») и приемлемые отклонения от этих условий при «хорошем экологическом состоянии» является общим для многих задач ВРД.



Референсные условия не обязательно означают полностью ненарушенные, первозданные условия, они могут включать очень незначительное вмешательство, даже воздействие человека, если оно оказывает весьма незначительное влияние. В частности, Руководство REFCOND гласит, что «Отличное состояние или референсные условия – это состояние в настоящем или прошлом, соответствующее очень низким воздействиям, без влияния индустриализации, урбанизации и интенсификации сельского хозяйства, с очень незначительными физико-химическими, гидроморфологическими и биологическими отклонениями».

Это первичное понимание необходимо:

- Чтобы дать Государствам-членам возможность выбрать участки, находящиеся на границе «отличного/хорошего» и «хорошего»/«посредственного» классов для включения в интеркалибрационную сеть – перечень участков, которые будут использоваться для установления согласованных стандартов экологического состояния по всему ЕС (смотри подраздел 3.10 данного документа).
- Чтобы быть уверенным, что эти стандарты соответствуют духу ВРД и техническим определениям, изложенным в ее Приложениях, описывающих экологическую классификацию.

- Чтобы подвести базу под критерии пороговых воздействий, необходимые для первичного отчета по характеристикам РРБ (включая анализ воздействий и влияний), который должен быть завершен к концу 2004 года.
- Чтобы способствовать установлению программ мониторинга, которые, в свою очередь, начиная с 2006 года позволят реально классифицировать водные объекты, на основании «согласованных» стандартов, возникших в результате процедуры интеркалибрации.

Хотя Руководства REFCOND и COAST определяют референсные условия, они открыты для некоторых интерпретаций. Руководство по «Экологической классификации» обобщает процедуру классификации, установленную ВРД и разработанную предыдущими Руководствами. Оно устанавливает процедуру определения физико-химических стандартов, которые должны быть проверены согласно измеренному влиянию на биологию. В случае, если значительное количество водных объектов не будет соответствовать физико-химическим стандартам, но будут соответствовать биологическим, или наоборот, процедура проверки должна быть использована или для повышения чувствительности методов биологической оценки или же для уточнения физико-химических стандартов. Классификация состояния проводится на основании принципа «предпочтения худшего показателя», что означает, что класс состояния определяется по худшему из них. Даны общие указания для избежания неправильной классификации и обеспечения достаточной точности.

Вообще, это последнее Руководство разъясняет необходимые определения классификации экологического состояния, в общих чертах намечает процедуру, признающую важность каждой группы составляющих качества воды и их взаимосвязей, а также определяет уровень объединения результатов мониторинга для достоверной оценки состояния.

Полезные определения для процесса экологической классификации приведены ниже:


- **Референсные условия** соответствуют биологическим составляющим качества при «отличном состоянии», регистрируемом на некоторых участках в ненарушенном состоянии. Однако, если в пределах отдельных типов вод нет ненарушенных участков, референсные условия могут быть получены путем анализа исторической информации, моделирования или с использованием экспертного заключения. Независимо от применяемого метода, при референсных условиях концентрации специфических синтетических загрязняющих веществ должны быть близки к нулю, а несинтетических – в пределах диапазона, характерного для нормальных фоновых условий. Такие участки должны подвергаться только минимальным физическим воздействиям. Реки с видоизмененным руслом, запрудами или с значительно нарушенной связью с поймой не могут, согласно определению, быть в референсных условиях.



Руководство REFCOND признает, что в некоторых Государствах-членах может быть весьма ограниченное количество вод в «отличном состоянии», или они могут вообще отсутствовать, и таким образом будет необходимо использовать референсные условия, установленные в другом Государстве-члене для того же типа вод. В качестве альтернативы они могут основываться на исторических данных, моделировании или экспертном заключении.

- **Типы**, согласно ВРД, это реки, озера, переходные или прибрежные воды со сходными физическими, химическими и климатическими условиями, что в результате приводит к развитию сравнимых биологических сообществ. Руководство COAST предлагает Государствам-членам разработать общую Европейскую типологию переходных и прибрежных вод, что облегчит сравнение данных по участкам и достижение общих стандартов. Поскольку национальные традиции относительно типологии внутренних вод

более стабильны, Руководства REFCOND не предлагает их общую типологию. Тем не менее, чтобы провести процедуру интеркалибровки (основанную на сравнении водных объектов сходных типов), было необходимо разработать «в первом приближении» типологию внутренних вод. Эта типология может использоваться только для целей сравнения, она не предназначена для одобрения Государствами-членами во время внедрения ВРД на их собственной территории.



В связи с тем, что биологические системы обладают природной изменчивостью даже в пределах типов, референсные условия должны ее учитывать. Однако, это не может служить оправданием расширения «класса отличного состояния» (и, следовательно, референсных условий) для включения заметных влияний, присущих человеческой деятельности. Чем более детализированную типологию одобрит Государство-член, тем больше возможностей установить четкие и точные референсные условия. В определенных условиях могут быть веские причины установления референсных условий, специфичных для отдельных участков (например, если под влиянием очень специфичных климатических и физических условий формируется уникальная экосистема). Руководство REFCOND это позволяет, хотя неясно, как это соотносится с необходимостью типологии для достижения гармонизации путем интеркалибровки.

Использование разных групп «составляющих качества» для определения экологического состояния.

Наиболее полезная работа, предпринятая Руководствами REFCOND и COAST это определение роли биологических, физико-химических и гидроморфологических составляющих качества. Показано, что при «отличном состоянии» все три части классификационной схемы ВРД должны быть использованы и защищены от ухудшения, поскольку все они являются независимо значимыми для определения «отличного экологического состояния».

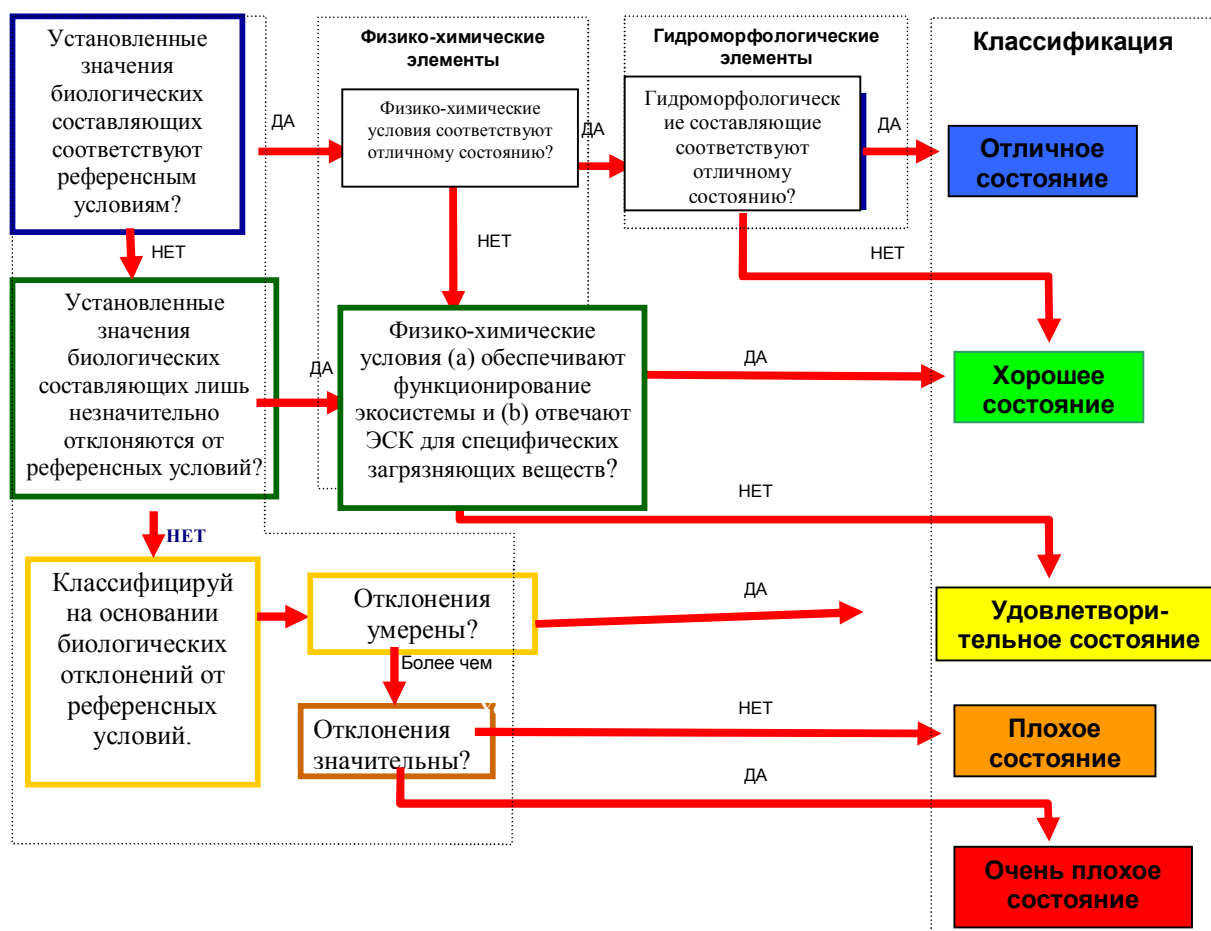


Рисунок 2 Определение соответствующих ролей биологических, гидроморфологических и физико-химических элементов качества в классификации экологического состояния согласно нормативным определениям в Приложении V:1.2 как говорится в Руководящих документах REFCOND и COAST.

Руководствами REFCOND и COAST показано, что при «хорошем состоянии» физико-химические составляющие качества должны не только быть в состоянии поддерживать биологические, но также должны независимо: (а) обеспечивать функционирование экосистемы и (b) отвечать Экологическим Стандартам Качества (ЭСК) для специфических загрязняющих веществ. Хотя полное внедрение будет определено в течении второй фазы процесса ССВ ВРД, здесь установлен принцип, что от Государств-членов требуется установить официальные пороговые величины для ключевых физико-химических условий, таких как биогены, рН и температура водной среды. Они должны быть установлены и соблюдаться, так же, как и биологические стандарты. Таблица, поданная ниже, демонстрирует соотношения между различными составляющими качества согласно ВРД.

Нормативные определения и экологическое состояние. Хотя документы подтвердили, что «нормативные определения», приведенные в Приложении V, являются базовыми для понимания и определения экологического состояния, они не расшифровали, что же это может означать в реальных гидроморфологических, химических или биологических понятиях. Это потребует интерпретации выражений «очень незначительные» и «незначительные» отклонения от естественных условий. Усилия в этом направлении были осложнены чрезвычайной политической щепетильностью задачи (она в значительной степени определит стоимость внедрения ВРД в Государствах-членах), и до сих пор неясно, насколько с этим заданием справится новая Рабочая группа по экологическому состоянию (ECOSTAT) в течении 2003–2004 годов и процедура интеркалибрации, которая должна быть завершена в 2006 году.



Руководство по «Экологической классификации» разъясняет, что для определения «хорошего» или «посредственного» экологического состояния Государства-члены должны использовать биологические и физико-химические стандарты. Для принятия решения при выборе «хорошего» или «отличного» экологического состояния дополнительно следует использовать гидроморфологические. Это является решающим для избежания ошибочной оценки качества, поскольку современное понимание водной биологии и ее чувствительности к человеческим воздействиям еще достаточно ограничено. Следовательно, будет полезным дополнительно применять гидроморфологические стандарты для оценки «хорошего»/«посредственного» состояний.

Принцип «предпочтения худшего параметра» и комбинация параметров. «Предпочтение худшего параметра» означает, что решающим при оценке класса является худший параметр. Таблица 1а Руководства «Экологическая классификация» (стр. 8), приведенная ниже, определяет составляющие качества в сравнении с их группами и параметрами.

Группы составляющих качества	Примеры составляющих качества	Примеры параметров
Общие физико-химические составляющие	Кислородный режим	ХПК, БПК, растворенный кислород (см. пункт 12 Приложения VIII)
Неприоритетные специфические загрязняющие вещества	Сбросы меди в значительных количествах	Концентрация меди в воде, донных отложениях или биоте
Гидроморфологические составляющие	Гидрологический режим	Количественная характеристика потока, динамика потока
Биологические составляющие	Состав и обилие фауны донных беспозвоночных	Состав, обилие

Для оценки условий биологических составляющих качества, чувствительные параметры следует комбинировать. Рисунок 3 Руководства «Экологическая классификация» (стр. 10), иллюстрирует это положение (см. Рисунок 3 ниже)

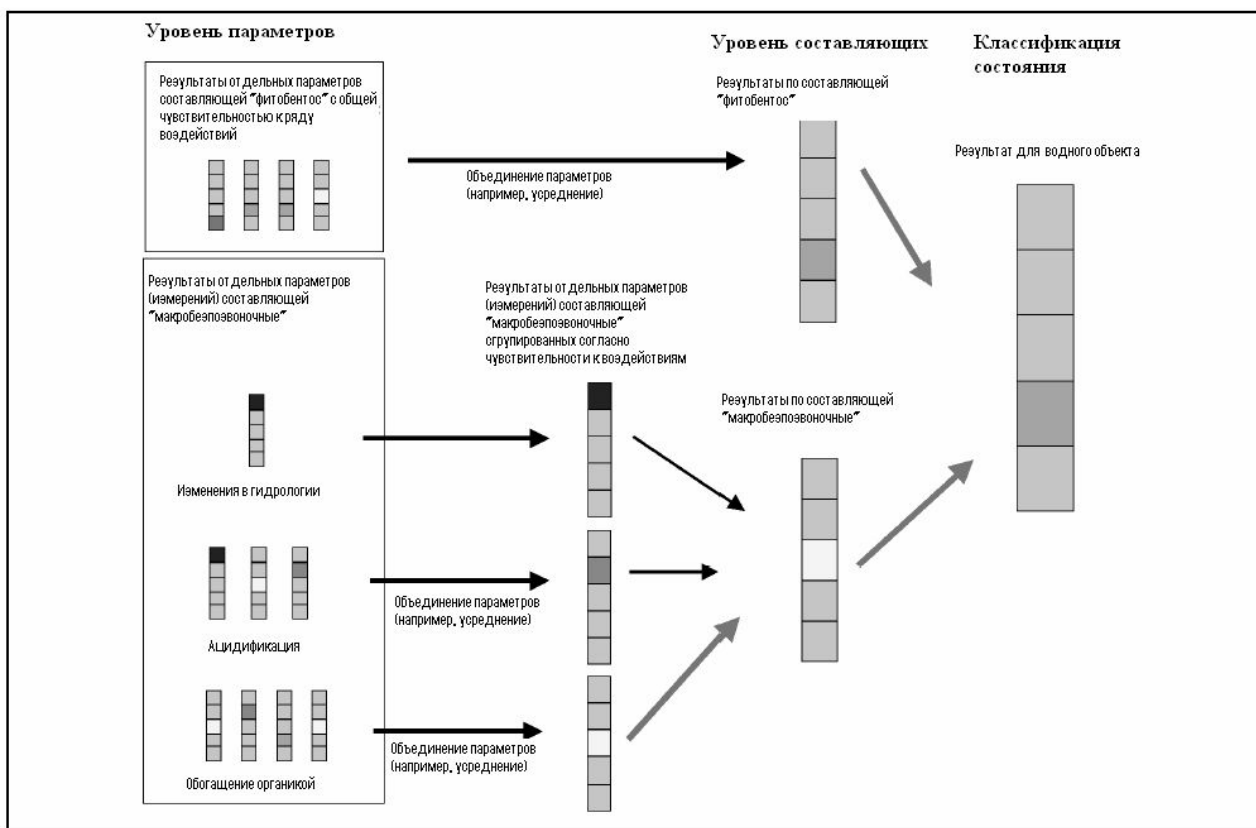


Рисунок 3.

Предотвращение ложной классификации и обеспечение достаточного уровня достоверности являются решающими для надежной, научно обоснованной классификации экологического состояния, требуемыми ВРД. Следовательно, Руководство по «Экологической классификации» предлагает применение ряда принципов, таких как использование только таких процедур мониторинга и анализа, для которых возможна количественная оценка погрешности, а также составляющих качества, чувствительных к специфическим воздействиям на водный объект и использование усовершенствованного мониторинга для уменьшения ошибок.

3.5.2 Конфликтные вопросы

Использование физико-химических составляющих в определении экологического состояния (см. также подразделы 3.9 и 3.10 данного документа) и **определение принципа «предпочтения худшего параметра»** были дискуссионными «открытыми вопросами» при разработке этого Руководства. Согласно Директиве, физико-химические составляющие необходимы для определения экологического состояния водного объекта, и определяет классификацию наихудший из них. Однако, некоторые Государства-члены считали, что только биологические составляющие являются определяющими для экологического состояния, а физико-химические должны быть использованы только для целей мониторинга и классификации. Нидерланды, Германия и Финляндия особо требовали разъяснения использования физико-химических составляющих, поскольку рассматривали их только в качестве «вспомогательных».



Во время подготовки Руководства REFCOND всплыли другие проблемные вопросы, которые были решены до того, как они стали значительными «открытыми вопросами», но которые остались на доработку Рабочей группе 2А в течении рабочего периода ССВ ВРД на 2003–2004 года. Важнейший из них – что же в действительности означают «нормативные определения» экологического состояния из Приложения V. Насколько велико может быть «незначительное человеческое» воздействие, которое еще допускают референсные условия? Что подразумевается под «функционированием типоспецифичной экосистемы»? и т.д. Процесс ССВ ВРД столкнулся с задачей достижения общего и более подробного определения этих понятий, которые потом можно будет использовать для руководства интеркалибрацией и поддержки других аспектов внедрения ВРД.

3.5.3. Результаты

Использование физико-химических и гидроморфологических составляющих в классификации экологического состояния (см. разделы 2.6 REFCOND и 5.1 COAST).

ЕЕВ и WWF удовлетворены тем, что рисунок 2, приведенный выше, включен в оба Руководства и цитируется в Руководству по «Мониторингу». Было очень важно включить этот рисунок, поскольку он особо указывает на то, что при «отличном состоянии» гидроморфологические составляющие качества должны оцениваться и охраняться (что поможет защитить «первозданные» участки от физических видоизменений), а также делает ударение на важности физико-химических составляющих для классификационных рамок ВРД.

Руководства также поддерживают требование ВРД, что классификация экологического состояния должна основываться на биологических и физико-химических составляющих с применением принципа «предпочтения худшего параметра». Это означает, что экологическое состояние определяется по наихудшему из значений результатов мониторинга значимых составляющих, как биологических, так и физико-химических.

Однако значения параметров, которые могут затем быть скомбинированы (усреднены) для определения составляющих качества, как показано на Рисунке 3 выше, обеспечивают гибкость и могут привести к возможным злоупотреблениям.



Нельзя переоценить использование физико-химических составляющих для определения состояния и мониторинга водных объектов. По своей природе биологические составляющие гораздо медленнее реагируют на изменения, поэтому может пройти достаточно длительное время между причиной (воздействием) и следствием (влиянием). Более того, мы не можем быть настолько уверены в наших знаниях о взаимосвязи воздействий и влияний, чтобы позволить себе пренебречь элементом предупреждения при установлении как физических, так и биологических стандартов качества. Используя физико-химические составляющие в связке с биологическими, мы достигнем более глубокого понимания состояния водного объекта в реальном времени.

3.6 Идентификация значительно измененных (ЗИВО) и искусственных водных объектов (ИВО) (НМWB)

Определение и объявление Значительно Измененных (ЗИВО) и Искусственных Водных Объектов (ИВО) (НМWB) может стать значительным понижением целевого «хорошего экологического состояния». Оно может широко применяться в качестве оправдания для того, чтобы не восстанавливать гидроморфологию водных объектов (например, режим течения, функционирование местообитаний) после ее нарушения в результате физической деятельности, включая общую инфраструктуру, навигацию, запруживание, противопаводковую защиту и гидроэнергетику.

3.6.1 Введение

Статья 4(3) Директивы гласит, что: «Государства-члены могут признать поверхностный водный объект искусственным или значительно измененным в случае:

(a) если гидроморфологические характеристики данного водного объекта, необходимые для достижения хорошего экологического состояния, окажут значительный отрицательный эффект на:

i) более широкую окружающую среду

ii) навигацию, включая портовое оборудование, и рекреацию

iii) деятельность, для целей которой данный водный объект сохраняется, как то: питьевое водоснабжение, производство энергии или ирригация

iv) регулирование потока, противопаводковую защиту, осушение земель; и

v) другие виды деятельности, столь же важные для устойчивого развития человечества.

(b) если полезные цели, которым служит искусственный или значительно измененный водный объект не могут быть, по причине технической невыполнимости или неоправданно высокой стоимости, достигнуты другими средствами, которые являются значительно лучшей экологической альтернативой».

Например, если государство-член считает непропорционально дорогим удаление дамб и восстановление пойм для контроля за паводками, и это является единственной экологической возможностью достигнуть «хорошего экологического состояния», оно может оправдано признать такой водный объект «значительно измененным».

Этот пример демонстрирует возможности государств-членов определять воды в качестве ЗИВО или ИВО. Это может быть проблематичным, поскольку эти воды не должны достигать «хорошего экологического состояния». Они должны достигнуть лишь «хорошего экологического потенциала», что предполагает более низкие биологические стандарты как следствие гидроморфологических изменений, которые и обусловили признание водного объекта «значительно измененным» или «искусственным». Однако ЗИВО и ИВО все же должны достигнуть «хорошего химического состояния». В Приложении X ВРД содержится перечень существующих химических стандартов, а также стандартов, которые должны быть разработаны для 33 загрязняющих веществ, которым должны соответствовать ЗИВО и/или ИВО.

Разделы 4 и 5 Руководства НМWB содержат полезные практические советы по определению ЗИВО и ИВО. Они также дают легкие в применении и всесторонние тесты, которые могут быть использованы заинтересованными сторонами и НПО для мониторинга процесса определения ЗИВО и ИВО Государствами-членами.

3.6.2 Конфликтные вопросы.

«Узкое» или «широкое» определение ЗИВО и ИВО. Наиболее проблемным вопросом при разработке этого Руководства было предварительное определение ЗИВО и ИВО. ЕЕВ и WWF настаивали на «узком» определении, указывая на то, что значительно измененными могут быть только водные объекты, претерпевшие существенные изменения совместно и в гидрологии, и в морфологии.

Тем не менее, некоторые Государства-члены настаивали на «широком» определении, с тем, чтобы изменения или в гидрологии, или в морфологии уже были основанием определения водного объекта значительно измененным, который не должен достигать «хорошего экологического состояния» к 2015 году.

Австрия, Финляндия, Греция, Италия, Испания и Eurelectric (Союз Производителей Электричества) поддержали «широкое» определение ЗИВО. Оно даст возможность предварительного определения ЗИВО по причине забора или сбросов воды (например, для гидроэнергетики или ирригации). К тому же это будет означать, что участки реки, расположенные ниже плотин (например, гидроэнергетических) также могут быть предварительно определены в качестве ЗИВО. Действительно многие государства-члены рассматривают участки рек, в частности расположенные ниже плотин, как потенциально ЗИВО.

Мнение Европейской Комиссии таково, что, согласно ВРД, «узкое» определение ЗИВО является единственно законным, и поэтому именно оно должно быть использовано в Руководстве. Тем не менее, она предложила государствам-членам разработать проект документа, описывающего технические сложности применения «узкого» определения, для обсуждения на встрече Министров водного хозяйства и одобрения окончательной версии Руководства. Испания взяла на себя обязательства лидировать в Рабочей группе и обеспечить примеры.

3.6.3. Результаты

Министры водного хозяйства подтвердили необходимость использования «узкого» определения. Однако они признали возможность значительных исключений на основании только гидрологических изменений. Например, участок реки, расположенный ниже плотины может быть определен в качестве ЗИВО без указания протяженности. Поэтому окончательная версия Руководства НМWB звучит следующим образом:

«Несмотря на согласованный общий подход, описанный в предыдущем параграфе (относительно «узкого» определения), была согласована возможность применения несколько отличного подхода для ограниченных участков рек, например, расположенных ниже плотин. При этих обстоятельствах, существенные гидрологические видоизменения, сопровождаемые последующими несущественными морфологическими изменениями, могут быть достаточным обоснованием для предварительного определения такого водного объекта в качестве значительно измененного».

Этот текст не следует строго «узкому» определению ВРД. Государства-члены могут интерпретировать его с целью предварительного определения некоторых участков рек «ограниченной» протяженности, используемых для забора или сбросов воды только в качестве ЗИВО, что подразумевает, что предварительное определение проведено только на основании гидрологических изменений. К тому же, не определены «пределы» таких участков, что не согласуется с требованиями Директивы. Если это произойдет, проверка и прозрачность ВРД и Руководств обеспечат, что любые заинтересованные стороны могут поднять этот вопрос.



Какие обстоятельства могут использоваться для определения ЗИВО?

Согласно Статье 4(3) Директивы, таковые, имеющие значительный отрицательный эффект на:

- Более широкую окружающую среду;
- Навигацию – портовое оборудование и рекреацию;
- Запасы воды – питьевое водоснабжение, производство энергии или ирригацию;
- Регулирование воды – противопаводковая защита и осушение земель;
- Другие виды деятельности, столь же важные для устойчивого развития человечества

Потенциально – плотины для производства энергии, системы ирригации, дамбы, польдеры, канализованные реки, водоводы и водохранилища могут быть определены

в качестве ЗИВО.

Директива также требует, чтобы «такое определение и его причины были отдельно упомянуты в плане управления речным бассейном и пересматривались каждые шесть лет».

Опять же, обратите внимание, что Руководство НМWB не является узаконенным и открыто для интерпретаций в пределах достижения целей Директивы. Однако, ВРД не дает определения тому, что в Руководстве описано как «существенные изменения характера». Следовательно, если Государства-члены не одобряют Руководство в качестве законодательного инструмента и не примут его определения «существенных изменений» как всесторонних, глубоких, долговременных, необратимых изменений в гидрологии и морфологии водного объекта, может случиться так, что огромное количество поверхностных водных объектов будет объявлено ЗИВО.



Определение ЗИВО и ИВО – риски

Статья 2 (9) Директивы гласит: «Значительно измененный водный объект означает поверхностный водный объект, который в результате физических видоизменений, обусловленных человеческой деятельностью, существенно изменился в характере, как определено Государством-членом согласно предписаниям Статьи 4(3)»

До определения водного объекта ЗИВО или ИВО, следует достичь соответствия трем критериям. Два из них являются объективными – это «физические видоизменения» и перечень событий, согласно Статьи 4(3). Однако не так легко определить изменения в характере водного объекта, и ВРД их не определяет. Руководство НМWB говорит, что характер водного объекта изменился, если произошли модификации, видоизменившие гидроморфологию, то есть гидрологию и морфологию. Кроме того, оно особо указывает на то, что модификации и изменения в их результате не должны быть временными, обратимыми или периодическими.

Использование понятия «существенный» также может интерпретировано. Руководство НМWB определяет «существенный» как «далеко идущий/широко распространенный» или глубокий. Документ гласит, что «Очевидно, что водный объект может быть описан как существенно измененный по характеру, если существенные изменения претерпели совместно и морфология, и гидрология. Менее очевидно, что водный объект может считаться существенно измененным по характеру если существенные изменения претерпели или только морфология, или только гидрология» (стр. 24).

3.7 Процесс планирования

Это Руководство указывает лучшие способы разработки Планов Управления Речных Бассейнов, требуемых ВРД: какие предпринимать шаги, в каком порядке и как они соотносятся друг с другом.



В работе над первым вариантом Руководства и в дискуссии о процессе ССВ ВРД в Рабочей группе возникли недоразумения между (а) интегрированным планированием речного бассейна и (b) критическим путем/логическими шагами, необходимыми для соответствия с блоками и крайними сроками, определенными ВРД. Некоторые составляющие общие для обоих, но логический порядок, некоторые блоки, ключевые противоречия и требования могут отличаться. Сегодня это стало очевидным в некоторых государствах, которые предпочли «формальное» (то есть, следующее крайним срокам, установленным для отчетов перед Еврокомиссией) внедрение ВРД, вместо внедрения, которое следовало бы «динамике речного бассейна».

3.7.1 Введение

Очень важно как спланировать разработку и внедрение всего разнообразия фаз/требований, установленных ВРД для достижения «хорошего экологического состояния», так и реально воплотить их в жизнь. Это Руководство может

быть «путеводителем» для работников водных администраций и других заинтересованных сторон в работе по внедрению Директивы.

Его цели:

- Сформировать общее понимание относительно процесса планирования согласно Директивы;
- Обеспечить руководство путем разъяснения требований Директивы относительно шагов и фаз планирования управления речного бассейна и путем анализа возможностей, предлагаемых Директивой;
- Дать рекомендации и примеры введения процесса планирования в действие;
- Дать рекомендации по организации процесса планирования, обеспечив информацией относительно «что», «кто» и «когда».

В Руководстве установлены показательные последовательности процедурных задач, необходимых для достижения экологических целей Директивы (блок-схемы), что делает его более значимым. Причина этому заключается в том, что определение какого-либо задания в качестве «обязательного» или нет, несет определенную психологическую нагрузку для Государств-членов. Следовательно, НПО было достаточно сложно включить некоторые проблемные вопросы в эти блок-схемы, несмотря на то, что они *de jure* являются необязательными документами.

3.7.2 Конфликтные вопросы

Предотвращение ухудшения современного состояния. Наиболее противоречивым в тексте и блок-схемах был ряд ссылок на «обязательство не-ухудшения» ВРД, требуемых экологическими НПО.

Как указывалось в Разделе 2 этого ресурсного документа, ЕЕВ и WWF считают, что обязательства Директивы по не-ухудшению становятся законом с момента вступления Директивы в силу, с 20 декабря 2000 года. Это происходит не только по причине общих обязательств, согласно Статьи 1, но также по той причине, что согласно некоторым нормам Европейского Совета Юстиции (основанных на Статье 10 Договора), Государства-члены не могут предпринимать никаких мер, идущих вразрез с целями Директивы на протяжении переходного периода. К тому же, логика подсказывает, что для достижения «хорошего экологического состояния» к 2015 году, любые виды дальнейшего или будущего ухудшения должны быть предотвращены немедленно. Ответственные за планирование водного хозяйства не должны упускать из виду эти предусловия до разработки любых действий планирования.

Экологические НПО пытались включить это обязательство в Руководство с тем, чтобы не допустить дальнейшего ухудшения современного состояния, поскольку очевидно, что меры для достижения этой цели не должны откладываться до разработки ПУРБ в 2009 году и введения их в действие в 2012 году (см. Статью 11.7 ВРД).

Мы считаем, что Государства-члены должны разработать промежуточные меры для предотвращения ухудшения современного состояния воды на период, предшествующий 2012 году, когда уже будет применяться «программа мер» (которая должна содержать меры по предотвращению ухудшения).

Соответственно, предложения НПО были:

- Включить в начало Руководства вставку «**NB!**», содержащую выдержки из ВРД относительно «не-ухудшения», что должно приниматься во внимание с самого начала процесса планирования.
- Включить цель «не-ухудшения» в начало раздела «Обязательные к выполнению Государствами-членами крайние сроки» блок-схем (стр. 66-67 оригинала Руководства). Однако, в отличие от других фаз, описанных

в блок-схемах, нет крайнего срока для ее старта (поскольку Государства-члены могут не согласиться ни с одной из причин, разъясненных в разделе 2 этого ресурсного документа). Вместо этого, она может восприниматься в качестве обобщенной цели, которую следует учитывать во время всего процесса внедрения Директивы.

- Включить необходимость разработки «промежуточных» мер для предотвращения ухудшения до 22 декабря 2012 года в блок-схемы «первого цикла процесса планирования».

3.7.3 Результаты

«Обязательство не-ухудшения». Государства-члены в этом Руководстве воздержались от любых ссылок на обязательства ВРД по не-ухудшению. Это было аргументировано тем, что поскольку Директива не дает обязательной даты вступления в силу этого обязательства, то его и не следует включать в блок-схемы. Германия, Великобритания и Испания (один из лидеров Рабочей группы) были больше всего против наших предложений.

Когда службы Еврокомиссии осознали всю серьезность проблемы, они согласились выработать официальное мнение к 2004 году, к дате, когда обязательства ВРД по «не-ухудшению» вступят в законную силу.

Окончательные результаты обсуждения разнородны, но в достаточной степени позитивны.

- Государства-члены согласились включить в Руководство раздел **«NB!»**, в котором говорится что *«Директива содержит конкретные обязательства по не-ухудшению и внедрению дополнительных мер для соблюдения существующего законодательства сообщества по воде»*.
- Государства-члены не согласились включением «не-ухудшения» в качестве цели в блок-схему «Обязательные к выполнению государствами-членами крайние сроки».
- Государства-члены согласились включить в «Блок-схему первого цикла процесса планирования» пункт, указывающий что *«промежуточные меры для предотвращения дальнейшего ухудшения состояния водных экосистем»* должны предприниматься с конца 2001 до конца 2009 года, то есть до даты, когда ПУРБ реально определит долгосрочные меры для достижения «хорошего экологического состояния. Это положительный результат, хотя и не настолько, как мы бы хотели, поскольку эта блок-схема по своей природе имеет скорее информативный характер (например, включает много пунктов «передового опыта»), в то время как предыдущая основывалась на обязательных для выполнения положениях и показывала обязательные для выполнения шаги по внедрению ВРД.

3.8 Экономический анализ (WATECO)

3.8.1 Введение

ВРД интегрирует экономику в водное управление и политику, а также предусматривает три экономических подхода:

- Принцип «кто загрязняет – платит»
- Рентабельность
- Ценообразование.

Руководство WATECO разработано для содействия лицам, принимающим решение, в разработке мер по управлению водой для достижения «хорошего состояния», а также в обеспечении вкладов загрязнителей/пользователей в цели ВРД. Экологическая направленность и ограниченные финансовые ресурсы привели к тому, что многие Государства-члены настаивали на этом Руководстве, которое будет использовано для содействия устойчивому управлению водой.

Основные «экономические» посылки Директивы – это Статья 1, Статья 2 (параграфы 38 и 39), Статьи 5 и 9. Директива разделяет человеческую деятельность на «водные услуги» и «водопользование». Эти понятия определены в Статье 2 ВРД, где есть специальная ссылка на «водные услуги» в контексте Статьи 9 и компенсации затрат. Соответственно:

Водные услуги (Статья 2.38) означают все услуги, которые обеспечивают для домашних хозяйств, общественных организаций или любой экономической деятельности:

(a) Забор, накопление, хранение, обработку и распределение поверхностной или подземной воды;

(b) Оборудование для сбора и обработки сточных вод, которые затем выпускаются в поверхностные воды.

Водопользование (Статья 2.39) означает водные услуги совместно с любой другой деятельностью, определенной согласно Статье 5 и Приложению II, имеющие значительное влияние на состояние воды. Это понятие применимо для целей Статьи 1 и экономического анализа, осуществляемого согласно Статье 5 и Приложению III, пункт (b).

Первое предложение Статьи 9 (по «Компенсации затрат на водные услуги») вводит принцип компенсации затрат «водных услуг», включая экологические и ресурсные затраты. Ниже уточняется, что государства-члены должны обеспечить, что разные «виды водопользования» вносят адекватные вклады в компенсацию затрат на «водные услуги». Статья 9 объединяет эти два понятия.

Например, диффузное загрязнение поверхностных и подземных вод не является «водными услугами» как определено Статьей 2. Однако если оно оказывает значительное влияние на состояние воды, то это уже «водопользование». К этому «пользованию» затем обращаются, чтобы сделать адекватный вклад в затраты на «водные услуги», необходимый для того, чтобы направить усилия (и средства) на состояние воды (например, затраты на обработку воды), и на меры, необходимые для достижения «хорошего состояния». Это должно быть основано на экономическом анализе, осуществляемом согласно Приложению III и принципу «кто загрязняет – платит».

Государства-члены должны оценить свой уровень компенсации затрат на «водные услуги» и вклады различных «водопользований» в компенсацию этих затрат. Для того, чтобы Государства-члены могли это сделать, необходимо четкое определение «водных услуг» и «водопользования». Рабочая Группа WATECO предложила ряд комбинаций по объединению «водных услуг» и «водопользования» в рамках требований Статьи 9.1 ВРД. На Рисунке 4 ниже (взятом из Руководства WATECO) показаны взаимоотношения между «водными услугами», «водопользованием» и другими видами деятельности.



Рисунок 4 (согласно Руководства WATECO, Приложений II, III.2)

3.8.2 Конфликтные вопросы

Определение «водных услуг». Изначально не было согласия относительно того, включать ли развитие инфраструктуры, как то гидроэнергетику и навигацию (по причине их регулирующего/накопительного аспекта) или «самообслуживание», как то забор воды для собственных нужд, в перечень «водных услуг» Руководства WATECO.

Австрия, Швеция, Финляндия и Eurelectric (Союз Производителей Электричества) были против включения инфраструктуры для гидроэнергетики и навигации в перечень «водных услуг», подлежащих компенсации затрат согласно Статьи 9 ВРД. Австрия и Финляндия были против включения «самообслуживания» в определение «водных услуг». Это означало бы, что такая деятельность не будет подлежать оценке для компенсации затрат (как «водные услуги»), а должна будет обеспечить адекватный вклад в компенсацию затрат на «водные услуги», а это значительно менее жесткое требование.

ЕЕВ и WWF утверждали, что ВРД (Статья 2.38) ясно указывает на то, что инфраструктура, как то гидроэнергетика, навигация или «самообслуживание», должны быть включены в определение «водных услуг». В большинстве случаев они создают самый значительный прессинг на экологическое состояние, к которому необходимо срочно применять принцип «кто загрязняет – платит» и компенсацию затрат.

3.8.3 Результаты

Определение «водных услуг». В приложении к Руководству, Министры водного хозяйства согласовали окончательный текст, в котором значится: *«В целом, водные услуги сами по себе ни потребляют воду, ни загрязняют ее, хотя могут непосредственно привести к морфологическим изменениям водной экосистемы. Водные услуги приводят к изменениям следующих характеристик воды:*

- *Ее пространственного распределения, например, сеть водоснабжения, которая обеспечивает доставку воды к каждому пользователю.*
- *Ее временного распределения/потока, например, плотины*
- *Ее уровня, например водосливы и плотины*
- *Ее химического состава, например обработка воды и сточной воды*

- *Ее температуры, например, температурное влияние на воду.*

Это подразумевает, что инфраструктура, развиваемая для гидроэнергетики и навигации, в целом должна рассматриваться как «водные услуги».

Министры водного хозяйства также согласовали, что «*Водные услуги включают все услуги (общественные или частные) по забору, запруживанию, накоплению, обработке и распределению поверхностной и подземной воды, а также сбору и обработке сточных вод*». Это определение особо включает «самообслуживание», которое должно учитываться для компенсации затрат согласно Статьи 9 ВРД.

В итоге они признали, что для определения водопользования потребуется больше усилий: «*Определение «водопользование» охватывает, прежде всего, только виды деятельности, оказывающие значительное влияние на водные объекты и, следовательно, представляющие риск для достижения хорошего состояния. Общий опыт показывает, что навигация, гидроэнергетика, домашняя, сельскохозяйственная и промышленная деятельность являются важными видами водопользования, которые могут оказать существенное влияние и, следовательно, должны быть приняты во внимание*». Это предполагает, например, что гидроэнергетика и навигация должны считаться «водопользованием».

В результате, выводы не совсем ясны. Основное достижение это то, что «самообслуживание», включающее забор воды фермерами, считается «водными услугами». Хотя согласно критериям Руководства гидроэнергетика и навигация подпадают под определение «услуг», в документе это четко не оговорено. Хотя оно и указывает, что эти виды деятельности являются «водопользованием» из-за значительного влияния.

Тем не менее, следует отметить, что обсуждение на встрече Министров водного хозяйства и Стратегической Координационной Группы ССВ ВРД было сфокусировано только на Приложении к руководству, которое определяет «водные услуги» и «водопользование». Другие Приложения, касающиеся, например, компенсации затрат, не обсуждались, хотя они дают гораздо более ясный и широкий взгляд на то, какие «водные услуги» должны быть включены в оценку компенсации затрат.

3.9 Мониторинг

Мониторинг является ключевым в понимании и управлении сложной экосистемой, а также для отчетов как по современному состоянию, так и по любым улучшениям. Без отчетности не может быть надлежащего контроля за внедрением Директивы.

3.9.1 Введение

Статья 8 ВРД особо указывает на необходимость мониторинга состояния поверхностных, подземных вод и охраняемых территорий. Руководство по мониторингу нацелено на помощь экспертам и заинтересованным сторонам в разработке и внедрении необходимой сети и программ мониторинга для соответствия целям Директивы во всех типах вод. Как и другие Руководства, это должно быть разработано и адаптировано для соответствия национальным и региональным условиям.

Приложение V ВРД разъясняет, почему необходимо проводить мониторинг поверхностных и подземных вод, и перечисляет, какую информацию должны обеспечить программы мониторинга. Поверхностные воды требуют

«контрольного», «оперативного» и «исследовательского» мониторинга, а подземные – «контроля за химическим состоянием», а также «оперативного» и «количественного» мониторинга. Мониторинг охраняемых территорий должен осуществляться в соответствии с другими его видами. Целью программ мониторинга является установление согласованного и всеобъемлющего обзора состояния вод в пределах каждого района речного бассейна. Он должен дать возможность классифицировать все поверхностные объекты согласно пяти классам (отличный, хороший, посредственный, плохой и очень плохой), а подземные – согласно двум (хороший и плохой).

ВРД определяет, какие биологические составляющие, а также вспомогательные биологическим гидроморфологические, химические и физико-химические составляющие должны включаться в классификацию экологического состояния. Экологическое состояние водного объекта определяется самой низкой из величин результатов мониторинга соответствующий биологических и физико-химических составляющих (принцип «предпочтения худшего показателя»).



Руководство дает общее понимание требований ВРД к мониторингу. Оно намечает направления и принципы, универсальные для всех категорий вод, а также более специфичные советы для подземных вод, рек, озер, переходных и прибрежных вод. Это, в основном, базировано на современном «передовом опыте» Государств-членов. Хотя документ допускает некоторую гибкость согласно национальных и региональных отличий, методология мониторинга и аналитические методы должны быть стандартизированы для всех государств-членов и кандидатов в члены ЕС. Для охраняемых территорий, например, предназначенных для забора воды или охраны уязвимых местообитаний или видов, требуется дополнительный мониторинг.

3.9.2 Конфликтные вопросы

Физико-химические составляющие. Как и в случае Руководств REFCOND и COAST, основным открытым вопросом для государств-членов было предложение использовать физико-химические составляющие для установления состояния вод (не только как вспомогательные для биологических) и принцип «предпочтения худшего показателя».

В Приложении V ВРД физико-химические параметры разделены на две группы: с одной стороны общие, включающие, температурный и кислородный режимы, соленость и т.п., и с другой стороны – специфические загрязняющие вещества, приоритетные вещества и загрязняющие вещества, перечисленные в Приложении VIII. Австрия предложила считать биогены более важными, чем некоторые из общих физико-химических параметров (например, температура), Австрия и Португалия оспорили значимость и относительную важность некоторых из этих параметров.

Использование слова «вспомогательный» смутило некоторые государства-члены. Мониторинг и оценка физических и физико-химических составляющих качества должно способствовать интерпретации, оценке и классификации результатов, проистекающих из мониторинга биологического качества. Приложение V содержит таблицы с минимальными требованиями к мониторингу по всем составляющим качества. Испания и Нидерланды изъявили желание разрешить вопрос «вспомогательной роли» физико-химических параметров. Нидерланды предложили иерархическую систему определения состояния, в которой наиболее важными были бы биологические составляющие. Финляндия предложила изъять рисунок, детализирующий физико-химические составляющие (Руководства REFCOND и COAST). Финляндия также предложила убрать рисунок, на котором показаны физико-химические составляющие, необходимые для определения состояния, из Руководства по мониторингу. Бельгия и Франция потребовали больше определений и приоритизации определения «хорошего экологического состояния». Ирландия настаивала на том, что очень важно использовать физико-химические составляющие в процессе интеркалибрации.

3.9.3 Результаты

Физико-химические составляющие. Руководство по мониторингу установило, что физико-химические составляющие должны использоваться для определения состояния водного объекта, также оно включает ссылки на Руководства REFCOND и COAST. Принцип «предпочтения худшего показателя» также остался без изменений.

3.10 Интеркалибрация

Интеркалибрация, согласно ВРД, является важной обязательной задачей, поскольку она гармонизирует классификации экологического состояния и границы состояния. Именно интеркалибрация гарантирует, что «хорошее состояние» в Швеции сравнимо с «хорошим состоянием» в Италии.

Согласно Статье 21 ВРД, Еврокомиссия, под контролем Комитета Государств-членов, принимает решение о процедуре интеркалибрации для экологической оценки и референсных участков. Поэтому, хотя Руководство по интеркалибрации и не имеет силы закона, оно приведет к законной процедуре ЕС в 2003–2006 годах. В будущем процесс интеркалибрации станет одним из наиболее важных аспектов в оценке успеха ВРД. Несмотря на достаточно технический характер, для интеркалибрации будет очень важно привлечение общественности. Необъяснимая и неоправданная интеркалибрационная деятельность Государств-членов должна рассматриваться как неправильная.

3.10.1 Введение

ВРД требует, чтобы во время процедуры интеркалибрации были гармонизированы экологические исходные (=референсные) данные, выбранные Государствами членами, и границы между отличным/хорошим и хорошим/посредственным классами экологического качества. К концу 2003 года каждое Государство-член должно предложить участки на своей территории, которые, по его мнению, пребывают в отличном, хорошем и посредственном состоянии для установления предварительного реестра интеркалибрационных участков. Государства-члены должны выбирать такие участки с использованием экспертного заключения, основанного на совместных исследованиях и всей доступной информации в соответствии с нормативными определениями Приложения V ВРД. В процедуре интеркалибрации также следует принимать во внимание значительно измененные и искусственные водные объекты. Комиссия должна опубликовать окончательный реестр таких участков к концу 2004 года. Этим будет создана база для 18-ти месячной процедуры интеркалибрации, с целью установления общего понимания оценки состояния качества и гармонизированных границ классов, соответствующих нормативным определениям ВРД. Эти результаты и величины, определяющие границы классов, должны быть официально опубликованы к концу 2006 года.



Текущие проблемы процедуры интеркалибрации

Сейчас Государства-члены ссылаются на недостаточность времени, отведенного на проведение процедуры интеркалибрации, как причину ее сокращения, что даст возможность сравнить лишь ограниченное количество взаимоотношений воздействий/влияний в четко определенном количестве типов водных объектов. Пока что Государства-члены почти не испытывают принуждения к сбору новых данных там, где ощущаются пробелы. Это может привести к провалу интеркалибрации слабо понимаемой или выборочной биоты, попыток понять и учесть влияния слабо изученных воздействий, таких как физические видоизменения водной среды. В результате может случиться так, что будут сравнены только «традиционные» показатели, которые дадут систему классификации, которая скорее подтвердит, а не вступит в противоречие с традиционными стандартами управления водой. Экспертная группа ССВ ВРД по озерам

признала, что даже существующие данные, собранные настолько различными способами, что не могут быть достоверно сравнимы, сбор новых данных и процедура анализа требуют интеркалибрации.

К сожалению, существующее Руководство по интеркалибрации не окажет достаточной помощи в решении этой проблемы. рабочая группа 2А ССВ ВРД по экологическому состоянию (ECOSTAT) должна предложить решение в 2003–2004 годах.

3.10.2 Конфликтные вопросы

Использование физико-химических составляющих. Как и в случае Руководств REFCOND, COAST и по мониторингу, некоторые Государства-члены считали, что экологическое состояние должно определяться только по биологическим составляющим, и что физико-химические составляющие должны быть вспомогательными биологическим в установлении экологического состояния для целей интеркалибрации.

Временные рамки завершения процедуры интеркалибрации. Государства-члены считали, что процедура интеркалибрации будет продолжаться дольше, чем ожидала Комиссия. Австрия, Франция и Германия считали, что крайний срок в 2006 году крайне ограничен для завершения процедуры интеркалибрации и предложили Комитету продлить его на основании Статьи 21.

Принцип «предпочтения худшего показателя». Финляндия не согласилась с этим принципом (смотри также подразделы 3.5 (включающий определение) и 3.9 данного документа). Она также предложила использовать только одну из систем типологии (А или В) в процессе интеркалибрации, что обеспечит более достоверную интеркалибрационную оценку.

3.10.3. Результаты

Современная версия Руководства по интеркалибрации была одобрена как промежуточная, которая потребует дальнейшей разработки, поскольку она дает ценные указания по координированию и достижению интеркалибрации. Материально-технический аспект процедуры интеркалибрации будет одним из наиболее сложных для гармонизации между Государствами членами и также требует практического и применимого руководства. Было согласовано, что предварительный вариант руководства по интеркалибрации является удачным стартом для дальнейшей работы по этому вопросу, планируемой Рабочей Группой 2А на 2003–2004 годы (см. раздел 1 этого документа).

Использование физико-химических составляющих в установлении состояния для целей интеркалибрации и принцип «предпочтения худшего показателя». Споры по применению общих физико-химических составляющих для классификации экологического состояния уже разрешены в Руководствах REFCOND, COAST и по мониторингу (смотри также подразделы 3.5 (включающий определение) и 3.9 данного документа). Это же относится и к принципу «предпочтения худшего показателя».

Временные рамки завершения процедуры интеркалибрации. Вопрос по отсрочке обязательных к выполнению крайних сроков ВРД не может быть разрешен в рамках документа, не имеющего силы закона. Для этого нужно законодательное решение, возможно с привлечением Европарламента и Совета.

3.11 Географические Информационные Системы (ГИС)

3.11.1 Введение

Директива требует от Государств-членов регулярно отчитываться о своих изысканиях перед Еврокомиссией. Директива требует, чтобы большинство данных были в ГИС-совместимом формате, но не дает никаких указаний по техническим спецификациям таких ГИС карт. Требования ВРД к отчетам следующие:

- Карты сети мониторинга
- Карты состояния вод
- Карты подземных водных объектов, где наблюдаются значительные тенденции к повышению концентраций загрязняющих веществ, с указанием подземных водных объектов, где эти тенденции обращены вспять.

Нельзя переоценить полезность ГИС информации. Она даст очень важную визуальную оценку внедрению ВРД и может, при наличии данных, дать возможность каждому, вооруженному соответствующим программным обеспечением, провести собственный анализ. ЕЕВ и WWF поддерживают этот тип ГИС моделей, которые делают возможным доступ и анализ данных. К сожалению, Государства-члены и Комиссия согласовали разработку ГИС системы преимущественно для представления данных и базовой информации, которые должны докладываться согласно ВРД, что не исключает в будущем разработки, дающей возможность доступа и анализа исходных данных.

Руководство по ГИС дает подробную техническую спецификацию по содержанию карт и ГИС-слоев. Однако это очень «технический» документ, недоступный многим людям без базового понимания предмета. Для того, чтобы разъяснить, как работает ГИС, дается пояснение некоторых терминов и их взаимосвязей.

Карта: ВРД упоминает несколько карт, каждая со своим специфическим тематическим содержанием (например, карта района речного бассейна). Карта может быть разработана на основании одного или нескольких наборов данных географического типа. С использованием программного обеспечения ГИС карты могут быть представлены в цифровом формате, из которого могут быть созданы аналоговые.

Набор данных географического типа: набор данных, описывающих сходные явления, которые могут быть представлены со ссылкой на поверхность Земли (например, станции мониторинга подземных вод в определенном районе речного бассейна). Предполагается, что набор данных географического типа является цифровым набором данных в ГИС. Термины набор данных, ГИС-слой или слой для набора данных географического типа являются синонимами.

Таблица: Большинство систем программного обеспечения требует организации наборов данных в одну или больше таблиц. Для того, чтобы сделать информацию от разных организаций сравнимой, структура таблиц должна быть схожей.

Данные: таблицы, составленные из цифровых данных. данные должны накапливаться с использованием общих типологий, таких как геометрия (напр., точки, линии, многоугольники или сети), ряды (напр., название, коды), числа (напр., количество станций мониторинга в регионе), или дат (напр., даты отчетов).

3.11.2 Конфликтные вопросы.

Государства-члены и комиссия не могли согласовать масштаб, который следует использовать в ГИС картах. Большинство экспертов и Комиссия предлагали масштаб 1:250 000, с пространственной точностью 125 метров, в то время как некоторые считали, что такие требования не принимают во внимание их современные технические возможности и запрашивали более крупный масштаб – 1:1 000 000, с пространственной точностью 1000–2000 метров.

Германия предлагала использовать карту EuroGlobal, масштабом 1:1 000 000, поскольку она позволит согласовать границы с другими информационными слоями. Комиссия и другие Государства-члены считали, что масштаб 1:1 000 000 слишком крупный для надежной идентификации многих мелких водных объектов, поэтому использование карты EuroGlobal не отвечает требованиям ВРД.

Комиссия, ЕЕВ и WWF были очень против использования масштаба 1:1 000 000, поскольку это означает, что только территории, крупнее 50 км², будут отличаться на ГИС карте от точки, поэтому много ценной информации будет утрачено. Так, при масштабе 1:1 000 000 площадь, равная Люксембургу, поместится на экран мобильного телефона, то есть польза от использования такого масштаба очень ограничена.

3.11.3 Результаты

Масштаб карт: Приложение VII ВРД устанавливает содержание отчетов. Было согласовано, что в ближайшее время будет использоваться масштаб 1:1 000 000, а в будущем намечен переход на использование масштаба 1:250 000. Окончательное решение Министров водного хозяйства звучит так: «Для ближайших отчетов может использоваться этот общеевропейский масштаб (1:1 млн.). В перспективе, при наличии идентичных и гармонизированных баз данных (например, EuroRegionalMap), может использоваться масштаб 1:250 000». ЕЕВ и WWF не одобряют такого решения, поскольку такой большой масштаб будет означать, что необходимая информация о внедрении ВРД по всей Европе будет недоступна широкой общественности ни для чтения, ни для просмотра.

ЕЕВ и WWF также обращают внимание на нежелание Государств-членов продуктивно посвящать себя процессу ССВ ВРД. Хотя и Финляндия, и Германия имеют все возможности отчитываться в масштабе 1:250 000 (Германия к тому же имеет технологию отчетов в масштабе 1:50 000), но правительства этих стран желают использовать более крупный масштаб. Как и некоторые другие Руководства, Руководство ГИС должно быть стандартизировано. Хотя вопрос масштаба временно разрешен, остался открытым вопрос о том, какие специфичные профили метаданных для ГИС слоев будут использованы. Этот вопрос, совместно с тем фактом, что информационные технологии развиваются очень быстро, должен означать, что все решения про профилям метаданных должны приниматься с учетом будущих перспектив. К тому же, следует предусмотреть возможность адаптации к развивающимся техническим возможностям.

4 ТЕСТИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА СОВМЕСТНОЙ СТРАТЕГИИ ВНЕДРЕНИЯ ВОДНОЙ РАМОЧНОЙ ДИРЕКТИВЫ НА ПИЛОТНЫХ РЕЧНЫХ БАССЕЙНАХ

4.1 Введение

Разделы 1 (введение) и 2 (часто задаваемые вопросы) этого документа дали представление и описание процедуры интегрированного тестирования ССВ ВРД на пилотных Речных Бассейнах. Это добровольный процесс, происходивший преимущественно на протяжении 2003 и 2004 годов. Он должен завершиться в 2006, после того, как на пятнадцати пилотных речных бассейнах (ПРБ) в семнадцати европейских государствах будут протестированы Руководства ССВ ВРД и будет сделан отчет по возможностям усовершенствования их пригодности для внедрения ВРД в реальности. Перечень ПРБ:

1. Сесина (Италия)
2. Guadiana (Португальская часть)
3. Júcar (Испания)
4. Марне (Франция)
5. Mosel-Sarre (Франция, Германия, Люксембург)
6. Odense (Дания)
7. Oulujoki (Финляндия)
8. Neisse (Чехия, Германия, Польша)
9. Pinios (Греция)
10. Ribble (Великобритания)
11. Шеннон (Ирландия)
12. Шельда (Бельгия, Франция, Нидерланды)
13. Сомос (Венгрия)
14. Suldalsvassdraget (Норвегия)
15. Tevere (Италия)

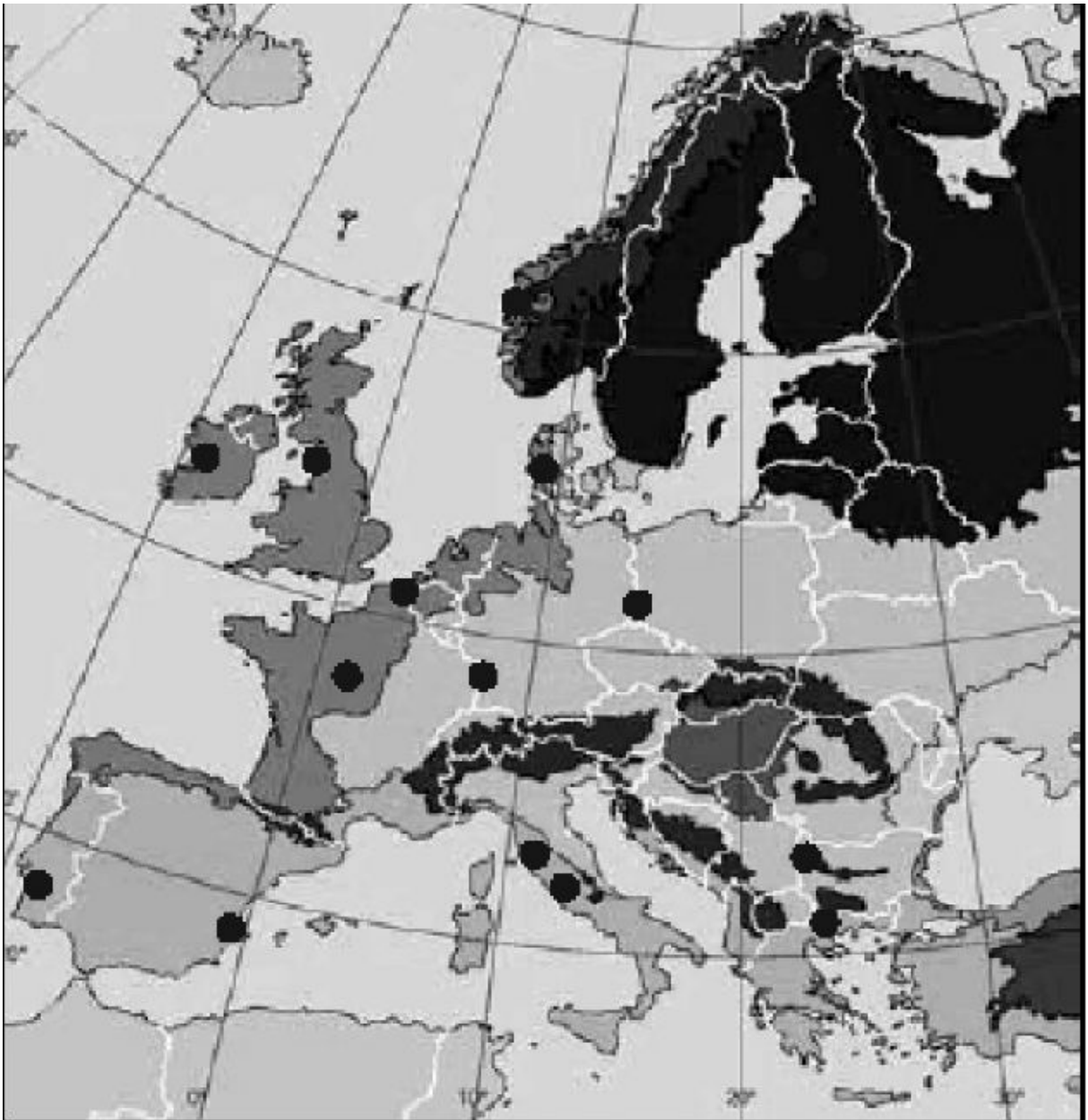


Рисунок 5. Карта расположения 15 РБД (обозначенных точками) (согласно источнику «Новости ВРД», первое издание, Сентябрь 2003, Проектная Группа Еврокомиссии по Окружающей Среде).

Согласно Техническим Заданиям (ТЗ) интегрированного тестирования РБД, период выполнения этой процедуры разделен на две фазы:

Фаза 1а: Тестирование «ключевых проблемных вопросов» (перечисленных в Приложении 1 к ТЗ), связанных с требованиями к отчетности согласно Статьи 5 (ВРД: *Характеристики района речного бассейна, обзор экологических влияний человеческой деятельности и экономический анализ водопользования*) и соответствующих Приложений (ВРД). Она также включает установление динамичной обратной связи и обмен информацией, идентификацию новых проблемных вопросов, возникающих в процессе тестирования и дополнительно возникающих проблем.

Фаза 1а теоретически длилась от 2002 до третьего квартала 2003 и была преимущественно направлена на проблемные вопросы Руководств, относящиеся к Статье 5 и соответствующих Приложений, из-за необходимости отчетов перед Комиссией не позднее марта 2005 года. Перечень общих и специфичных проблемных вопросов,

изложенный в Приложении 1 к ТЗ, был разработан в сотрудничестве с руководителями Рабочих Групп ССВ ВРД. Различные ПРБ обменивались информацией, полученной в результате этой фазы, по проблеме подходов к «проблемным вопросам». ПРБ и руководители Рабочих групп также обменивались информацией по специфическим техническим проблемам Руководств, касающихся интерпретации, внедрения, проверок на согласованность и т.д. Эта информация будет доступна речным бассейнам с «обычным» внедрением ВРД, чтобы они смогли воспользоваться опытом пилотного тестирования. В результате этой фазы должен появиться документ, основанный на анализе отчетов, касающихся фазы тестирования, и любых других наблюдений/предложений относительно «передового опыта» внедрения ВРД в реальных условиях.

Фаза 1b: Тестирование разделов и/или целых Руководств, не тестированных в процессе Фазы 1a (должна осуществляться параллельно с нею). Продолжение обмена информацией.

Эта работа должна осуществляться параллельно с Фазой 1a. Однако теоретически она длится от 2002 до середины 2004 года. Одновременное тестирование в процессе обеих фаз должно обеспечить тестирование всех Руководств. Отчеты должны основываться на перечне общих и специфических проблемных вопросов, изложенный в Приложении 1 к ТЗ, разработанных в сотрудничестве с руководителями различных Рабочих Групп. Подобный подход с использованием Платформы Обмена Информацией гарантирует поток информации между ПРБ и руководителями Рабочих Групп (Platform of Information Exchange (PIE) на сайте http://viso.ei.jrc.it/wfd_prb/index.html).



Несмотря на упомянутые выше временные рамки, процесс тестирования на ПРБ был затянут и ни один из пятнадцати проектов ПРБ не стартовал вовремя. Это означает, что и завершались они не в срок. Руководителей ПРБ должны были уложиться хотя бы в новые временные рамки, которые продлевали крайние сроки Фазы 1a до конца 2003 года, а завершение Фазы 1b предварительно планировалось на май 2004. В любом случае, это относится только к технической работе, реальные отчеты по результатам ожидаются значительно позже.

Фаза 2. Дальнейшая разработка интегрированного тестирования для целей Программы мер и, по возможности, для целей Инструкции по интегрированному Управлению Речными Бассейнами. Работа, планируемая на Фазу 2 должна начаться во второй половине 2004 и может продолжаться вплоть до конца 2006 года.

В целом, вышеизложенное означает, что во время Фазы 1a в основном будут протестированы части Руководств по водным объектам, IMPRESS, REFCOND, HMWB, COAST и WATECO. Во время Фаза 1b будут протестированы остальные, согласно договоренности руководителей ПРБ. К тому же, Еврокомиссия настаивает на том, что должны быть протестированы все горизонтальные Руководства.



Нет гарантии, что во время Фаз 1a и 1b будут протестированы все Руководства ССВ ВРД.

Выбор протестированных Руководств остается на усмотрение государств-членов. К тому же, согласно таблицам Приложения 1 к ТЗ Интегрированного тестирования ПРБ, могут быть протестированы только «ключевые проблемные вопросы» значимых Руководств. В ноябре 2003 года выяснилось, что общая процедура может тестировать «ключевые проблемные вопросы» всех Руководств, включая и горизонтальное руководство по водно-болотным угодьям. Руководители некоторых ПРБ (например Шельды) направили усилия на тестирование всех Руководств.

На встрече Министров в Афинах (июнь 2003 года), делегация Греции в ЕС представила отчет под названием «Состояние процесса внедрения ВРД». Делегация разработала его на основании ответов на вопросник,

поступивших из 23 стран. В аспекте интегрированного процесса тестирования ПРБ следует отметить, что этот документ, утвержденный всеми Министрами, гласит что:

- Очевидно, что активность общественности и желание участвовать в процессе внедрения ВРД в будущем будут возрастать, принимая во внимание что эта активность уже сейчас, на этапе тестирования, является важной составляющей во многих пилотных проектах внедрения ВРД. Эти пилотные проекты дадут возможность заинтересованным сторонам принять участие в первом применении и усовершенствовании Руководств, прежде чем они будут широко применяться по всей Европе.
- Пилотные проекты по всей Европы могут рассматриваться как имеющие огромное значение для превращения Руководств в документы, которые будут приниматься во внимание региональными/локальными властями/водными администрациями путем использования конкретных примеров применения в выбранных речных бассейнах Европы. Для многих стран проекты ПРБ означают больше, чем просто тестирование Руководств, это реальный путь к познанию внедрения Водной Рамочной Директивы.

Обратите внимание, что некоторые государства, например Испания и Великобритания, уже заявили, что будут использовать ПРБ в качестве модели для национального внедрения ВРД.

4.2 Современные проблемы процедуры интегрированного тестирования ПРБ

Однако, несмотря на мнение Министров о процедуре интегрированного тестирования, в действительности ситуация несколько иная.

4.2.1 Недостаточное вовлечение экологических НПО

4.2.2 Недостаточное значение для внедрения ВРД на национальных уровнях

ЕЕВ и WWF считают, что интегрированное тестирование ПРБ не соответствует утверждению Министров (цитированному выше), поскольку многое из этого процесса является «виртуальным», то есть, осуществляется теоретически, время от времени, наемными экспертами, работающими независимо от администраций. Поэтому, большинство рассматривает только обязательства по отчетам по Ключевым проблемным вопросам. Мы же считаем, что этот процесс должен использоваться как реальная и необходимая возможность содействия реальному внедрению ВРД, как шаги, ведущие к реальной разработке Плана Управления Речным Бассейном. Как минимум они должны использоваться для информирования соответствующих заинтересованных сторон и администраций о ВРД, а не проводится за закрытыми дверями.

Эта проблема гораздо более серьезна в некоторых странах, где предполагается, что проекты ПРБ не ограничиваются тестированием Руководств, а будут использоваться в качестве модели для внедрения ВРД на национальном уровне. В этих странах они рассматриваются как средство изыскания подходов к реальному внедрению ВРД, выявления проблем, демонстрации возможностей и потребности в средствах, определения возможных решений. Там, где процесс тестирования ПРБ осуществляется без участия реальных соответствующих администраций и заинтересованных сторон, пользы рутинному внедрению ВРД от его изысканий будет очень мало.

Складывается парадоксальная ситуация, поскольку процесс ССВ ВРД, из-за ее сложности, был разработан для содействия внедрению ВРД на национальном уровне. Однако в действительности на финальной стадии он может выродиться в теоретическое исследование.

Есть и заметные исключения: ПРБ рек Одензе, Oulujoki и Ribble. В последнем случае, приглашенные заинтересованные стороны не были заинтересованы в вовлечении в «виртуальный» процесс». В результате, в ПРБ Ribble произошло реальное тестирование Руководств с использованием результатов для подготовки прототипа плана управления речным бассейном этой реки. Он станет основой Плана Управления Районом Речного Бассейна, который должен быть разработан согласно Статье 13 ВРД. Основным недостатком «реального» тестирования ПРБ по сравнению с «виртуальным», является его большая потребность во времени. Однако если сравнить пользу, полученную для рутинного внедрения ВРД, для целей которого в первую очередь были разработаны и сейчас тестируются Руководства, проблема разрешится предоставлением достаточного времени.

Очевидно, что активное вовлечение заинтересованных сторон очень ценно и требует соответствующего управления (см. Руководства по участию общественности). Заинтересованные стороны, которые может и не были привлечены к предыдущему тестированию ПРБ, возможно будут менее разочарованы когда поймут, что их усилия не будут трансформированы в нечто полезное. При попытках привлечения заинтересованных сторон, руководители ПРБ должны иметь возможность увязать процесс тестирования с реальным внедрением ВРД с тем, чтобы учесть интересы людей и избежать «нагрузки участия».

4.2.3 Недостаточная интеграция

ЕЕВ и WWF считают, что процесс интегрированного тестирования ПРБ недостаточно интегрирован. Мы уже высказывали свое мнение относительно того, что фазовый подход, представленный в ТЗ не обеспечит пилотному тестированию сотрудничества со Стратегической Координационной Группой ССВ ВРД. Мы считаем недопустимым тот факт, что основные части или даже целые Руководства не вошли в качестве составляющих в Фазу 1а. Мы всегда считали, что это должно быть «реальное живое тестирование» согласно обязательств Статьи 5, в то время как другие рассматривают его как «пилотное тестирование» для усовершенствования Руководств.

Принимая во внимание задержку старта Фазы 1а и последующую задержку Фазы 1b (см. «NB!» во введении к этому разделу), следует ожидать, что не будет и синхронного тестирования во время этих фаз, что помешает любому интегрированному тестированию Руководств. К тому же трудность в том, что обе фазы тестируют только «ключевые вопросы», а не руководства в целом.

Парадоксально, что интегрированная процедура тестирования ПРБ, которая призвана содействовать внедрению ВРД, не является интегральной. Это идет вразрез с самим интегрирующим духом ВРД, о чем ясно сказано в Разделе 1 – Внедрение Директивы – Определение рамок действия, общим для всех Руководств ССВ ВРД.

Одна из проблем заключается в том, что некоторые из вопросов/Руководств, которые должны быть протестированы в течении Фазы 1b, необходимы и для Фазы 1а. Например, горизонтально Руководство по водно-болотным угодьям, которое должно было быть протестировано только в качестве части Фазы 1b, необходимо в Фазе 1а для тестирования горизонтального Руководства по водным объектам и многих других.

Службы Еврокомиссии пытаются разрешить ситуацию следующим путем:

- Предложили всем ПРБ протестировать все горизонтальные Руководства, поскольку они считаются «строительными блоками» для всего остального процесса. Это должно произойти, например, в бассейне Шельды.
- При поддержке Стратегической Координационной Группы, руководителям всех ПРБ было предложено протестировать горизонтальное Руководство по водно-болотным угодьям полностью. Вероятнее всего это будет осуществлено на бассейнах Шеннона и Одензе. Комиссия также призвала руководителей ПРБ использовать соответствующие части этого Руководства в течении Фазы 1а, относительно других связанных с ним Руководств, например с Руководством по водным объектам.
- Будут пересмотрены ТЗ для процесса интегрированного тестирования ПРБ, включая «ключевые проблемные вопросы» Приложения 1, с целью усилить интеграцию и уточнить некоторые вопросы и проблемы со слабо выраженной целью.

5 ВЫВОДЫ

ЕЕВ и WWF приветствуют готовность Еврокомиссии, Государств-членов и Норвегии к прозрачности и участию общественности, продемонстрированной введением ССВ ВРД. Наше участие в процессе ССВ ВРД было позитивным и очень информативным и мы считаем, что Руководства могут оказать значительное содействие достижению целей ВРД. Они обеспечивают общее понимание Директивы, а также описывают «передовой опыт» и дают практические примеры их внедрения.

Однако, в некоторых случаях Руководства отклоняются от «передового опыта» и требования ВРД. Иногда это приводит к подходу «наименьшего общего кратного» относительно того, что следует включать в окончательный текст того или иного Руководства, как было показано в разделе 3 этого документа. ЕЕВ и WWF пытались обеспечить соответствие Руководств обязательным целям и требованиям ВРД. Тем не менее, как было уже сказано, иногда это в принципе было невозможно, поскольку мы не обладаем политическим влиянием Государств-членов. В результате, некоторые из уже разработанных 13 Руководств пролоббированы интересами отдельных Государств-членов. Это видно на примере требований ВРД к управлению количеством воды, значимом для ирригации, гидроэнергетики и «самообслуживания» водой. К тому же мы считаем, что такие компромиссы могут политически ограничить Еврокомиссию в применении санкций к Государствам-членам, нарушающим ВРД.

Следовательно, очень важно, что экологические НПО и другие заинтересованные стороны критически рассмотрели и попытались усовершенствовать Руководства ССВ ВРД на национальном, региональном и локальном уровнях. По этой причине в данном документе ЕЕВ и WWF подали критические замечания к каждому из Руководств. Мы показали, где у Государств-членов есть проблемы, *которые* из них требуют внимательного наблюдения и по *каким* проблемным вопросам. Наши сведения о позиции Государств-членов в процессе разработки руководств ССВ ВРД поможет работе других НПО и заинтересованных сторон, а также поможет эффективно использовать Руководства, определиться с приоритетными стратегиями и оценить, насколько их правительства/администрации внедряют ВРД и самим сделать вклад в этот процесс.

Государства-члены должны сделать выбор между «минимальными требованиями» и «передовым опытом» при внедрении ВРД. Правильность такого выбора станет понятной в результате успеха или недостижения целей Директивы. Основная конечная цель внедрения Директивы – предотвратить ухудшение современного состояния, начиная с 20 декабря 2000 года и достичь «хорошего состояния» всех вод к 2015 году. Мы не должны забыть это сами и не дать забыть другим.

Наконец, ЕЕВ и WWF считают ССВ ВРД благодарным и информативным процессом. Впервые мнения и позиции заинтересованных сторон и экологических НПО были приняты во внимание для сбора широкого диапазона мнений и мыслей относительно внедрения законодательства ЕС по воде. Мы настаиваем, что уже разработанные Руководства обеспечат значительную поддержку внедрению ВРД «на местах». Несмотря на наше отношение и некоторые отрицательные результаты, ЕЕВ и WWF считают, что экологические НПО будут поддерживать и использовать Руководства и надеются, что НПО смогут преуспеть в их использовании.