



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 31.8.2011
COM(2011) 531 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Шеста програма за действие на Общността за околната среда

ОКОНЧАТЕЛНА ОЦЕНКА

(текст от значение за ЕИП)

1. ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

В сравнение с 2002 г., когато е приета десетгодишната Шеста програма за действие за околната среда¹ (ПДОС), днес светът е много по-различен. Той се възстановява от дълбока финансова и икономическа криза, която ясно показва системните рискове от безкритичното поддържане на обичайната практика. Това отново показва колко важни са концепциите за екологосъобразен растеж и икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски емисии на въглероден двуокис, за които може да се счита, че предлагат добри политически насоки за дългосрочното преобразуване на икономиката в световен мащаб.

Текущата програма на ЕС предлага множество възможности за развитие на политиката в областта на околната среда в тази посока. Стратегията „Европа 2020“², която придава голямо значение на ефективното използване на ресурсите, и икономическото управление под формата на „Европейския семестър“ представляват ефективни рамки, които гарантират, че целите, свързани с околната среда, са включени в общата социално-икономическа програма на ЕС. Наскоро Комисията прие амбициозна нова стратегия³ за спиране на загубата на биологично разнообразие и влошаването на услугите от екосистемите в ЕС до 2020 г., както и съобщение относно подготовката за конференцията Рио+20⁴. Комисията прие наскоро също така Пътна карта за постигане до 2050 г. на икономика с ниска въглеродна интензивност⁵, Бяла книга за транспорта⁶ и Съобщения относно „Енергетика 2020“⁷ и „План за енергийна ефективност, 2011 г.“⁸. Освен това Комисията планира през 2011 г. да приеме Пътна карта към ефективно използване на ресурсите в Европа. Програмата за 2012 г. включва концепция за политиката за водите и преглед на Плана за действие за устойчиво потребление и производство и за устойчива промишлена политика⁹. Политиката по отношение на качеството на въздуха предстои да бъде преразгледана през 2013 г. Комисията е представила предложения за следващата многогодишна финансова рамка и подготвя предложения за реформи в Общата селскостопанска политика (ОСП), Общата политика в областта на рибарството (ОПР) и кохезионната политика (КП).

Всички тези нови инициативи ще допълнят съществуващото законодателство в областта на околната среда, което през последните няколко години беше консолидирано и обхваща почти всички области на околната среда с изключение на почвата. Щом се прилага правилно, за което ще допринесе Съобщението на Комисията относно прилагане на законодателството на ЕС в областта на околната среда, което предстои да бъде прието през 2011 г., въпросното законодателство ще спомогне за опазване на околната среда и за ограничаване на отрицателните последици за здравето.

¹ ОВ L 242/1, 10.9.2002 г.

² COM(2010)2020, 3.3.2010 г.

³ COM(2011)244, 3.5.2011 г.

⁴ COM(2011) 363, 20.6.2011 г.

⁵ COM(2011) 112, 8.3.2011 г.

⁶ COM(2011) 144, 28.3.2011 г.

⁷ COM(2010) 639.

⁸ COM(2011) 109, 8.3.2011 г.

⁹ COM(2008)397, 16.7.2008 г.

Програмите за действие за околната среда насочват разработването на политиката на ЕС в областта на околната среда още от началото на седемдесетте години и 6-та ПДОС следва да се разглежда като част от непрекъснат процес, който продължава почти 40 години. 6-та ПДОС беше първата програма за действие за околната среда, приета от Съвета и Европейския парламент чрез процедурата за съвместно вземане на решения. Времето на нейното съществуване обхваща две разширения, при които Общността нарасна от петнадесет държави-членки до Съюз на двадесет и седем държави и чрез които беше подобро опазването на околната среда посредством прилагането на съответното законодателство на ЕС.

Настоящото съобщение представлява окончателна оценка на програмата, която дава известна ясна представа за изработването на политиката в областта на околната среда както понастоящем, така и в бъдеще.

2. ОБЩИ КОНСТАТАЦИИ

Настоящата окончателна оценка се основава на външна оценка, на резултатите от общественото допитване¹⁰ и на доклада на ЕАОС „Европейската околна среда— състояние и перспективи 2010 г.“ (SOER 2010)¹¹.

От самото начало трябва да се отчете, че 6-та ПДОС е била една от няколко движещи сили на политиката в областта на околната среда, като приносът на всяка една от тях не може лесно да бъде разграничен. Следователно подходът към съставянето на настоящата оценка е прагматичен; въз основа на оценката на различните горепосочени източници се установяват по-съществените постижения и недостатъци по отношение на различните цели и задачи, определени в 6-та ПДОС.

Въпреки тези уговорки общото заключение на настоящата окончателна оценка е, че като цяло 6-та ПДОС е била от полза като е предоставила основната рамка на политиката в областта на околната среда. По-голямата част от действията, заложи в програмата, вече са приключени или понастоящем са в процес на приключване.

Изготвянето на програмата даде възможност на участниците да направят по-задълбочен анализ и да придобият по-добра представа за политиката на ЕС в областта на околната среда като цяло. Поради факта, че тя е била приета чрез съвместно решение, заинтересованите лица считат, че тя има по-голяма тежест от предишните програми. Това е спомогнало за поемане на повече отговорност за последващите предложения за политики. Много заинтересовани лица считат 6-та ПДОС за отправна точка — не само на национално, но в някои държави-членки и на регионално и местно равнище — за защита на политиката в областта на околната среда от претенциите на конкурентни политики, за обезпечаване на подходящо финансиране и за осигуряване на предвидимост за бизнеса по отношение на определени бъдещи промени на политиката.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/final.htm>.

¹¹ <http://www.eea.europa.eu/soer/>.

Седемте тематични стратегии¹² на 6ПДОС — въздух, пестициди, предотвратяване на отпадъци и рециклиране, природни ресурси, почва, морска околна среда и градска околна среда — бяха разработени с цел да се засили интегрирането на политиката и да се подобри базата от знания. Въпреки че в различните области, обхванати от тематичните стратегии, беше постигнат различен напредък, в някои случаи тяхната подготовка спомогна за изграждането на политическа воля за приемане на ефективни цели и графици, както и за тяхното последващо изпълнение. Това насърчи възприемането на един по-цялостен подход към изготвянето на политиката в областта на околната среда и постигането на консенсус относно най-добрия начин на действие предвид съмненията във връзка с компетентността или недостатъчно солидни данни. Заинтересованите страни считат, че най-голям тласък е даден чрез стратегиите за морската околна среда, почвата, градската околна среда и ресурсите. Някои от тях дори доведоха до приемането на конкретни законодателни инструменти. Стратегиите за въздуха, пестицидите и предотвратяване и рециклиране на отпадъците се съсредоточиха в по-висока степен върху преразглеждане на съществуващите мерки, за да се подобри съгласуваността и да се намери решение за конкретни пропуски.

Въпреки това доказателствата за способността на 6-та ПДОС да спомогне за приемането на конкретни инструменти в областта на околната среда не са убедителни. Отчасти различаващият се напредък при постигането на целите, заложи в 6-та ПДОС, може да се обясни със замисъла на програмата, по-специално като се има предвид съответната амбициозност на различните тематични области. Например заложените цели по отношение на изменението на климата впоследствие бяха задминати от динамичното развитие на политиката в тази област, което не е иницирано от 6-та ПДОС. За разлика от това целта за биологично разнообразие за 2010 г. не беше постигната, тъй като силната първоначална ангажираност от страна на държавите-членки не беше съгласувана с подходящите средства.

Докато стремежът на Договора по отношение на общите програми за действие за околната среда е те да бъдат съсредоточени върху приоритетни цели, процесът за съвместното вземане на решения доведе до една 6-та ПДОС с голям брой действия, които се различават както по обхват, така и по въздействие. Заедно с липсата на дългосрочна визия това попречи на програмата да даде ясно послание, което би помогнало за по-ефективното поддържане на нейния профил през срока на съществуването ѝ. За разработването на тематичните стратегии бяха необходими много време и човешки ресурси: последната стратегия беше приета едва през 2006 г. Неправилното изпълнение и прилагане на законодателството на ЕС в областта на околната среда също се оказва ограничаващ фактор.

Десетгодишният срок на 6-та ПДОС не винаги беше подходящ. Той се оказва достатъчно дълъг, за да обхване процеса на формулиране на политиката, приемането на мерки и първите етапи от тяхното прилагане в някои области (например отпадъци), но в други области (например ресурси и биологично разнообразие) срокът се оказва твърде кратък поради нуждата от повече информация или поради други пречки. Накрая, от гледна точка на финансирането, въпреки че 6-та ПДОС оказва въздействие върху

¹² COM(2005)446 (Замърсяване на въздуха); COM(2006)372 (Устойчиво използване на пестициди); COM(2005)666 (Предотвратяване и рециклиране на отпадъци); COM(2005)670 (Устойчиво използване на природни ресурси); COM(2006)231 (Опазване на почвата); COM(2005)504 (Опазване и съхранение на морската околна среда); и COM(2005)718 (Градска околна среда).

многогодишната финансова рамка 2007—2013 г.¹³, нейното приемане през 2002 г. беше твърде закъсняло за периода 2000—2007 г.¹⁴

3. ПРИОРИТЕТНИ ОБЛАСТИ

Настоящият раздел представя по-подробна оценка на приоритетните области на 6-та ПДОС — природа и биологично разнообразие, околна среда и здраве, природни ресурси и отпадъци, изменение на климата и международни въпроси — от гледна точка на техния принос, постиженията и недостатъците на политиката в областта на околната среда през периода и извлечените поуки.

3.1. Природа и биологично разнообразие

Принос: По отношение на природата и биологичното разнообразие 6-та ПДОС предизвика разработването на тематичните стратегии за опазване на почвата и за опазване и съхранение на морската околна среда. С програмата беше подчертана нуждата от изграждане на по-стабилна база знания, от подобряване на финансирането и засилване на текущите дейности. Имаше стремеж с програмата да бъде повишена политическата осведоменост по отношение на природата и биологичното разнообразие до сходно равнище с това на останалите въпроси, свързани с околната среда, по-специално изменението на климата, а също така да бъде подчертана необходимостта от засилено признаване на икономическата стойност на биологичното разнообразие и екосистемните услуги в процеса на изработване на политиката.

Постижения: Мрежата от защитени зони Natura 2000 беше разширена, като сега обхваща около 17 % от общата сухоземна площ на ЕС, а тематичната стратегия за опазване на почвата¹² показва значението на почвата както като основен ресурс, така и за защитата на биоразнообразието. Тематичната стратегия за опазване и съхранение на морската околна среда¹² постави основите на опазването на морското биологично разнообразие, като същевременно замърсяването на реките и езерата с нитрати и фосфор е намаляло. Освен това изграждането на база знания беше основна движеща сила, например инициативата ИЕБ (*Икономика на екосистемите и биоразнообразието*)¹⁵ ускори протичащия процес за определяне на парична стойност на природния капитал и екосистемните услуги. Стандартът на ЕС за биологично разнообразие от 2010 г. ще служи за еталон, а актуализираните показатели SEBI 2010 (*Рационализирането на европейските показатели за биологичното разнообразие за 2010 г.*)¹⁶ ще бъде от основно значение за измерването на бъдещия напредък. И накрая — наскоро беше приета нова десетгодишна стратегия за опазване на биологичното разнообразие³.

Недостатъци: Общата цел на 6-та ПДОС да възпре намаляването на биологичното разнообразие до 2010 г. не беше постигната, като общата тенденция на повечето показатели, които са от значение за биологичното разнообразие, е отрицателна, въпреки че се наблюдават значителни регионални различия, например изоставяне на земи, разпокъсаност на местообитанията в резултат от строителството на транспортни инфраструктури, разрастването на градовете и неподходящи земеделски практики.

¹³ COM(2004)487.

¹⁴ COM(97) 2000.

¹⁵ <http://www.teebweb.org/>.

¹⁶ <http://biodiversity.europa.eu/topics/sebi-indicators>.

Съществува риск значителна част от сладките води в Европа да не постигнат добро състояние до 2015 г.¹¹¹¹ Счита се, че от повечето от 10 000 вида с неместен произход в ЕС, 10—15 % оказват отрицателно въздействие върху природата и биологичното разнообразие. Подробните биогеографски оценки на видовете и на типовете европейски местообитания, посочени в Директивата на ЕС за местообитанията¹⁷, сочат, че само 17 % от типовете местообитания и видовете имат „благоприятно природозащитно състояние“¹⁸. Процесът на създаване на мрежа от защитени морски територии беше бавен, като определените до момента зони включват едва около 6 % от видовете и 10 % от местообитанията. Въпреки че устойчивото използване на почвата е определено като приоритет в 6-та ПДОС, Съветът не е успял да постигне напредък по този въпрос, по-специално не е приел предложената Рамкова директива за почвите¹⁹. До момента това намали възможността да бъде постигната целта на 6-та ПДОС по отношение на практиките за *управление на почвите* в ЕС.

Извлечени поуки: Постигането на по-голям напредък към целта за спиране на намаляването на биологичното разнообразие до 2010 г. е било възможно, ако е било обърнато необходимото политическо внимание и са били предоставени финансови ресурси както от ЕС, така и от държавите-членки.

3.2. Околна среда и здраве

Принос: 6-та ПДОС предизвика извършването на полезен анализ на съществуващите ангажименти и планираните действия и постави по-силен акцент върху връзките между факторите на околната среда и човешкото здраве. Тя спомогна за осъществяването на действия, които в противен случай е можело да не бъдат реализирани, например по отношение на градската околната среда, или на действия, които е могло да отнемат повече време или да бъдат с по-малък обхват без тласък, даден от програмата, например във връзка с пестицидите. Тематичната стратегия относно замърсяването на въздуха от 2005 г.¹² създаде всеобхватна и цялостна методическа рамка, основана на солидна база познания, която продължава да служи за основа на интегрираната политика в областта на качеството на въздуха.

Постижения: Въпреки че опазване здравето на човека е цел на много политики в областта на околната среда, например за въздуха, водите и химикалите, Планът за действие в областта на околната среда и здравето 2004—2010 г.²⁰ спомогна за повишаване на осведомеността и информираността относно връзките между околната среда и здравето. Прието беше комплексно законодателство в областта на химикалите, пестицидите и водите, въпреки че дългите периоди по прилагането означават, че неговото въздействие може да се забави. Равнищата на SO₂, NO_x и олово във въздуха са се понижали през последните девет години. Освен това са предприети нови мерки, невключени в 6-та ПДОС, които отразяват промените в приоритетите на политиката вследствие на повишените рискове от недостиг на вода и горски пожари.

Недостатъци: Малко вероятно е целта на 6-та ПДОС — в продължение на едно поколение да се произвеждат и използват химикали само по начини, които не водят до значително отрицателно въздействие върху здравето и околната среда — да бъде

¹⁷ Директива 92/43/ЕИО на Съвета, ОВ L 206 , 22.7.1992 г.

¹⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>.

¹⁹ COM(2006)232.

²⁰ COM(2004)416.

цялостно постигната. Освен това все още няма достатъчно данни за концентрациите на химикалите в околната среда и в човешкото тяло и за ефекта от излагането на сложни комбинации от химикали. Тематичната стратегия за градската околна среда¹² не изглежда да е изиграла съществена роля по отношение на постигането на целта на 6-та ПДОС за подобряване на качеството на градската околна среда. Праховите частици и озонът остават основни поводи за загриженост, по-специално концентрациите на PM₁₀ в много градски райони на ЕС все още допринасят в значителна степен за по-ранната смърт и за увреждания вследствие на заболявания на дихателната система, сърдечно-съдови заболявания и рак. Приблизително 40 % от населението на ЕС живее в градски райони, където равнищата на шум през нощта надвишават препоръчаните от СЗО. Има недостиг на вода със задоволително качество, което представлява риск за здравето в редица селски райони.

Има също така редица пропуски в законодателството, които не са свързани само с околната среда, като например по отношение на въздуха в помещенията (предвид факта, че европейските граждани прекарват около 90 % от времето си в помещение), както и по отношение на емисиите от битови и търговски уреди. Освен това националните пределно допустими стойности за емисии все още трябва да бъдат преразгледани, а прекомерното отлагане на азот в атмосферата продължава да бъде проблем в целия ЕС.

Извлечени поуки: Необходимо е по-голямо внимание за подпомагане на изпълнението както на национално, така и на регионално равнище. Констатациите от изследванията и информацията за въздействието на качеството на околната среда върху здравето трябва в по-голяма степен да бъдат интегрирани в по-мощната цел на политиката за подобряване на общественото здраве. Градската околна среда трябва по-добре да бъде отразена в разработването на политиката, предвид факта, че почти 75 % от населението на ЕС пребивава в градски райони.

3.3. Природни ресурси и отпадъци

Принос: 6-та ПДОС укрепи връзката между политиката относно отпадъците и политиката относно ресурсите, спомогна за подобряването на управлението на отпадъците и придвижването към политика, основана на устойчиво потребление и производство. Тематичната стратегия за устойчиво използване на природни ресурси¹² насърчи извършването на допълнителни изследвания, доведе до създаването на нови форуми²¹ и сформира ядрото на текущата работа по ресурсната ефективност. Тематичната стратегия за предотвратяване и рециклиране на отпадъците¹² предостави обща стратегическа рамка за законодателството на ЕС в областта на отпадъците.

Постижения: Използването на ресурсите вече не се увеличава със същия темп като икономическия растеж. Планът за действие за устойчиво потребление и производство и за устойчива промишлена политика⁹ предвиди интегрирана поредица от мерки за екологосъобразни европейски промишлени изделия, сред които създаването на многостранна платформа за заинтересованите лица — форум за търговия на дребно — създаден да въздейства на по-устойчивото потребление. Наскоро приети мерки като

²¹ Центърът за данни за природните ресурси на Евростат и Международната комисия за ресурсите към Програмата на ООН за околната среда.

Директивата относно екодизайна²², преразгледаният Регламент относно знака за екомаркировка на ЕС и инициативата за екологосъобразни обществени поръчки са предназначени да окажат положително въздействие върху използването на ресурсите в бъдеще.

Законодателството в областта на отпадъците също значително е модернизирано и опростено, за да може по-добре да отговори на основните цели, заложи в 6-та ПДОС. Законодателството в областта на управлението на отпадъците е изготвено по-комплексно, като е включен анализ на жизнения цикъл, като са определени цели за повторна употреба, рециклиране и възстановяване и като се намали степента на опасност на определени отпадъци. Количеството потенциално вредни вещества в електронните прибори и устройства, които се предлагат на пазара в ЕС, вече значително е намалено в резултат на Директивата относно ограничението за употребата на определени опасни вещества²³.

Недостатъци: В абсолютно изражение използването на ресурсите все още се повишава, което не отговаря на целта за спазване на допустимото натоварване на околната среда в дългосрочен план. Все още съществуват значителни разлики в производителността на ресурсите между държавите-членки. Все повече се разчита също така на вноса, който понастоящем представлява 20 % от всички използвани ресурси и чието въздействие до голяма степен е неизвестно.

Противно на целта на 6-та ПДОС за намаляване на общия обем отпадъци, генерирани в ЕС, изглежда, че генерирането на отпадъци в най-добрия случай се е стабилизирало, а вероятно дори се увеличава. Въпреки че Рамковата директива за отпадъците поставя по-голям акцент върху предотвратяването на отпадъците, отколкото преди, липсата на достатъчно стабилна база от познания и различни обстоятелства на национално равнище не позволиха определянето на по-осезаеми мерки или цели.

Извлечени поуки: Храните и напитките, частният транспорт и жилищата се считат за източник на 70 % — 80 % от въздействието на потреблението в ЕС върху околната среда²⁴. Освен това се преценява, че над 80 % от всички свързани с продукти въздействия върху околната среда се определят на етапа на проектирането на продукта¹¹. Необходимо е да се обърне по-голямо внимание на тези сектори и на екопроектирането с оглед справяне с въздействията на човешките дейности и поведение върху околната среда. Прилагането на законодателството в областта на отпадъците все още е трудно, особено предвид засилването на търговията с отпадъци.

3.4. Изменение на климата

Принос: Въпреки че 6-та ПДОС е спомогнала за напредъка в областта на изменението на климата, главно чрез определяне на приоритети и мобилизиране на по-широка институционална подкрепа, други външни движещи сили са били по-мощни, например международни промени, обществената осведоменост, Докладът на Стърн относно икономическите аспекти на изменението на климата и разходите при липса на действие, Четвъртият доклад за оценка на Междуправителствения комитет по изменение на климата, който предостави стабилна научна база за действия по

²² Директива 2009/125/ЕО, ОВ L285/10, 31.10.2009 г.

²³ Директива 2002/95/ЕО, ОВ L37/19, 13.2.2003 г.

²⁴ http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf.

отношение на климата, геополитическата загриженост по отношение на зависимостта от фосилните горива, цените на енергията и енергийната сигурност и засилващите се доказателства за последиците от изменението на климата в целия свят и свързаните с тях разходи, които главно се дължат на по-големия брой екстремни метеорологични събития в много части на света.

Постижения: Въпреки че амбициите по отношение на действия от международната общност не бяха постигнати, целите и амбициите на 6-та ПДОС по отношение на целите и напредъка на равнище ЕС бяха надвишени. Пакетът от мерки в областта на климата и енергията от 2007 г. заложи цели за намаляването на емисиите на парникови газове, дяла на енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност до 2020 г. Схемата за търговия с емисии на ЕС от 2005 г.²⁵ определи цена на въглеродните емисии, а директивите относно нитратите и относно депонирането на отпадъци²⁶ постигнаха успех в намаляването на емисиите на парникови газове (ПГ). Приспособяването към изменението на климата се оформи като нова област на изработване на политики. Беше приета директива относно улавянето и съхранението на въглероден диоксид²⁷, но не и включена в 6-та ПДОС. Като цяло количествено измеримите обвързващи цели, като например целта за намаляване на емисиите с 8 % до 2012 г. съгласно Протокола от Киото, ще бъдат изпълнени.

Недостатъци: Количествено измерими цели, като например целта за достигане на дял от 12 % от електроенергията, произведена от възобновяеми източници в общото потребление на електроенергия до 2010 г.²⁸, бяха по-скоро стремежи и беше по-трудно да бъдат постигнати. Освен това повишенията на емисиите на парникови газове в транспортния сектор продължават да са тясно свързани с икономическия растеж¹¹. Емисиите на флуорирани въглеводороди също се повишиха между 1990 г. и 2008 г.¹¹, но на международно равнище все още не са регулирани.

Извлечени поуки: 6-та ПДОС допринесе за засиления обществен интерес към въпроса. Оказа се обаче по-важно да се направи ясна преценка на разходите и ползите от действията, както и държавните ръководители на ЕС да демонстрират политическия ангажимент към целите на основните политики.

3.5. Международни въпроси

Принос: 6-та ПДОС потвърди ангажиментите на ЕС а) да включи съображенията, свързани с околната среда, във всички външни връзки на ЕС и б) към външното изменение на Стратегията на ЕС за устойчиво развитие.

Постижения: Напоследък международните ангажименти на ЕС по Конвенцията за биологичното разнообразие и Споразумението от Нагоя относно целите в областта на биологичното разнообразие от 2010 г. спомогнаха за иницирането на действия по отношение на биологичното разнообразие на международно равнище, а някои други многостранни споразумения за околната среда, като Ротердамската конвенция относно

²⁵ Директива 2004/101/ЕО за изменение на Директива 2003/87/ЕО, ОВ L 338, 13.11.2004 г., стр. 18—23.

²⁶ Директива 91/676/ЕИО на Съвета, ОВ L 375, 31.12.1991 г. и Директива 1999/31/ЕИО на Съвета, ОВ L 182, 16.7.1999 г.

²⁷ Директива 2009/31/ЕО, ОВ L140/114, 5.6.2009 г.

²⁸ Директива 2001/77/ЕО, ОВ L 283, 27.10.2001 г.

РИС процедурата²⁹ и Стокхолмската конвенция за УОЗ³⁰, постигнаха забележителен успех. ЕС също така активно насърчи съгласуването на мерки на международно равнище във връзка с изменението на климата и биологичното разнообразие. В споразумения за свободна търговия бяха включени глави за устойчивото развитие и се следваше курс за намаляване на бариерите пред търговията с екологосъобразни стоки и услуги. Не на последно място ЕС оказва сериозно влияние в световен мащаб посредством неговото законодателство в областта на околната среда, тъй като държавите, които изнасят за ЕС, трябваше да приемат продуктите стандарти на ЕС.

Недостатъци: Въпреки усилията на ЕС да засили многостранното сътрудничество и да демонстрира своите ангажименти по международни конвенции и споразумения, не беше постигнат голям напредък към подобряване на управлението на околната среда в световен мащаб. Макар че загрижеността по отношение на околната среда беше изтъкната в политиките на ЕС, свързани с търговските отношения, тя би могла да бъде по-добре интегрирана в основните въпроси като например достъп до пазари в търговски споразумения. Включването на измерението, свързано с околната среда, в помощта за развитие прекомерно много зависеше от приоритета, който държавите бенефициери му определяха.

Извлечени поуки: Предизвикателствата, свързани с околната среда, които придобиват все повече световно измерение, изискват по-съгласувани и съсредоточени усилия в рамките на ЕС, за да може Съюзът да изпълни по-ефективно своята роля в определянето на международната политика и да продължи да се стреми към по-добро управление на околната среда в световен мащаб. Отправна точка за бъдещите действия на ЕС за справяне с глобалните и регионалните проблеми на околната среда следва да бъде една съгласувана визия, която да определи основните цели. Това би спомогнало за оптималното мобилизиране на ограничените финансови ресурси. Увеличаващият се външен отпечатък на ЕС³¹ трябва да се има предвид, заедно с ефективността на свързаното с околната среда измерение в политиките за помощи. Би могло и трябва да се работи още за повишаване на осведомеността за икономическите разходи и ползи на въпросите, свързани с околната среда, както и за разходите при липса на действие. ЕС трябва да насърчава също така екологичната икономика на глобално равнище, като интегрира екологични, социални и икономически аспекти като борбата с бедността.

4. ЕФЕКТИВНОСТТА НА СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ПОДХОДИ И ИНСТРУМЕНТИ

В допълнение към горепосочените приоритетни области 6-та ПДОС се позовава на редица подходи и инструменти за изработване на политики, включително сближаване и интеграция, финансиране, изпълнение и правоприлагане. Те са оценени по-долу.

²⁹ Конвенция относно процедурата за предварително обосновано съгласие (ПОС) при международната търговия с определени опасни химични вещества и пестициди, Решение на Съвета относно сключването, ОВ L 063, 6.3.2003 г.

³⁰ Конвенция за устойчивите органични замърсители (УОЗ), Решение на Съвета относно сключването, 14.10.2004 г.

³¹ Съпоставка между търсенето от страна на хората и способността на Земята да се възстановява, например водният отпечатък измерва общото количество вода, която се използва за производство на употребяваните стоки и услуги.

Принос: 6-та ПДОС допълни Лисабонската стратегия³² и Стратегията за устойчиво развитие³³ и по-специално се съсредоточи върху интегрирането на съображенията, свързани с околната среда, във всички области на политики, именно чрез тематичните стратегии. Тя подчерта необходимостта от включването на свързаните с околната среда разходи и финансирането на мрежата „Натура 2000“. Шестнадесет процента от многогодишния бюджет на Съюза за периода 2007—2013 г.³⁴, който обхваща втората половина на 6-та ПДОС, са определени именно за подкрепа на цели, свързани с околната среда, включително специализираната програма LIFE³⁵.

6-та ПДОС усилено насърчаваше и популяризираще принципите и инструментите за усъвършенстване на процеса на разработване на политики, по-специално интегрирани оценки на въздействието и засилена употреба на пазарни инструменти. Програмата подчерта също така значението на солидните научни основи за изработването на политиките.

Постижения: Целта на 6-та ПДОС беше постигането на съгласуваност през целия цикъл на самата политика на ЕС в областта на околната среда, който включва целите, инструментите, провеждането и — макар и трудни за измерване — резултатите. По-специално тематичните стратегии значително допринесоха за съгласуваността в рамките на приоритетните области на програмата, или чрез запълване на важни празнини, като например в областите морска и градска околна среда, почви и ресурси, или чрез отстраняване на по-малки, по-конкретни пропуски в съществуващите мерки, например в областите въздух, пестициди, предотвратяване и рециклиране на отпадъците.

Що се отнася до интеграцията, 6-та ПДОС спомогна за насочване на текущия процес на включване на въпросите за околната среда в реформите на ОСП, ОПОР и ПС. Проведени бяха и действия в областта на горското стопанство, чиято кулминация беше през 2010 г. Зелената книга относно опазването на горите и информацията за горите в ЕС.

Усилията на Комисията за подобряване на прилагането на законодателството в областта на околната среда варираха от засилен акцент върху *предотвратяването* на нарушения до по-стратегически дейности за правоприлагане, като съсредоточаване върху принципни и системни нарушения. Директивата относно екологичната отговорност насърчава предоставянето на финансова гаранция за отстраняване на екологични щети.

Фондовете на Кохезионната политика³⁶ отпуснаха по-голямо финансиране за различни инвестиции в околната среда, например в областите устойчива енергия, опазване на биологичното разнообразие и природата или инфраструктура за отпадъците и водите, а земеделските фондове — за постигането на по-екологосъобразни резултати. Шестата и

³² COM (2005) 24.

³³ COM (2005) 97.

³⁴ COM (2004) 487.

³⁵ ОВ L 149, 9.6.2007 г.

³⁶ През програмния период 2007—2013 г. приблизително една трета (105 милиарда евро) от всички средства във фондовете на Кохезионната политика ще бъдат инвестирани, пряко или непряко, в околната среда.

седмата рамкова програма за НИТР³⁷ също във все по-голяма степен засягат устойчивото развитие и околната среда. Програма LIFE, въпреки ограничения ѝ размер, оказва осезаемо въздействие за подпомагане на изпълнението на 6-та ПДОС и даде възможност за целенасочени усилия в подкрепа на политиката в областта на околната среда. Програмата за съдействие за спазване на законодателството за околната среда (ЕСАР) предлага специална помощ на малки и средни предприятия. В международен план Комисията отдели средства от инструмент за помощ за развитие³⁸ за периода 2007—2013 г. и от географски програми за сътрудничество. Постигнат беше известен, макар и ограничен, напредък по премахването на субсидиите за дейности, нанасящи вреда на околната среда, в рамките на прегледи на ОПОР, както и в транспортния сектор, а неотдавна и във въгледобива.

С течение на времето са били разработени различни набори от показатели с цел укрепване на базата знания. Петгодишните доклади на ЕАОС за състоянието и перспективите на околната среда в Европа са предоставили много важни анализи. Годишните прегледи на политиката по околната среда на Комисията³⁹ също предоставят редовно информация. Освен това създаването на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност (INSPIRE)⁴⁰ и доразвиването на Общата информационна система (SEIS) ще подобрят информационните системи в областта на околната среда през идните години.

Недостатъци: Макар че също беше отбелязано в края на 5-та ПДОС и въпреки постигнатия известен напредък, е необходима още работа за подобряване на съгласуваността между различните направления в политиката на ЕС. Прекомерната експлоатация на морската околна среда и по-специално рибарството си остават проблем. Транспортът все още представлява значително натоварване за околната среда и натискът върху нея от неустойчивите потребление и производството продължава да нараства.

Държавите-членки все още значително биха могли да подобрят своите резултати по прилагането. 6-та ПДОС осигури предвидимост по отношение на предстоящите инициативи, за да могат държавите-членки и лицата, които са ангажирани с прилагането на законодателството, да бъдат по-добре подготвени. Това обаче явно не се е случило: процедурите за нарушения, свързани с околната среда, все още представляват около една пета от всички заведени дела за неуведомяване, несъответствие или неправилно прилагане на законодателството на ЕС. Изпълнението се оказва особено проблемно по отношение на опазването на природата, отпадъците и водните райони, които представляваха около две трети от делата в ЕС за нарушения, свързани с околната среда, през 2010 г.

Политическият дебат по 6-та ПДОС в рамките на процедурата за съвместно вземане на решения се състоя след дебата по финансовата рамка. Последният вече беше установил общите линии на основния бюджет за първата половина на програмата до 2006 г., което не беше оптимално. Действителното прехвърляне на помощи за развитие и средства от

³⁷ Решения 1513/2002/ЕО и 1982/2006/ЕО.

³⁸ СЕС (2007) Тематична стратегия за околната среда и устойчиво управление на природните ресурси (ENRTP).

³⁹ COM (2009) 304.

⁴⁰ ОВ L 108 25.4.2007 г.

географски програми за сътрудничество към програми/проекти в областта на околната среда в държавите бенефициери все още предстои да бъде оценено.

Въпреки положителното развитие през последното време информацията за околната среда, по-специално официалните данни и статистика, все още е непълна и не винаги е на разположение своевременно. Мерките за преустановяване на субсидиите за дейности, нанасящи вреда на околната среда, не постигнаха първоначално желания резултат, а потенциалът за пренасочване на данъчното облагане с цел насърчаване на по-голяма устойчивост не беше изчерпен. Макар и в някои сектори да са използвани пазарни инструменти, по-специално чрез системата за търговия с емисии на парникови газове, техният пълен потенциал трябва тепърва да се оползотвори.

Извлечени поуки: Променящият се характер на предизвикателствата пред околната среда изисква по-голяма съгласуваност от изработването на политиките до прилагането им, включително на равнище държави-членки, както между приоритетните области, например изменение на климата и политика за въздуха, така и в други сектори, които са от значение за околната среда. Компромисите, които са присъщи за разработването на политики, биха могли да бъдат по-видими, например ефектите от производството на биоенергия или отрицателните въздействия върху множество водни басейни от производството на водна енергия от възобновяеми източници.

Незадоволителното прилагане на законодателството в областта на околната среда пречи на постигането на целите, подкопава достоверността на политиката за околната среда и пречи също така да се обезпечи ангажираността на други сектори за постигане на по-добри резултати. Опитът на Комисията сочи слабости в общеевропейската структура на управление на околната среда, както и недостатъци в свързаните с информацията разпоредби на законодателството в областта на околната среда и останалото законодателство, в мониторинга и в инспекциите.

Увеличаването до максимум на ефективността на финансирането от програми, чиято основна цел не е опазване на околната среда, изисква непрекъснато внимание. Предвид натиска върху публичните бюджети е необходимо възможността за мобилизиране на капитал от частния сектор да се разгледа правилно и на достатъчно ранен етап от изработването на политиката на ЕС в областта на околната среда. Освен това политиките с ясна добавена стойност за създаване на екологична икономика, които могат да осигурят резултати в краткосрочен/средносрочен план, следва да имат приоритет, например екологосъобразни обществени поръчки. Необходими са също така допълнителни действия за реформа при субсидиите за дейности, нанасящи вреда на околната среда.

Трябва да се създаде така също по-обширна база знания за околната среда, заедно с по-добро разбиране на движещите сили и пречките пред подобренията и прилагането на законодателството.

Необходимо е да се засилят усилията за подкрепа на екологичните иновации в Европа, за да могат да бъдат премахнати пречките пред реализирането на пазара на обещаващи резултати от изследвания.

5. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗА БЪДЕЩЕТО

Основните стълбове на политиката и законодателството в областта на околната среда, с изключение на почвите, вече са налице, въпреки че техният пълен потенциал за осигуряване на подобрения все още не се е проявил напълно поради недостатъци в прилагането.

През срока на съществуване на 6-та ПДОС световният икономически ред беше променен. Появяват се нови икономически участници и, тъй като световното население нараства, все по-голямото търсене на ресурси оказва по-голям натиск върху околната среда. ЕС се разрасна при своите разширявания през този период и следователно във все по-голяма степен е зависим от ресурси от внос⁴¹.

Традиционната политика в областта на околната среда все още играе важна роля за опазването на околната среда. Променящите се обстоятелства обаче и все по-голямата **взаимосвързаност** на предизвикателствата пред околната среда предполагат нужда от гъвкавост и приспособимост.

Основното предизвикателство за бъдещата политика в областта на околната среда е нейното развитие от *възстановяване* на щетите към *предотвратяване* на влошаването, както и да способства за по-пълното интегриране на околната среда във всички свързани политики. В този контекст една по-дългосрочна **визия** би осигурила чувство за увереност в насоката на политиката, като същевременно не се засяга необходимостта да се отразяват променящите се обстоятелства в това време.

Стратегията „Европа 2020“ предвижда преминаване към **екологосъобразна и конкурентоспособна икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски въглеродни емисии** като потенциален нов модел за устойчив икономически растеж. Аналогичното повишаване на производителността на ресурсите през идните десетилетия, както на производителността на труда през изминалите десетилетия, ще намали зависимостта на ЕС от суровини и природни ресурси. По-устойчивото използване на земята ще намали натиска върху екосистемите и услугите, които те предоставят. Също така техническото развитие и иновациите, по-специално екопроектирането, ще спомогнат да се отговори на тези предизвикателства и ще доведат до по-устойчив растеж, отколкото в миналото.

В международен план ЕС трябва също така да мобилизира своя потенциал като пазар на около 500 милиона души със строги стандарти в областта на околната среда и съответни умения и продукти. По този начин Съюзът може да насърчава устойчивия екологосъобразен растеж извън неговите граници, включително сред бенефициерите на помощ от ЕС, като същевременно продължава да се стреми към по-добро управление на околната среда в световен мащаб. Вероятно това ще изисква промени в начина на управлението на околната среда на международно равнище въз основа на разумни, научно обосновани политически решения. От съществена важност е в бизнес моделите в други сектори да бъдат **включени** съображения, свързани с околната среда и ниските въглеродни емисии, както и да се гарантира съгласуваността от изработването на политиката до нейното прилагане. Необходимо е да се отстранят пречките пред

⁴¹ (повишение с повече от 30 % от 1999 г. до 2008 г. според доклада на ЕАОС за състоянието и перспективите от 2010 г.).

надлежащото прилагане на съществуващото законодателство, по-специално проблеми, свързани с управлението на всички равнища в държавите-членки, с цел опазване на околната среда и ограничаване на отрицателните последици за общественото здраве.

Натискът върху околната среда във все по-голяма степен придобива глобален и системен характер. Поради сложните взаимовръзки се нуждаем от по-обширна **база знания**, за да може по-добре да определим движещите сили и пречките, да обосновем цената на действията и цената при липса на действие, както и да разработим надеждни показатели за измерване на напредъка към устойчиво бъдеще за ЕС.

Трябва да се проучи задълбочено също така потенциала за промяна на поведението на **потребителите**, както на отделни лица, така и на групи, по-специално в градските общности, за да се облекчи натискът върху околната среда⁴². Трябва да се засили използването на пазарни инструменти за насърчаване на по-устойчиви модели на потребление. Освен това е необходимо да продължат усилията за премахване на субсидиите за дейности, нанасящи вреда на околната среда.

Предвид натиска върху публичните бюджети в бъдеще подобренията в областта на околната среда във все по-голяма степен ще зависят от комбинирано **финансиране** от публичния и от частния сектор. Определянето на цели, свързани с околната среда, и паралелно с това вземането на решение за размера, в който те могат да бъдат финансирани от публични и частни източници, би гарантирало в по-голяма степен, че те ще бъдат постигнати. Това предполага, че планирането на политиката в областта на околната среда следва да бъде по-добре съгласувано с многогодишните финансови рамки, тъй като те съдържат публично финансирани финансови пакети на равнище ЕС и определят нуждите от съфинансиране в други области на политики, от чиито действия във все по-голяма степен зависят резултатите за околната среда.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Резултатите от настоящата оценка показват, че като цяло 6-та ПДОС допринесе за създаването на обща рамка на политиката в областта на околната среда през едно десетилетие, през което законодателството в областта на околната среда беше консолидирано и допълнено по такъв начин, че да обхване почти всички области на околната среда, с изключение на почвите. Заинтересованите лица считат, че приемането по процедурата на съвместно вземане на решения ѝ е придало по-голяма тежест и е спомогнало за поемане на повече отговорност за последващите предложения за политики. В нея се забелязват обаче също така недостатъци и ограничения: по-специално включването на определени цели в ПДОС не е гаранция, че държавите-членки в действителност са ангажирани да ги изпълнят.

Въпреки че протича последната година от 6-та ПДОС, Комисията продължава да прилага амбициозна политика в областта на околната среда, която вече е неразделна част от „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“. Приети са насоки за политиката в областта на климата, транспорта и биологичното разнообразие. Други се очакват по-късно през текущата година в областта на ефективното използване на ресурсите, а през следващите една или две години са

⁴² http://ec.europa.eu/consumers/behavioural_economics.

предвидени инициативи в областта на водите, замърсяването на въздуха, законодателството в областта на отпадъците и устойчивото потребление и производство. На този фон Комисията ще разгледа въпроса как една нова програма за действие за околната среда би могла по най-добрия начин да осигури добавена стойност в бързопроменящия се контекст на политиката в областта на околната среда.