

## НОРМАТИВНА УРЕДБА ОТНОСНО УПРАВЛЕНИЕТО И ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ПОДЗЕМНИТЕ ВОДИ В БЪЛГАРИЯ

*Кристина Гърциянова<sup>1</sup>*

В статията е разгледана действащата нормативната уредба относно управлението и използването на водния сектор у нас, включително и подземните води. Направен е обзор на европейското и българското водно законодателство, като са изведени и посочени основните проблеми и предизвикателства, свързани с използването и опазването на подземните води.

**Ключови думи:** *подземни води, нормативна уредба, Закон за водите*

## REGULATION ON THE MANEGMENT AND USE OF UNDERGROUND WATER IN BULGARIA

*Kristina Gartsiyanova*

**Abstract:** The article reviews the current legislation on the management and use of the water sector in Bulgaria, including groundwater. An overview of the European and Bulgarian water legislation is made, outlining the main problems and challenges related to the use and protection of groundwater. To regulate water management and use in Bulgaria, it is necessary to develop a new conceptual-regulatory framework to overcome interinstitutional division and competition and to synchronize laws, regulations and strategic documents. It is necessary to provide conditions for real implementation of the policy for the basin management and the polluter pays principle through an adequately functioning regulatory framework that will establish a state mechanism for water management and protection in the country.

**Keywords:** *groundwater, regulatory framework, Water Act in Bulgaria*

### УВОД

Много често под понятието водни ресурси се разбира само онези от тях, които се намират на повърхността на земята - реки, езера и язовири. Въпреки че

---

<sup>1</sup> НИГГГ – БАН; krisismar1979@gmail.com

подземните води играят съществена роля в природния цикъл на водата, тяхното значение обикновено се пренебрегва, тъй като те остават „невидими“ за човека. Подземните води са природен ресурс притежаващ икономическа и екологична стойност и са от особено важно значение за живота, здравето и нормалното функциониране на екосистемите (Kirova, J., 2004).

Доскоро вниманието към подземните води беше насочено главно към използването им за питейна вода, като ресурс в промишлеността (например водите за охлаждане при някои производства) и селското стопанство (за напояване). Подземните води са пряко свързани с повърхностните водни системи (реки, влажни зони и водоизточници), като ги подхранват с вода с различно качество. Във връзка с това замърсяването на подземните води е в резултат от прякото или косвено въздействие на човешката дейност върху качеството на повърхностните води. Оттокът на подземните води е по-бавен от този на повърхностните и колкото по-дълбоко във водоносния пласт са те, толкова по-бавно се движат. Водоносните пластове, които са разположени по-близо до повърхността, са по-уязвими от замърсяване. Това означава, че ако подземните води се замърсят и замърсяването достигне дълбокия водоносен пласт, водата може да остане с влошено качество за много дълго време. Днес антропогенното въздействие върху подземните води се проявява многостранно. Замърсяването от битови, селскостопански и промишлени източници, е все още основен проблем. Понастоящем точковите източници на замърсяване се определят като основна причина за влошаването на качеството на повърхностните води, а дифузните оказват все по-голямо въздействие върху подземните. Постепенно обаче съвременното общество осъзнава, че водата не може да бъде поделена на повърхностна и подземна или съобразно своето предназначение, а че тя е еднакво необходима както за всяка една човешка дейност, така и за природата. Прекомерното въздействие на човека върху водите е заплаха за тяхното устойчиво развитие и във връзка с това днес приоритетно внимание трябва да се обърне на управлението и опазването на водните ресурси, което е относително добре разбрано и организирано (Николова, 2000). Подземните водни ресурси обаче се определят като „скрити“ и техният мениджмънт значително по-трудно се концептуализира (Jakeman et al., 2016). В настоящата разработка е направена кратка характеристика на подземните води в България, тяхното използване и опазване от замърсяване и във връзка с това е извършен преглед на съществуващото законодателство в областта на водите (в частност подземните).

Основна цел на статията е да се направи обзор на действащата нормативна уредба относно управлението и използването на подземните води у нас.

## ИЗСЛЕДВАНЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА НА ПОДЗЕМНИТЕ ВОДИ В БЪЛГАРИЯ

Подземните води у нас имат повсеместно разпространение, а тяхното изучаване започва от началото на XX в. След края на Втората световна война във връзка с нуждите на хидромелиоративното, хидроенергийното, промишленото и гражданското строителство се налага извършването на детайлни хидрогеоложки и инженерно-геоложки проучвания в много райони на България. През

1956 г. е поставено началото на изграждането на опорната наблюдателна мрежа за изучаване на режима и баланса на подземните води при естествени условия и нарушен режим, създадени са секции по хидрогеология към Института по Хидрология и Метеорология и секция по хидрогеология и инженерна геология към Геологическия институт на БАН. През 1968 г. започват детайлни изследвания на пресните подземни води и съставянето на Хидрогеоложка карта на България. През 1976 г. се поставя началото на редица теоретични, лабораторни, научноекспериментални изследвания върху замърсяването и самопочистването на пресните подземни води и върху микробиологичния им състав. През 80-те години изследванията продължават като постепенно се натрупва огромен фактически материал. В областта на регионалната хидрогеология, подземната хидродинамика, режима и баланса на подземните води и хидрохимията работят редица известни учени, като Н. Бояджиев, А. Овчинников, Д. Яранов, Д. Моллов, М. Гълъбов, Д. Данчев, П. Бецински, К. Щерев, К. Петров, В. Спасов, Е. Пенчева, И. Стефанов, Б. Райкова, Л. Василева, К. Ботева и др.

Подземните води у нас се използват за задоволяване на различни потребности на обществото. За да се оцени ролята, мястото и значението им като природен ресурс, е необходимо те да бъдат разглеждани в зависимост от произхода им (инфилтрационен, седиментогенен, смесен), който определя техните физико-химични свойства и състав. Интензивната антропогенна дейност в наши дни оказва отрицателно въздействие върху подземните води, изрзряващо се в изменение на баланса на количествените и качествените показатели и води до тяхното прогресивно изтощаване (Цанков и др., 1993).

Според физико-химичните свойства и предназначението подземните води в България се делят на три основни вида – пресни студени, минерални и високоминерализирани.

Според характера на въздействието факторите, които определят условията за формиране, динамиката и режима на подземните води, са: геоложки (литоложки състав на скалите, тектонски строеж и хидрогеоложки условия), физикогеографски (релеф, климат, почвена и растителна покривка) и антропогенни (преки и косвени).

В зависимост от средата, в която се формират, подземните води биват: порови, пукнатинни и карстови.

В тясна връзка с разпространението, произхода, количеството, режима и динамиката на подземните води, страната ни се разделя на три хидрогеоложки региона: Мизийски, Балканиден и Рило-Родопски. Те от своя страна се поделят на хидрогеоложки области, подобласти, райони и басейни (Антонов, Данчев, 1980).

Подземните води са възобновяеми природни ресурси. Те представляват съществена част от оттока на страната (28-32%), като през сезона на маловодие са главен източник на подхранване на речната мрежа. Първостепенното им значение се определя от факта, че те са основен източник на питейно-битово водоснабдяване за повечето населени места в страната.

Различават се три категории подземни водни ресурси – гравитационни, естествени (динамични) и експлоатационни (Спасов и др., 2003).

Експлоатацията на пресните подземни води е свързано с опазването им от замърсяване. Интензивността на замърсяване на подземните води се определя

от: степента на изолираност и размера на замърсения водоносен хоризонт, концентрацията на замърсяващите вещества и мащаба на неблагоприятните въздействия. Уязвими са предимно ненапорните подземни води, докато напорните могат да бъдат замърсени само при изкуствено нагнетяване на замърсени води или чрез миграция на замърсители от подземни хранилища на химически или радиоактивни вещества.

Основните източници на замърсяване на подземните води (ненапорните) у нас са химическите торове от селското стопанство, отпадъчните битови води от населените места без канализации, фекалните води от животновъдните ферми и комплекси, отпадъчните води от промишлеността, хвостохранилищата, кариерите за ломен камък, пясък и баластра, складирането на битови или промишлени отпадъци на открито и др. Постъпването на замърсителите в поръжностните водоносни хоризонти зависят от характера на източника на замърсяване (точков, дифузен, продължителност на замърсяването и др.), хидрогеоложките условия в района на въздействие на източника, възможностите за осъществяване на ефективни мероприятия за ограничаване на мащаба на разпространение въз основа на ефективно действаща мониторингова система и др. Освен това в някои случаи добиването на води от сондажи и кладенци може да наруши речния отток и да доведе до намаляване на количеството на подземните водни ресурси и влошаване на качеството им.

Рискът от замърсяване на подземните води в резултат на конкретна човешка дейност е различен в отделните райони на страната. Това ги определя като повече или по-малко чувствителни към замърсяване.

В крайна сметка, поради т.нар. „скрит“ характер на подземните води тяхното управление и опазване е значително по-трудно и отговорно в сравнение с превенцията и мониторинга на повърхностните водни системи. Управлението и опазването на подземните води налага популяризирането на отговорни обществени действия за осигуряване на контрол, защита и устойчиво използване на подземните водни ресурси и водоносни системи. За целта е необходимо създаването и прилагането на адекватна регулаторна (законодателна) рамка, ефективни институции и политики, финанси и стимулиращи структури, споделени знания и осъзнаване на предизвикателствата, съобразени с целите на обществото (Jakeman, 2016).

## ЕВРОПЕЙСКО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В ОБЛАСТТА НА ВОДИТЕ

Първите стъпки, свързани с осъзнаването и формулирането на съвременната водна политика в ЕС, са извършени преди повече от 40 години чрез провеждането на различни форуми за опазване на околната среда (включително и водите), по-важните от които са:

– Стокхолмската конференция „Околна среда за човека“ от 1972 г., която акцентира на твърдението, че целите на Европейската общност за прогресивно икономическо развитие не са постижими, ако не се вземе под внимание необходимостта от предпазване и съхранение на околната среда;

– Конференцията в Мар дел Плата (Бразилия) през 1977 г., която провъзгласява основните принципи на водната политика;

– Семинарът на министрите за политиката на Общността за водите, проведен във Франкфурт през 1988 г., на който се изтъква нуждата от законодателна регулаторна рамка на Общността в областта на екологичното качество.

– Дъблинската конференция по проблемите на водите от 1992 г., където се доразвиват принципите на интегрираното и устойчивото управление на водите.

– В Доклада на Европейската агенция по околна среда от м. ноември 1995 г. във връзка с нарастващото потребление на вода с добро качество за всякакви цели се потвърждава необходимостта от действия за опазване на водите както в качествен, така и в количествен аспект.

– През 1996 г. Съветът, Комитетът, Икономическият и социалният комитет и Европейският парламент отправят искане към Комисията да излезе с предложение за Директива, установяваща рамката за Европейската политика на водите.

– През 2000 г. Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приемат Директива 2000/60/ЕС, установяваща рамката за действията на Общността в областта на политиката за водите. Рамковата Директива за водите 2000/60/ЕС (РДВ) е основополагаща във водната политика на ЕС и държавите членки днес. Основното ѝ предназначение е да наложи нормативна рамка за опазване на количеството и качеството на вътрешните повърхностни, преходните, крайбрежните и подземните води.

#### ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ПОДЗЕМНИТЕ ВОДИ

Нормативната рамка на ЕС за подземните води се заражда в края на 1970-те с приемането на *Директива 80/68/ЕС, ОJ L20 от 26.01.1980 за опазване на подземните води от замърсяване, причинено от определени опасни вещества (Council Directive 80/68/EEC of 17 December 1979 on the protection of groundwater against pollution caused by certain dangerous substances)*. В нея се предвижда превенция от попадане (пряко или косвено) на замърсители с висок приоритет и ограничаване на попадането на други замърсители в подземните води. През 2013 г. тази директива е заменена с Рамковата директива за водите. *Директива 80/68/ЕС* остава един от най-ефективните законодателни инструменти на ЕС за предотвратяване или ограничаване на замърсяването на подземните води, като впоследствие тя е актуализирана и накрая заменена от новата *Директива 2006/118/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им (Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration)*. През 1982 г. Главна дирекция за околна среда, защита на потребителите и ядрена сигурност на Европейската общност провежда цялостна оценка на подземните водни ресурси в страните членки (девет по това време). Оценката се отнася главно за количеството на подземните води, но след нейното публикуване вниманието в Европа се насочва към качествените характеристики на подземните водни системи, последвано от въведените редица програми и мерки за мониторинг и опазване.

Декларацията на Министерския семинар за подземни води, проведен в Хага през 1991 г., признава необходимостта за по-нататъшни действия в дългосрочен аспект за предотвратяване на влошаването на качеството и количе-

ството на пресните води. В Декларацията се изтъква нуждата от изготвянето на програма от действия (които да бъдат изпълнени до 2000 г.) за насърчаване на устойчивото управление и опазване на ресурсите от пресни води. В своите Резолюции от 1992 г. и 1995 г. Съветът на Европейския съюз изисква изготвянето на програма от дейности за подземните води и ревизирането на *Директива 80/68/ЕС*. През 1996 г. Европейската Комисия отправя предложение за изготвянето на програма от мерки за провеждането на интегрирано опазване и управление на подземните води, което е прието през м. ноември същата година. На практика с приемането на това предложение се установяват процедурите за регулиране на добива на пресните води и осъществяването на мониторинга на качеството и количеството им.

През 2000 г. в Общността се приема *Директива 2000/60/ЕС, ОJ L327 от 23.10.2000, установяваща рамката за действията в областта на политиката за водите (Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy)* (*Рамкова Директива за водите (РДВ)*).

В този контекст РДВ извежда на преден план предизвикателствата на законодателната рамка чрез определяне на екологични цели за всички води – повърхностни, крайбрежни, преходни и подземни.

В РДВ за първи път се предвижда, че количественият статус на подземните водни обекти може да оказва въздействие върху екологичното качество на свързаните с тях повърхностни води и сухоземни екосистеми, т.е. подземните води трябва да бъдат опазвани заради своята екологична стойност.

*Директива 2000/60/ЕС* допуска гъвкавост в страните членки при начините за постигане на целите си. Тяхното изпълнение се основава на оценка на риска от осъществявания антропогенен натиск и въздействие, реализиране на мониторингови програми, разработване на планове за управление на речните басейни (ПУРБ) и създаване на комплекс от мерки.

Подземните води са един от ключовите елементи на РДВ, в която се засягат основно целите за постигането поне на „добро“ екологично и химично състояние. Директивата постановява осигуряването на достатъчно количество подземни води с „добро“ качество, което е необходимо за устойчиво, балансирано и справедливо водоползване. Държавните членки на ЕС е необходимо да прилагат нужните мерки за предотвратяване или ограничаване на въвеждането на замърсители в подземните води.

Рамковата директива за водите постепенно разкрива необходимостта от изготвянето на дъщерна директива за подземните води, която да съдържа подробни разпоредби за химическото състояние и други мерки, които да идентифицират и насочат тенденциите на замърсяването в обратна посока. Новата *Директива 2006/118/ЕС, ОJ L372 от 12.12.2006 за подземни води е приета през м. декември 2006 (ДПВ)*. Тя предвижда режим, който определя стандарти за качество на подземните води и въвежда мерки за превенция или ограничаване на попадането на замърсители в тях. Тези правни изисквания са в съответствие с РДВ и по-късно залягат в разработването на плановете за управление на речните басейни. Във връзка с това страните членки трябва да определят стандарти (прагови стойности) на най-подходящото ниво и да отчетат местните или регионалните условия.



Компонентите на Рамковата директива за водите, които се отнасят за подземните води, включват редица различни стъпки за постигане на „добро“ състояние (количествено и качествено), по-важните от които са:

- Дефиниране и характеризирание на подземните водни обекти в рамките на районите на басейново управление, които трябва да бъдат докладвани пред Европейската комисия;

- Създаване на мрежи за мониторинг на подземните води въз основа на резултатите от характеризирането и оценката на риска, които представят всеобхватен преглед на химическото и количественото състояние на подземните води;

- Разработване на планове за управление на речните басейни (ПУРБ) за всеки район на басейново управление, които трябва да включват обобщение на натиска и въздействията от човешка дейност върху състоянието на подземните води, представяне на резултатите от мониторинга на карти, обобщение на икономическия анализ на водоползването, обобщение на програмите за защита и мерки за контрол и възстановяване;

- Прилагане на принципа „замърсителят плаща“;

- Съставянето на програма от мерки за постигане на екологичните цели заложи в РДВ (контрол на добиване, превенция или контрол на замърсяването), регулиране на точковите и дифузните източници, които причиняват замърсяване, преките заувствания на замърсители в подземните води се забраняват с редица нормативни разпоредби. Програмата от мерки трябва да се актуализира на всеки шест години.

Европейското законодателство разполага с редица нормативни актове, които *пряко* са свързани с Рамковата директива за водите и с новата Директива 2006/118/ЕС за подземните води. Водеща цел на всички тях е превенция или ограничаване на източниците на замърсяване на подземните води. Техните основни характеристики в обобщен вид са следните:

- *Директива 91/676/ЕЕС, ОJ L375 от 31.12.1991, за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources)* има за цел да намали и предотврати замърсяването на водата, причинено от нитратите, използвани в селското стопанство. Тя изисква страните членки да определят уязвими зони за всички известни площи от тяхната територия, които се дренират във водите, включително и в подземните води, които са или могат да бъдат засегнати от замърсяване с нитрати. Такива води са тези, чието съдържание на нитрати е по-голямо от 50 mg/l или би могло да достигне такива стойности, ако не бъдат предприети мерки. Връзката с политиката за опазване на подземните води в това отношение е ясна, т.е. съдържанието на нитрати в подземните води не трябва да надвишава праговата стойност от 50 mg/l.

- *Директива 91/271/ЕЕС, ОJ L135 от 30.05.1991, за отпадъчните води от урбанизираните територии (Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment)* има за цел да опази околната среда от негативното въздействие на заувстванията на градски отпадъчни води и от някои промишлени отрасли. Връзката с регулаторната рамка на подземните води е главно чрез задълженията да се предотвратява или ограничава попадането на замърсители в подземните води.

– Директива 91/414/ЕС за продуктите за растителна защита, ОJ L230 от 19.08.1991 (Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market), която към настоящия момент не е действаща и намира израз в Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета (Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC).

– Директива 98/8/ЕС за биоцидите, ОJ L123 от 24.04.1998 (Directive 98/8/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 concerning the placing of biocidal products on the market), която към днешна дата не е в сила, но нейните основни принципи са заложиени в Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди (Regulation (EU) No 528/2012 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 concerning the making available on the market and use of biocidal products).

Последните два нормативни документа засягат издаването на разрешителни, пускането на пазара, използването и контрола в рамките на Европейския съюз на търговски продукти за растителна защита и биоцидни продукти, като пестициди, хербициди или фунгициди. По отношение на подземните води разрешителни се дават само ако продуктите нямат вредно въздействие върху човешкото здраве или върху подземните води и ако не оказват нежелани ефекти върху околната среда, в частност върху замърсяването на водите, включително питейната вода и подземните води.

– Директива 2003/35/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда, и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission).

Директива 85/337/ на Съвета от 27 юни 1985 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment) е отменена от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment).

Директива 96/61/ЕС, ОJ L257 от 10.10.1996, за интегрирана превенция и контрол на замърсяването (Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996



*concerning integrated pollution prevention and control*) е отменена от Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (*Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control*), а тя от своя страна е отменена от Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (*Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control)*).

Споменатите по-горе директиви предвиждат мерки за превенция или намаляване на замърсяването на въздуха, водите или почвата. Те се прилагат за голям брой основно промишлени дейности със значителни възможности за замърсяване, като енергетика, производство и обработка на метали, минерална и химическа промишленост, съоръжения за управление на отпадъците, хранително-вкусова промишленост и непромишлени дейности, като животновъдството например. В тях са разписани редица разпоредби относно издаването на разрешителни за съществуващи и нови инсталации. Разрешителните включват изисквания, които да гарантират опазването на почвите и подземните води, и определят лимити за емисиите на замършителите.

– Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 г. относно депонирането на отпадъци OJ L182 от 16 юли 1999 (*Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste*) има за цел превенция или намаляване отрицателното въздействие на сметищата върху околната среда, включително върху подземните води. Директивата предвижда разпоредби за издаване на разрешителни въз основа на набор от условия, включително оценка на въздействието. За всеки обект трябва да бъдат идентифицирани подземните води, геоложките и хидрогеоложките условия в района. Обектите трябва да бъдат проектирани по начин, чрез който да се предотвратява попадането на отпадъци от сметището, събрани и третирани замърсени води и филтрати в подземните води и чрез използване на подходящи технически предпазни мерки, като геоложки бариери и дънни подложки, да не се допуска замърсяване на почвите, подземните или повърхностните води.

Съществуват и други директиви, които имат *непряка* връзка с регулаторната рамка на подземните води, сред които са:

– Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците и отмяната на определени директиви (*Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives*), която изисква отпадъците да бъдат възстановявани или изхвърляни, без да се засягат околната среда и подземните води.

– Директива 89/106/ЕС на Съвета OJ L40 от 21 декември 1988 г. относно сближаването на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки по отношение на строителните продукти (*Council Directive 89/106/EEC of 21 December 1988 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to construction products*), понастоящем преустановила своето действие, но на-

мираща приложение чрез *Регламент (ЕС) № 305/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2011 г. за определяне на хармонизирани условия за предлагането на пазара на строителни продукти и за отмяна на Директива 89/106/ЕИО (Regulation (EU) No 305/2011 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 laying down harmonised conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC)*, който съдържа разпоредби за регулиране строителните продукти, които биха могли да застрашат здравето на бъдещите ползватели или намиращите се в съседство в резултат на замърсяване или отравяне на водата или почвите.

## ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА ОТНОСНО УПРАВЛЕНИЕТО И ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ПОДЗЕМНИТЕ ВОДИ В БЪЛГАРИЯ

Управлението на водите, и в частност подземните, е един от най-важните аспекти на държавното управление на всяка развита държава. Съвременното българско законодателство, което се отнася за водния сектор и е част от законодателството на ЕС, задължително за всички държави членки, се изгражда и развива в периода 1999-2010 г. В правната система на Република България въпросът за нормативното управление на водите намира израз още в Конституцията на страната (чл. 18, ал.1 от КРБ), според който: „Подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, определени със закон, са изключителна държавна собственост“. Тази нормативна постановка е основна отправна точка за по-нататъшното развитие на българското законодателство в областта на водите. Правната система за водите в страната е единна система от различни по вид и ранг нормативни актове – закони, постановления, правилници, наредби, решения и др. Днес у нас в обхвата на правната система съществува обща и специализирана нормативна уредба, която урежда отношенията и дейностите по управление на водите. Едновременно с това и съгласно Договора за присъединяване и статута на страната ни като държава членка на Европейския съюз България е задължена да прилага изискванията в областта на водите. Тези два основни момента на нормативната уредба – действащата национална правна система и развиващото се европейско законодателство, на практика определят по-нататъшното развитие на водното законодателство в страната. Както бе изяснено, основният документ на ЕС по отношение на управлението и използването на водите е Рамковата директива за водите 2000/60. У нас съответстващ на нея нормативен акт е *Законът за водите (1999)*, който има за задача да уреди детайлно всички най-важни групи правоотношения, свързани с управлението, опазването и използването на водите в Република България. Законът за водите е изменян, допълван и поправян близо 40 пъти след 1999 г. През 2010 г. е извършено по-голямо изменение, с което е отразена и Директивата за наводненията на ЕС. Последното изменение на ЗВ е от 03.07.2018 г., с което се регламентират находищата на минералните води – изключителна държавна собственост, с изготвен списък като Приложение № 2 към чл. 14, т.2. Останалите поддирективи във водната политика са транспонирани на ниво подзаконови нормативни актове – наредби, в съответните области,

за които те се отнасят. Основна цел на Закона за водите е осъществяването на интегрирано управление на водите, провеждано на басейнов принцип в интерес на обществото и опазване здравето на населението, като се създадат условия за осигуряване на вода с достатъчно количество и добро качество, намаляване замърсяването, опазване на повърхностните и подземните води. Законът включва комплекс от разнородни дейности, програми и мерки за опазване на количеството и качеството на подземните води, регламентирани на подзаконово ниво, в множество наредби, основна от които е Наредба № 1 от 10.10.2007 г. Тук трябва да се отбележи, че по степен на значимост и изчерпателност тези подзаконови актове са създавани непоследователно през годините.

– *Наредба № 1 от 10.10.2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води (посл. изм. и доп. ДВ, бр. 102 от 23 Декември 2016 г.)* – определят се специфичните изисквания за проучването и ползването на подземните, в т.ч. и минералните води, и опазването им от замърсяване и влошаване;

– *Наредба № 1 от 11.04.2011 г. за мониторинг на водите (посл. изм. и доп. ДВ, бр. 20 от 15 март 2016 г.)* – уреждат се редът и начинът за планиране на мониторинга и за създаване на мрежите за мониторинг на водите във всеки район за басейново управление на територията на страната, както и за изпълнение на дейностите по тяхната експлоатация, поддръжка, комуникационно осигуряване и лабораторно-информационно обслужване.

– *Наредба № 6 от 09.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти (посл. изм. ДВ, бр. 24 от 23 март 2004 г.)* – определят се емисионните норми за допустимото съдържание на някои вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти.

– *Наредба № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели. (посл. изм. и доп. ДВ, бр. 6 от 16 януари 2018 г.)*

– *Наредба № 2 от 08.06.2011 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване, която отменя Наредба № 10 от 3.07.2001 г. (посл. изм. и доп. ДВ, бр. 48 от 27 юни 2015 г.)*.

– *Наредба № 18 от 27.05.2009 г. за качеството на водите за напояване на земеделските култури* – определят се изискванията, критериите и показателите за оценка на качеството на водите за напояване, предотвратяването на увреждането на хидротехническите съоръжения от въздействието на тези води и др.

– *Наредба № 3 от 16.10.2000 г. за условията и реда за проучване, проектиране, утвърждаване и експлоатация на санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и около водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди (обн. ДВ, бр. 88 от 27 октомври 2000 г.)*. До момента не са отбелязани допълнения и изменения на тази наредба, което е предмет на дискусии от страна на редица неправителствени и обществени организации.

– *Наредба № 5 от 30.05.2008 г. за управление на качеството на водите за къпане. (посл. изм. и доп. ДВ, бр. 5 от 18.1.2013 г.)*

– *Наредба № 2 от 13.09.2007 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници (посл. изм. и доп. ДВ, бр. 97 от 9 декември 2011 г.)*.

– *Наредбата за реда и начина за оползотворяване на утайки от пречистването на отпадъчни води чрез употребата им в земеделието*, която регламентира важни въпроси относно пречистването на отпадъчните води и третирането на утайките чрез употребата им в земеделието (*посл. изм. ДВ, бр. 55 от 7 юли 2017 г.*).

Поради факта, че водите (включително и подземните) са жизнено важен компонент на околната среда, от чието количество и качество зависи здравето на населението, здравните аспекти на тяхното използване освен в *Закона за водите* са уредени също така и във:

– *Закона за управление на отпадъците* (*обн. ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г., посл. изм. и доп. бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.*);

– *Закона за опазване на околната среда* (*обн. ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., посл. изм. и доп. бр. 61 от 6.08.2010 г.*);

– *Закона за здравето* (*обн. ДВ, бр. 70 от 10.08.2004 г., в сила от 01.01.2005 г., изменян многократно до 27.02.2018 г.*). Той има отношение към използването и опазването на минералните води.

В страната има издадени и редица други нормативни актове, които се отнасят към управлението и опазването на подземните води, макар и да са в непряка връзка с тях, и това са тези актове, които са свързани със собствеността, обществените поръчки, концесиите и др. Направеният преглед на нормативната уредба (общата и специалната) показва, че дейностите, които определят държавното управление на водите във всичките му направления, са свързани основно с правата, компетенциите и отговорността на държавните органи и органите на местно самоуправление. Дейностите по използването и опазването на водния сектор (включително и подземните водни системи) у нас са разпределени в органите и регионалните структури на няколко министерства, водещо от които е Министерството на околната среда и водите. Други министерства с подобни компетенции са Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на икономиката, Министерството на енергетиката, Министерството на туризма, Министерството на земеделието, храните и горите, Министерството на здравеопазването, Министерството на вътрешните работи, Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Освен изброените конкретни правомощия в сектор „Подземни води“ имат Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) (<http://www.eea.government.bg>) и Националният институт по метеорология и хидрология (НИМХ) към БАН (<http://www.meteo.bg>). Съгласно Закона за водите основен орган на управление на национално ниво е министърът на околната среда и водите, а на басейново ниво са директорите на четирите басейнови дирекции (БД) по райони съгласно разделението на територията на страната: Дунавски район с център гр. Плевен, Черноморски район с център гр. Варна, Източноевропейски район с център гр. Пловдив и Западноевропейски район с център гр. Благоевград. БД имат управленски, регулаторни, контролни и информационни функции. При осъществяване на функциите по управлението на водите БД разработват, актуализират и прилагат Планове за управление на речните басейни (ПУРБ) – основен механизъм на управление на водния сектор, планират и участват в провеждането на мониторинга по Закона за водите, обобщават и анализират данните. Наред с това БД определят естествените и разполагаемите

ресурси на подземните водни тела и учредяват санитарно-охранителни зони около съоръженията за питейно-битово водоснабдяване. ПУРБ е нов подход за българското законодателство, като първите Планове за управление на речните басейни в България са утвърдени със заповед на министъра на околната среда и водите през 2010 г. Този механизъм до момента е най-всеобхватният, подробен и комплексен инструмент за управление на водите. Най-съществена част от ПУРБ са програмите от мерки за постигане на целите по опазването на водите, заложи в РДВ.

След направения преглед на нормативната рамка за водите може да се каже, че понастоящем в страната е налице утвърдена практика при транспонирането на европейските директиви в областта на водите в рамките на националното законодателство, което обаче поражда и редица проблеми от своя страна.

### ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ПОЛИТИКАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ОПАЗВАНЕ НА ПОДЗЕМНИТЕ ВОДИ В БЪЛГАРИЯ

Основен проблем при синхронизирането на европейските директиви в областта на водната политика, включително използването и опазването на подземните води, с националното законодателство е буквалното възпроизвеждане на текстовете им. Това се отнася най-вече до текстовете с по-общ характер, които са принципни или ръководни насоки, изискващи доразвиване или адаптиране на основни положения от директивите в конкретни правни норми и правила за поведение в националната правна уредба. Друг съществен проблем е липсата на взаимодействие между изискванията на директивите с действащи административно-правни, финансово-икономически, контролни или наказателни механизми от националната правна уредба. Това на практика означава отсъствие на юридически предпоставки за прилагането на иначе „транспонираните“ текстове. Друг съществен проблем е, че така изградената система от нормативни актове, отнасящи се до водния сектор, не позволява изцяло самостоятелно секторно развитие на законодателството. По-скоро отделни направления са имали водещо развитие, докато други са изоставали и влияят задържачо в момента на цялата правна рамка. Макар и общ за водния сектор нормативен акт, Законът за водите не регламентира изцяло всички правоотношения относно управлението и използването на водите. Други съществени проблеми в структурата и развитието на българското водно законодателство са:

– Използването на множество правни термини и понятия. Само в ЗВ и в неговите допълнителни разпоредби се дефинират над 120 специални „водни“ термини и понятия, докато всички останали законови и подзаконови актове регламентират много по-малко.

– Интегрираното управление на водите предполага обща система, органи, структури и компетенции, каквато към момента не съществуват. Компетенции в сферата на водите имат няколко министерства, като основна роля има Министерството на околната среда и водите.

– Отсъствието на единна държавна политика и практика, основана върху принципите на Рамковата директива относно провежданата политика в областта на водите.

– Липсата и слабото прилагане на икономическите механизми и лостове, които да осигурят финансирането и самоиздръжката на водния сектор.

## ИЗВОДИ

В заключение на направения преглед на нормативните документи на европейско и национално ниво относно използването и управлението на водите и в частност на подземните води могат да се направят следните изводи:

– Ролята на подземните води и степента на влошаване на качеството им не са така добре изследвани и известни, както на повърхностните. Санкции за предотвратяване или наличие на замърсяване са или минимални, или липсват.

– Отговорностите по опазването и управлението на подземните води често са разделени между няколко институции и липсва пълна и детайлна информация за наличието и състоянието им.

– Управлението на подземните води не е достатъчно да се осъществява само в обхвата на съответната басейнова дирекция.

– Пълнотата и представителността на данните за количественото и качествено състояние на подземните води зависят до известна степен и от информацията, която се получава от съседни страни, в някои от които мониторингът е прекратен, а в други не се събира редовно.

– Периодът, необходим за опазване и управление на подземните води, е значително по-дълъг в сравнение с този за повърхностните и това трябва да бъде съобразено при изготвяне на плановете за управление на речните басейни.

– Необходимо е да се предложат начини за приложение на Географските информационни системи и данните от дистанционните наблюдения при устойчивото управление на подземните води.

– Невинаги контактът между подземните и повърхностните води е добре изучен и взет предвид при управлението им. Понякога се създава възможност за влошаване качеството на питейната вода в резултат на сондажни дейности, при които замърсен водоносен хоризонт се свързва с незамърсен.

– Разрешаване на проблемите с продължаващо замърсяване, породено от минодобивни дейности, осъществявани в миналото.

– Целесъобразно е своевременното изготвяне и приемане на съответен нормативен документ във връзка с рационалното използване и опазване на минералните води у нас.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От направения преглед и анализ на нормативните документи у нас и на ниво ЕС е видно несъответствие при адаптирането и прилагането в България на някои постановления от европейското законодателство относно политиката, третираща управлението и опазването на водите, включително и подземните води. Необходимо е да се изработи нова концептуално-нормативна рамка, като се преодолее междуинституционалното разделение и конкуренция и да се синхронизират законите, наредбите и стратегическите документи. Нужно е осигурява-



не на условия за реално прилагане на политиката за басейновото управление и на принципа „замърсителят плаща“ чрез адекватно функционираща нормативна уредба, която да създаде държавен механизъм за управление и опазване на водите в страната.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Антонов, Хр., Д. Данчев.** (1980). Подземни води в НРБ. София./ Antonov, Hr., D. Danchev. 1980. Underground water in Bulgaria. Sofia. (Bg)
- Николова, Р.** (2000). Концепцията за интегрирано управление на водите и прилагането ѝ в България. Водно дело, кн.1–2. / Nikolova, R. 2000. The concept of integrated water management and its implementation in Bulgaria. Water affairs, book 1-2. (Bg)
- Спасов, В., И. Стефанов, И. Йотов, Т. Кехайов, П. Петров и др.** (2003). Експлоатационни ресурси и използване на подземните води в районите на басейново управление в България. / V. Spasov, I. Stefanov, I. Jotov, T. Kehajov, P. Petrov and et. 2003. Exploitation resources and use of groundwater in the basin management areas in Bulgaria. (Bg)
- Цанков К., М. Мачкова, Д. Димитров, А. Личев, И. Милушев, К. Бурмов.** (1993). Хидрохимичен справочник на подземните води в Република България 1980–1991 г., София. / Tzankov, K, M. Machkova, D. Dimitrov, A. Lichev, I. Milushev, K. Burmov. 1993. Hydrochemical Directory of Groundwater in the Republic of Bulgaria 1980-1991, Sofia. (Bg)
- xxx** Закон за водите. ДВ, бр. 67/27.07.1999 г. / Water law. OG. 67 on 27/07/1999 (Bg)
- xxx** Закон за управление на отпадъците (обн. ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г., посл. изм. и доп., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.) / Waste Management Act. OG. 86 on 30/09/2003 (Bg)
- xxx** Закон за опазване на околната среда (обн. ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., посл. изм. и доп., бр.61 от 6.08.2010 г.) / Environmental Protection law. OG. 91 on 25/09/2002 (Bg)
- xxx** Закон за здравето (обн. ДВ, бр. 70 от 10.08.2004 г., в сила от 01.01.2005 г., изменяя многократно до 27.02.2018 г.) / Health law. OG. 70 on 10/08/2004 (Bg)
- xxx** Конституцията на страната (ДВ. бр. 56 от 13 Юли 1991 г.) / Constitution of Bulgaria. / OG. 56 on 13/07/1991 (Bg)
- xxx** Наредба № 1 от 10.10.2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води / Ordinance No. 1 of 10.10.2007 on exploration, use and protection of groundwater (Bg)
- xxx** Наредба № 1 от 11.04.2011 г. за мониторинг на водите. / Ordinance No. 1 of 11.04.2011 on water monitoring (Bg)
- xxx** Наредба № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели. / Ordinance No. 9 of 16.03.2001 on the quality of water intended for drinking and household purposes (Bg)
- xxx** Наредба № 2 от 8.06.2011 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване. / Ordinance No 2 of 8 June 2011 for issuing permits for discharge of waste water into water bodies and determination of individual emission limits for point sources of pollution (Bg)
- xxx** Наредба № 10 от 3.07.2001 г. / Ordinance No 10 of 3.07.2001 for the issuance of permits for discharge of waste water into water sites and determination of individual emission issues limitations of point sources of pollution (Bg)
- xxx** Наредба № 18 от 27.05.2009 г. за качеството на водите за напояване на земеделските култури. / Ordinance No. 18 of 27.05.2009 on the quality of water for irrigation of agricultural crops (Bg)

- xxx Наредба № 3 от 16.10.2000 г. за условията и реда за проучване, проектиране, утвърждаване и експлоатация на санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и около водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди. / Ordinance No. 3 of 16.10.2000 on the conditions and procedure for investigation, design, validation and operation of the sanitary-protection zones around the water sources and the facilities for drinking water supply and around the water sources of mineral waters used for healing, prophylactic, drinking and hygiene needs (Bg)
- xxx Наредба № 5 от 30.05.2008 г. за управление на качеството на водите за къпане. / Ordinance No. 5 of 30.05.2008 on the management of the quality of bathing water (Bg)
- xxx Наредба №2 от 13.09.2007 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници / Ordinance No. 2 of 13 September 2007 on the protection of waters against pollution by nitrates from agricultural sources (Bg)
- xxx Наредбата за реда и начина за оползотворяване на утайки от пречистването на отпадъчни води чрез употребата им в земеделието / Ordinance on the Procedure and Method of Utilization of Sludges from Waste Water Treatment by Their Use in Agriculture. (Bg)
- xxx ПУРБ (Bg)
- Kirova, J.** (2004) Some ecological aspects of effective groundwater management in Bulgaria. –Annual MGU, Sofia, Vol. 47, b. 1, Geology and Geophysics, Sofia.
- Jakeman, A.J. et al.** (2016). Integrated Groundwater Management. DOI 10.1007/978-3-319-23576-9\_1 [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-23576-9\\_1](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-23576-9_1)
- xxx Council Directive 80/68/EEC of 17 December 1979 on the protection of groundwater against pollution caused by certain dangerous substances.
- xxx Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration.
- xxx Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.
- xxx Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources.
- xxx Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment.
- xxx Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market.
- xxx Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC.
- xxx Directive 98/8/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 concerning the placing of biocidal products on the market.
- xxx Regulation (EU) No 528/2012 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 concerning the making available on the market and use of biocidal products.
- xxx Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission.
- xxx Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.
- xxx Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects.
- xxx Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control.

- xxx** Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control.
- xxx** Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).
- xxx** Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.
- xxx** Council Directive 89/106/EEC of 21 December 1988 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to construction products.
- xxx** Regulation (EU) No 305/2011 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 laying down harmonised conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC.
- xxx** [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-23576-9\\_1](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-23576-9_1)
- xxx** <http://www.meteo.bg/>
- xxx** <http://www.eea.government.bg/>