

Специален доклад

Директива за наводненията – постигнат е напредък при оценката на рисковете, но е необходимо да се подобрят планирането и прилагането

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ОДИТЕН ЕКИП

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“, с ръководител Nikolaos Milionis — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Phil Wynn Owen със съдействието на Gareth Roberts — ръководител на неговия кабинет, и Olivier Prigent — аташе в кабинета; Robert Markus — главен ръководител; Bertrand Tanguy — ръководител на задача; Marco Bridgford, Katharina Bryan, Ingrid Ciabatti, Laure Gatter, Victoria Gilson, Jan Kubat, Liia Laanes и Радостина Симеонова — одитори. Hannah Critoph предостави езикова помощ, а Annette Zimmerman — секретарска подкрепа.



От ляво надясно: Ingrid Ciabatti, Phil Wynn Owen, Victoria Gilson, Laure Gatter, Bertrand Tanguy, Annette Zimmerman, Hannah Critoph, Olivier Prigent, Katharina Bryan, Gareth Roberts, Liia Laanes

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Речник на термините	
Кратко изложение	I—VIII
Въведение	1—24
Защо на наводненията трябва да бъде обърнато сериозно внимание	1—3
Значението на изменението на климата	4—13
Какво прави ЕС?	14—24
Какви решения съществуват за предотвратяване, защита и подготвеност за наводнения?	14—16
Ролята на Европейската комисия и на държавите членки	17—21
Налични средства в ЕС	22—24
Обхват и подход на одита	25—31
Констатации и оценки	32—99
Като цяло Директивата за наводненията е имала положително въздействие...	32—45
С директивата е подобрена координацията между Комисията и държавите членки	33—37
Директивата за наводненията е довела до напредък при оценката на рисковете от наводнения	38—40
Директивата за наводненията се основава на предходната работа, включително на съществуващото дългогодишно сътрудничество между държавите членки	41—43
Държавите членки са извършвали дейности за повишаване на осведомеността относно наводненията сред гражданите	44—45
... но се наблюдават слабости при разпределянето на средствата	46—60
Като цяло целите в плановете за управление на риска от наводнения не са количествено определени и обвързани със срокове	47—49
Определени са и са осигурени недостатъчно средства за планираните действия във връзка с наводненията, а финансирането за трансгранични инвестиции е било ограничено	50—57

Процедурите за класиране на проекти следва да бъдат по-тясно свързани с приоритетите в ПУРН	58—60
Въпреки че държавите членки са започнали изпълнението на своите ПУРН, има нужда от подобрения	61—76
Данните: ключов фактор за управление на риска от наводнения	63—66
Въпреки че повечето посетени държави членки са използвали анализ на разходите и ползите и модели за разработване на проекти, има нужда от подобрения	67—68
Като цяло координирането на прилагането на Директивата за наводненията и Рамковата директива за водите е довело до полезно взаимодействие	69—70
Проектите за екологосъобразна инфраструктура имат много ползи, но практическото им прилагане може да бъде трудно	71—76
Остават някои важни бъдещи предизвикателства	77—99
Липса на актуална информация за евентуалното въздействие от изменението на климата върху наводненията	80—85
По принцип държавите членки са използвали данни за минали периоди, което крие риск да не бъдат отразени повишените климатични рискове	86—88
Когато държавите членки са избирали частни застраховки срещу наводнения, покритието е оставало ниско	89—94
Въпреки наличието на някои разпоредби относно земеползването и териториалното устройство за ограничаване на последиците от наводненията, държавите членки е трябвало да положат повече усилия	95—99
Закljučения и препоръки	100—115
Приложение I – Различни видове проекти, свързани с наводненията	
Приложение II – Пример за карти на районите под заплаха от наводнения и на районите с риск от наводнения	

Отговори на Комисията

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

Внезапни наводнения: Внезапните наводнения са подгрупа на дъждовните наводнения. Внезапно наводнение е наводнение, което приижда и се оттегля твърде бързо с минимално или без предварително предупреждение, обикновено поради интензивни валежи над относително малка площ.

Екологосъобразна инфраструктура: Планирана мрежа на естествени и полуестествени райони в градска или селска среда, предназначена да се справи с климатичните предизвикателства, като същевременно подпомага или възстановява природните и екологичните процеси. Пример за екологосъобразна инфраструктура в контекста на настоящия доклад е възстановяването на дадена заливна равнина с цел предотвратяване на наводняването на уязвимите области.

Заплаха от наводнения: Вероятността от възникване на наводнение с потенциални щети в рамките на определен период.

Наводнение: Междуправителственият комитет по изменение на климата (IPCC) определя наводнението като „преливане на обичайните предели на поток или друг воден обект, или натрупване на вода в райони, които обичайно не се намират под вода“.

Наводнения в крайбрежни зони: Наводнения на ниско разположени крайбрежни терени от вода от морето, естуари или крайбрежни езера, произтичащи от явления като екстремни нива на приливи, щормови приливи, или предизвикани от действието на вълните.

Наводнения от дъждове: Наводнения, причинени от проливни валежи, които заливат естествени или градски отводнителни системи. Излишната вода не може да бъде абсорбирана и потича по улиците или се стича от склоновете.

Наводнения от реки: Наводнения, които възникват, когато една естествена или изкуствена отводнителна система, като например река, поток или отводнителен канал, надвиши капацитета си.

Област с потенциално значителен риск от наводнения (ОПЗРН): Области, определени като изложени на потенциално значителен риск от наводнения от реки, дъжд, подземни води, море и естествени или изкуствени езера.

План за управление на риска от наводнения (ПУРН): Документ, с който се определят подходящи цели и мерки за предотвратяване, защита и подготвеност за наводнения. Държавите членки създават ПУРН и координират планираните действия на равнището на речните басейни.

Райони на речен басейн: Основните звена за управление на речните басейни. Повечето райони на речни басейни съгласно Директивата за наводненията съответстват на тези за Рамковата директива за водите.

Рамкова директива за водите: Директива [2000/60/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 22.12.2000 г., стр. 1).

Речен басейн: Териториален участък, чийто повърхностен отток се влива изцяло през мрежа от потоци, реки и езера в морето през едно речно устие, естуар или делта.

Управление на риска от наводнения: Практиките, свързани с предварителното идентифициране, анализиране и ограничаване на последиците от наводненията, съсредоточени върху:

- **Предотвратяване:** предотвратяване на щетите, причинени от наводнения, например чрез забраняване на строителството в застрашени от наводнения области.
- **Защита:** предприемане на мерки за намаляване на вероятността от наводнения или на въздействието от наводненията в конкретно място, например възстановяване на заливните равнини и влажните зони.
- **Подготвеност:** информиране на обществеността какво се прави в случай на наводнение.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Наводненията могат да причинят щети и загуба на човешки живот, значителни икономически разходи и вреди на околната среда и културното наследство. В Европа са зачестили сериозните наводнения. През последните години са регистрирани два пъти повече внезапни наводнения със среден до голям мащаб, отколкото в края на осемдесетте години на XX век. Изменението на климата е утежняващ фактор, който предизвиква промени в режима на валежите и метеорологичните условия, морското равнище се покачва и вследствие на това има по-чести и сериозни наводнения. Редица явления, като например ерозията в крайбрежните зони, бурите в морето и високите приливи и ветровете, които изтласкват приливите към сушата, увеличават риска от наводнения на крайбрежните зони.

II. В отговор на нарастващата честота на наводненията през 2007 г. ЕС прие Директивата за наводненията. Съгласно тази рамка Сметната палата се опита да прецени дали предотвратяването, защитата и подготвеността за наводнения в рамките на Директивата за наводненията са били основани на задълбочен анализ и дали използваният подход е могъл да бъде ефективен.

III. Сметната палата установи, че като цяло Директивата за наводненията е имала положително въздействие, но че изпълнението на действията, свързани с наводненията, е засегнато от слабости при разпределянето на средствата. Всички държави членки са започнали изпълнението на Планове за управление на риска от наводнения (ПУРН), но има нужда от подобрения. ЕСП констатира, че остават големи бъдещи предизвикателства по отношение на много по-пълното интегриране на изменението на климата, застраховките срещу наводнения и териториалното устройство в управлението на риска от наводнения.

IV. Сметната палата установи, че в Директивата за наводненията е имало подобрена координация между Комисията и държавите членки, по-специално чрез надзорната и мониторингова роля на Комисията и специалната работна група, създадена като форум за координация и обмен на знания и най-добри практики. Посетените държави членки признаха положителната роля, която е изиграла Директивата за наводненията

при стандартизацията на оценката и управлението на риска от наводнения.

Директивата също така се е основавала на положените усилия, по-специално на дългогодишното сътрудничество между държавите членки, и е изисквала от държавите членки да извършват дейности за повишаване на осведомеността относно наводненията сред определени граждани.

V. Източниците на финансиране в ПУРН са били определени и осигурени само отчасти, а финансирането на трансгранични инвестиции е било ограничено. Освен това в процедурите за класиране за разпределяне на тези ограничени ресурси като цяло е имало слабости и средствата не са били отпускани в съответствие с определените приоритети.

VI. По отношение на изпълнението на проектите, свързани с наводненията, повечето държави членки са използвали анализ на разходите и ползите, за да постигнат най-добра икономическа ефективност, но Сметната палата установи някои слабости в тяхното използване. Обърнато е внимание на гарантирането на съответствието на проектите с Рамковата директива за водите, но някои държави членки трябва да положат допълнителни усилия в това отношение. Проектите за екологосъобразна инфраструктура са икономически ефективно средство за намаляване на риска от наводнения, но плановете на две трети от посетените държави членки не бяха насочени към екологосъобразната инфраструктура.

VII. Разглеждайки бъдещите предизвикателства, Сметната палата установи, че посетените държави членки не са могли да вземат под внимание въздействието на изменението на климата върху мащаба, честотата и местоположението на наводненията. По принцип държавите членки са използвали данни за минали периоди, което крие риск бъдещите метеорологични условия или потенциални промени да не бъдат отразени в честотата и сериозността на наводненията. По отношение на неструктурните мерки, свързани с наводненията, Сметната палата установи, че когато държавите членки са избирали варианта за частни застраховки срещу наводнения, покритието е оставало ниско. Въпреки наличието на някои разпоредби относно земеползването и териториалното устройство за ограничаване на последиците от

наводненията, държавите членки е трябвало да положат повече усилия, за да ги подобрят.

VIII. Въз основа на тези констатации Сметната палата препоръчва на Комисията:

- да провери дали държавите членки са подобрили отчетността в ПУРН чрез количествено измерими и обвързани със срокове цели за действията, свързани с наводненията;
- да оцени и докладва дали държавите членки са конкретизирали източниците на финансиране, с които да покрият произтичащите от ПУРН нужди, и дали са определили подходящ срок; както и да изиска от тях съвместно да разглеждат потенциалните трансгранични инвестиции за мерките срещу наводненията в международните речни басейни;
- да съфинансира единствено мерки срещу наводненията, по които проектите се приоритизират въз основа на обективни и подходящи критерии, като например качествен анализ на разходите и ползите, а когато е целесъобразно — по критерий, който разглежда трансграничното въздействие от проектите;
- да приведе в съответствие с Директивата за наводненията новата инфраструктура срещу наводненията, предложена от ПУРН на държавите членки, и да провери, при поискано съфинансиране от ЕС, дали държавите членки са анализирали възможността да изпълнят значителни допълващи екологични мерки.
- да провери дали ПУРН съдържат мерки за подобряване на познанията и моделиране на въздействието на изменението на климата върху наводненията. При повторния преглед на документите, необходим при втория цикъл, да провери дали държавите членки са подобрили интегрирането на последиците от изменението на климата в механизмите за защита, предотвратяване и подготвеност за риска от наводнения; освен това да провери дали те са планирали действия за повишаване на обществената осведоменост за ползите от застрахователното покритие срещу рискове от наводнения, както и за увеличаване на покритието, например чрез сътрудничество между публичния и частния застрахователен сектор в тази област;

- да провери дали държавите членки са използвали своите ПУРН, за да преценят до каква степен правилата за планиране на земеползването са в съответствие с Директивата за наводненията, и да им предостави добри практики и насоки.

ВЪВЕДЕНИЕ

Защо на наводненията трябва да бъде обърнато сериозно внимание

1. Наводненията могат да причинят щети, загуба на човешки живот, значителни икономически разходи, вреди на околната среда и културното наследство, както и презаселване на хора. Например през май и юни 2016 г. за по-малко от две седмици наводнения са причинили смъртта на най-малко 18 души и са довели до загуби за повече от 3,7 млрд. евро в девет държави членки¹. През май и юни 2013 г. подобни събития са причинили смъртта на най-малко 26 души и са довели до загуби за повече от 13 млрд. евро в седем държави членки².

2. От 1980 г. до 2017 г. икономическите загуби, свързани с хидро-метеорологичните явления в ЕС, са били приблизително 166 млрд. евро. Това е около една трета от загубите вследствие на климатични събития³. При обичайния сценарий⁴ щетите в ЕС, причинени от наводнения вследствие на комбинираното въздействие на изменението на климата и икономическите промени, се очаква да нараснат от 7 млрд. евро годишно през контролния период 1981—2010 г. на 20 млрд. евро годишно до 2020 г., на

¹ Белгия, Германия, Франция, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Румъния и Обединеното кралство.

² Чешка република, Германия, Испания, Франция, Унгария, Австрия и Словакия. Източник: [EM-DAT:База данни за извънредни ситуации –https://www.emdat.be](https://www.emdat.be)), Université catholique de Louvain – CRED, D. Guha-Sapir, Белгия, и статии от [Dutch News](#) и [вестник „Телеграф“](#).

³ Регистър на щетите от [NatCatSERVICE](#) на Munich Re. Хидро-метеорологичните явления включват наводнения и движения на маси. Явленията, свързани с изменението на климата, включват бури, периоди на студено време, необичайни горещини, суши, горски пожари.

⁴ Това предполага, че съществуващите защити от речни наводнения ще останат непроменени, докато вероятността от възникване на наводнения остане под 1 % за дадена година.

46 млрд. евро годишно до 2050 г. и на 98 млрд. евро годишно до 80-те години на XXI век⁵.

3. От 1985 г. наводненията в Европа са зачестили. През последните години тенденцията показва, че са регистрирани два пъти повече внезапни наводнения със среден до голям мащаб⁶, отколкото в края на осемдесетте години на XX век⁷.

Значението на изменението на климата

4. С изменението на климата ЕС е изправен пред по-проливни валежи, по-силни бури и покачване на морското равнище. Според Европейската агенция за околна среда (ЕАОС)⁸ последиците от наводненията от реки, дъждове и по крайбрежните райони в Европа ще се влошат като цяло в резултат на местно и регионално нарастване на интензивността и честотата на наводненията.

5. Наблюдаваните климатични тенденции и бъдещите прогнози за климата показват значителни регионални различия във валежите в Европа. Прогнозите показват увеличаване на годишните валежи в Северна Европа. До последните 20 години на настоящия век в някои части на Европа валежите през зимата може да се увеличат с повече от 25 % (вж. фигура 1).

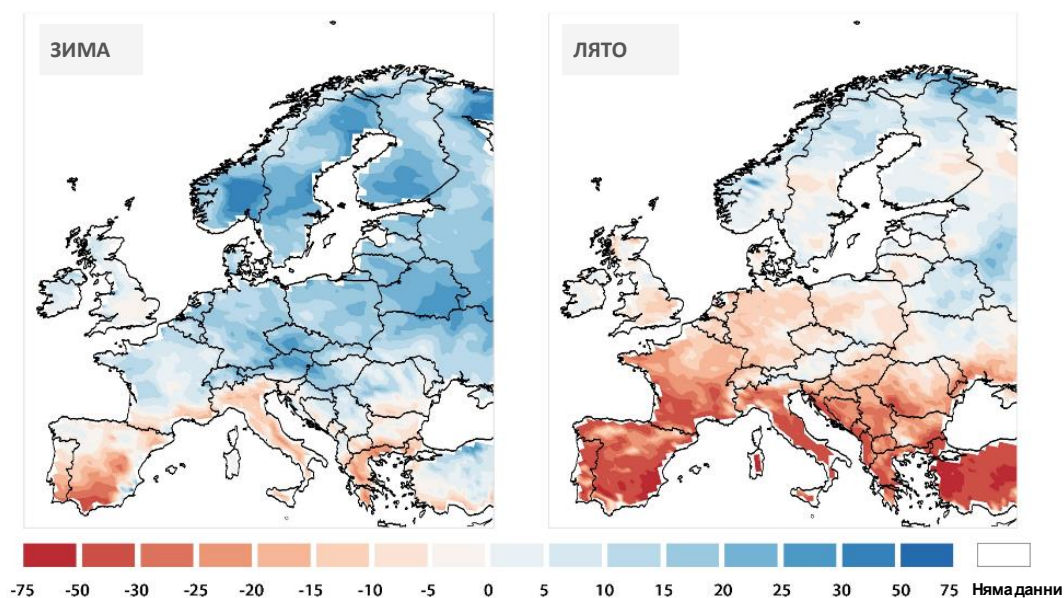
⁵ COM(2015) 120 окончателен от 9.3.2015 г., [Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията Действия за постигане на статус „добро състояние“ за водите в ЕС и за намаляване на риска от наводнения](#)“, стр. 2; Rojas и др., [Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation](#) („Изменение на климата и речни наводнения в Европейския съюз: социално-икономически последици и разходи и ползи от адаптирането“), Global Environmental Change, том 23, издание 6, декември 2013 г., стр. 1737 – 1751.

⁶ **Мащабът** на наводненията е резултат от продължителността, сериозността и засегнатия район.

⁷ Регистър на Обсерваторията за наводненията в Дартмут за периода 1985—2009 г., актуализиран до 2016 г. в Консултативния научен съвет на европейските академии, [„Extreme weather events in Europe“](#) („Екстремни метеорологични явления в Европа“), Консултативен научен съвет на европейските академии, март 2018 г.

⁸ Доклад на ЕАОС № 1/2016, [„Flood risks and environmental vulnerability“](#) („Рискове от наводнения и уязвимост на околната среда“), стр. 38—41.

Фигура 1 – Промяна в сезонните валежи в проценти за периода 2071—2100 г. в сравнение с периода 1961—1990 г. (сценарий за повишаване на температурата с 2°C в световен мащаб)



Източник: [„Climate Impacts in Europe“](#) „Въздействие върху климата в Европа“, проект PESETA II на СИЦ, 2014 г. Данни от Dosio и Paruolo, 2011 г., и Dosio и др., 2012 г.

6. Ако една речна система не разполага с дренажен капацитет, за да се справи с обема на водата, генерирана от валежите, това води до наводнения от реки. В големите реки като Дунав, Рейн или Елба наводненията могат да възникнат значителен период след валежите и дори могат да продължат месеци⁹.
7. По средиземноморското крайбрежие на ЕС обаче общите годишни валежи могат да намалееят с повече от 50 %¹⁰ до последните 20 години на настоящия век. По-продължителните и по-чести периоди без валежи могат да увредят земната покривка,

⁹ SEC(2006) 66 от 18.01.2006 г. „Работен документ на службите на Комисията — приложение към предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за оценката и управлението на наводненията — [Оценка на въздействието](#) “COM(2006) 15 окончателен, стр. 8.

¹⁰ [„Въздействие върху климата в Европа“](#), проект PESETA II на СИЦ, 2014 г. Данни от Dosio и Paruolo, 2011 г., и Dosio и др., 2012 г.

като предизвикат ерозия и увеличат повърхностното оттичане по време на гръмотевични бури¹¹.

8. Има вероятност валежите в Европа да станат по-интензивни¹². Силно локализираните и много интензивни валежи могат да доведат до внезапни наводнения. Те могат да причинят смърт и мащабни разрушения¹², особено в градовете без подходяща канализация. Внезапните наводнения се наблюдават все по-често, особено по Средиземноморското крайбрежие и в планинските райони¹³. Тези наводнения се прогнозируют много трудно, тъй като се причиняват от специфична метеорологична динамика поради местните условия като топография, ветрове и отдалеченост от морето. Необходими са специфични изследвания за подобряване на прогнозирането на такива явления (вж. **каре 1**).

Каре 1 – Метеорологични изследвания за внезапните наводнения: програмата HyMeX

Програмата HyMeX включва учени от десет държави и има за цел да подобри нашето разбиране за водния цикъл около Средиземно море в контекста на изменението на климата. Изследователите събират данни чрез сателити, самолети, оборудвани с лазери, метеорологични балони и радари, за да изградят модели, които по-добре прогнозируют екстремните метеорологични явления, особено внезапните наводнения, и да подобряват капацитета за приспособяване.

9. Редица явления, като например ерозията в крайбрежните зони, бурите в морето, високите приливи и ветровете, които изтласкват приливите към сушата, увеличават

¹¹ Trenberth, K., „[Changes in precipitation with climate change](#)“ („Промени във валежите с изменението на климата“), 2011 г.

¹² IPCC, „[Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaption: special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change](#)“ („Управление на риска от екстремни явления и бедствия за ускоряване на приспособяването към изменението на климата: специален доклад на Междуправителствения комитет по изменение на климата“), Cambridge University Press, Ню Йорк, 2012 г.

¹³ Marchi, L., Borga, M., Preciso, E., Gaume, E., „[Characterisation of selected extreme flash floods in Europe and implications for flood risk management](#)“ („Описание на избрани екстремни внезапни наводнения в Европа и последици за управлението на риска от наводнения“), Журнал по хидрология/ 2010 г., том 394, стр. 118-133.

риска от наводнения на крайбрежните зони в ЕС. Предизвиканото от изменението на климата покачване на морското равнище засилва този риск (вж. **каре 2**).

Каре 2 – Морско равнище и изменение на климата

Морското равнище се покачва заради изменението на климата¹⁴ в резултат на:

- топлинното разширение на водата;
- топенето на планинските ледници;
- топенето на ледовете в Гренландия и Антарктика.

Вследствие на това годишното покачване на морското равнище в световен план от 1993 г. насам е средно 2,6 до 3,4 мм/годишно. През последните 25 години покачването на морското равнище се е ускорило и се очаква да се ускори още¹⁵. Сателитите показват, че през последните пет години скоростта на топене на ледената покривка в Антарктика се е увеличила три пъти и тя вече изчезва по-бързо, отколкото през който и да е друг предходен период¹⁶.

10. Повишаването на морското равнище няма да е еднакво за ЕС, но до края на века в по-голямата част от крайбрежните райони вероятно ще се наблюдава покачване с повече от 30 см. в сравнение със сценария за периода 1986—2005 г. на IPCC за повишение на температурата в световен план с 1,8°C¹⁷ (вж. **фигура 2**). При сценария за

¹⁴ Levermann, A., Clark, P.U., Marzeion, B., Milne, G.A., Pollard, D., Radic, V., Robinson, A., „[The multimillennial sea-level commitment of global warming](#)“ („Обвързаност на глобалното затопляне с морското равнище за много хилядолетия“) Потсдамски институт за изследване на последиците от изменението на климата, 2013 г.

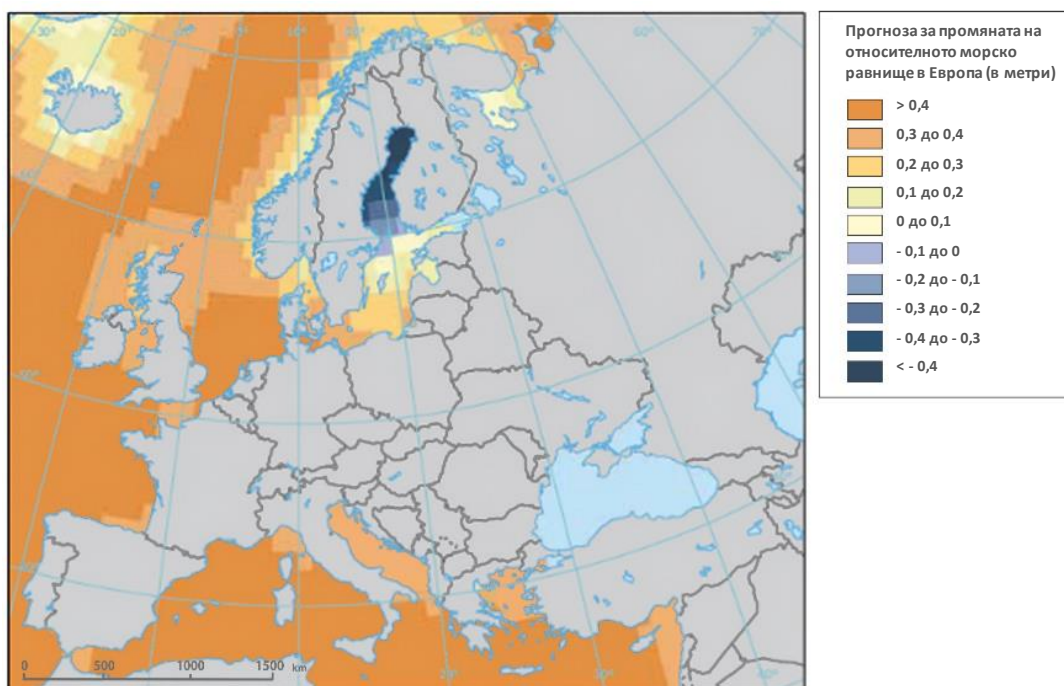
¹⁵ Nerem, R.S., Beckley, B.D., Fasullo, J.T., Hamlington, B.D., Masters, D., Mitchum, G.T., „[Climate-change-driven accelerated sea-level rise detected in the altimeter era](#)“ („Предизвикано от изменението на климата ускорено покачване на морското равнище, установено в ерата на висотомера“), Издания на Националната академия на науките на Съединените американски щати, 12.2.2018 г., стр. 4.

¹⁶ „[Mass balance of the Antarctic Ice Sheet from 1992 to 2007](#)“ („Масов баланс на ледената покривка в Антарктика от 1992 г. до 2007 г.“), *Списания „Nature“* юни 2018 г.

¹⁷ Повишаване на температурата до края на века в сравнение с периода 1986—2005 г. Това представлява нарастване с 2,4°C в сравнение с прединдустриалния период (1850—1900 г.)

високи емисии (в сравнение с периода 1986—2005 г. температурата се повишава с 3,7°C до края на века¹⁸) покачването може да бъде между 45 и 82 см.

Фигура 2 – Прогноза за промяната в относителното морско равнище в ЕС за периода 2081—2100 г. в сравнение с 1986—2005 г. (сценарий за повишение от 1,8°C в световен мащаб — RCP 4.5¹⁹)



Бележка: За Черно море не са предоставени прогнози.

Източник: ЕАОС № 1/2017, „[Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report](#)“ („Изменение на климата – въздействия и уязвимост в Европа, 2016 г.: Доклад въз основа на показатели“), адаптиран от IPCC, 2013 г., (Фигура TS.23 (б)).

11. Очаква се прогнозираното покачване на морското равнище и промените в честотата и интензитета на щормовите приливи да причинят значителни щети

¹⁸ Това представлява нарастване с 4,3°C в сравнение с преиндустриалния период (1850—1900 г.)

¹⁹ Представителните модели на концентрация (RCPs) са криви за концентрация на парникови газове, използвани от МКИК. Прогнозира се, че в периода 2081—2100 г. RCP 4,5 ще доведе до нарастване на температурата на въздуха на повърхността в сравнение с периода 1986—2005 г. в диапазон от 1,1 до 2,6°C (средно 1.8°C). Това означава вероятен диапазон от 1,7 до 3,2°C (средно 2.4°C) в сравнение с периода 1850—1900 (преиндустриален период).

в крайбрежните зони в Европа²⁰. Тези гъсто населени области разполагат със значителен дял активи. Подобна комбинация от рискове, свързани с климата, и широко експлоатираните райони увеличава размера на потенциалните загуби и добавя допълнителна сложност при изготвянето на модели за риска и ценовата несигурност²¹.

12. По-честите, интензивни и трайни климатични явления от всякакъв вид също ще изострят всички по-горе посочени проявления²². Топенето на ледниците може да отслаби основните морски течения, включително Гълфстрийм, както и вятърните течения, включително Струйното течение между Америка и Европа²³. Тези изменения може да променят метеорологичните условия в Европа, например да удължат периодите на бури, валежи или суши.

13. В **таблица 1** по-долу са обобщени явленията, описани в **точки 5–12**, и тяхното въздействие върху различните видове наводнения.

²⁰ Доклад на ЕАОС № 1/2017, „[Изменение на климата – въздействия и уязвимост в Европа, 2016 г.: Доклад въз основа на показатели](#)“, стр. 122.

²¹ Moody's Investors Service, „[Climate change risks outweigh opportunities for property and casualty \(re\)insurers](#)“ („Рисковете от изменението на климата надвишават възможностите за (пре)застрахователите на имущество и срещу злополука“), Секторът в дълбочина, март 2018 г.

²² Behrens, A., Georgiev, A., Carraro, M. „[Future Impacts of Climate Change across Europe](#)“ („Бъдещо въздействие на изменението на климата в Европа“), 2010 г.

²³ Konrad, H. и др., „[Net retreat of Antarctic glacier grounding lines](#)“ („Нетно оттегляне на линиите на заземяване на ледниците в Антарктика“), Nature Geoscience 11, 258 – 262, април 2018 г.; Tilling, R.L. и др., „[Estimating Arctic sea ice thickness and volume using CryoSat-2 radar altimeter data](#)“ („Изчисляване на дебелината и обема на леда в Северния ледовит океан чрез използване на данни от радиолокационен висотометр CryoSat-2“), *Advances In Space Research*, том. 62, 2018 г.

Таблица 1 – Преглед на явленията, свързани с изменението на климата, и тяхното въздействие върху наводненията

Явление, свързано с изменението на климата	Въздействие върху сериозността на...		
	Наводнения от реки	Наводнения от дъждове	Наводнения в крайбрежни зони
Повече годишни валежи в някои части на Европа, по-интензивни валежи			
По-малко годишни валежи на други места, но по-голямо повърхностно оттичане и по-интензивни явления			
Покачване на морското равнище	 (естуари)		
По-чести, интензивни и трайни екстремни явления от всякакъв вид			

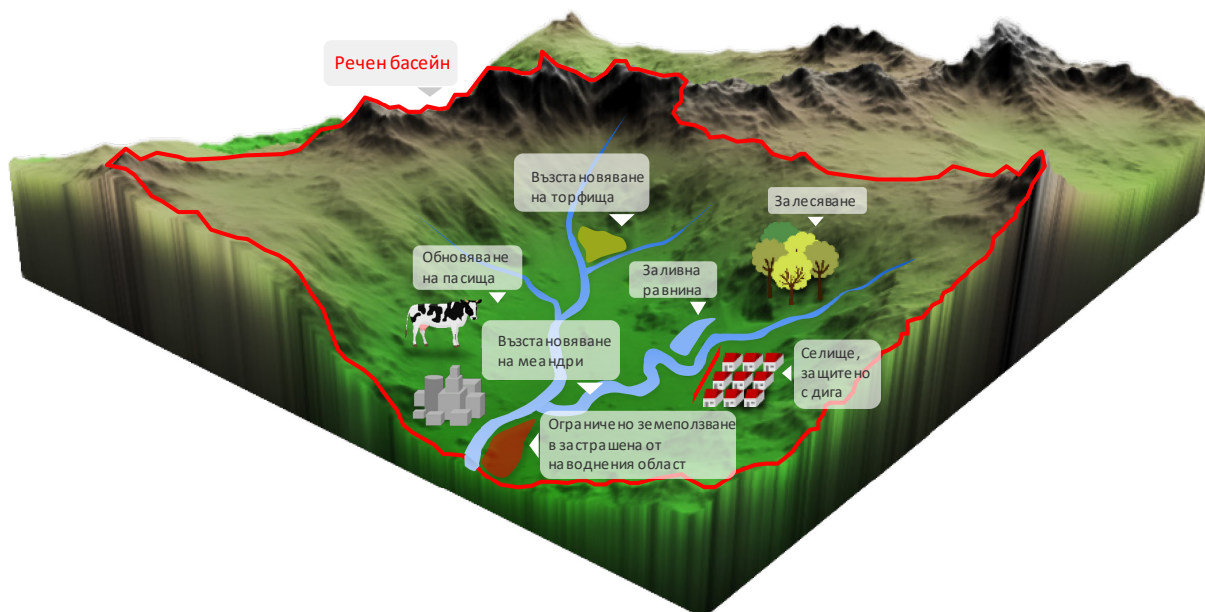
Какво прави ЕС?

Какви решения съществуват за предотвратяване, защита и подготвеност за наводнения?

14. В отговор на сериозните наводнения в Централна Европа и Южна Франция през 2002 г., ЕС прие Директивата за наводненията²⁴ от 2007 г., за да координира предотвратяването, защитата и подготвеността за наводнения в отделните държави членки и между тях на ниво речни басейни. Към наводненията може да се подходи най-добре на равнището на басейните, с набор от мерки за ограничаване на повърхностния отток, забавяне на течението на реките, оставяне на наводненията да обхванат необработваеми и земеделски земи, защита на уязвимите активи (вж. мерките на равнището на речните басейни на **фигура 3**) и без утежняване на наводненията в посока срещу течението, както се изисква в Директивата за наводненията (вж. **фигура 4** за подход за избягване на наводненията надолу по течението).

²⁴ Директива [2007/60/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно оценката и управлението на риска от наводнения (ОJ L 288, 6.11.2007 г., стр. 27).

Фигура 3 – Пример за координирано управление на наводненията на равнището на речните басейни



Източник: ЕСП.

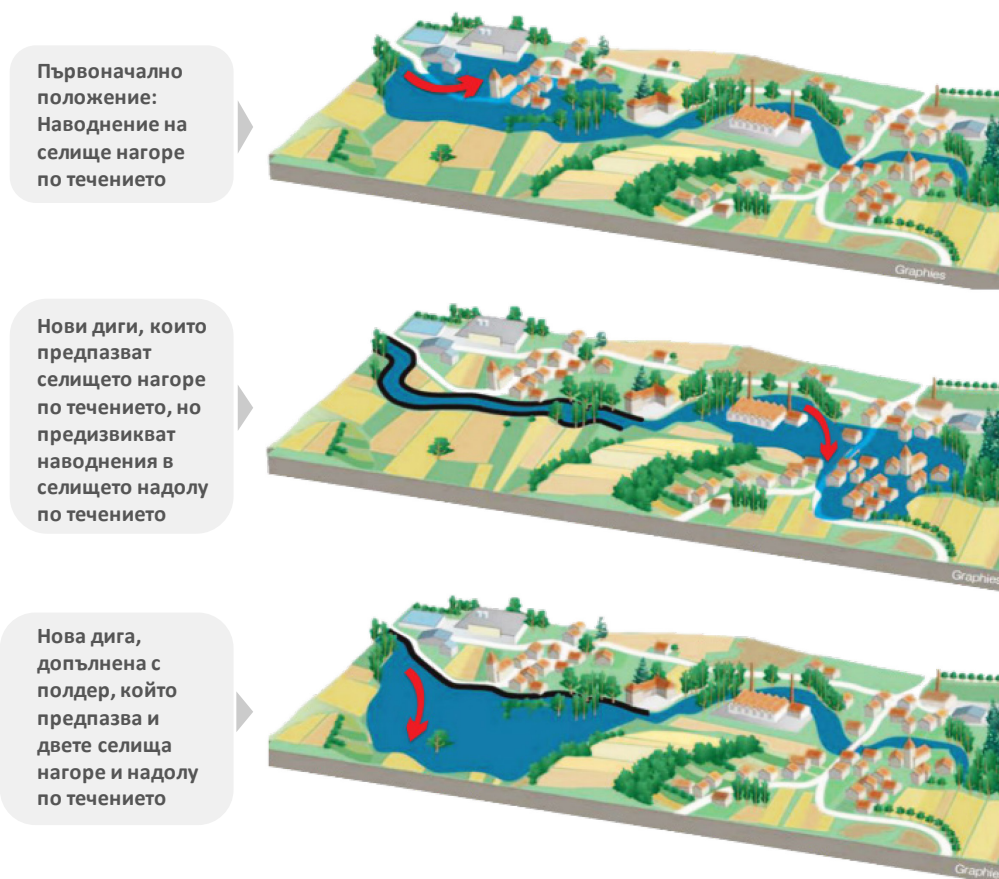
15. Както е описано по-долу, екологосъобразната и „сивата“ инфраструктура могат да се използват заедно за решаване на проблеми с наводнения на равнището на речните басейни, както е показано и на **фигури 3 и 4**:

- Традиционните решения за защита от наводнения включват язовири, диги, канали, защити срещу щормови приливи и бариери като цяло²⁵. Тези съоръжения, често изработени от бетон, се наричат **сива инфраструктура**.
- Заливните равнини, влажните зони или възстановяването на меандрите на реките могат да намалят въздействието от наводненията. Тези решения се наричат **екологосъобразна инфраструктура**. Съгласно член 7 от Директивата за наводненията ПУРН следва да вземат предвид районите, които имат потенциал да задържат наводняващи води, като например естествените заливни равнини.

²⁵ Доклад на ЕАОС № 14/2017, „[Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#)“ („Екологосъобразна инфраструктура и управление на наводненията – насърчаване на икономически ефективно намаляване на риска от наводнения чрез решения за екологосъобразна инфраструктура“).

16. В допълнение към структурната сива и екологосъобразна инфраструктура (вж. **приложение I**) други решения могат да намалят излагането на наводнения на хората и активите. Те включват планиране на земеползването²⁶, дейности за повишаване на осведомеността²⁷ и застраховане. Те се наричат **неструктурни мерки**.

Фигура 4 – Пример за подход за избягване на наводнения надолу по течението



Източник: Агенция за биологично разнообразие на Франция

Ролята на Европейската комисия и на държавите членки

17. В рамките на Комисията генерална дирекция „Околна среда“ има координираща и надзорна роля за транспонирането и прилагането на Директивата за наводненията.

²⁶ В член 7 от Директивата за наводненията се изисква в плановете за управление на риска от наводнения да се вземат предвид тези аспекти, когато е целесъобразно.

²⁷ В член 10 от Директивата за наводненията се изисква държавите членки да оповестят публично основните документи, посочени в **каре 3**, и да насърчават активното участие на заинтересованите страни в разработването, преразглеждането и актуализирането на плановете за управление на риска от наводнения.

Тя разполага и с правомощията да започва производства за установяване на нарушение в случаи на неспазване на правилата от страна на държавите членки. Други генерални дирекции на Комисията също участват в осъществяването на действия, свързани с наводненията – основно генералните дирекции „Земеделие и развитие на селските райони“ и „Регионална и селищна политика“ – чрез отговорностите си при споделеното управление на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове²⁸) (вж. точка 21).

18. Комисията планира да приключи оценката на свързаното с водите законодателство през 2019 г. с цел да даде насоки за бъдещото развитие на политиката на ЕС в областта на водите, включително и за управлението на риска от наводнения.

19. Държавите членки отговарят за конкретното прилагане на Директивата за наводненията с цел управление на риска от наводнения. За тази цел държавите членки назначават органи за районите на речните басейни. С директивата от държавите членки се изисква да оценят риска от наводнения за всички територии, които обикновено не са покрити с вода, да определят мащаба на миналите и вероятните бъдещи наводнения, да съставят карти на уязвимите икономически активи и хора и да предприемат мерки за намаляване на риска от наводнения (вж. каре 3).

²⁸ Това са петте основни фонда на ЕС, в т.ч. Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионният фонд и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), които заедно подпомагат икономическото развитие в ЕС.

Каре 3 – В Директивата за наводненията от държавите членки се изисква да разработят следното:

- 1) **Предварителни оценки на риска от наводнения**, които да бъдат завършени до декември 2011 г., с описание на сериозните наводнения в миналото и подобни събития, които биха могли да възникнат в бъдеще;
- 2) **Карти на районите под заплаха от наводнения и карти на районите с риск от наводнения**²⁹, които да бъдат завършени до декември 2013 г. и да показват къде може да има неблагоприятни последици от дадено наводнение;
- 3) **Планове за управление на риска от наводнения (ПУРН)**, които да бъдат завършени до декември 2015 г. и да бъдат приложими за периода 2016—2021 г., в които се определят мерки за предотвратяване, защита и подготовка за наводнения.

20. В директивата от държавите членки също така се изисква да координират своите практики за управление на риска от наводнения в транснационалните речни басейни и да избягват мерки, които биха повишили риска от наводнения в съседни държави. Първият цикъл на прилагане на директивата ПУРН обхваща периода 2016—2021 г., а вторият цикъл обхваща периода 2022—2027 г.

21. За програмите по ЕСИ фондовете при споделено управление държавите членки изготвят програмни документи, които впоследствие Комисията оценява и одобрява. Държавите членки разработват, прилагат и наблюдават мерките по програмите. По тези програми могат да се съфинансират и действия, свързани с наводненията, включени в ПУРН.

Налични средства в ЕС

22. Разходите за управление на риска от наводнения се финансират както чрез бюджетите на държавите членки, така и от бюджета на ЕС. Данните за разходите,

²⁹ Докладите за оценка на картите на наводненията във всяка държава членка на ЕС са достъпни на [уебсайта на Комисията](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm) ГД „Околна среда“ (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

свързани с наводненията, не се събират систематично и не се докладват нито в държавите членки, нито в Европейската комисия.

23. След проучване³⁰ сред държавите членки на разходите, свързани с наводненията, Комисията е изчислила, че 17 държави, за които е разполагала с информация, са разходвали от национални източници и от ЕС средно **2,5 млрд. евро** годишно³¹ в рамките на четиригодишен период до 2015 г.

24. Отпуснатите суми за наводнения по линия на ЕФРР, Кохезионния фонд и ЕЗФРСР не могат да се определят количествено. Разходите по ЕФРР и Кохезионния фонд през периода 2014—2020 г. за адаптиране към изменението на климата и управление на рисковете, свързани с климата, в които се включват наводнения, ерозия, пожари, бури и суши, възлизат общо на около **6,3 млрд. евро**³², т.е. средно около 0,9 млрд. евро годишно. Следователно само неизвестна част от тази сума е свързана с наводненията. Няма налични надеждни изчисления на сумите по линия на ЕЗФРСР, свързани с наводненията.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

25. Сметната палата се опита да прецени дали предотвратяването, защитата и подготвеността за наводнения в рамките на Директивата за наводненията са били основани на надеждна рамка и дали използваният подход е бил ефективен.

³⁰ Обща стратегия за изпълнение на Рамковата директива за водите и на Директивата за наводненията, „[Управление на риска от наводнения в ЕС и първия цикъл на прилагане на Директивата за наводненията \(2009—2015 г.\)](#)“ – Доклад въз основа на въпросник, стр. 217.

³¹ Въз основа на предоставената информация от Белгия, Чешката република, Дания, Германия, Ирландия, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Латвия, Малта, Нидерландия, Австрия, Португалия, Румъния, Словакия и Обединеното кралство Комисията е изчислила, че за четири години около 10 млрд. евро са инвестирани за намаляване на риска от наводнения. Изчислението е било основано на отговорите на въпрос 5.14 от въпросника, стр. 146.

³² Данни, получени на 31.5.2018 г. от [Cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ESIF-2014-2020](https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ESIF-2014-2020) (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF-planned/9fpg-67a4>).

26. По-конкретно Сметната палата провери дали като цяло Директивата за наводненията е имала положително въздействие при създаването на рамка за действия, свързани с наводненията; дали държавите членки са управлявали правилно използваните финансови ресурси и дали са изпълнили добре своите ПУРН; както и дали са разгледали по подходящ начин някои от основните бъдещи предизвикателства.

27. ЕСП определи одитните критерии въз основа на документите за политиката на ЕС, законодателството, насоките на Комисията, проучвания и други публикации, срещи с органите на държавите членки³³, както и от проведената от нея пилотна мисия в Нидерландия през септември 2017 г. Сметната палата също така извърши преглед на съществуващата литература и се консултира с експерти в областта на изменението на климата и застраховките срещу наводнения.

28. Между октомври и декември 2017 г. ЕСП извърши одитни посещения на избрани речни басейни в следните осем държави членки: Словения, Италия, Испания, Португалия, Румъния, България, Австрия и Чешката република³⁴. В тези речни

³³ В Люксембург и Франция.

³⁴ Сметната палата посети следните речни басейни:

- в Словения – речните басейни на река Дунав и Северно Адриатическо море (два посетени проекта);
- в Италия – речния басейн на Източните Алпи (три посетени проекта);
- в Испания – речните басейни на Миньо-Сил и Галисия-Коста (три посетени проекта);
- в Португалия – речния басейн на река Миньо и Лима (три посетени проекта);
- в Румъния – речните басейни на Арджеш-Ведя и на Добруджа Литорал (четири посетени проекта);
- в България – речните басейни на река Дунав и Черно море (четири посетени проекта);
- в Австрия – речния басейн на река Дунав (пет посетени проекта); и
- в Чешката република – речния басейн на река Дунав (четири посетени проекта).

басейни³⁵ ЕСП инспектира на място и 31 проекта, свързани с наводненията³⁶, за да оцени тяхното съответствие с Директивата за наводненията и с ПУРН.

29. ЕСП също така оцени дали Комисията³⁷ е осигурила адекватно прилагане на Директивата за наводненията и на действията, свързани с наводненията, предприети в други области на политиката.

30. Тъй като разходите по ПУРН за периода 2016—2021 г. все още са на ранен етап, настоящият доклад се съсредоточава върху планираните разходи, включени в тези планове и в програмите по ЕСИ фондовете. Ето защо в доклада не е оценена цялостната ефективност на планираните мерки за първия цикъл на Директивата за наводненията.

31. ЕСП изключи от обхвата на своята работа спешните действия и действията по възстановяване, тъй като тази област вече е одитирана³⁸ и не попада в приложното поле на Директивата за наводненията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Като цяло Директивата за наводненията е имала положително въздействие...

32. В настоящия раздел се оценява дали Директивата за наводненията е успяла да установи рамка, която – основавайки се на съществуващото развитие в държавите

³⁵ Включително речните басейни в Нидерландия, където ЕСП проведе своята пилотна мисия (три посетени проекта).

³⁶ Сметната палата избра проектите от списъци, съставени от държавите членки. Сметната палата си постави за цел да посети скорошни проекти, по които се прилагат различни мерки за справяне с различни видове наводнения.

³⁷ ЕСП проведе събеседвания със служители от следните генерални дирекции (ГД) на Комисията: ГД „Околна среда“, ГД „Действия по климата“, ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“.

³⁸ Вж. например Специален доклад № 3/2008 [Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз: доколко работата на фонда е бърза, ефективна и гъвкава?](http://eca.europa.eu) (<http://eca.europa.eu>).

членки и ангажирайки всички съответни заинтересовани страни – е допринесла за оценката и управлението на рисковете от наводнения.

С директивата е подобрена координацията между Комисията и държавите членки

33. Комисията е извършила преглед на изпратените от държавите членки предварителни оценки на риска от наводнения и карти на районите под заплаха от наводнения и на тези в риск от наводнения³⁹. ПУРН все още са в процес на преразглеждане. Тази дейност следва да допринесе за доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на Директивата за наводненията, в който се взема предвид и изменението на климата и който следва да бъде представен до декември 2018 г.

34. Комисията е проверила как⁴⁰ държавите членки са транспонирали Директивата за наводненията. До юли 2018 г. Комисията е приключила всички производства за установяване на нарушение, свързани с транспонирането; два случая обаче не са приключени поради късното представяне на ПУРН от Гърция и Испания.

35. Прилагането на Директивата за наводненията трябва да бъде координирано с Рамковата директива за водите. Комисията гарантира това координиране предимно чрез обща стратегия за изпълнение в подкрепа на двете директиви и по-специално чрез работна група относно наводненията, позната като Работна група F, в която държавите членки обменят опит.

36. Сметната палата установи, че Работна група F е успешен форум, чрез който Комисията и държавите членки си сътрудничат⁴¹.

³⁹ Докладите, произтичащи от извършения преглед от Комисията, са достъпни [онлайн](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm) (http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm).

⁴⁰ Тези проверки, извършени от Комисията, са познати като проверки на транспонирането и съответствието.

⁴¹ Например в този форум Комисията и държавите членки обменят информация за добри практики, развития в политиките, научните изследвания и проектите, както и нови подходи за подобряване на управлението на риска от наводнения в ЕС.

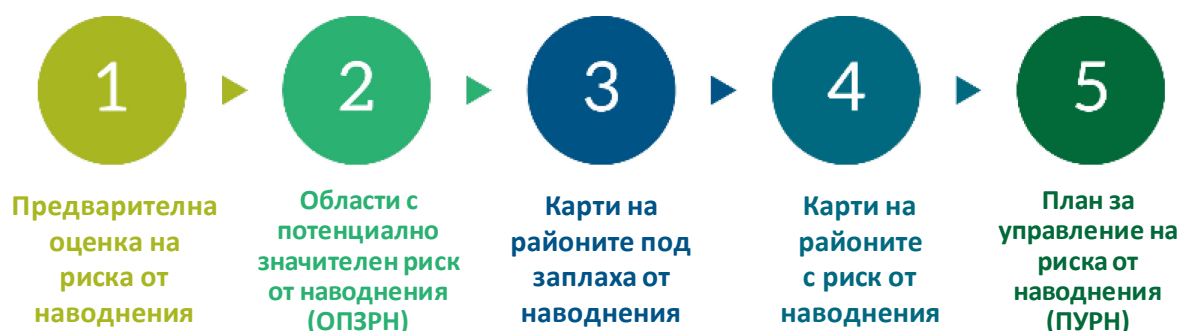
37. В Директивата за наводненията се изисква оценката на риска и отговорностите за планирането да се извършват по преценка на държавите членки. Като цяло Сметната палата установи, че компетентните органи в държавите членки са осигурили ясно разделение на ролите и отговорностите между различните органи, участващи на национално, регионално и местно равнище.

Директивата за наводненията е довела до напредък при оценката на рисковете от наводнения

38. Важен резултат от Директивата за наводненията е стандартизацията на определението за риск от наводнения. Рискът от наводнения е вероятността от възникване на наводнение, съчетана с неговото въздействие върху хората, околната среда, културното наследство и икономиката. Всички посетени държави членки са използвали този подход за определяне на риска от наводнение.

39. Подходът от пет стъпки в процесите на оценка и управление (вж. фигура 5), изискван от Директивата за наводненията, се спазва от всички посетени държави членки.

Фигура 5 – Подходът от пет стъпки за оценка и управление на риска, изискван от Директивата за наводненията



Източник: ЕСП.

40. Картите на районите под заплахата от наводненията показват мащаба на наводненията за различните сценарии на вероятност. Всички посетени държави членки използваха трите сценария за вероятност, изисквани от Директивата за наводненията: малка вероятност, средна вероятност и висока вероятност за настъпване.

В Директивата за наводненията също така се изисква за всеки сценарий за вероятност картите на районите под заплахата от наводнения да показват освен мащаба на

наводнението, дълбочината на водата (вж. един пример в [приложение II](#)), а когато е целесъобразно — скоростта на течението. Тези параметри са от решаващо значение при оценяването на потенциалните вреди от наводненията за активите и човешкия живот, по-специално в случай на внезапни наводнения. Държавите членки са изготвили картите посредством сложни модели, калибрирани с полеви измервания (вж. също [точки 63—67](#)).

Директивата за наводненията се основава на предходната работа, включително на съществуващото дългогодишно сътрудничество между държавите членки

41. За да се избегне двойната работа, в Директивата за наводненията на държавите членки се позволява да се използват съществуващи документи за оценка на риска и планиране. В Италия и Португалия, например, се използват налични документи, вместо да се извърши нова предварителна оценка на риска от наводнения, която осигурява непрекъснатост на практиките.

42. Директивата за наводненията задължава компетентните органи на всеки етап от процеса на оценка на риска и планиране да вземат предвид трансграничните аспекти (вж. [каре 4](#)).

Каре 4 – Трансграничното сътрудничество: постоянен акцент на Директивата за наводненията

Предварителни оценки на риска от наводнения: в случай на международни райони на речни басейни държавите членки обменят съответната информация.

Области с потенциално значителен риск от наводнения (ОПЗРН): държавите членки определят всички ОПЗРН в международните райони на речни басейни.

Кarti на районите под заплаха от наводнения и карти на районите с риск от наводнения: държавите членки обменят информация преди изготвянето на картите на районите под заплаха от наводнения и картите на районите с риск от наводнения за всички транснационални ОПЗРН.

Планове за управление на риска от наводнения: тези планове не трябва да включват мерки, които значително увеличават риска от наводнения в посока по течението или срещу течението в други държави.

Източник: ЕСП въз основа на Директивата за наводненията.

43. Трансграничните действия, свързани с наводненията, се основават на съществуващото дългогодишно сътрудничество между държавите членки и включват основно обмена на информация чрез двустранни срещи, оповестяване на хидрометеорологични прогнози и хармонизиране на техническите стандарти. Посетените държави членки все още не са определили международни ПУРН за районите с басейни с международен обхват, както се препоръчва в Директивата за наводненията⁴².

Държавите членки са извършвали дейности за повишаване на осведомеността относно наводненията сред гражданите

44. Обществената информация и консултации подобряват осведомеността на гражданите относно рисковете от наводненията. В Директивата за наводненията от държавите членки се изисква да оповестят публично предварителната оценка на риска от наводнения, картите на районите под заплаха от наводнения и картите на районите с риск от наводнения, както и ПУРН. Сметната палата установи, че държавите членки са изпълнили това изискване, като са ги предоставили онлайн.

45. В Нидерландия и Португалия равнището на осведоменост относно риска от наводнения действително е анализирано, което е добра практика. Установено е обаче, че това равнище на осведоменост остава ниско.

... но се наблюдават слабости при разпределянето на средствата

46. В настоящия раздел ЕСП разглежда използваните процедури от държавите членки за разпределяне на средствата за управление на риска от наводнения.

⁴² В това отношение наскоро са регистрирани развития, например между Австрия и Словения, където проектът DAMWARM (Управление на водите и риска на Драва и Мура) има за цел да разработи транснационална и обща система за прогнозиране на течението. Този проект се основава и на поуките от възникналото след 100-годишен период наводнение от ноември 2012 г., което нанася общи щети в размер на 373 млн. евро на цялата територия на Словения.

Като цяло целите в плановете за управление на риска от наводнения не са количествено определени и обвързани със срокове

47. Принципите на добро финансово управление изискват целите на политиките да бъдат формулирани по конкретен, измерим, достижим, актуален и планиран със срокове начин. Член 7 от Директивата за наводненията задължава държавите членки да си поставят подходящи цели във връзка с управлението на риска от наводнения и да включат мерки за тяхното постигане в своите ПУРН.

48. В Австрия целите бяха обвързани със срокове и органите използваха седем категории за проследяване на напредъка на мерките. В Нидерландия Сметната палата установи количествено определени цели за програмата „Room for the River“ (вж. **точка 67**).

49. В седем от другите посетени държави членки обаче целите на политиката в ПУРН като цяло бяха твърде общи. Например в плана за Източните Алпи в Италия целите не са съобразени с целите за басейна на Директивата за наводненията и са формулирани с общи термини: намаляване на отрицателното въздействие на наводненията върху i) човешкото здраве, ii) околната среда, iii) културното наследство и iv) икономическата дейност. В този план не са определени количествено измерими цели с обвързани със срокове задачи. През 2015 г. Комисията е стигнала до подобна констатация в оценката си на проектите на ПУРН.

Определени са и са осигурени недостатъчно средства за планираните действия във връзка с наводненията, а финансирането за трансгранични инвестиции е било ограничено

50. В ПУРН следва да се определят източници на финансиране за действия, свързани с наводненията, а органите на държавите членки следва да осигурят необходимото финансиране. Сметната палата оцени до каква степен в ПУРН са определени действително наличните национални средства и средства от ЕС за действия, свързани с наводненията, включително за трансгранични инвестиции.

Източниците на финансиране са определени и осигурени само отчасти

51. В ПУРН на шест от деветте посетени държави членки не са ясно определени източникът и размерът на необходимите средства за тяхното финансиране (вж. **каре 5**). В посочената в **точка 49** оценка на Комисията се казва, че само в малка част от разгледаните проекти на планове е предоставена ясна информация за наличния бюджет.

Каре 5 – Слабости при определянето на необходимите суми в ПУРН и на съответните източници на финансиране

Австрия: в националния ПУРН е посочен източникът на финансиране, но не и разходите за около 30 % от мерките.

Чешка република: в ПУРН са определени само разходите за мерките за предотвратяване, но не и източниците на финансиране.

Италия: в одитирания регионален ПУРН не са определени наличните източници на финансиране.

Португалия: В ПУРН за континентална Португалия не са посочени евентуалните източници на финансиране за 25 % от мерките.

Румъния: в двата одитирани регионални ПУРН не са посочени източниците на финансиране за около 35 % от мерките.

Испания: за 15 мерки липсват необходимите суми или ясно посочване на бюджетните средства.

52. ПУРН не са програми за финансиране. Записаната сума в даден план не е непременно налична. По принцип органите за речните басейни, които управляват плановете, нямат правомощия за финансиране. Множество органи финансират плановете и вземат решения съгласно собствените си процедури. Тази ситуация увеличава несигурността на финансирането на действията, свързани с наводненията. Например в района на речния басейн на Източните Алпи в Италия ЕСП изчисли разминаване от над 1,1 млрд. евро, т.е. 80 % между планираните разходи и наличното финансиране.

53. Сметната палата обаче все пак откри данни за усилия за осигуряване на финансиране на действия, свързани с наводненията. Нидерландският фонд „Делта“ е отпуснал около 7 млрд. евро за инвестиции, свързани с наводненията, до 2030 г. и е определил финансовите си нужди до 2050 г. В Словения са определени ясно източниците на финансиране за около 75 % от 540-те млн. евро, необходими за периода 2017—2021 г.

Със средствата от ЕС се подкрепя финансирането на някои ПУРН

54. В четири от посетените държави членки средствата от ЕС са формирали значителна част от финансирането (вж. **каре 6**).

Каре 6 – Средствата от ЕС – важен източник на финансиране за ПУРН

В **Чешката република** средствата от ЕС се използват широко за финансиране на инвестиции в защита от наводнения. Оперативна програма „Околна среда“ за периода 2014—2020 г., съфинансирана от Кохезионния фонд, покрива стойността на около 35 % от изчислените разходи в размер на 545 млн. евро.

В **Португалия** фондовете на ЕС, основно Кохезионният фонд⁴³, са посочени като възможен източник на финансиране за около 96 % от мерките, прилагани в ОПЗРН и следователно допустими за съфинансиране от ЕС.

Оперативната програма за мащабна инфраструктура в **Румъния** изрично се позовава на регионалните ПУРН и е разпределила 364 млн. евро, съфинансирани от Кохезионния фонд, за действия срещу наводненията и ерозията в крайбрежните зони.

В **Словения** оперативната програма, съфинансирана от ЕФРР и Кохезионния фонд, отговаря на 25 % от годишните нужди от финансиране.

55. В Испания двата посетени органа, отговорни за басейните, са имали неравнопоставен достъп до финансиране от ЕС: мерките срещу наводненията за един речен басейн не са били допустими за съфинансиране от ЕФРР, като същевременно не

⁴³ За Азорските острови такъв тип подкрепа е възможна чрез регионалната оперативна програма по ЕФРР.

е било осигурено и национално финансиране⁴⁴. Това е довело до бюджетен дефицит за два посетени проекта. За разлика от това в другия речен басейн от оперативната програма по ЕФРР са били финансирани 15 % от ПУРН.

56. Румъния е отделила 44 % от средствата за осъществяване на специфичната цел от оперативната програма за мащабна инфраструктура в рамките на приоритетна ос „Насърчаване адаптацията към измененията на климата, предотвратяване и управление на риска“ (вж. **каре 6**) за проект за защита на крайбрежните зони за възстановяване на 13 км. от плажовете по брега на Черно море. Този проект ще бъде от полза за местния пазар на недвижими имоти и за туристическия пазар. Това означава, че оставащите средства от ЕС в размер на 239 млн. евро по тази оперативна програма биха могли да покрият разходите на около две трети от определените с висок приоритет проекти за предотвратяване и защита от наводнения.

Свързаните с наводненията разходи за трансгранични инвестиции са били ограничени

57. Трансграничните проекти са включвали предимно обмен на информация (вж. **точки 20, 42 и 43**). Финансирането за инфраструктура, необходима при наводнения, която има възможно международно въздействие, е било ограничено. Сметната палата обаче откри положителни примери като този в **каре 7**.

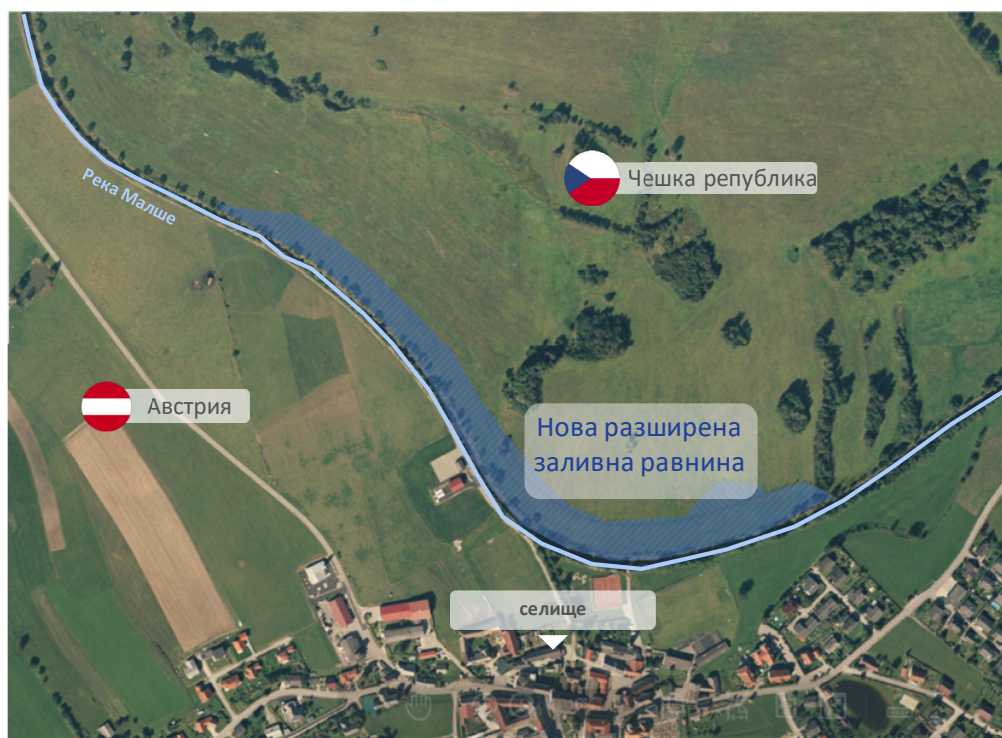
Каре 7 – Трансгранични инвестиции, при които средствата от ЕС са донесли добавена стойност

Целта на един проект е била да защити австрийско село от наводнения от реки на границата с Чешката република (вж. **снимката** по-долу). Той е включвал разширяване на заливната равнина в земеделската земя от чешката страна. В Австрия не е имало достатъчно място за такава заливна равнина. Австрия е платила за операцията с помощта на 75 % съфинансиране от „Interreg“⁴⁵. Австрия е нямало да осъществи този проект без финансиране от ЕС.

⁴⁴ Бюджетът за инвестиции в областта на водите на съответното министерство е бил намален с около 60 % между 2009 г. и 2017 г.

⁴⁵ Рамка за съвместни действия по политиката на сближаване и обмен между националните, регионалните и местните заинтересовани страни от различни държави членки.

Трансгранични инвестиции между Австрия и Чешката република



Източник: Адаптирано от ЕСП от плана на проекта, изпратен от органите в Австрия.

Процедурите за класиране на проекти следва да бъдат по-тясно свързани с приоритетите в ПУРН

58. В Директивата за наводненията се изисква в ПУРН да се даде приоритет на мерките в съответствие с целите. Сметната палата провери дали държавите членки са използвали такива процедури за класиране и подбор на проекти.

59. Установихме случаи на отдаване на приоритет въз основа на обективни критерии (вж. **каре 8**).

Каре 8 – Случаи на класиране въз основа на обективни критерии

В Нидерландия проектите се класират чрез използване на матрица, отразяваща сериозността на потенциалните щети и вероятността от срив на инфраструктурата.

В един план в Испания ОПЗРН са категоризирани въз основа на рисковете, а не само на заплахите, т.е. уязвимостта на изложените зони също е била взета под внимание.

60. Проверените ПУРН съдържаха процедури за класиране. В седем от деветте посетени държави членки обаче тези процедури имаха слабости. Например в Чешката

република, Португалия, Румъния и Словения основно съображение за класирането е била готовността за изпълнение на даден проект, а не потенциалната му ефективност. В Румъния един проект, който не е бил класиран сред приоритетните проекти в съответствие с одобрената методология, все пак е бил предложен за финансиране в оперативната програма, тъй като проучването за осъществимост е било готово.

Въпреки че държавите членки са започнали изпълнението на своите ПУРН, има нужда от подобрения

61. В Директивата за наводненията се посочва, че в ПУРН взимат предвид разходите и ползите по проектите. В настоящия раздел се оценява до каква степен държавите членки са взели под внимание тези аспекти при изпълнението на своите ПУРН чрез технологии и качествени данни, анализ на разходите и ползите и модели.

62. Разглежда се също до каква степен държавите членки са координирали прилагането на Директивата за наводненията с Рамковата директива за водите и съответно са взели предвид екологосъобразната инфраструктура за справяне с риска от наводнения⁴⁶.

Данните: ключов фактор за управление на риска от наводнения

63. За управлението на риска от наводнения са необходими качествени данни за метеорологичните условия и валежите, топографията и земното покритие, речните и хидрологичните режими и човешката дейност. Сметната палата установи, че входните данни за заплахите и рисковете се събират от различни източници, като например програма CORINE Land Cover⁴⁷, преброявания на населението, топографски данни и информация от търговските регистри, метеорологични и хидрологични данни.

⁴⁶ В Рамковата директива за водите се изисква всички водни обекти да достигнат добро „екологично състояние“. Например бетонните канали са позволени само при определени условия и само след предприемането на всички възможни действия за намаляване на отрицателното въздействие върху растенията и животните.

⁴⁷ [Програма](#) под ръководството на ЕАОС, която се състои от списък на типове земна покривка в 44 класа и е представена като картографски продукт с мащаб 1:100 000.

Като цяло прогнозите за наводнения и системите за ранно предупреждение (вж. също **точка 43**) са се оказали от решаващо значение за повишаването на подготвеността.

64. В Румъния Сметната палата установи слабости в топографските данни и данните за земеползването, които са от решаващо значение за моделирането на повърхностния отток и произтичащите от него речни течения. ЕСП също така констатира, че в Румъния са предприети неотдавнашни инициативи за подобряване на качеството на данните.

65. Сметната палата установи, че всички посетени държави членки са били убедени в ползите от инвестициите в технологии и данни за изготвяне на модели, подпомагащи управлението на риска от наводнения. Например Испания, Португалия, Румъния и Словения са инвестирали в инсталирането и модернизирането на измервателни станции за нивата на дъждовете и реките (вж. **каре 9**). Тези станции могат да предоставят по-добра информация за метеорологичните и хидрологичните прогнози, особено за краткотрайни явления като внезапните наводнения (вж. **точка 8** и **каре 1**).

Каре 9 – Посетени действия, свързани с хидрологията и метеорологията

На снимката е показан пример за посетена измервателна станция за нивото на реките в Румъния, в която се събират данни за нивата на водите по река Дунав.

В Испания Сметната палата посети център за контрол на наводненията със 186 станции, разположени по речния басейн. В центъра данните се обработват чрез хидрологични и метеорологични модели, за да се наблюдава рискът от наводнения в реално време и да се прогнозира валежите 72 часа предварително.

В Словения Сметната палата посети центъра за мониторинг, изграден като част от проект, имащ за цел да предостави надеждна и точна информация за метеорологичната обстановка и за течението на реките. Този проект също така включваше:

- нов радар и 90 нови автоматични метеорологични станции в цялата държава;
- две нови океанографски устройства за мрежа за мониторинг на морската среда, измерване на височината и посоката на вълните, морските течения и температурата на морската повърхност;
- система за хидрологично прогнозиране въз основа на модели.

Станция за измерване на нивото на реките на река Дунав, Румъния



Източник: ЕСП.

66. Събраните данни от станциите за мониторинг могат да бъдат допълнени с информация от други източници. Например в посетения район на речен басейн в Италия иновативният пилотен проект „WeSenseIT“ позволява на гражданите да обменят информация чрез социалните медии или чрез смартфон приложения. Тези данни се прибавят към събраните данни чрез станциите за мониторинг. Тази двустранна комуникация между гражданите и органите има за цел да подобри способността за реагиране. ПУРН включва мярка за разширяване на този проект до целия речен басейн.

Въпреки че повечето посетени държави членки са използвали анализ на разходите и ползите и модели за разработване на проекти, има нужда от подобрения

67. Във всички посетени държави членки органите са използвали моделиране и основан на данни подход, за да съставят карти на риска от наводнения (вж. точка 40). Моделирането също така е подпомогнало разработването на проекти, свързани с наводненията. Например хидравличните модели са помогнали на органите да определят какви действия са необходими (вж. например каре 10).

Каре 10 – Цел за намаляване на нивата на водите в нидерландската програма „Room for the River“

„Room for the River“ е програма за инфраструктура на стойност 2,3 млрд. евро, завършена през 2015 г. Целта ѝ е била управление на пиковото заустване на мястото, където река Рейн влиза в Нидерландия, за да се намали нивото на водата надолу по течението. Посредством модел, разработен от изследователски институт, са определени различните нива на водата, които да бъдат достигнати по притоците, за да се зададат целите за отделните проекти.

68. С изключение на Италия и Португалия всички посетени държави членки са използвали анализ на разходите и ползите при разработването и подбора на проекти. Тези анализи обаче са били засегнати от различни слабости. Например в Испания анализът на разходите и ползите все още се разработваше и не се използваше систематично и по подходящ начин.

Като цяло координирането на прилагането на Директивата за наводненията и Рамковата директива за водите е довело до полезно взаимодействие

69. ПУРН в Италия, Словения и един речен басейн в Испания са били насочени и към спазване на Рамковата директива за водите. В ПУРН на Италия и Словения мерките са определяни чрез полезно взаимодействие с целите на двете директиви, както и тези в потенциален конфликт. В Италия приблизително 25 % от мерките са били определени като мерки в полезно взаимодействие и само 1 % – в потенциален конфликт с Рамковата директива за водите.

70. Сметната палата обаче разгледа проекти в България и Румъния, при които действията във връзка с наводненията не са били в съответствие с Рамковата директива за водите. Във всички посетени проекти⁴⁸ органите в България не са взели предвид екологосъобразната инфраструктура (вж. **точки 71—76**) като алтернативно средство за задържане на водата нагоре по течението (вж. **каре 11**). В Румъния органите са планирали да използват бетон и камък за укрепването на шесткилометров речен бряг, без да вземат предвид решения за екологосъобразна инфраструктура.

Каре 11 – Проекти, свързани с наводненията, които застрашават съответствието с Рамковата директива за водите в България

За трите посетени речни проекта не са извършени оценки на въздействието върху околната среда.

По един проект почти 8 км от речното корито е било покрито с бетон. Тази промяна на речното корито е засегнала „доброто състояние“ на реката, изисквано от Рамковата директива за водите. Сметната палата установи, че нагоре по течението в съседния град има поле, което е можело да бъде взето предвид като мярка за естествено водозадържане.



Реката в естествено състояние



Реката след изпълнението на проекта

Източник: ЕСП.

⁴⁸ Посетеният проект за защита на крайбрежните зони не е включен в тази оценка.

Проектите за екологосъобразна инфраструктура имат много ползи, но практическото им прилагане може да бъде трудно

71. В доклад на ЕАОС, публикуван наскоро⁴⁹, се посочва, че екологосъобразната инфраструктура е икономически ефективно средство за намаляване на риска от наводнения. Комисията е предприела действия, по-специално чрез Работна група F, за насърчаване на екологосъобразни решения, предимно чрез публикуване на документи с насоки⁵⁰. Сметната палата провери до каква степен ПУРН са били насочени към екологосъобразната инфраструктура като средство за управление на наводненията и анализира как е била изградена екологосъобразната инфраструктура.

Малко планове са насочени към екологосъобразната инфраструктура...

72. ПУРН на Испания и Португалия са насочени към екологосъобразната инфраструктура. Например всички мерки за защита в един ПУРН в Испания са били за екологосъобразна инфраструктура. В един посетен проект в другия речен басейн в Испания Сметната палата установи комбинация от сиви и екологосъобразни техники (вж. **каре 12**).

⁴⁹ Доклад на ЕАОС № 14/2017 „[Green Infrastructure and Flood Management - Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions](#)“ („Екологосъобразна инфраструктура и управление на наводненията – насърчаване на икономически ефективно намаляване на риска от наводнения чрез решения за екологосъобразна инфраструктура“). Вж. също доклад на ЕАОС № 1/2016 „[Flood risks and environmental vulnerability - Exploring the synergies between floodplain restoration, water policies and thematic policies](#)“ („Рискове от наводнения и уязвимост на околната среда – Проучване на полезните взаимодействия между възстановяването на заливните равнини, политиките за водите и тематичните политики“).

⁵⁰ Вж. например документа за политиката на ЕС на Работната група за общата стратегия за изпълнение „Мерки за естествено водозадържане“, Технически доклад – 2014 – 082; Европейска комисия, „Ръководство за подпомагане на подбора, разработването и прилагането на мерки за естествено водозадържане в Европа – Обхващане на многобройните ползи от природосъобразните решения“, 2015 г. Също така има и [специален уебсайт](#).

Каре 12 – Комбинация на сиви и екологосъобразни техники в Испания

Етап I от посетения проект е започнал през периода 2007—2013 г. с канализиране на река чрез използване на традиционна правоъгълна канализация от бетон.

През етап II от проекта (2014—2020 г.) органите са разширили речното корито посредством биоинженерни техники. Въпреки че е запазен същият хидравличен капацитет, участъкът е бил доближен до естествената морфология на реката, което е намалило необходимостта от почистване на канала и е позволило на водата да тече по-лесно към естествените зони за водозадържане. Проектът допринася за възстановяване на крайречната растителност в съответствие с Рамковата директива за водите. Той включва речен участък, който е лесно достъпен за населението и следователно то може да види преимуществата на решението.



Източник: ЕСП.

73. Екологосъобразната инфраструктура обаче не е съставлявала значителна част от разгледаните ПУРН в другите шест държави членки. В Чешката република само 15 % от мерките за защита са включвали екологосъобразна инфраструктура. В Италия по-малко от 2 % от 469 приложими мерки са били свързани с екологосъобразна инфраструктура.

...и има пречки пред тяхното изпълнение

74. В най-малко три държави членки някои заинтересовани страни не са подкрепяли екологосъобразната инфраструктура. Планът на Словения е имал за цел да насърчи екологосъобразната инфраструктура, въпреки че гражданите и управляващите на местно ниво, са изразили предпочитание към сивата инфраструктура, тъй като са считали, че е по-ефективна в защитата срещу наводнения. Сметната палата установи такъв скептицизъм и в България, където все още не е създадена екологосъобразна инфраструктура, въпреки че тя е включена в националния списък с мерки.

75. ЕСП също така установи практически пречки пред изграждането на екологосъобразна инфраструктура. Румънските органи заявяват, например, че липсата на поземлен регистър, който е много важен за установяването на собствениците на земята, представлява важно препятствие пред изграждането на екологосъобразна инфраструктура. В България органите не разполагат с методология за определяне на потенциално подходящи парцели земя, върху които може да се изгради екологосъобразна инфраструктура. Органите в Испания и Италия обясниха, че липсата на екологосъобразна инфраструктура се дължи на сложните административни и правни процедури или на липсата на налична земя.

76. ЕЗФРСР също би могъл да финансира екологосъобразни действия срещу наводненията⁵¹. Въпреки това Сметната палата установи, че ограничената роля на ЕЗФРСР е била още една пречка пред екологосъобразната инфраструктура (вж. **точка 24**). Например разгледаните ПУРН в България, Италия, Португалия, Румъния и Словения не включваха съфинансиране от ЕЗФРСР за мерки срещу наводненията. През 2016 г. Европейската комисия също е стигнала до това заключение, като посочва, че⁵² в повечето ПРСР е налице пропуснатата възможност за насърчаване на мерки за естествено водозадържане [...], които могат да служат като ефективни коригиращи мерки.

⁵¹ В действителност ЕЗФРСР има основен принос по целта за насърчаване на адаптацията към изменението на климата, предотвратяването и управлението на риска, определена в рамките на ЕСИ фондовете, като предоставя около 76 % от отпускания бюджет за тази цел: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/5>.

⁵² WRC, „[European level report: Key descriptive statistics on the consideration of water issues in the Rural Development Programmes 2014-2020](#)“ („Доклад на европейско равнище: Основна дескриптивна статистика относно разглеждането на въпросите, свързани с водите, в програмите за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г.“), 2016 г. В този доклад е оценено по какъв начин в програмите за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г. са разгледани въпросите, свързани с водите.

Остават някои важни бъдещи предизвикателства

77. Ключово основание за въвеждането на Директивата за наводненията е било да се вземе предвид развиващият се риск от наводнения вследствие на изменението на климата. Всъщност в Директивата за наводненията се посочва, че изменението на климата води до по-често възникване на сериозни наводнения.

78. В предварителните оценки на риска от наводнения през първия цикъл е трябвало да се вземе предвид въздействието въз основа на налична или лесно достъпна информация⁵³. За втория цикъл, който ще започне през 2022 г., „вероятните последици от промяната на климата върху опасността от наводнения се взимат предвид при преразглеждане“⁵⁴ на тези оценки и на ПУРН, извършвано от Комисията.

79. В Директивата за наводненията също така се препоръчва да се използват неструктурни мерки (вж. **точка 16**), когато е целесъобразно. Сметната палата също така оцени до каква степен органите са използвали мерки като застраховки срещу наводнения и планиране на земеползването при управлението на наводненията.

Липса на актуална информация за евентуалното въздействие от изменението на климата върху наводненията

80. Посетените държави членки не са успели да вземат под внимание въздействието на изменението на климата върху мащаба, честотата и местоположението на наводненията. Някои тенденции, като например тази за повече внезапни наводнения, са отчетени, но все още не са взети под внимание в моделите за наводненията.

⁵³ В член 4, параграф 2 от Директивата за наводненията се посочва, че „Въз основа на налична или лесно достъпна информация, като например данни и проучвания на дългогодишни явления, в частност въздействието на промяната в климата върху появата на наводнения, предварителната оценка на риска от наводнения се извършва, за да се осигури оценка на евентуалните рискове“.

⁵⁴ Както е посочено в член 14, параграф 4 от Директивата за наводненията.

Липса на информация за въздействието на изменението на климата върху наводненията от дъждове и режима на валежите

81. България, Румъния и Словения не разполагат с достатъчно информация за въздействието на изменението на климата върху режима на валежите и свързаните с тях наводнения и планират да извършат проучвания в това отношение за втория цикъл на Директивата за наводненията, който трябва да започне през 2022 г. Органите в Чешката република са прогнозирали повече валежи през пролетта и есента и по-малко през лятото и зимата. Националният метеорологичен институт на Чешката република не е възнамерявал да повиши вероятността от наводнения поради изменението на климата в своите модели.

82. В Южна Европа ЕАОС е докладвала, че между 1960 г. и 2015 г. годишните валежи на Иберийския полуостров са намалели⁵⁵. В същия доклад агенцията предупреждава и за увеличение на щетите в резултат на по-кратки и по-локализирани внезапни наводнения. Органите в Испания, Италия и Португалия обаче не са определили количествено въздействието на изменението на климата върху вероятността от наводнения от дъждове и от реки.

Покачването на морското равнище не е взето изцяло предвид

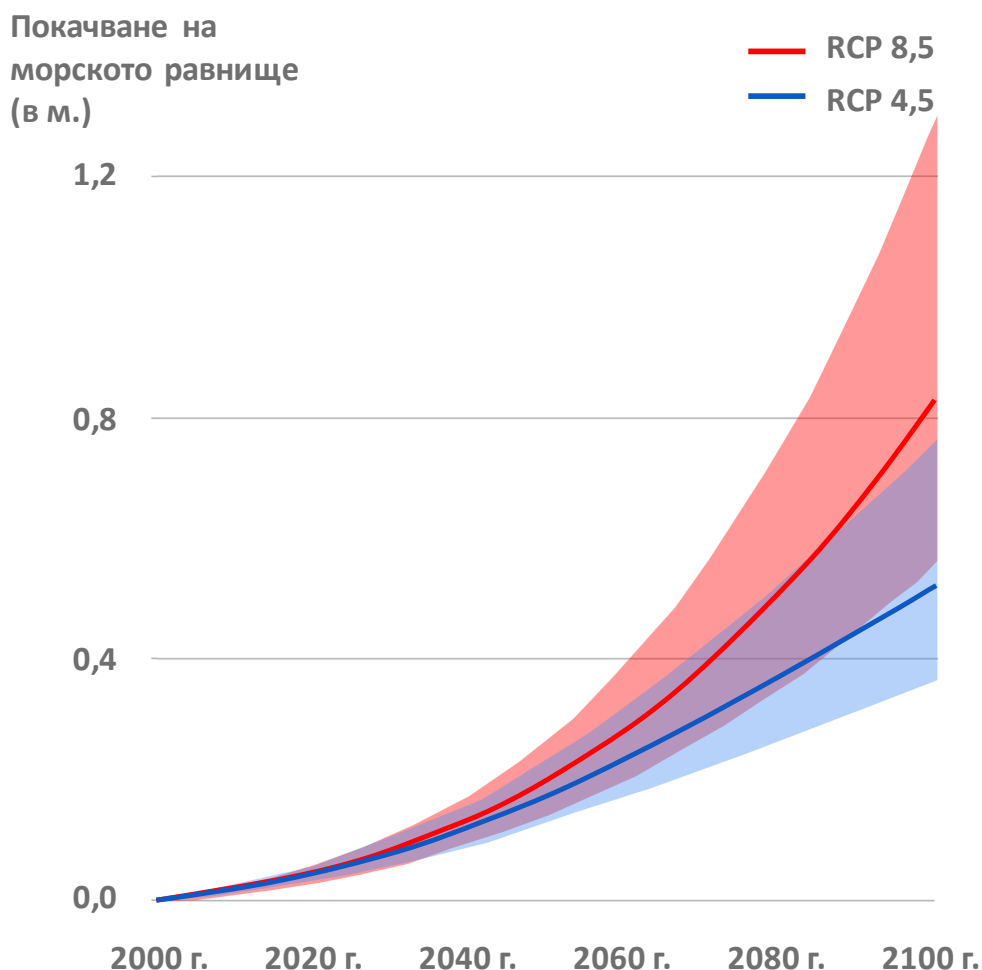
83. Покачването на морското равнище, предизвикано от изменението на климата, увеличава риска от наводнения в крайбрежните зони (вж. **точки 9, 10 и 13**). През първия цикъл на прилагане на Директивата за наводненията посетените държави членки с морско крайбрежие (България, Испания, Италия, Нидерландия, Румъния и Словения) като цяло са определили конкретни ОПЗРН в крайбрежните зони с изключение на Португалия.

84. Основно заключение от семинара за изменението на климата на Работна група F през март 2017 г. е било, че държавите членки са разглеждали изменението на

⁵⁵ Доклад на ЕАОС № 1/2017 „[Изменение на климата – въздействия и уязвимост в Европа, 2016 г.: Доклад въз основа на показатели](#)“, стр. 82.

климата само при определянето на ОПЗРН в крайбрежните зони, но не и във вътрешността. Освен това Сметната палата установи, че до голяма степен не е ясно по какъв начин бъдещите тенденции в покачването на морското равнище са били взети предвид в приложените методологии. България се оказва изключение, предоставяйки диапазони от стойности за покачване на морското равнище, предизвикано от изменението на климата, като се вземат предвид три равнища на вероятност в два сценария.

85. За държавите членки с ключови градове, жители и инфраструктура в крайбрежни райони ще става все по-важно да бъдат запознати с вероятното покачване на морското равнище в световен и местен план. Рискът от евентуално покачване на морското равнище е количествено определен до 2050 г.; евентуалният темп на промяна от 2050 г. до 2100 г., когато то може да се ускори допълнително (вж. **фигура 6**), е засегнат от по-голяма несигурност.

Фигура 6 – Прогнози за покачване на морското равнище за XXI век

Представителните модели на концентрация (RCPs) са криви, описващи концентрацията на парникови газове, използвани от МКИК. Прогнозира се, че в периода 2081—2100 г. RCP 8,5 ще доведе до нарастване на температурата на въздуха на повърхността в сравнение с преиндустриалния период 1850—1900 г., като се очаква увеличението да е в диапазона между 3,2 и 5,4°C (средна стойност 4,3°C). Прогнозата за RCP 4,5 предвижда нарастване на температурата с вероятен диапазон от 1,7 до 3,2°C (средно с 2,4°C).

Източник: ЕСП, адаптирано от Mengel, Levermann и др. PNAS, 2016 г.

По принцип държавите членки са използвали данни за минали периоди, което крие риск да не бъдат отразени повишените климатични рискове

86. В Директивата за наводненията не се изисква картографиране, което да вземе предвид въздействието на изменението на климата върху наводненията. При картографирането на риска от наводнения всички посетени държави членки са приложили сценариите за наводнения, основани на трите вероятности, изисквани от Директивата за наводненията (вж. **точка 40**). Тези вероятности за наводнения са

изразени от гледна точка на „вероятния период за повторно настъпване“ или като процент, отразяващ вероятността за възникване на наводнение през дадена година. Тези общи класификации са били основани на статистически редове за минали периоди, в които са взети предвид само исторически хидрологични и метеорологични модели. Те обаче не отразяват бъдещите метеорологични условия или потенциалните промени в честотата и сериозността на наводненията заради изменението на климата. За да се вземат предвид тези бъдещи условия, са необходими подходящи способности за прогнозиране (вж. **точки 80–82**).

87. По подобен начин Сметната палата установи, че инвестиционните решения често са били ръководени от оценки на риска въз основа на изразеното равнище на защита, например по отношение на „1 на 100“ години. Това би могло да обърка инвестиционните решения поради липса на осведоменост за променящите се рискови профили в резултат на бързо изменящия се климат (вж. **точки 4–13**).

88. Последниците от внезапните наводнения, причинени от периоди на по-интензивни валежи (вж. **точки 4, 8 и 82**) и въздействието на покачването на морското равнище (вж. **каре 13**) може да бъдат подценени, което създава риск инвестициите да бъдат потопени под вода или да станат неподходящи по-рано от очакваното, като по този начин се превърнат в „блокирани активи“.

Каре 13 – Практики, основани на исторически измервания, без корекции за покачването на морското равнище

В Северна Италия измервателните станции във Венеция и Триест са показали повишаване на морското равнище въз основа на данни, събрани през последните 140 години. В Триест е било регистрирано средно повишение от 1,2 мм/годишно, което също показва тенденция към ускоряване през последните 20 години. Информацията за бъдещото покачване на морското равнище обаче не е била отразена в методологията, използвана от органите за определяне на сценариите за наводнения.

В Румъния равнището на Черно море се е покачило от 1860 г. насам: +33 см за 145 години при Сулина, т.е. средно с 2,3 мм/годишно; и +13 см за 70 години, т.е. средно с 1,9 мм годишно при Констанца. По подобен начин максималният дебит на река Дунав се е увеличил: +12 % за 165 години. При разработването на проекти за защита от наводнения не е взето предвид въздействието на изменението на климата върху покачването на морското равнище.

Когато държавите членки са избирали частни застраховки срещу наводнения, покритието е оставало ниско

89. В Стратегията на ЕС за адаптация към изменението на климата се препоръчва ключово действие за „Насърчаване на застрахователни и други финансови продукти за устойчиви инвестиции и бизнес решения“⁵⁶. Коригираните спрямо риска от наводнения премии могат да спомогнат за повишаване на осведомеността относно риска от наводнения сред частните лица и да възпрепятстват заселването на предразположени към наводнения области. Застрахователните плащания по искове за наводнения също така могат да стимулират икономическото възстановяване след бедствие. По данни на застрахователния сектор⁵⁷ през периода 1980—2017 г. около 25 % от загубите от наводнения в Европа са били покрити от застраховка.

90. При мониторинга на изпълнението на тази стратегия в държавите членки Комисията е установила, че застрахователните инструменти все още не са добре интегрирани в националните процеси за вземане на решения относно адаптацията или в по-широките стратегии за управление на свързаните с климата рискове. Целта на Комисията при разработването на стратегията на ЕС е била да се увеличи използването на застраховки срещу природни бедствия. Ако застрахователното покритие остане

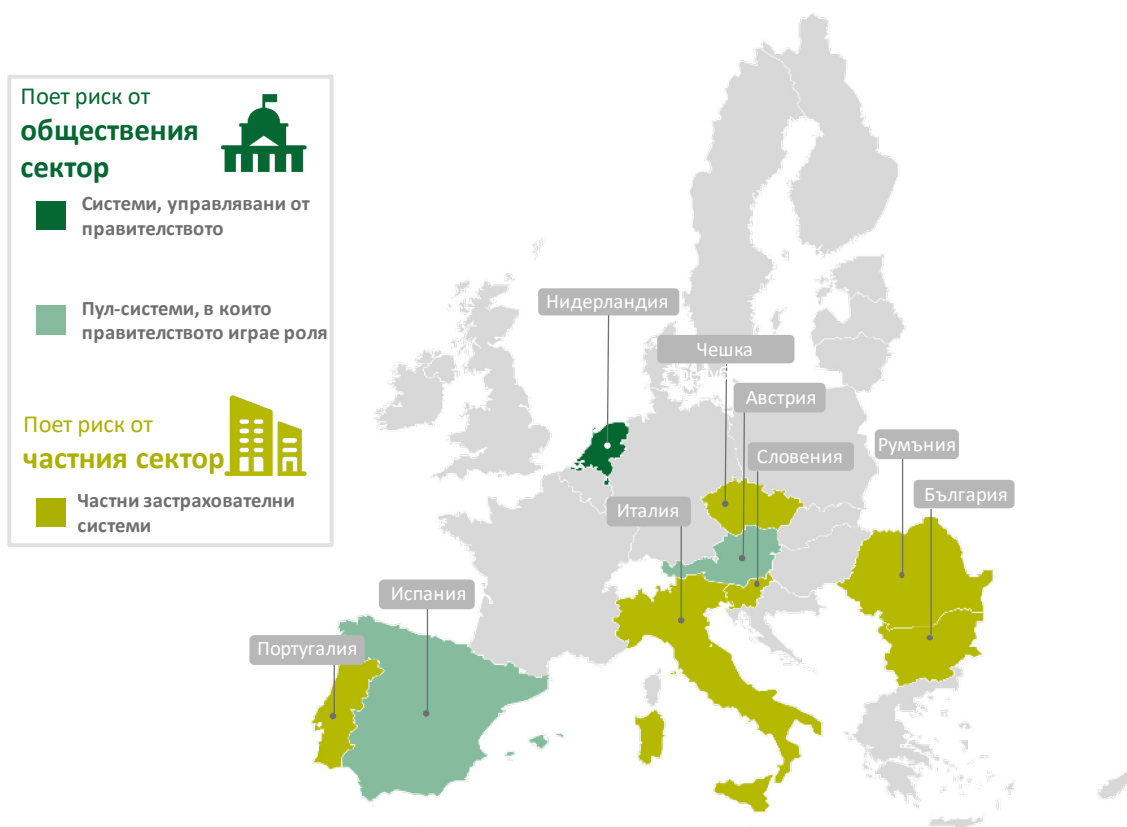
⁵⁶ COM(2013) 216 окончателен от 16 април 2013 г. „[Стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата](#)“, стр. 9.

⁵⁷ [NatCatService \(https://natcatservice.munichre.com\)](https://natcatservice.munichre.com).

ниско, премиите при наводнение остават високи, което на свой ред допълнително намалява търсенето на застраховки⁵⁸.

91. Сметната палата установи ниско застрахователно покритие срещу наводнения. Въпреки наличието на различни застрахователни модели (вж. **фигура 7**), най-широко използвано в посетените държави членки е било предоставянето на незадължителна частна застраховка срещу наводнения. Този модел се използва в България, Италия, Португалия, Словения и Чешката република. Системата в Румъния също е частна и се предполага, че застраховката срещу наводнение е задължителна за жилищата. В България, Италия и Румъния броят на хората, сключили застраховка срещу наводнение, е малък (вж. **каре 14**).

Фигура 7 – Спектър на системите за застраховки срещу наводнения в разгледаните държави членки



Източник: ЕСП.

⁵⁸ ОИСП, „[Flood Management of Flood Risk](#)“ („Управление на риска от наводнения“), 2016 г., стр. 58.

Каре 14 – Застрахователно покритие срещу наводнения

Чешка република: през 2016 г. 54 % домакинства са имали застраховка срещу природни бедствия, която не е била ограничена до наводнения.

България: приблизително 10 % от домакинствата и сградите и 27 % от стопанствата имат застрахователна полица срещу наводнения.

Италия: приблизително 1 % от жилищата имат застрахователна полица срещу наводнения.

Румъния: кметовете следва да налагат глоби в размер до 110 евро на лицата, които не са сключили застраховка срещу наводнения. Въпреки това само 1 от 5 къщи е застрахована срещу наводнения.

92. ОИСП също е стигнала до заключението, че ниските равнища на застрахователно покритие биха могли да поставят правителствата под по-силен натиск за предоставяне на обезщетения за загуби от наводнения, което ще спре ръста на застрахователното покритие⁵⁸. Сметната палата откри пример за тази ситуация в Австрия, където в неотдавнашно проучване⁵⁹ се е стигнало до заключението, че публичната схема за обезщетение „*Katastrophenfonds*“ може да попречи на застрахователния сектор да поеме по-голяма роля при определянето на щетите от екстремни метеорологични явления.

93. В Нидерландия необходимостта от публична намеса се обяснява с много високото равнище на риск⁶⁰ от потенциално сериозни наводнения или нарушения на дигите в крайбрежните зони. Публичната система за защита и предотвратяване всъщност функционира като колективна или публична застрахователна схема срещу наводненията или нарушенията на дигите в крайбрежните зони.

⁵⁹ Европейска комисия, Окончателен доклад относно [Застраховане срещу риска от бедствия, свързани с метеорологичните условия и климата:Списък и анализ на механизмите за подпомагане на предотвратяването на щети в ЕС](#), 2017 г., стр. 109.

⁶⁰ Приблизително 60 % от територията на държавата е разположена в предразположени към наводнения области, в които живеят около 9 млн. души и се произвежда приблизително 70 % от БВП.

94. В Испания системата за покриване на извънредни рискове, включително наводнения, се управлява от публичен орган в сътрудничество с частния сектор. Сметната палата установи някои положителни страни в модела на финансиране на тази система и в степента на нейното покритие на активите (вж. **каре 15**).

Каре 15 – Покритие на извънредните рискове в Испания

В Испания частните дружества събират допълнителна такса за застрахователните договори за извънредни рискове и всеки месец я прехвърлят в публичния орган „Consortio de compensación Seguros“ (CCS), като задържат малка сума като комисиона.

В случай на щети, нанесени от правно определен извънреден риск като наводнение, CCS компенсира притежателя на полицата. Самият публичен орган не издава застрахователни полици. Това допълнително покритие на извънредни рискове трябва да бъде приложено към застрахователните полици, покриващи активите.

Европейската комисия⁵⁹ е изчислила, че застрахователното покритие срещу наводнения на застрахователния пазар в Испания е повече от 75 % за домакинствата и за търговския сектор. CCS също така е основен източник на данни за публичните органи в Испания при оценяването на щети, причинени от наводнения, по-специално при разработването на методология за анализ на разходите и ползите.

Въпреки наличието на някои разпоредби относно земеползването и териториалното устройство за ограничаване на последиците от наводненията, държавите членки е трябвало да положат повече усилия

95. В Директивата за наводненията земеползването и териториалното устройство също са посочени като аспекти, които трябва да бъдат взети предвид в ПУРН. Тези дейности са важни за ограничаване на излагането на хората и активите в райони с риск от наводнения (вж. **точка 16**) и за намаляване на повърхностния отток от области, разположени нагоре по течението.

96. Сметната палата установи, че всички посетени държави членки са въвели някои правила за земеползване, които ограничават или забраняват определени дейности в предразположени към наводнения области. Австрия, Испания и Словения ясно са

интегрирали политиките си за териториално устройство в управлението на риска от наводнения (вж. **каре 16**).

Каре 16 – Случаи на ясна интеграция на териториалното устройство в управлението на риска от наводнения

В Австрия плановете за районите под заплаха показват областите, които са изложени на риск от наводнения, планински потоци, лавини и ерозия. Регулационните планове и плановете за развитие на общините съдържат информация за районите под заплаха, които формират основата за по-нататъшното планиране.

Органите в Испания са посочили приемането на постановление относно териториалното устройство като едно от ключовите постижения на Директивата за наводненията. За повечето видове земеползване са наложени строги ограничения в основния преливник, където има средна вероятност за настъпване на наводнение.

97. В пет посетени държави членки обаче определенията за предразположени към наводнения области често не са били ясни или невинаги е имало пряка връзка с картите на районите под заплаха от наводнения, произтичащи от прилагането на Директивата за наводненията. Например, въпреки че в Румъния са били въведени ограничения в „подлежащите на наводнение области“, това понятие не е било ясно определено и законът не го е обвързвал с картографирането на наводненията. В разпоредбите не са посочени видът или честотата на наводненията, нито е взета предвид дълбочината на водата.

98. ПУРН в България, Португалия, Румъния и Чешката република са включвали все още неприложени мерки за актуализиране на разпоредбите за планиране или за по-добро интегриране на планирането на земеползването в управлението на риска от наводнения, като по този начин са отчетени недостатъците на действащите разпоредби. В Португалия една национална мярка за защита има за цел определяне на областите на наводнения съгласно сценариите за наводнения. Целта на мярката е да постави условия за строителството в райони със средна вероятност за наводнения и да го забрани в районите, където вероятността за наводнения е висока.

99. Всички посетени държави членки разполагат с правни средства за преместване на активи, например чрез отчуждаване (вж. **фигура 8**). Органите в посетените държави членки обаче обясниха, че тези правомощия рядко се прилагат или се упражняват само като крайна мярка. Това е така навсякъде, главно защото изпълнението на условията за преместване на активи и хора е било трудно от правна гледна точка и скъпо.

Фигура 8 – Случай на отчуждаване в Южна Испания

Предходна ситуация



След изпълнението на проекта



□ Райони, в които конструкциите са демонтирани

Източник: ЕСП, въз основа на информация от Министерство на земеделието и рибарството, храните и околната среда на Испания.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

100. Сметната палата установи, че като цяло Директивата за наводненията е имала положително въздействие (вж. **точки 32—45**), по-специално по отношение на координацията между Комисията и държавите членки (вж. **точки 33—37**) и оценката на риска от наводнения (вж. **точки 38—40**). Имало е слабости, но и някои добри практики при разпределянето на средствата (вж. **точки 50—57**), приоритизирането на мерките, свързани с наводненията (вж. **точки 58—60**), и изпълнението на плановете за управление на риска от наводнения (вж. **точки 61—76**). Остават големи бъдещи предизвикателства пред много по-категоричното включване в управлението на риска от наводнения на изменението на климата, застраховането срещу наводнения и териториалното планиране (вж. **точки 77—99**).

101. С Директивата за наводненията е подобрена координацията между Комисията и държавите членки и тя е довела до напредък при оценката на риска от наводнения. Директивата за наводненията се основава на съществуващата работа, включително на дългогодишното сътрудничество между държавите членки. Трансграничното сътрудничество обаче е включвало предимно обмен на информация и не е обхващало международно съвместно планиране за общите речни басейни (вж. **точки 32—45**).

102. Като цяло целите в ПУРН не са били количествено определени или обвързани със срокове. В седем посетени държави членки Сметната палата установи, че в ПУРН са определени твърде общи цели на политиката. Това е затруднило оценката на резултатите и създаването на рамка за отчетност на участващите органи (вж. **точки 47—49**).

Препоръка 1 – Подобряване на отчетността

Комисията, в качеството си на надзорен орган съгласно Директивата за наводненията, при преразглеждането на ПУРН за втория и следващите цикли следва да провери дали държавите членки са определили количествено измерими и обвързани със срокове цели за действията, свързани с наводненията, като по този начин даде възможност за оценка на постигнатия напредък към тяхното постигане в съответствие с Директивата за наводненията. Тя следва да споделя всички примери за добри практики при определянето на цели с всички държави членки.

Целева дата на изпълнение — март 2022 г.

103. Сметната палата установи, че националните източници на финансиране и тези от ЕС са били определени и осигурени само отчасти, а финансирането за трансгранични инвестиции е било ограничено. ПУРН не са програми за финансиране, поради което всяка записана сума не е непременно налична. Тази ситуация увеличава несигурността при финансиране на действията, свързани с наводненията (вж. **точки 50—56**). Финансирането за трансгранични инвестиции е било ограничено (вж. **точка 57**).

Препоръка 2 – Подобряване на определянето на финансовите ресурси в ПУРН, включително за трансгранични действия

За втория цикъл на Директивата за наводненията **Комисията**, в качеството си на надзорен орган съгласно Директивата, следва да оцени и докладва дали държавите членки:

- (a) са определили източници на финансиране, с които да покрият нуждите, произтичащи от ПУРН, и дали е определен срок за изпълнение в съответствие с наличното финансиране;
- (b) са взели предвид трансграничните инвестиции за мерките срещу наводнения на международните речни басейни.

Целева дата на изпълнение — март 2022 г.

104. Процедурите за класиране с цел разпределяне на ресурси за мерки срещу наводнения следва да бъдат по-тясно свързани с приоритетите в ПУРН. В седем от посетените държави членки тези процедури са имали слабости. Например в четири държави членки основно съображение за отдаването на приоритет е била готовността за изпълнение на даден проект, а не потенциалната му ефективност (вж. **точки 58—60**).

105. За управлението на риска от наводнения са необходими качествени данни за метеорологичните условия, топографията, хидрологията и човешката дейност. Сметната палата установи, че посетените държави членки са били запознати с ползите от инвестициите в технологии и данни за изготвяне на модели, подпомагащи управлението на риска от наводнения. Във всички посетени държави членки ЕСП също така установи, че моделирането е подпомогнало изпълнението на проекти, свързани с наводненията (вж. **точки 63—67**).

106. Повечето посетени държави членки са използвали анализ на разходите и ползите при разработването или подбора на проекти. Сметната палата попадна на случаи, в които бяха установени слабости (вж. **точка 68**).

Препоръка 3 – Подобряване на процедурите за отдаване на приоритет и постигане на икономическа ефективност

При поискване на средства от ЕС **Комисията**, в качеството си на надзорен орган съгласно Директивата за наводненията и при режим на споделено управление, следва да съфинансира само мерки срещу наводнения, на които е даден приоритет в съответствие с бъдещите ПУРН. Приоритизирането от страна на държавите членки следва да се основава на обективни и подходящи критерии, включително:

- качествен анализ на разходите и ползите с цел постигане на най-добра икономическа ефективност на инвестициите и
- когато е целесъобразно, критерий, с който се взема предвид трансграничното въздействие на проектите.

Целева дата на изпълнение — март 2022 г.

107. Като цяло координирането на прилагането на Директивата за наводненията и Рамковата директива за водите е довело до полезно взаимодействие. В някои ПУРН има признаци за усилия за запазване на съответствието с Рамковата директива за водите. В България и Румъния обаче Сметната палата посети проекти, които не бяха в съответствие с Рамковата директива за водите (вж. [точки 69 и 70](#)).

Препоръка 4 – Постигане на съответствие с Рамковата директива за водите от държавите членки

Комисията, в качеството си на надзорен орган съгласно Директивата за наводненията и Рамковата директива за водите, следва да налага съответствието на новата инфраструктура срещу наводнения, предложена в ПУРН от държавите членки, с изискванията на Рамковата директива за водите.

Целева дата на изпълнение — януари 2019 г.

108. Проектите за екологосъобразна инфраструктура имат многобройни ползи. Те предоставят икономически ефективен начин за намаляване на риска от наводнения и Комисията е предприела действия за насърчаване на екологосъобразни решения

(вж. **точка 71**). Те може да се използват ефективно и в комбинация със сива инфраструктура (вж. **точка 72** и **каре 12**) като допълващи мерки.

109. Понякога обаче практическото прилагане на екологосъобразни решения може да бъде трудно. В шест посетени държави членки ПУРН не са били насочени към екологосъобразна инфраструктура. Освен липсата на подкрепа от заинтересованите страни в някои случаи, Сметната палата попадна на практически пречки за създаването на екологосъобразна инфраструктура, като например липсата на подходяща методология и поземлен регистър или наличие на земя (вж. **точки 72–76**).

Препоръка 5 – Извършване на проверка дали държавите членки са анализирали изпълняемостта на прилагането на екологични мерки в комбинация със сива инфраструктура, когато е целесъобразно

Комисията, в качеството си на надзорен орган съгласно Директивата за наводненията и Рамковата директива за водите, следва да проверява дали когато е поискано съфинансиране от ЕС, държавите членки са анализирали осъществимостта на прилагането на значителни екологични мерки – самостоятелно или в комбинация със сива инфраструктура.

Целева дата на изпълнение — януари 2019 г.

110. Посетените държави членки не са успели да вземат под внимание въздействието на изменението на климата върху мащаба, честотата и местоположението на наводненията. Някои тенденции, като например тази за внезапни наводнения, са отчетени, но все още не са взети под внимание в моделите за наводненията (вж. **точки 81 и 82**).

111. Покачването на морското равнище, предизвикано от изменението на климата, увеличава риска от наводнения в крайбрежните зони. Повечето държави членки са вземали предвид изменението на климата само при определянето на ОПЗРН в крайбрежните зони. Сметната палата обаче установи, че до голяма степен не е ясно по какъв начин бъдещите тенденции в покачването на морското равнище са били взети предвид в приложените методологии. За повечето държави членки, по-специално за

тези с ключови градове, жители и инфраструктура в крайбрежни райони, ще става все по-важно да бъдат запознати и да планират вероятното покачване на морското равнище (вж. точки 83–85).

112. По принцип държавите членки са използвали данни за минали периоди, което крие риск да не бъдат отразени по-големите и променящи се рискове, произтичащи от изменението на климата. При картографирането вероятността за наводнения е изразена от гледна точка на „вероятния период за повторно настъпване“ или като процент, отразяващ вероятността за възникване на наводнение през дадена година. Тези стойности, основани на данни за минали периоди, не отразяват бъдещите метеорологични условия или потенциалните промени в честотата и сериозността на наводненията. Инвестиционните решения често са били засегнати от същата тенденция. Последниците от внезапните наводнения и въздействието на покачването на морското равнище може да бъдат подценени, което създава риск инвестициите да се окажат неподходящи в по-кратки срокове и да се превърнат в „блокирани активи“ (вж. точки 86–88).

Препоръка 6 – По-пълно интегриране на последиците от изменението на климата в управлението на риска от наводнения

А – Комисията, в качеството си на надзорен орган съгласно Директивата за наводненията, следва да проверява дали ПУРН съдържат мерки за подобряване на познанията и моделиране на въздействието на изменението на климата върху наводненията.

Целева дата на изпълнение – юли 2019 г.

Б – При преразглеждането на необходимите документи за втория цикъл на Директивата за наводненията **Комисията**, в качеството си на надзорен орган съгласно Директивата за наводненията, следва да провери дали държавите членки:

- а) изчисляват и моделират въздействието на изменението на климата върху наводненията чрез проучвания и научни изследвания;
- б) разработват подходящи инструменти за по-добро анализиране и прогнозиране:
 - на наводнения от дъждове, включително внезапни наводнения;
 - на наводнения в крайбрежни зони заради покачване на морското равнище;

в) когато въздействието на изменението на климата не е количествено определено, планират гъвкави мерки за коригиране на равнището на защита, ако е необходимо.

Целева дата на изпълнение — март 2019 г. (предварителна оценка на риска от наводнения) и март 2022 г. (ПУРН).

113. В контекста на нарастващия риск, свързан с климата (вж. **точки 4—13**), застраховането е инструмент за управление на риска от наводнения (вж. **точка 16**). Въпреки наличието на различни застрахователни модели, най-широко използвано в посетените държави членки е било предоставянето на незадължителна частна застраховка срещу наводнения. Когато държавите членки са избирали частни застраховки срещу наводнения, покритието е оставало ниско, което означава, че пазарът е продължил да бъде неефективен. Сметната палата установи, че сътрудничеството между публичния и частния сектор във връзка със застраховането срещу наводнения е увеличило покритието на активите (вж. **точки 89—94**).

Препоръка 7 – Повишаване на обществената осведоменост за ползите от застраховането срещу наводнения и стремеж към увеличаване на покритието

В своя преглед на ПУРН за втория цикъл **Комисията** следва да провери дали държавите членки са планирали действия за:

- а) повишаване на обществената осведоменост за ползите от застрахователното покритие срещу рискове от наводнения; и
- б) увеличаване на покритието, например чрез сътрудничество между публичния и частния сектор във връзка със застраховането срещу наводнения.

Целева дата на изпълнение — март 2022 г.

114. Въпреки наличието на някои разпоредби относно земеползването и териториалното устройство за ограничаване на последиците от наводненията, държавите членки е трябвало да положат повече усилия. Във всички посетени държави членки са приложени някои правила за земеползване, които ограничават или забраняват определени дейности в предразположени към наводнения области. Сметната палата установи случаи, в които държавите членки ясно са включили

политиката си за териториално устройство в управлението на риска от наводнения (вж. **точки 95 и 96**).

115. Някои национални разпоредби относно земеползването и териториалното устройство обаче не са били достатъчно конкретни и пълни, за да се вземе предвид по подходящ начин рискът от наводнения. Някои ПУРН са включвали мерки за актуализиране на разпоредбите за планиране или за по-добро интегриране на планирането на земеползването в управлението на риска от наводнения, като по този начин са отчетени слабостите на действащите разпоредби, но тези мерки все още не са приложени. Дори ако са съществували правни средства за преместване на активи, като например отчуждаване, тези правомощия рядко са прилагани или са използвани като крайна мярка (вж. **точки 97—99**).

Препоръка 8 – Оценка на съответствието на ПУРН с правилата за планиране на земеползването

Комисията, в качеството си на надзорен орган съгласно Директивата за наводненията, следва:

- а) да провери дали държавите членки са използвали своите ПУРН, за да преценят до каква степен правилата за планиране на земеползването в държавите членки са разработени по подходящ начин и ефективно приложени в областите, застрашени от наводнение; и
- б) да разпространява добри практики и насоки в държавите членки.

Целева дата на изпълнение — март 2020 г.

Настоящият Специален доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Nikolaos MILIONIS — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 19 септември 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I**РАЗЛИЧНИ ВИДОВЕ ПРОЕКТИ, СВЪРЗАНИ С НАВОДНЕНИЯТА**

Разширена заливна равнина, използвана и като пасище за кравеферма за биологично мляко (Нидерландия)



Речна дига с подвижни стени, позволяващи контролираното наводняване на един речен бряг с цел да се защити отсрещния гъсто населен бряг (Словения)



Пресъхнал резервоар, използван за временно съхранение на вода с цел намаляване на риска от наводняване на градовете надолу по течението. 110 хектара от резервоара се използват и за земеделие (Италия)



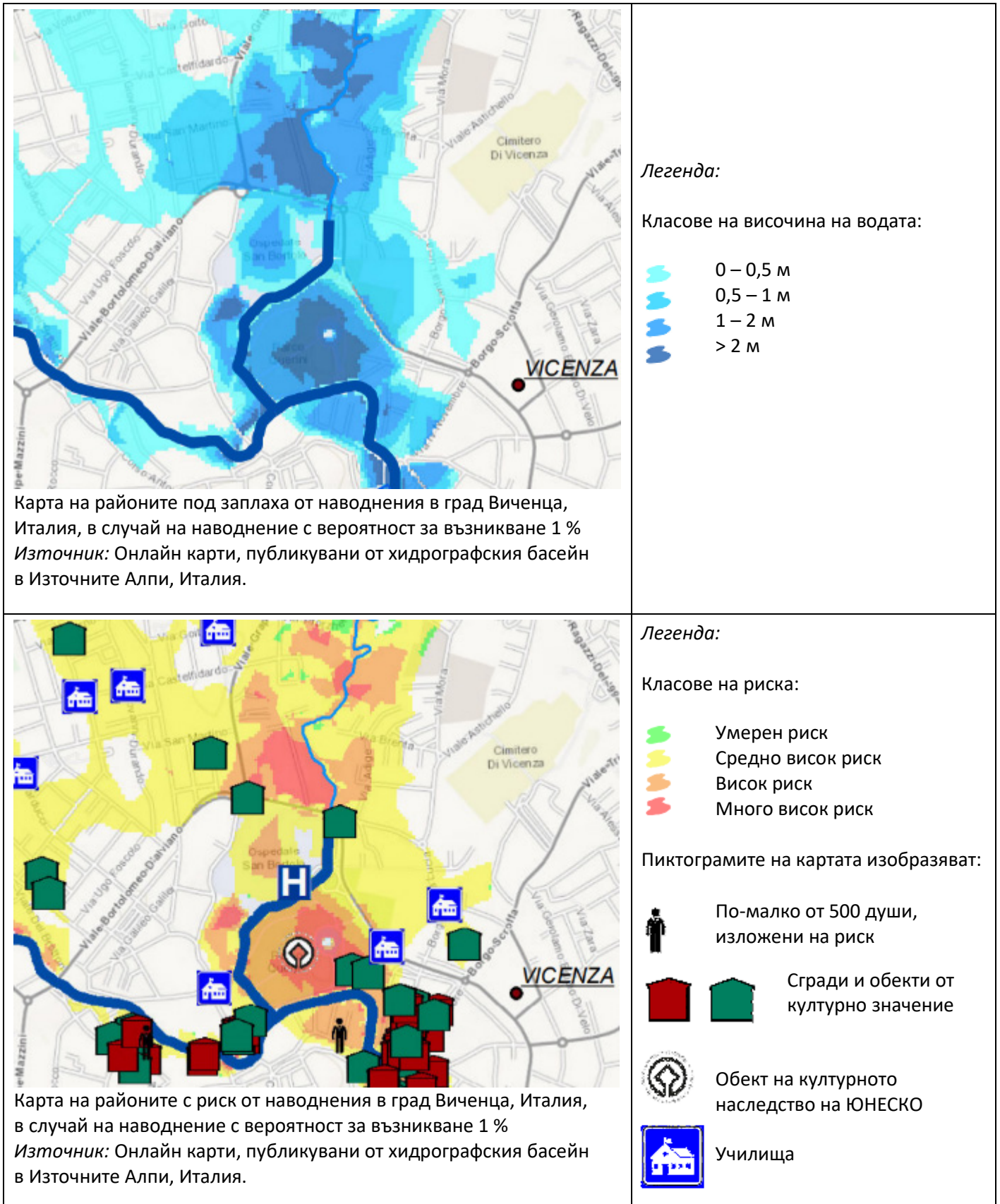
Крайбрежен насип за предотвратяване на наводнения на жилищен район. Височината на насипа може да бъде увеличена в бъдеще, ако заплахата от наводнение се повиши (България)



Издигната стена с дължина 200 м на мястото на вливане на две реки, където в миналото са възниквали наводнения (Испания)

Мрежи за метеорологичен мониторинг събират данни, използвани при моделирането и оценката на риска, което допринася за основано на данни създаване на политики (Португалия)



ПРИЛОЖЕНИЕ II**ПРИМЕР ЗА КАРТИ НА РАЙОНИТЕ ПОД ЗАПЛАХА ОТ НАВОДНЕНИЯ И НА РАЙОНИТЕ С РИСК ОТ
НАВОДНЕНИЯ**

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ДИРЕКТИВА ЗА НАВОДНЕНИЯТА: ВЪПРЕКИ НАПРЕДЪКА ПРИ ОЦЕНКАТА НА РИСКОВЕТЕ Е НЕОБХОДИМО ДА СЕ ПОДОБРЯТ ПЛАНИРАНЕТО И ПРИЛАГАНЕТО“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

V. Държавите членки са отговорни за определянето и осигуряването на източниците на финансиране. Съществуват възможности за подкрепа от ЕС за свързани проекти, включително трансгранични проекти (по линия на Европейското териториално сътрудничество (Interreg)) са финансирани различни инвестиции за предотвратяване на наводнения, както и за подготвеност и способност за реагиране при наводнения), но предвид ограничения бюджет на ЕС държавите членки също изпълняват важна роля. Дейностите, свързани с макрорегионални стратегии¹, като например стратегията на ЕС за региона на река Дунав (EUSDR), спомагат за формиране на дейностите на национално равнище чрез възприемане на транснационален подход, например в случая с националните програми срещу природните бедствия в няколко държави.

VI. За периода 2021—2027 г. Комисията предложи управляващите органи за програмите по политиката на сближаване да трябва да *„гарантират, че подобрите операции представляват най-доброто съотношение между размера на подпомагането, изпълняваните дейности и постигането на поставените цели“*. Извършването на анализ на разходите и ползите може да бъде ефективен инструмент за изпълнението на това изискване.

Комисията ще продължи да насърчава и подкрепя използването на установената методология за анализ на разходите и ползите.

Анализът на разходите и ползите е изискване през програмния период 2014—2020 г. за инвестиции, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) или Кохезионния фонд, които представляват големи проекти по смисъла на член 100 от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР)². Освен това през декември 2014 г. Комисията издаде ръководство за анализ на разходите и ползите за програмния период 2014—2020 г. като инструмент за икономическа оценка за политиката на сближаване през периода 2014—2020 г.

Въпреки че в Директивата за наводненията (член 7) се посочват териториалното устройство, земеползването, естествените заливни равнини за задържане на води и контролираното наводняване на определени райони, като всички имат отношение към насърчаването на екологосъобразна инфраструктура вместо изкуствена („сива“) инфраструктура, съгласно правните разпоредби, уреждащи европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове), Директивата за наводненията и Рамковата директива за водите (РДВ), използването на екологосъобразна инфраструктура не е задължително.

¹ „Макрорегионалната стратегия“ представлява интегрирана рамка, одобрена от Европейския съвет, която може да бъде подкрепена, наред с другото, от европейските структурни и инвестиционни фондове, с цел да се преодолеят общите предизвикателства, пред които е изправен определен географски район, и засяга държави членки и трети държави, разположени в същия географски район, които по този начин се ползват от засилено сътрудничество, допринасящо за постигането на икономическо, социално и териториално сближаване; вж http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

² Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.

VIII.

Първо тире: Комисията се позовава на отговора си на препоръка 1.

Второ тире: Комисията се позовава на отговора си на препоръка 2.

Трето тире: Комисията се позовава на отговора си на препоръка 3.

Четвърто тире: Комисията се позовава на отговора си на препоръки 4 и 5.

Пето тире: Комисията се позовава на отговора си на препоръки 6 и 7.

Шесто тире: Комисията се позовава на отговора си на препоръка 8.

ВЪВЕДЕНИЕ

17. Инициативата RescEU, ръководена от Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ЕЧНО), би могла да изпълнява роля също по отношение на приноса на ЕС за предотвратяване или смекчаване на отрицателните въздействия от наводненията³.

21. За да се гарантира ефикасно и ефективно използване на ЕСИ фондовете, в началото на програмния период държавите членки изготвиха споразумение за партньорство, в което се определят тяхната стратегия, приоритети и условия за изпълнение на фондовете, включително взаимно допълване и съгласуваност с други фондове на ЕС и национални/регионални инструменти за подпомагане.

22. Данните на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд се докладват общо за всички рискове.

24. За да се подобри събирането на информация, Комисията предложи по-подробна разбивка за следващата многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г., включително данни за разпределените средства от ЕФРР и Кохезионния фонд за *„Мерки за адаптиране към изменението на климата и превенция и управление на рискове, свързани с климата: наводнения (включително повишаване на осведомеността, системи и инфраструктури за гражданска защита и управление на бедствия)“*, както и показател за резултати относно *„Жители, които се ползват от мерки за защита от наводнения“*.

Чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) се подпомага управлението на риска в селското стопанство и горското стопанство, като това може да включва предотвратяване на наводнения, възстановяване на потенциал в селското стопанство и горското стопанство, унищожен от наводнения, както и въвеждане на инструменти за управление на риска (например застраховки и взаимни фондове). Общо публични разходи: около 4,8 милиарда евро, от които до момента са изразходвани около 0,7 милиарда евро. Други мерки по програми за развитие на селските райони може да имат непряко въздействие за предотвратяване на наводнения и намаляване на щетите, причинени от наводнения.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Каре 6 — Програмите за финансиране на ЕС: важен източник на финансиране за ПУРН

³ Моля, вж. Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Комитета на регионите. Укрепване на системата на ЕС за управление на бедствия: RescEU. Солидарност и отговорност (23.11.2017 COM(2017) 773 final) (https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/eu_disaster_management_rescue.pdf) и предложението за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза // COM(2017) 772 final // 2017/0309 (COD) (https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/decision_rev1313_772final.pdf) Моля, вж. следната страница: https://ec.europa.eu/echo/news/resceu_en

Комисията припомня, че програмите по ЕСИ фондовете и ПУРН обхващат различни периоди от време.

Трета алинея: В по-общ план по приоритетна ос 5 на оперативната програма за голяма инфраструктура в Румъния за периода 2014—2020 г. са разпределени 479 милиона евро за адаптиране към изменението на климата, превенция и управление на рискове, свързани с климата, включително за проекти за управление на риска от наводнения.

55. Споразумението за партньорство на Испания във връзка с ЕСИ фондовете засяга основната компетентност на автономните области по отношение на превенцията и управлението на рискове. Когато при SWOT⁴ анализа превенцията и управлението на рискове бяха определени като специфична слабост, този въпрос беше включен като приоритет за финансиране в съответните оперативни програми (ОП). В настоящия период мерки за превенция и управление на рискове, включително мерки срещу наводненията, се предвиждат по четири регионални ОП в Испания. Това са ОП за Галисия, Баската автономна област, Андалусия и Канарските острови.

56. Румъния възнамерява да използва 35 % от общата стойност на разпределените средства за приоритетната ос на програмата относно „Насърчаване на адаптирането към изменението на климата, превенция и управление на рискове” (вж. отговора на Комисията на каре 6) за проект за възстановяване на ерозията в крайбрежните зони, който е насочен към риска от ерозия, изпълнява се в полза на местните области и допринася за „Натура 2000“.

57. Освен обмена на информация (който е една от дейностите, съфинансирани от трансграничните проекти) по линия на Европейското териториално сътрудничество (Interreg) са финансирани различни други инвестиции за предотвратяване на наводнения, както и за подготовка и способност за реагиране при наводнения.

Въпреки факта, че проектите за сътрудничество като такива разполагат с ограничен бюджет от страна на ЕС, тяхното цялостно въздействие е много по-широко, тъй като могат да стимулират по-големи инвестиции на национално равнище чрез координация на международно (трансгранично) равнище.

60. По отношение на ЕСИ фондовете националните органи са отговорни за установяването на критерии за подбора на операции, отправянето на покани за представяне на предложения, оценката и подбора на проекти за финансиране.

64. За топографските данни и данните за земеползването в Румъния ще бъде полезен проектът за кадастър, предвиден от регионалната оперативна програма (265 милиона евро).

68. Използването на анализ на разходите и ползите е изискване през програмния период 2014—2020 г. за инвестиции, финансирани от ЕФРР или Кохезионния фонд, които представляват големи проекти по смисъла на член 100 от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР)⁵. Това е определено в член 101 от РОР, в който е посочена информацията, необходима за одобряването на големи проекти. Съгласно буква д) за всеки голям проект се изисква анализ на разходите и ползите, включително икономически и финансов анализ и оценка на риска. Освен това в приложение II към Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/207 на Комисията от 20 януари 2015 г. са определени подробностите относно изискванията за

⁴ Силни страни (Strengths), слаби страни (Weaknesses), възможности (Opportunities) и заплахи (Threats).

⁵ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.

информацията, свързана с финансовия анализ, икономическия анализ, оценката на риска и анализа на чувствителността, която трябва да бъде представена във формуляра за кандидатстване за голям проект. Освен това през декември 2014 г. Комисията издаде ръководство за анализ на разходите и ползите за програмния период 2014—2020 г. като инструмент за икономическа оценка за политиката на сближаване през периода 2014—2020 г. То представлява актуализирана версия на предходното ръководство, което беше издадено за програмния период 2007—2013 г.

70. Комисията взема под внимание констатациите на Европейската сметна палата и ще оцени въпроса допълнително в съответствие със съобщението на Комисията *„Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“* от 19 януари 2017 г.

73. В Чешката република екологосъобразната инфраструктура е подпомагана не само като мярка срещу наводнения. Много проекти са подпомагани като дейност за опазване на природата, като това допринася непряко за целите на ПУРН.

74. По отношение на България Комисията счита, че целите на Националната стратегия за опазване на биологичното разнообразие за периода до 2020 г. са в съответствие със стратегията на ЕС за екологосъобразна инфраструктура. България има за цел да интегрира своята национална екологична мрежа в европейската и световната екологична мрежа и да определи трансгранични защитени територии, зони и коридори. Първите трансгранични защитени влажни зони съгласно Рамсарската конвенция бяха оповестени през 2013 г. и подлежат на споделено управление между България и Румъния: Silver—Iezerul Calarasi, островен комплекс Белене—Сухая и остров Ибиша—Бистрец. България е също така част от европейската инициатива „Зелен пояс“.

75. Що се отнася до Румъния, проектът за кадастър, посочен в точка 64, ще бъде изпълнен през настоящия програмен период.

Що се отнася до България, изпълнени са редица дейности⁶, включително оценка на състоянието на крайречните местообитания и отражението на измененията на речните корита върху биологичното разнообразие по долното течение на реките. В Националния план за опазване на най-значимите влажни зони в България за периода 2013—2022 г. са заложили приоритети за опазване, поддръжка и възстановяване, както и хоризонтални мерки за опазването и разумното ползване на влажните зони⁷. Въпреки това при въвеждането на екологосъобразна инфраструктура България все още е изправена пред редица предизвикателства.

76. С правната рамка за ЕЗФРСР на държавите членки се предоставя набор от незадължителни инструменти, които могат да бъдат използвани за стимулиране на управлението на риска в селското стопанство и горското стопанство.

Въпреки че Комисията насърчава прилагането на екологосъобразна инфраструктура, държавите членки са тези, които вземат решения въз основа на тяхната оценка на

⁶ Тези дейности са свързани с различни мерки съгласно Националния план за опазване на биологичното разнообразие за периода 2005—2010 г.

⁷ В плана са включени мерки за възстановяване на пространствената и функционалната свързаност на местообитанията във влажните зони в съответствие с концепцията за екологосъобразна инфраструктура. В ход са редица местни инициативи за възстановяване, които в много случаи се провеждат с участието на партньорства между НПО, заинтересованите страни на местно равнище и органи за управление на защитените територии.

необходимостта от приемане на мерки срещу наводненията, включително за екологосъобразна инфраструктура.

Определението за екологосъобразна инфраструктура обаче следва да се разработи на равнището на държавите членки в рамките на (незадължителна) стратегия за екологосъобразна инфраструктура, която повечето от държавите членки все още не са изготвили.

Както се посочва в отговора на точка 24, други мерки по програми за развитие на селските райони могат да имат непряко въздействие за предотвратяване на наводнения (операции, целящи намаляване на емисиите на парникови газове и амоняк) и намаляване на щетите, причинени от наводнения (например поддържане на растителност в почвата с цел предотвратяване на ерозия).

77. Борбата срещу изменението на климата е един от главните приоритети на политиката на Комисията. В контекста на стратегията за енергиен съюз освен Директивата за наводненията Комисията въведе всеобхватен пакет от законодателни и други инструменти за смекчаване на изменението на климата (намаляване на емисиите на парникови газове) и адаптиране (към последиците от изменението на климата).

87. Инвестиционните решения и приоритизирането на финансирането са национална или регионална компетентност според равнището на планиране. Освен това когато са посочени частни инвестиции, това е решение, взето въз основа на наличието на частни средства.

90. С правната рамка за ЕЗФРСР на държавите членки се предоставя набор от незадължителни инструменти, които могат да бъдат използвани за стимулиране на управлението на риска в селското стопанство и горското стопанство.

Целта на неотдавнашното изменение на Регламент (ЕС) № 1305/2013 (Регламентът относно развитието на селските райони) беше да се преодолеят някои от проблемите, които възпрепятстваха прилагането на инструменти за управление на риска от страна на държавите членки. Държавите членки вече могат да предоставят, наред с другото, подпомагане за застрахователни договори, покриващи производствени загуби, които надвишават 20 % от средното годишно производство. Договорите могат да покриват загуби, които се дължат и на наводнения. Използването на тези инструменти зависи от въвеждането им от страна на държавите членки в техните съответни програми за развитие на селските райони.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Препоръка 1 — Подобряване на отчетността

Комисията приема тази препоръка.

В приложението към Директивата за наводненията се предвижда във вторите ПУРН да се извърши „...оценка на напредъка по изпълнението на целите съгласно член 7, параграф 2); ...“ и като част от своята оценка на първите ПУРН на държавите членки Комисията вече проверява дали държавите членки са определили количествено измерими и обвързани със срокове цели, като констатациите ще бъдат споделени с държавите членки (и евентуално с обществеността) с цел разпространение на добри практики.

Действително всяка държава членка следва да установи методология във връзка с това. В Директивата обаче не се посочва как държавите членки да извършват оценка на напредъка към постигане на целите, нито се предлага ясен показател, наложен с правния инструмент, който би могло да служи като базов или ориентировъчен показател за сравняване на напредъка.

В съответствие с член 16 от Директивата за наводненията Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета редовни доклади за изпълнението на Директивата. Първите от тези доклади ще бъдат публикувани до декември 2018 г., а след това на всеки шест години. Поради това Комисията счита, че препоръката ще бъде изпълнена изцяло до декември 2024 г.

103. Съществуват възможности за подкрепа от ЕС за свързани проекти, включително трансгранични проекти (вж. отговора на точка 57), но предвид ограничения бюджет на ЕС държавите членки също изпълняват важна роля. Що се отнася до финансирането на трансгранични инвестиции, въпреки факта, че проектите за сътрудничество като такива разполагат с ограничен бюджет от страна на ЕС, тяхното цялостно въздействие е много по-широко, тъй като могат да стимулират по-големи инвестиции на национално равнище чрез координация на международно (транснационално) равнище. Дейностите, свързани с макрорегионални стратегии⁸, като например стратегията на ЕС за региона на река Дунав (EUSDR), спомагат за формиране на дейностите на национално равнище чрез възприемане на транснационален подход, например в случая с националните програми срещу природните бедствия в няколко държави. Няколко макрорегионални проекта бяха изпълнени или разработени в областта на управлението на водите и екологичните рискове, по-специално свързаните с наводненията, които се задълбочават поради изменението на климата.

Препоръка 2 — Подобряване на определянето на финансовите ресурси в ПУРН, включително за трансгранични действия

Комисията приема отчасти тази препоръка.

В оценката си на първите ПУРН на държавите членки Комисията вече проверява дали държавите членки са: 1) определили източниците на финансиране, 2) установили срокове и 3) разглежда степента, в която се осъществява трансгранично сътрудничество (включително по съвместни мерки). Комисията ще оповести публично констатациите си до декември 2018 г. Проверката дали определените от държавите членки източниците на финансиране в ПУРН съответстват на наличните средства (които могат да бъдат или да не бъдат от вида на съфинансирането от ЕС) обаче не е в обхвата на правомощията на Комисията, тъй като това би предполагало наличие на достъп и проверяване на бюджетните разпоредби на държавите членки, и то на равнище индивидуални проекти.

В съответствие с член 16 от Директивата за наводненията Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета редовни доклади за изпълнението на Директивата. Първите от тези доклади ще бъдат публикувани до декември 2018 г., а след това на всеки шест години. Поради това Комисията счита, че препоръката ще бъде изпълнена до декември 2024 г.

104. Това в въпрос от национална компетентност, планиране и избори.

Препоръка 3 — Подобряване на процедурите за отдаване на приоритет и постигане на икономическа ефективност

⁸ „Макрорегионалната стратегия“ представлява интегрирана рамка, одобрена от Европейския съвет, която може да бъде подкрепена, наред с другото, от европейските структурни и инвестиционни фондове, с цел да се преодолеят общите предизвикателства, пред които е изправен определен географски район, и засяга държави членки и трети държави, разположени в същия географски район, които по този начин се ползват от засилено сътрудничество, допринасящо за постигането на икономическо, социално и териториално сближаване; вж. http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

Комисията не приема тази препоръка.

Комисията възприема позиция само по отношение на първата част на препоръката (да съфинансира само мерки срещу наводненията, на които е даден приоритет в съответствие с бъдещите ПУРН), тъй като се разбира, че второто изречение (приоритизирането от страна на държавите членки) е препоръка, която да бъде изпълнена от държавите членки.

В оценката си на първите ПУРН на държавите членки Комисията вече проверява дали и как държавите членки са приоритизирали мерките и ще оповести публично констатациите си до декември 2018 г. Отбелязва се обаче, че в приложението към Директивата се изисква единствено „описание на приоритетите“ и „кратко представяне на мерките и техния приоритет“, което означава, че изискването за одобряване или неодобряване на методологиите за приоритизиране на държавите членки въз основа на специфични критерии не присъства в правния текст.

Що се отнася до ЕСИ фондовете, в правните разпоредби, които ги уреждат, не се предвижда такава роля на Комисията при споделено управление по отношение на установяването на критерии за подбора на операции, отправянето на покани за представяне на предложения, оценката и подбора на проекти за финансиране. Държавите членки отговарят за организирането на този процес. Това не е променено в предложението на Комисията за периода 2021—2027 г.

Като предпоставка за финансиране (т.нар. благоприятстващи условия) за подкрепа по линия на ЕФРР/Кохезионния фонд Комисията обаче предложи за периода 2021—2027 г. инвестициите за превенция и управление на рискове да бъдат в съответствие с национален или регионален план за управление на риска от бедствия. Това е сходен подход на този от периода 2014—2020 г., но е засилен и предполага всички рискове да бъдат засегнати по интегриран начин.

По отношение на анализа на разходите и ползите Комисията отбелязва, че тази препоръка е отправена към държавите членки и я подкрепя. За периода 2021—2027 г. Комисията предложи управляващите органи за програмите по политиката на сближаване да трябва да „гарантират, че избраните операции представляват най-доброто съотношение между размера на подпомагането, изпълняваните дейности и постигането на поставените цели“. Извършването на анализ на разходите и ползите може да бъде ефективен инструмент за изпълнението на горепосоченото изискване.

Комисията ще продължи да насърчава и подкрепя използването на установената методология за анализ на разходите и ползите.

Първо тире: Въпреки че в Директивата за наводненията се посочва, че „Плановите за управление на риска от наводнения вземат предвид съответните аспекти, **като** разходи и ползи...“ [член 7, параграф 3, добавен акцент], може да се твърди, че разходите и ползите са посочени като пример за аспекти, които да бъдат взети под внимание, и че вземането предвид на разходите и ползите не е равнозначно на анализ на разходите и ползите. Освен това се припомня, че в приложението към Директивата анализът на разходите и ползите, използван за оценка на мерките с транснационално въздействие, следва да бъде елемент на плана за управление на риска от наводнения, **когато е налично** [добавен акцент].

Второ тире: В Директивата за наводненията (член 7, параграф 4) вече съществува съответен критерий, който да бъде използван от държавите членки: „От съображения за солидарност плановите за управление на риска от наводнения, разработени от дадена държава членка, не включват мерки, които по своя мащаб и влияние значително увеличават риска от наводнения в посока по течението или срещу течението за други държави в същия речен

басейн или подбасейн, освен ако тези мерки не са съгласувани и съответните държави членки не са намерили общо решение в рамките на член 8.“

Препоръка 4 — Постигане на спазване на Рамковата директива за водите от страна на държавите членки

Комисията приема тази препоръка.

В оценката си на първите ПУРН на държавите членки Комисията вече проверява дали държавите членки са въвели разпоредби и координират действията си съгласно Директивата за наводненията и Рамковата директива за водите (РДВ) и дали се спазват екологичните цели на РДВ, като Комисията ще оповести публично констатациите си до декември 2018 г.

Освен това Комисията настоява за правилното прилагане на член 4, параграф 7 от РДВ по отношение на нови модификации (включително инфраструктура срещу наводнения) на водни обекти. По-специално по отношение на подкрепата за държавите членки през януари 2018 г. на уебсайта Комуникационен и информационен ресурсен център за администрации, предприятия и граждани (CIRCABC)⁹ бяха публикувани насоки за общата стратегия за изпълнение (ОСИ) във връзка с прилагането на член 4, параграф 7 от РДВ.

Също така Комисията ще проучи установени или сведени до нейното знание случаи, които застрашават постигането на целта на РДВ, в съответствие със съобщението на Комисията от 2017 г. „*Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане*“.

Комисията счита, че това е непрекъснато действие в ролята ѝ на пазител на правото на ЕС.

Препоръка 5 — Систематична проверка на осъществимостта на прилагането на екологични мерки в комбинация със сива инфраструктура, когато е целесъобразно

Комисията приема отчасти тази препоръка.

В съответствие с член 7 от Директивата за наводненията в оценката си на първите ПУРН на държавите членки Комисията вече проверява дали държавите членки са приложили мерки за естествено водозадържане (конкретен вид екологосъобразна инфраструктура, който може да ограничи последиците от наводненията) и дали опазването на природата присъства като тема в ПУРН. Комисията ще оповести публично констатациите си до декември 2018 г.

Когато е уместно, Комисията вече препоръчва използването на екологосъобразна инфраструктура в проекти, съфинансирани от ЕС. Що се отнася до ЕСИ фондовете обаче, в правните разпоредби, които ги уреждат, не се предвижда такава роля на Комисията при споделено управление. Следователно Комисията не е в състояние да проверява дали когато е използвано съфинансиране от ЕС, държавите членки са анализирали осъществимостта на прилагането на значителни екологични мерки.

Препоръка 6 — Пълно интегриране на последиците от изменението на климата в управлението на риска от наводнения

Комисията приема тази препоръка.

А. Като цяло Комисията вече проверява как държавите членки са отчетели изменението на климата в първите си ПУРН и ще оповести публично констатациите си до декември 2018 г. Комисията редовно ще оценява и докладва как държавите членки интегрират последиците от изменението на климата в съответствие с член 14, параграф 4 и член 16 от Директивата за наводненията.

⁹ https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF

Целева дата на изпълнение: В съответствие с член 16 от Директивата за наводненията Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета редовни доклади за изпълнението на Директивата. Първите от тези доклади ще бъдат публикувани до декември 2018 г., а след това на всеки шест години. Поради това Комисията счита, че препоръката ще бъде изпълнена изцяло до декември 2024 г.

Препоръка 7 — Повишаване на обществената осведоменост за ползите от застраховането срещу наводнения и стремеж към увеличаване на покритието

Комисията приема отчасти тази препоръка.

Директивата за наводненията не съдържа задължение за държавите членки да включват застраховането като мярка в своите ПУРН и при тяхното докладване не се предоставя информация за застраховането от всички държави членки. Поради това понастоящем Комисията не е в състояние да докладва относно усилията за увеличаване на застрахователното покритие в ЕС. Въпреки това Комисията вече проверява дали и как държавите членки са засегнали застраховането в първите си ПУРН.

Комисията обаче подкрепя идеята за повишаване на обществената осведоменост за възможността за застраховане срещу наводнения като механизъм за прехвърляне на риска. Увеличаването на застрахователното покритие като част от обширна стратегия за управление на рисковете от наводнения може да бъде добър подход за прехвърляне на рискове. Ползите от застраховането зависят от регулаторния контекст във всяка държава членки и специфичните особености на риска от наводнения в тези държави членки.

В стратегията на ЕС за адаптация към изменението на климата е формулирано действие, което съответства на препоръката, отправена от Европейската сметна палата. Стратегията на ЕС все още е валидна и в нея рискът от наводнения се признава за един от рисковете, свързани с изменението на климата.

Целева дата на изпълнение (за приетата част от препоръката — повишаване на обществената осведоменост за застраховането): Комисията възнамерява да оповести публично оценката си на ПУРН до декември 2018 г.

Препоръка 8 — Оценка на съответствието на ПУРН с правилата за планиране на земеползването

Комисията не приема тази препоръка.

Точка а) засяга планирането на земеползването, като правилата, които го уреждат, са компетентност на държавите членки.

Точка б) вече е изпълнена във възможната степен, като се има предвид, че в член 7 от Директивата за наводненията по отношение на териториалното устройство и земеползването (устойчиво) се посочва „като“ и „могат да включват“, при което и двете могат да бъдат тълкувани като ориентир, а не като изискване. Комисията публикува на уебсайта си набор от насоки на държавите членки за определяне на предразположените към наводнения области и съответните законови и подзаконови разпоредби за териториалното устройство и земеползването във връзка с риска от наводнения¹⁰ и вече проверява дали държавите членки са засегнали земеползването в първите си ПУРН, като Комисията ще оповести публично констатациите си до декември 2018 г.

¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/pdf/guides_flood_prone_areas_land_use.pdf

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	6.9.2017 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	11.7.2018 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	19.9.2018 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	23.10.2018 г.

PDF

ISBN 978-92-847-0968-7

doi:10.2865/091123

QJ-AB-18-024-BG-N

HTML

ISBN 978-92-847-0994-6

doi:10.2865/97630

QJ-AB-18-024-BG-Q

Наводненията могат да причинят наранявания и загуба на човешки живот, значителни икономически разходи и вреди на околната среда и културното наследство. В Европа все по-често възникват сериозни наводнения. През последните години са регистрирани два пъти повече внезапни наводнения със среден до голям мащаб, отколкото в края на осемдесетте години на XX век. Изменението на климата е утежняващ фактор, който предизвиква промени в режима на валежите и метеорологичните условия, морското равнище се покачва и вследствие на това има по-чести и сериозни наводнения.

В отговор на нарастващата честота на наводненията през 2007 г. ЕС прие Директива за наводненията. Сметната палата установи, че като цяло Директивата за наводненията е имала положително въздействие, но при прилагането на мерките за предотвратяване на наводнения се наблюдават слабости при разпределяне на средствата. Държавите членки са започнали изпълнението на Планове за управление на риска от наводнения, но има нужда от подобрения. Продължават да съществуват значителни бъдещи предизвикателства по отношение на необходимостта в управлението на риска от наводнения много по-пълно да се интегрират изменението на климата, застраховането срещу наводнения и териториалното планиране.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.