



Брюксел, 29.11.2012 г.  
COM(2012) 710 final

2012/0337 (COD)

Предложение за

**РЕШЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до  
2020 година**

**„Благоденствие в рамките на нашата планета“**

(текст от значение за ЕИП)

{SWD(2012) 397 final}

{SWD(2012) 398 final}

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### **1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

От началото на 70-те години на миналия век развитието на политиката на ЕС в областта на околната среда се определя от програми за действие за околната среда (ПДОС). В съответствие с Договора, ПДОС се приемат съгласно обикновената законодателна процедура. 6-та ПДОС приключи през юли 2012 г.; Европейската комисия, в отговор на исканията на заинтересовани страни, включително Съвета и Европейския парламент, предлага следваща програма.

Контекстът на настоящото предложение съдържа четири елемента. На първо място, въпреки напредъка в някои области остават нерешени важни проблеми във връзка с околната среда, както и неоползотворени възможности за повишаване на устойчивостта на околната среда към рисковете и промените от системен характер. Второ, ЕС прие стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, която определя развитието на политиките за периода до 2020 г. Трето, докато много държави членки полагат усилия да се справят с икономическата криза, необходимостта от структурни реформи разкрива нови възможности ЕС да постигне напредък в изграждането на приобщаваща екологична икономика. И накрая, на „Рио + 20“ беше изтъкнато значението на глобалното измерение.

Настоящата програма цели да се увеличи приносът на политиката в областта на околната среда за прехода към ресурсно ефективна, нисковъглеродна икономика, в която природният капитал е защитен и увеличен, а също така е гарантирано здравето и благосъстоянието на гражданите. Програмата предоставя всеобхватна рамка на политиката в областта на околната среда до 2020 г., като в нея се определят девет приоритетни цели, които трябва да постигнат ЕС и неговите държави членки.

Отговорността за постигане на свързаните с околната среда и климата цели и за изпълнение на съответните задачи се споделя от ЕС и неговите държави членки. Програмата следва да бъде осъществена на подходящото равнище, в съответствие с принципа на субсидиарност.

### **2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

При изготвянето на настоящото предложение Комисията извърши оценка на въздействието, като взе предвид становищата, изразени от другите институции на ЕС, както и от широк кръг от заинтересовани страни. Тя се възползва и от редица проучвания и оценки. Оценката показва, че предложението би внесло добавена стойност по редица начини: чрез предоставяне на стратегическа рамка за политиката на ЕС в областта на околната среда; чрез осигуряване на взаимно допълване и съгласуваност; чрез гарантиране на предвидимост и равнопоставеност и чрез стимулиране на действия на всички равнища на управление. Становищата, изразени от повечето заинтересовани страни, са в подкрепа на тези заключения и на предложената насоченост на програмата.

### **3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

Настоящото предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно нова обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 г. се основава на член 192, параграф 3 от ДФЕС.

### **4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Програмата съгласно настоящото предложение за решение е разработена в съответствие с предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014—2020 г.

Предложение за

## **РЕШЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 година**

**„Благоденствие в рамките на нашата планета“**

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 192, параграф 3 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет<sup>1</sup>,

като взеха предвид становището на Комитета на регионите<sup>2</sup>,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) Съюзът си постави за цел да се превърне в интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика до 2020 г. чрез набор от политики и мерки за изграждане на нисковъглеродна и ресурсно ефективна икономика<sup>3</sup>.
- (2) Поредни програми за действие за околната среда осигуриха рамката за действие на Европейския съюз в тази област от 1973 г. насам.
- (3) Шестата програма за действие на Общността в областта на околната среда (6-та ПДОС) приключи през юли 2012 г., но продължава изпълнението на много от мерките и действията, предприети по тази програма.
- (4) В окончателната оценка на 6-та ПДОС се заключава, че програмата е донесла ползи за околната среда и е осигурила обща стратегическа насока за политиката в областта на околната среда. Въпреки тези постижения, все още се запазват

---

<sup>1</sup> ОВ С , г., стр. .

<sup>2</sup> ОВ С , г., стр. .

<sup>3</sup> COM (2010) 2020 (ОВ С 88 от 19.3.2011 г.) и EUCO 13/10.

неустойчиви тенденции във всички четири приоритетни области, определени в 6-та ПДОС: изменението на климата; биологичното разнообразие; околната среда и здравето; устойчивото използване на природните ресурси и управлението на отпадъците.

- (5) В окончателната оценка са изтъкнати някои недостатъци на 6-та ПДОС, които следва да бъдат отстранени в новата програма.
- (6) Глобалните системни тенденции и предизвикателства, свързани с динамиката на населението, урбанизацията, болестите и пандемииите, ускорените технологични промени и неустойчивия икономически растеж, усложняват още повече справянето с екологичните предизвикателства и постигането на устойчиво развитие в дългосрочен план. С оглед да се осигури дългосрочният просперитет на Европейския съюз, трябва да се предприемат допълнителни действия за справяне с тези предизвикателства.
- (7) От съществено значение е да бъдат установени приоритетни цели на ЕС за 2020 г. с оглед на дългосрочна перспектива до 2050 г. Новата програма следва да се основава на политически инициативи по стратегията „Европа 2020“<sup>4</sup>, включително законодателния пакет на ЕС в областта на климата и енергетиката<sup>5</sup>, Пътната карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност<sup>6</sup>, Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.<sup>7</sup>, Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа<sup>8</sup> и водещата инициатива „Съюз за иновации“<sup>9</sup>.
- (8) Програмата следва да спомогне за постигане на специфичните цели по отношение на околната среда, които Съюзът вече е приел.
- (9) Съюзът прие да постигне намаление на своите емисии на парникови газове (ПГ) с поне 20 % до 2020 г. (с 30 %, ако и други развити страни се ангажират с подобно намаляване на емисиите, а развиващите се страни допринесат подобаващо съобразно своите отговорности и съответни възможности); дял от 20 % на възобновяемите енергийни източници в потреблението на енергия през 2020 г.; и намаление с 20 % на потреблението на първична енергия в сравнение с очакваните равнища, което трябва да се постигне чрез повишаване на енергийната ефективност<sup>10</sup>.
- (10) Съюзът прие до 2020 г. да спре загубата на биологично разнообразие и влошаването на екосистемните услуги в ЕС, както и да се възстановят те, доколкото това е възможно, като се увеличи приносът на ЕС за възпиране на загубата на биологично разнообразие в световен мащаб<sup>11</sup>.

---

<sup>4</sup> COM(2010) 2020, ОВ С 88 от 19.3.2011 г.

<sup>5</sup> Регламент (ЕО) № 443/2009, Директива 2009/28/ЕО, Директива 2009/29/ЕО, Директива 2009/30/ЕО, Директива 2009/31/ЕО, Решение № 406/2009/ЕО — всички в ОВ L 140 от 5.6.2009 г.

<sup>6</sup> COM(2011) 112, ОВ С 140 от 11.5.2011 г.

<sup>7</sup> COM(2011) 244, ОВ С 264 от 8.9.2011 г.

<sup>8</sup> COM(2011) 571, ОВ С 37 от 10.2.2012 г.

<sup>9</sup> COM(2010) 546, ОВ С 121 от 19.4.2011 г.

<sup>10</sup> Европейски съвет, 8—9 март 2007 г.

<sup>11</sup> EUCO 7/10; Закljučения на Съвета 7536/10; COM(2011) 244.

- (11) Съюзът прие до 2015 г. да постигне добро състояние на всички води в Съюза, включително сладководните (реки и езера, подпочвени води), преходните (речни устия/делти) и крайбрежните води до една морска миля от брега<sup>12</sup>.
- (12) Съюзът прие до 2020 г. да постигне добро екологично състояние на всички морски води на Съюза<sup>13</sup>.
- (13) Съюзът прие да постигне равнище на качество на въздуха, което да не поражда значителни отрицателни въздействия върху здравето на човека и околната среда, както и рискове за тях<sup>14</sup>.
- (14) Съюзът прие до 2020 г. да премине към начини на употреба и производство на химикалите, които да свеждат до минимум значителните неблагоприятни ефекти върху здравето на човека и околната среда<sup>15</sup>.
- (15) Съюзът прие да опазва околната среда и човешкото здраве, като предотвратява или намалява вредното въздействие от генерирането и управлението на отпадъци, както и като се намалява цялостното въздействие от използването на ресурси и се повишава ефективността на това използване посредством прилагането на следната йерархия на отпадъците: предотвратяване, подготовка за повторно използване, рециклиране, друго оползотворяване и обезвреждане<sup>16</sup>.
- (16) Съюзът прие да се стреми към пълно премахване на връзката между икономическия растеж и деградацията на околната среда<sup>17</sup>.
- (17) Съюзът прие да се стреми към нулева деградация на земите в световен мащаб в условията на устойчиво развитие<sup>18</sup>.
- (18) Политиката на ЕС в областта на околната среда се основава най-вече на принципа „замърсителят плаща“, принципа на предпазните мерки и превантивните действия, и принципа за отстраняване на замърсяването още при източника.
- (19) В съответствие с принципа на субсидиарност следва да се предприемат действия на различни равнища на управлението, за да се постигнат приоритетните цели.
- (20) Привличането на неправителствени участници е от важно значение, за да се осигури успехът на програмата и да се постигнат нейните приоритетни цели.
- (21) Загубата на биологично разнообразие и деградацията на екосистемите в ЕС имат важни последици за околната среда и струват скъпо на обществото като цяло

---

<sup>12</sup> Директива 2000/60/ЕО, ОВ L 327 от 22.12.2000 г.

<sup>13</sup> Директива 2008/56/ЕО, ОВ L 164 от 25.6.2008 г.

<sup>14</sup> Решение № 1600/2002/ЕО, ОВ L 242 от 10.8.2002 г.; Директива 2008/50/ЕО, ОВ L 152 от 11.6.2008 г.

<sup>15</sup> Решение № 1600/2002/ЕО, ОВ L 242 от 10.8.2002 г.; План за изпълнение от Йоханесбург (WSSD 2002 г.).

<sup>16</sup> Директива 2008/98/ЕО, ОВ L 312 от 22.11.2008 г.

<sup>17</sup> Заключение на Съвета от 11 юни 2012 г.: COM(2011) 571.

<sup>18</sup> Резолюция на общото събрание на ООН A/Res/66/288.

— особено за икономическите субекти от сектори, които са пряко зависими от екосистемните услуги.

- (22) В ЕС съществуват значителни възможности за намаляване на емисиите на парникови газове и за повишаване на ефективността на ресурсите. Оползотворяването на тези възможности ще намали въздействието върху околната среда и ще доведе до повишена конкурентоспособност, както и до нови източници на растеж и работни места посредством икономии на разходи благодарение на повишената ефективност, пазарната реализация на иновациите и по-доброто управление на ресурсите през целия им жизнен цикъл.
- (23) Екологичните проблеми и въздействия продължават да пораждаат значителни рискове за здравето и благосъстоянието на човека, докато мерките за подобряване на състоянието на околната среда могат да бъдат от полза.
- (24) Пълното и еднакво прилагане в целия Съюз на достиженията на правото на ЕС в областта на околната среда представлява стабилна инвестиция за околната среда и здравето на човека, а също и за икономиката.
- (25) Политиката на ЕС в областта на околната среда следва да продължи да се основава на солидни доказателства.
- (26) Постигането на екологичните цели следва да бъде подкрепено с адекватни инвестиции.
- (27) Интегрирането на екологичните проблеми е от съществено значение, за да се намали въздействието върху околната среда, дължащо се на политиките и дейностите на други сектори, и да се постигнат специфичните цели, свързани с околната среда и с климата.
- (28) ЕС е гъсто населен, а над 70 % от жителите му живеят в градски и периферни градски райони, където са изправени пред специфични предизвикателства, свързани с околната среда и климата.
- (29) Много от предизвикателствата, свързани с околната среда, са с глобален характер и могат да бъдат напълно преодолени само чрез всеобхватен глобален подход, докато други екологични предизвикателства са със силно изразен регионален характер, което налага сътрудничество със съседни държави.
- (30) Новата обща програма за действие следва, в качеството си на част от последващите действия след Конференцията на ООН по въпросите на устойчивото развитие през 2012 г. (срещата на върха „Рио + 20“), да е в подкрепа на международните и регионалните процеси, насочени към превръщането на световната икономика в приобщаваща екологична икономика в контекста на устойчивото развитие и намаляването на бедността.
- (31) Подходяща комбинация от политически инструменти може да позволи на предприятията и потребителите по-добре да разбират въздействието на своята дейност върху околната среда и да управляват това въздействие. Тези политически инструменти включват икономически стимули, пазарни инструменти и изисквания за информация, както и доброволни инструменти и

мерки за допълване на нормативната уредба и за включване на заинтересованите страни на различни равнища.

- (32) Всички мерки, действия и специфични цели, определени в новата обща програма за действие за околната среда, следва да бъдат осъществявани в съответствие с принципите на разумно регулиране<sup>19</sup> и, когато е уместно, да подлежат на цялостна оценка на въздействието.
- (33) Напредъкът в изпълнението на целите на новата обща програма за действие за околната среда следва да бъде наблюдаван, анализиран и оценяван въз основа на договорени показатели,

---

<sup>19</sup> COM(2010) 543, ОВ С 121 от 19.4.2011 г.



## ПРИЕХА НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

### *Член 1*

Приема се обща програма на ЕС за действие за околната среда през периода до 31 декември 2020 г. (наричана по-долу „програмата“) съгласно приложението.

### *Член 2*

1. При изпълнението на програмата Съюзът преследва следните цели:

- а) опазване, съхранение и увеличаване на природния капитал на Съюза;
- б) превръщане на Съюза в ресурсно ефективна, екологична и конкурентоспособна нисковъглеродна икономика;
- в) защита на гражданите на Съюза от свързани с околната среда въздействия и рискове за здравето и благоденствието им;
- г) осигуряване на максимални ползи от законодателството на Съюза в областта на околната среда;
- д) подобряване на доказателствената база за политиката в областта на околната среда;
- е) осигуряване на инвестиции за политиката в областта на околната среда и климата, както и на правилно ценообразуване;
- ж) по-добро интегриране на проблемите на околната среда и повишена съгласуваност на политиките;
- з) повишаване на устойчивостта на големите градове в Съюза;
- и) повишаване на ефективността на Съюза в справянето с регионални и глобални предизвикателства, свързани с околната среда.

2. Програмата се основава на принципа „замърсителят плаща“, принципа на предпазните мерки и превантивните действия, и на принципа за отстраняване на замърсяването още при източника.

3. Всички мерки, действия и специфични цели, определени в програмата, се осъществяват в съответствие с принципите на разумното регулиране<sup>20</sup> и, когато е уместно, подлежат на цялостна оценка на въздействието.

---

<sup>20</sup> COM(2010) 543, ОВ С 121 от 19.4.2011 г.

### *Член 3*

1. Съюзът и неговите държави членки са отговорни за гарантиране на изпълнението на приоритетните цели, определени в настоящата програма. Те прилагат съгласуван подход за преодоляване на установените предизвикателства. Действията се предприемат при надлежно съобразяване с принципа на субсидиарност и се осъществяват на равнището, което е най-подходящо за постигане на приоритетните цели и свързаните с тях резултати, определени в настоящата програма.

2. Държавните органи на всички равнища работят съвместно с предприятията, социалните партньори, гражданското общество и отделните граждани за изпълнението на настоящата програма.

### *Член 4*

Настоящото решение влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Европейския парламент*  
*Председател*

*За Съвета*  
*Председател*

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### **„Благоденствие в рамките на нашата планета“**

#### **ПРОГРАМА ЗА ДЕЙСТВИЕ ДО 2020 ГОДИНА**

1. През последните 40 години беше въведен в действие широк набор от законодателни актове в областта на околната среда, така че е изградена най-пълната съвременна нормативна уредба в света. Това спомогна за справяне с някои от най-сериозните екологични проблеми на гражданите и предприятията в Съюза.
2. През последните десетилетия значително бяха намалени емисиите на замърсители на въздуха, водите и почвите, а през последните години — и емисиите на парникови газове. Актуализирано е законодателството на ЕС за химикалите и е ограничено използването на множество токсични или опасни вещества като олово, кадмий и живак в продукти, употребявани в повечето домакинства. Гражданите на ЕС ползват вода, която спада към тези с най-високо качество в света, а над 18 % от територията на ЕС и 4 % от неговата морска акватория са определени за защитени природни зони.
3. Политиката на ЕС в областта на околната среда стимулира иновациите и инвестициите в екологични стоки и услуги, създаващи нови работни места и възможности за износ<sup>21</sup>. Последователните разширявания на ЕС доведоха до прилагането на високи стандарти за опазване на околната среда в голяма част от европейския континент, а усилията на Съюза допринесоха за засилване на ангажимента на международната общност за борба с изменението на климата и със загубата на биологично разнообразие, както и за успеха на усилията в световен мащаб, насочени към премахване на озоноразрушаващите вещества и оловосъдържащите горива.
4. Значителен напредък е постигнат и в интегрирането на екологичните цели в други политики и дейности на ЕС. Съгласно реформираната обща селскостопанска политика (ОСП) от 2003 г. насам директните плащания са обвързани с изисквания към земеделските стопани да поддържат земите си в добро земеделско и екологично състояние и да спазват съответното законодателство в областта на околната среда. Борбата с изменението на климата се превърна в неразделна част от енергийната политика и е постигнат напредък за включване на въпросите, свързани с ефективността на ресурсите, изменението на климата и енергийната ефективност, в политиките в областта на други ключови сектори, като например транспорт и сгради.
5. Въпреки това много от тенденциите в ЕС в областта на околната среда продължават да бъдат безпокойство — не на последно място поради недостатъчното прилагане на действащото законодателство на ЕС в тази

---

<sup>21</sup> The economic benefits of environmental policy („Икономически ползи от политиката в областта на околната среда“), (IES, Vrije Universiteit, Амстердам, 2009 г.); COM (2012) 173; Implementing EU legislation for Green Growth („Прилагане на законодателството на ЕС за екологичен растеж“), (BIO Intelligence Service, 2011 г.).

област. Само 17 % от биологичните видове и местообитанията, оценени съгласно Директивата за местообитанията<sup>22</sup>, са в добро състояние, а деградацията и загубата на природен капитал застрашават усилията за постигането на целите на ЕС относно биологичното разнообразие, както и на целите във връзка с изменението на климата. Това е свързано с големи разходи, които все още не се оценяват правилно в нашата икономическа или социална система. Тридесет процента от територията на ЕС е силно разпокъсана, като това се отразява на свързаността и състоянието на екосистемите и на тяхната способност да предоставят услуги, както и надеждни местообитания за видовете. Макар че в ЕС е постигнат напредък в премахването на връзката между растежа и емисиите на парникови газове, използването на ресурсите и въздействието върху околната среда, използването на ресурсите все още до голяма степен е неустойчиво и неефективно, а отпадъците все още не се стопанисват правилно. В резултат на това предприятията в ЕС се лишават от значителните възможности, предоставяни от ефективността на ресурсите за повишаване на конкурентоспособността, намаляване на разходите, увеличаване на производителността и подобряване на сигурността на доставките. Качеството на водите и нивата на замърсяване на въздуха все още са проблем в много части на Европа, а гражданите на ЕС продължават да бъдат изложени на действието на опасни вещества с потенциал да застрашат тяхното здраве и благосъстояние. Неустойчивото земеползване унищожава плодородни почви, което се отразява върху продоволствената сигурност и постигането на специфичните цели относно биологичното разнообразие. Продължава процесът на деградация на почвите, който до голяма степен е безконтролен.

6. Промените в околната среда в ЕС все повече се дължат на събития в световен мащаб, включително демографското развитие и моделите на потребление и търговия, както и на бързия технологичен напредък. Те могат да предоставят значителни възможности за икономически растеж и обществено благосъстояние, но същевременно пораждаат предизвикателства и несигурност за икономиката и обществото на ЕС и причиняват деградация на околната среда в световен мащаб<sup>23</sup>.
7. В съчетание със сегашните разхищаващи системи за производство и потребление в световната икономика, увеличаващото се световно търсене на стоки и услуги и изчерпването на ресурсите водят до нарастване на разходите за основните суровини, минерали и енергия, по-голямо замърсяване на околната среда и повече отпадъци, увеличаване на емисиите на парникови газове в световен мащаб и напредваща деградация на земите, обезлесяване и загуба на биологично разнообразие. Почти две трети от световните екосистеми са в упадък<sup>24</sup> и има доказателства, че вече са преминали планетарните граници по отношение на биологичното разнообразие, изменението на климата и

---

<sup>22</sup> Директива 92/43/ЕИО, ОВ L 206 от 22.7.1992 г.

<sup>23</sup> SEC(2011) 1067; Европейската околна среда — състояние и перспективи 2010 г.: оценка на глобалните мегатенденции (Европейска агенция за околната среда, 2010 г.).

<sup>24</sup> Доклад на Групата на високо равнище към Генералния секретар на ООН относно глобалната устойчивост: Resilient People, Resilient Planet („Устойчиви хора, устойчива планета: A future worth choosing (бъдеще, което заслужава избора“), 2012 г.

азотния цикъл<sup>25</sup>. Има вероятност недостигът на вода в световен мащаб към 2030 г. да достигне 40 %, ако не се постигне значителен напредък в подобряването на ефективността на ресурсите. Съществува също така риск изменението на климата да изостри допълнително тези проблеми, като причини големи разходи. През 2011 г. бедствия, дължащи се отчасти на изменението на климата, причиниха икономически загуби за над 300 милиарда евро в световен мащаб. ОИСР предупреди, че продължаващата деградация и изчерпването на природния капитал пораждаат рискове за необратими промени, които биха могли да застрашат двувековното повишаване на стандарта на живот и да доведат до значителни разходи<sup>26</sup>.

8. За справяне с някои от тези сложни проблеми се налага изцяло да се оползотвори потенциалът на съществуващите екологични технологии и да се осигури непрекъснатото разработване и внедряване от промишлеността на най-добрите налични техники и най-новите иновации. Нужен е и бърз напредък в перспективни области на науката и технологиите. Това следва да стане възможно чрез насърчаване на научните изследвания и създаване на благоприятни условия за частни инвестиции, свързани с тези изследвания. В същото време е необходимо по-добро разбиране на потенциалните рискове за околната среда и за здравето на човека, свързани с новите технологии, като ние трябва по-добре да оценяваме и управляваме тези рискове. Това е предпоставка за приемането от обществото на новите технологии, както и за способността на ЕС по ефективен и навременен начин да установи потенциалните рискове, свързани с технологичното развитие, и да реагира на тях.
9. С оглед да се осигури добър живот в бъдеще, сега следва да се предприемат спешни съгласувани действия за подобряване на екологичната устойчивост и за постигане на максималните възможни ползи за икономиката и обществото от политиката в областта на околната среда, като същевременно се вземат предвид екологичните граници на планетата. Настоящата програма отразява ангажимента на ЕС да се превърне в приобщаваща екологична икономика, която да гарантира растеж и развитие, да защитава здравето и благосъстоянието на човека, да осигурява достойни работни места, да намалява неравенствата и да инвестира в природния капитал, както и да го опазва.
10. Следната визия за 2050 г. служи да подпомогне насочването на действията до 2020 г. и след нея: В 2050 г. живеем добре в рамките на екологичните граници на планетата. Благоденствието ни и доброто състояние на околната среда се дължат на иновативна, кръгова икономика, в която нищо не се пилее и природните ресурси се управляват по начини, които повишават устойчивостта на нашето общество. При нас растежът е свързан с ниски въглеродни емисии и от дълго време не зависи повече от използването на ресурси, като определя темпа за устойчива икономика в световен мащаб.

---

<sup>25</sup> Установени са прагови стойности за девет „планетарни граници“, чието преминаване може да доведе до необратими промени с потенциално катастрофални последици за хората, включително: изменение на климата, загуба на биологично разнообразие, световно потребление на сладка вода, увеличаване на киселинността на океанските води, промени в азотния и фосфорния цикъл, както и в земеползването (Ecology and Society, Vol. 14, No 2, 2009 г.).

<sup>26</sup> Environmental Outlook to 2050 („Перспективи за околната среда до две хиляди и петдесета година“, ОИСР, 2012 г.).

11. За това преобразяване е необходимо пълното интегриране на екологичните проблеми в политиките за други сектори, като например енергетика, транспорт, селско стопанство, рибарство, икономика и промишленост, научни изследвания и иновации, заетост и социална политика, така че да се създаде съгласуван, съвместен подход. Действията в рамките на ЕС следва също така да бъдат допълнени от засилване на действията в световен мащаб и сътрудничеството със съседните държави с цел справяне с общите предизвикателства.
12. ЕС започна процеса на това преобразяване с дългосрочни, интегрирани стратегии за възпиране на загубата на биологично разнообразие<sup>27</sup>, подобряване на ефективността на ресурсите<sup>28</sup> и ускоряване на прехода към нисковъглеродна икономика<sup>29</sup>. Комисията включи в по-голяма степен екологичните проблеми и цели в последните инициативи, предприети в други ключови области на политиката, в това число енергетиката<sup>30</sup> и транспорта<sup>31</sup>, и въз основа на постигнатото досега се постара да увеличи реалните ползи за околната среда чрез реформиране на политиките на ЕС в областта на селското стопанство и развитието на селските райони, рибарството и сближаването.
13. ЕС пое множество международно договорени ангажименти във връзка с околната среда, включително тези, приети на Конференцията на ООН по въпросите на устойчивото развитие („Рио + 20“)<sup>32</sup>, където той изтъкна подкрепата си за приобщаваща екологична икономика като централна част от по-широка стратегия за устойчиво развитие.
14. Настоящата програма допълва горепосочените усилия, като в нея се определят приоритетните цели, които ЕС трябва да постигне в периода до 2020 г.
15. В много случаи за постигането на тези цели ще бъдат необходими действия преди всичко на национално, регионално или местно равнище, в съответствие с принципа на субсидиарност. В други случаи ще бъдат необходими допълнителни мерки на равнището на ЕС. Тъй като политиката в областта на околната среда е сфера на споделена компетентност в ЕС, една от целите на настоящата програма е да се въведе съвместна отговорност за общи цели и задачи и да се осигури равнопоставеност на предприятията и обществените органи. Ясните цели и задачи също така осигуряват посока и предсказуема рамка за действие на лицата, разработващи политиките, и на другите заинтересовани страни, включително регионите и градовете, предприятията и социалните партньори, както и отделните граждани.

---

<sup>27</sup> COM(2011) 244, ОВ С 264 от 8.9.2011 г.

<sup>28</sup> COM(2011) 571, ОВ С 37 от 10.2.2012 г.

<sup>29</sup> COM(2011) 112, ОВ С 140 от 11.5.2011 г.

<sup>30</sup> COM(2011) 885, ОВ С 102 от 5.4.2012 г.

<sup>31</sup> COM(2011) 144, ОВ С 140 от 11.5.2011 г.

<sup>32</sup> Резолюция на Общото събрание на ООН 66/288.

## ТЕМАТИЧНИ ПРИОРИТЕТИ

### *Приоритетна цел № 1. Опазване, съхранение и увеличаване на природния капитал на ЕС*

16. Икономическият просперитет и благосъстоянието на ЕС се основават на неговия природен капитал, включващ екосистеми, които предоставят основни блага и услуги — от плодородна почва и изпълняващи множество функции гори до продуктивна земя и морета, от прясна вода и чист въздух до опрашване, естествено отводняване, регулиране на климата и защита срещу природни бедствия. Значителна част от законодателството на ЕС има за цел опазване, съхраняване и увеличаване на природния капитал, като тя включва Рамковата директива за водите (РДВ)<sup>33</sup>, Рамковата директива за морска стратегия (РДМС)<sup>34</sup>, Директивата за качество на въздуха и свързаните с нея директиви<sup>35</sup>, както и директивите за птиците и за местообитанията<sup>36</sup>. Законодателството за справяне с изменението на климата, за химикалите, промишлените емисии и отпадъците също допринася за намаляване на въздействието върху биологичното разнообразие, включително върху екосистемите, видовете и местообитанията.
17. Въпреки това последните оценки показват, че загубата на биологично разнообразие в ЕС все още продължава и че повечето екосистеми са деградирани сериозно<sup>37</sup>. Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.<sup>38</sup> определя специфични цели и действия, които са необходими за обрат в тези отрицателни тенденции и за подобряване на екосистемните услуги. Тя трябва да бъде изпълнена изцяло, за да може ЕС да постигне водещата цел за биологичното разнообразие за 2020 г. Като се има предвид, че стратегията съдържа мерки, за да се подобри прилагането на директивите за птиците и местообитанията, включително по отношение на мрежата „Натура 2000“, за постигането на водещата цел ще бъде необходимо пълното прилагане на цялото действащо законодателство, насочено към опазването на природния капитал.
18. Въпреки значителните досегашни усилия, изискването съгласно РДВ до 2015 г. да се постигне „добро екологично състояние“ вероятно ще бъде изпълнено само за около 53 % от повърхностните водни обекти в ЕС<sup>39</sup>. Съществува също така опасност да не бъде постигната целта за „добро екологично състояние“ към 2020 г. съгласно Рамковата директива за морска стратегия, наред с другото поради продължаващия прекомерен улов и наличието на отпадъци в европейските морета. И докато политиките на ЕС по отношение на емисиите в

<sup>33</sup> Директива 2000/60/ЕО, ОВ L 327 от 22.12.2000 г.

<sup>34</sup> Директива 2008/56/ЕО, ОВ L 164 от 25.6.2008 г.

<sup>35</sup> Директива 2008/50/ЕО, ОВ L 152 от 11.6.2008 г., и Директива 2004/107/ЕО, ОВ L 23 от 26.1.2005 г.

<sup>36</sup> Директива 2009/147/ЕО, ОВ L 20 от 26.1.2010 г., и Директива 92/43/ЕИО, ОВ L 206 от 22.7.1992 г.

<sup>37</sup> Технически доклад на ЕАОС 12/2010.

<sup>38</sup> COM(2011) 244, ОВ C 264 от 8.9.2011 г.

<sup>39</sup> COM(2012) 673.

атмосферата и на промишлените емисии спомогнаха за намаляването на много форми на замърсяване, екосистемите продължават да страдат от прекомерни азотни емисии и от озоновото замърсяване, дължащи се на емисии от транспорта, интензивното земеделие и производството на електроенергия.

19. Поради това за опазване, съхраняване и увеличаване на природния капитал на ЕС е необходимо също така проблемите да се решават при техния източник — наред с другото чрез по-добра интеграция на целите относно природния капитал в други политики, което ще осигури съгласуваност на политиките и съпътстващи ползи. Екологосъобразните елементи, определени в предложенията на Комисията за реформи, особено в политиките на ЕС в областта на селското стопанство и рибарството, както и в политиката на сближаване, подкрепени от предложения за екологизирането на бюджета на ЕС по многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. са предназначени да спомогнат за постигането на посочените цели. Например за водните екосистеми в селските райони следва да е от полза обвързването на земеделските плащания със спазването на съответните изисквания на РДВ, както е посочено в предложенията на Комисията за реформа на ОСП<sup>40</sup>. Екологизирането на ОСП също така ще способства за прилагането на благоприятни за околната среда земеделски практики на разнообразяване на културите, опазване на постоянните пасища, установяване и поддържане на ценни от екологична гледна точка участъци от обработваема земя и гори.
20. По отношение на морската среда, макар морският сектор да предлага икономически възможности — от риболов, корабоплаване и аквакултури до суровини, енергия от разположени в морето инсталации и морски биотехнологии, са необходими грижи, за да се гарантира, че възползването от тях е съвместимо с опазването и устойчивото управление на морските и крайбрежните екосистеми.
21. Основаните на екосистеми подходи за ограничаване на изменението на климата и адаптиране към него, които са от полза и за биологичното разнообразие и предоставянето на други екосистемни услуги, следва да бъдат по-широко използвани като част от политиката на ЕС по отношение на изменението на климата, докато други екологични цели като опазването на биологичното разнообразие и на водите следва да бъдат изцяло взети предвид при решенията, свързани с енергията от възобновяеми източници. И накрая, ще трябва да се предприемат мерки за справяне със замърсяването на въздуха и емисиите на CO<sub>2</sub> от транспорта<sup>41</sup>.
22. Деградацията, разпокъсването и неустойчивата експлоатация на земята в ЕС застрашават предоставянето на няколко ключови екосистемни услуги, заплашват биологичното разнообразие и увеличават уязвимостта на Европа към изменението на климата и природни бедствия. Те също така водят до деградация на почвата. Повече от 25 % от територията на ЕС са засегнати от причинена от вода ерозия на почвата, което влошава функциите на почвата и се отразява на качеството на сладките води. Замърсяването и запечатването на почвата също са трайни проблеми. Счита се, че повече от половин милион

---

<sup>40</sup> COM(2011) 625, ОВ С 37 от 10.2.2012 г.

<sup>41</sup> COM(2011) 144, ОВ С 140 от 11.5.2011 г.



терена в целия ЕС са замърсени и докато бъдат установени и оценени, те ще продължават да пораждаят потенциално сериозни рискове за околната среда и здравето. Всяка година повече от 1 000 km<sup>2</sup> земя се отнемат за нуждите на жилищното строителство, промишлеността и транспорта или за развлекателни цели. Тези дългосрочни промени са трудно обратими или това изисква много средства и почти винаги включват компромиси между различните социални, икономически и екологични нужди. Свързаните със земеползването решения за планиране на държавите членки следва да станат по-издържани.

23. За намаляване на най-важните форми на антропогенно въздействие върху земята, почвата и другите екосистеми в Европа ще бъдат предприети действия, за да се гарантира, че свързаните със земеползването решения на всички съответни равнища надлежно са съобразени с екологичните, както и със социалните и икономическите въздействия. В заключителния документ от срещата на върха „Рио + 20“ се призовава „да се търси нулева деградация на земите в световен мащаб“. ЕС и държавите членки следва да обмислят как най-добре да изпълнят такъв ангажимент в рамките на своите правомощия, както и да предприемат мерки относно проблемите във връзка с качеството на почвите в рамките на обвързваща нормативна уредба<sup>42</sup>. Ще бъдат определени специфични цели и за устойчиво използване на земята и почвата.
24. Въпреки че в ЕС въвежданите в околната среда количества азот и фосфор са намалели значително през последните 20 години, прекомерното изпускане на хранителни вещества продължава да оказва въздействие върху качеството на въздуха и водата и да се отразява отрицателно на екосистемите, като причинява значителни проблеми за здравето на човека. По-специално спешно трябва да бъде решен проблемът с изпускането на амоняк вследствие на неефективното управление на торове и неадекватното пречистване на отпадъчни води, за да се постигне допълнително съществено намаляване на изпусканията на хранителни вещества. Нужни са и допълнителни усилия за управление на хранителния цикъл по един по-ефективен начин по отношение на разходите и ресурсите, както и да се подобри ефективността на използване на торовете. Това налага да се подобри прилагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда, за да се преодолеят тези предизвикателства, да се въведат при необходимост по-строги стандарти и хранителният цикъл да се разглежда като част от по-цялостен подход за взаимно обвързване и обединяване на съществуващите политики на ЕС, които са от значение за справяне с прекомерното изпускане на хранителни вещества и еутрофикацията.
25. Действията, предприети по Стратегията за биологичното разнообразие, за възстановяване на 15 % от деградиралите екосистеми в ЕС и за разширено използване на зелената инфраструктура ще спомогнат да се преодолеят разпокъсането на земята. Те ще увеличат допълнително природния капитал, ще повишат устойчивостта на екосистемите и могат да осигурят икономически ефективни възможности за ограничаване на изменението на климата и адаптиране към него, както и за управление на риска от бедствия. Междувременно усилията на държавите членки за описване и оценка на

---

<sup>42</sup> В СОМ (2006) 232 (ОВ С 332 от 30.12.2006 г.) се предлага директива за установяване на рамка за опазване на почвата и за изменение на Директива 2004/35/ЕО.

екосистемите и техните услуги, както и инициативата „Без нетни загуби“, планирана за 2015 г., ще допринесат за поддържането на запасите от природен капитал в различни мащаби. Включването до 2020 г. на икономическата стойност на екосистемните услуги в системите за счетоводство и отчетност на равнище ЕС и на национално равнище ще доведе до по-добро управление на природния капитал на ЕС.

26. С цел опазване, съхранение и увеличаване на природния капитал на ЕС с програмата се гарантира, че не по-късно от 2020 г.:

- а) е спрял процесът на загуба на биологично разнообразие и влошаване на екосистемните услуги, а екосистемите и техните услуги са запазени и подобрени;
- б) е намалено значително въздействието върху пресни, преходни и крайбрежни води, за да се постигне, поддържа или повиши доброто състояние съгласно определението в Рамковата директива за водите;
- в) е намалено въздействието върху морските води, за да се постигне или поддържа добро екологично състояние в съответствие с изискванията на Рамковата директива за морска стратегия;
- г) допълнително е намалено въздействието на замърсяването на въздуха върху екосистемите и биологичното разнообразие;
- д) земята се управлява по устойчив начин в ЕС, почвата е адекватно защитена и възстановяването на замърсените терени е в напреднал стадий;
- е) хранителният цикъл (азот и фосфор) се управлява по начин, който е устойчив и ресурсно ефективен;
- ж) горите и услугите, които те предоставят, са защитени и е подобрена тяхната устойчивост към изменението на климата и пожари.

За тази цел е необходимо по-конкретно:

- а) изцяло да се приложи стратегията на ЕС за биологичното разнообразие;
- б) изцяло да се изпълни проектът за опазване на европейските водни ресурси;
- в) да се увеличат усилията, за да се гарантира наред с другото, че не по-късно от 2020 г. рибните запаси ще бъдат в добро състояние, като от 2015 г. се премине изцяло към риболов на или под равнището на максимален устойчив улов и се определи обща за ЕС количествена цел за намаляване на отпадъците в морските води;
- г) да се увеличат усилията за пълно спазване на законодателството на ЕС относно качеството на въздуха и да се определят стратегически цели и действия за периода след 2020 г.;

- д) да се увеличат усилията за намаляване на ерозията на почвата и за повишаване на органичните вещества в почвата, за саниране на замърсените терени и за повишаване на степента на включване на аспекти на земеползването в координиран процес на вземане на решения с участието на органи на всички съответни нива на управление, подкрепен от приемането на специфични цели относно почвата и земята като ресурс, както и на цели на териториалното планиране;
- е) да се предприемат по-нататъшни стъпки за намаляване на емисиите на азот и фосфор, включително тези от градски и промишлени отпадъчни води, както и от използването на торове;
- ж) да се разработи и приложи нова стратегия на ЕС за горите, която е съобразена с множеството нужди на горите и ползите от тях, и допринася за по-стратегически подход към опазването и подобряването на горите.

***Приоритетна цел № 2. Превръщане на ЕС в ресурсно ефективна, екологична и конкурентоспособна нисковъглеродна икономика***

27. Водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“ по стратегията „Европа 2020“ има за цел да се подкрепи преминаването към икономика, която използва по ефективен начин всички ресурси, премахва изцяло зависимостта на икономическия растеж от използването на ресурси и енергия, както и въздействието му върху околната среда, намалява емисиите на парникови газове, повишава конкурентоспособността чрез ефективност и иновации, и спомага за по-голяма енергийна сигурност. Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа<sup>43</sup> и Пътната карта за постигане на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност<sup>44</sup> са основни градивни елементи на инициативата, като очертават рамката за бъдещи действия за осъществяване на тези цели.
28. Необходими са иновации в цялата икономика за подобряване на ресурсната ефективност, за да се повиши конкурентоспособността в условията на растящи цени на ресурсите, недостиг и ограничения в снабдяването. Стопанският сектор е главният двигател на иновациите, включително в областта на околната среда. Но пазарите не ще дадат сами очакваните резултати. От съществено значение са действията на правителствата на равнище ЕС и на равнище отделни държави членки, за да се осигурят подходящите рамкови условия за екоиновации, така че да се стимулира разработването на устойчиви стопански или технологични решения за предизвикателства, свързани с околната среда<sup>45</sup>.
29. Изпълнението на това основно изискване за справяне с екологичното предизвикателство ще донесе и значителни социално-икономически ползи. Потенциалният ръст на заетостта, предизвикан от преминаването към

<sup>43</sup> COM(2011) 571, ОВ С 37 от 10.2.2012 г.

<sup>44</sup> COM(2011) 112, ОВ С 140 от 11.5.2011 г.

<sup>45</sup> Fostering Innovation for Green Growth („Насърчаване на иновациите за екологосъобразен растеж“) (ОИСР, 2011 г.) и The Eco-Innovation Gap („Липсата на екоиновации: икономическа възможност за бизнеса“), (ЕЮ, 2012 г.).

нисковъглеродна икономика с ефективно използване на ресурсите, е от ключово значение за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ по отношение на заетостта<sup>46</sup>. Заетостта в сектора на екологичните технологии и сектора на услугите в ЕС нараства с около 3 % годишно през последните години<sup>47</sup>. Стойността на световния пазар за екологичната индустрия се оценява на минимум един трилион евро и се предвижда почти да се удвои през следващите 10 години. Европейските дружества вече са водещи в света по отношение на рециклирането и енергийната ефективност и следва, подкрепени от Плана за действие за екологични иновации<sup>48</sup>, да бъдат насърчени да се възползват от този ръст на търсенето в световен мащаб. Например само от европейския сектор за енергия от възобновяеми източници се очаква да генерира повече от 400 000 нови работни места до 2020 година<sup>49</sup>.

30. Пълното прилагане на законодателния пакет на ЕС в областта на климата и енергетиката е от съществено значение за постигане на етапните цели, определени за 2020 г., и за изграждане на конкурентоспособна, нисковъглеродна икономика до 2050 г. Докато понастоящем ЕС успешно напредва към намаляването до 2020 г. на собствените си емисии на парникови газове с 20 % спрямо равнището от 1990 г., за постигането на целта за повишаване с 20 % на енергийната ефективност ще са необходими бързо много повече подобрения. Това е важно и с оглед на все още растящото търсене на енергия и продължаващия дебат относно конфликта между земеползването за производство на храни и земеползването за производство на биоенергия. От новата директива за енергийната ефективност се очаква значителен принос в това отношение.
31. Всички сектори на икономиката ще трябва да допринесат за намаляване на емисиите на парникови газове, за да поеме ЕС своя подобаващ дял от общите усилия. ЕС трябва да се договори за следващите стъпки за своята рамка в областта на климата и енергетиката за периода след 2020 г., за да се подготви за международни преговори за ново правнообвързващо споразумение, както и да осигури на държавите членки и промишлеността ясна рамка за предприемане на необходимите средносрочни инвестиции. Следователно ЕС трябва да разгледа варианти на политика за постигане на намаленията, посочени в Пътната карта за икономика с ниска въглеродна интензивност за периода след 2020 г. Пътната карта за енергетиката до 2050 г. и Бялата книга за транспорта трябва да бъдат подкрепени от стабилна политическа рамка. Освен това държавите членки трябва да разработят и приложат дългосрочни, икономически ефективни стратегии за развитие с ниски нива на въглеродни емисии, насочени към постигането на целта на ЕС емисиите на парникови газове да се намалят с 80 % до 95 % до средата на века в сравнение с 1990 г. като част от глобалните усилия за ограничаване на средното увеличение на температурата на по-малко от 2° C. Системата за търговия с емисии на ЕС ще

---

<sup>46</sup> COM(2012) 173, още не е публикувано в ОВ.

<sup>47</sup> През 2008 г. секторът на екологичната индустрия в ЕС осигуряваше работа на около 2,7 милиона души, а през 2012 г. тази стойност може да бъде около 3,4 милиона. (Ecogys, 2012 г.).

<sup>48</sup> COM(2011) 899, ОВ С 102 от 5.4.2012 г.

<sup>49</sup> The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the EU („Въздействието на политиката в областта на възобновяемата енергия върху икономическия растеж и заетостта в ЕС“), (Employ-RES, 2009 г.).

продължи да бъде централен стълб на политиката на ЕС в областта на климата за периода след 2020 г.

32. Внедряването в промишлеността на най-добрите налични техники съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността ще осигури по-ефективно използване на ресурсите и намаляване на емисиите при повече от 50 000 големи промишлени инсталации в ЕС, като по този начин значително се допринесе за стимулиране на развитието на иновативни техники, по-екологична икономика и намаляване на разходите за промишлеността в по-дългосрочен план.
33. Ще бъдат взети и мерки за по-нататъшно подобряване на екологичните характеристики на стоките и услугите на пазара в ЕС през целия им жизнен цикъл посредством мерки за увеличаване предлагането на екологично устойчиви продукти и стимулиране на значителна промяна в търсенето на такива продукти от страна на потребителите. Това ще бъде постигнато, като се използва балансирана комбинация от стимули за потребителите и предприятията, включително малки и средни предприятия, пазарни инструменти и нормативни актове, за да се намали въздействието от техните дейности и продукти върху околната среда. Действащото законодателство относно продуктите, като например директивите за екопроектирането и за енергийния етикет, както и регламентът относно екомаркировката, ще бъде преработено с оглед да се подобрят екологичните характеристики и ресурсната ефективност на продуктите през целия им жизнен цикъл, като по този начин ще се осигури по-съгласувана рамка за устойчиво производство и потребление в ЕС<sup>50</sup>.
34. Тъй като 80 % от всички въздействия на даден продукт върху околната среда се определят на етапа на неговото проектиране, политическата рамка на ЕС следва да гарантира, че пуснатите на пазара на ЕС приоритетни продукти са с „екологичен дизайн“ с оглед да се оптимизира ефективността на използване на ресурси и материали, като се обърне внимание наред с другото на пригодеността за рециклиране, съдържанието на рециклирани материали и трайността. Тези изисквания ще трябва да са приложими и изпълними. Ще бъдат увеличени усилията на равнище ЕС и на равнище държави членки за отстраняване на пречките пред екоиновациите<sup>51</sup> и за оползотворяване на пълния потенциал на екологичната индустрия на Европа за генериране на „зелени“ работни места и растеж.
35. С оглед да се определи рамка за действие за подобряване на ефективността на ресурсите по аспекти, различни от емисиите на парникови газове и енергията, ще бъдат поставени специфични цели за намаляване на общото въздействие на потреблението върху околната среда, по-специално в секторите на храните, жилищата и мобилността<sup>52</sup>. Взети заедно, те причиняват почти 80 % от

---

<sup>50</sup> Законодателството за екопроектирането, енергийния етикет, знака за екомаркировка, Схемата по управление на околната среда и одитиране (EMAS) и нелоялната търговска практика подлежи на преразглеждане преди 2015 г.

<sup>51</sup> COM(2011) 899, ОВ С 102 от 5.4.2012 г.

<sup>52</sup> Годишно в ЕС се генерират приблизително 89 милиона тона отпадъци от хранителни продукти, което представлява 179 кг на глава от населението (съгласно BIO Intelligence Service, 2010 г.). На

въздействията на потреблението върху околната среда . В заключителния документ от „Рио + 20“ се признава необходимостта значително да се намалят загубите на храни след прибиране на реколтата, както и други загуби и изхвърлянето на храни по цялата верига на предлагането на храни.

36. В допълнение към задължителните изисквания за „зелени“ обществени поръчки за определени категории продукти<sup>53</sup>, повечето държави членки са приели доброволни планове за действие и много от тях са поставили специфични цели за конкретни продуктови групи. Съществува обаче значителен потенциал за администрациите на всички равнища да намалят още повече въздействието си върху околната среда чрез своите решения за купуване. Държавите членки и регионите следва да предприемат по-нататъшни стъпки, за да постигнат целта критериите за „зелени“ обществени поръчки да се прилагат поне при 50 % от публичните търгове. Комисията ще направи оценка на възможността за въвеждане на допълнително специфично законодателство по сектори, за да се определят задължителни правила за зелени обществени поръчки за допълнителни продуктови категории.
37. Съществува и значителен потенциал за подобряване на управлението на отпадъците в ЕС, за да се използват по-добре ресурсите, да се разкрият нови пазари, да се създадат нови работни места и да се намали зависимостта от вноса на суровини, като същевременно се понижат въздействията върху околната среда<sup>54</sup>. Всяка година в ЕС се генерират 2,7 милиарда тона отпадъци, 98 милиона тона от които са опасни. Средно само 40 % от твърдите отпадъци се използват повторно или се рециклират. Останалата част се депонира или се изгаря. В някои държави членки повече от 70 % от отпадъците се рециклират, показвайки как отпадъците могат да се използват като един от основните ресурси на ЕС. В същото време много държави членки депонират над 75 % от своите битови отпадъци.
38. За превръщането на отпадъците в ресурси, както се призовава в Пътната карта за ефективно използване на ресурсите, се изисква пълното прилагане на законодателството на ЕС в областта на отпадъците в целия ЕС въз основа на стриктно прилагане на йерархията на отпадъците и обхващане на различните видове отпадъци<sup>55</sup>. Необходими са допълнителни усилия за: да се намали генерирането на отпадъци на глава от населението в абсолютни стойности, да се ограничи оползотворяването на енергията до материали, които не подлежат на рециклиране, постепенно да се премахне депонирането, да се осигури висококачествено рециклиране и да се развият пазари за вторични суровини. Опасните отпадъци ще трябва да се управляват така, че да се сведат до

---

жилищата и инфраструктурата се дължат общо около 15—30 % от всички въздействия върху околната среда в Европа, свързани с потреблението, за които те допринасят с приблизително 2,5 тона CO<sub>2</sub> еквивалент на глава от населението годишно (SEC(2011) 1067).

<sup>53</sup> Регламент (ЕО) № 106/2008, ОВ L 39 от 13.2.2008 г.; Директива 2009/33/ЕО, ОВ L 120 от 15.5.2009 г., и новата Директива 2012/27/ЕС за енергийната ефективност, ОВ L 315 от 14.11.2012 г.

<sup>54</sup> Например пълното прилагане на законодателството на ЕС за отпадъците би довело до икономии в размер на 72 милиарда евро годишно, увеличение на годишния оборот на сектора за управление и рециклиране на отпадъците в ЕС с 42 милиарда евро и създаване на повече от 400 000 работни места до 2020 г.

<sup>55</sup> Директива 2008/98/ЕО, ОВ L 312 от 22.11.2008 г.

минимум значителните неблагоприятни последици за здравето на човека и за околната среда, както беше договорено на срещата на върха „Рио + 20“. За постигането на това следва в целия ЕС да се прилагат много по-систематично пазарни инструменти, в които се отдава приоритет на предотвратяването, рециклирането и повторното използване. Следва да бъдат премахнати пречките пред рециклирането на вътрешния пазар на ЕС, и да се преразгледат съществуващите специфични цели за предотвратяване, повторно използване, рециклиране, възстановяване и отклоняване от депониране, за да се премине към „кръгова“ икономика, характеризираща се с каскадно използване на ресурсите и близко до нулата количество на остатъчните отпадъци.

39. Ефективността на ресурсите във водния сектор също ще се разглежда като приоритет, за да се спомогне за постигането на добро състояние на водите. Въпреки че сушата и недостигът на вода засягат все повече части на Европа, приблизително 20—40 % от наличната вода в Европа все още се пилее — например чрез течовете в разпределителната мрежа. Съгласно наличните модели все още съществуват значителни възможности за подобряване на ефективността на използване на водите в ЕС. Освен това се очаква растящото търсене и въздействието от изменението на климата да увеличат значително натиска върху водните ресурси на Европа. В този контекст Европейският съюз и държавите членки следва да предприемат действия, за да гарантират, че при водочерпене се зачитат границите за наличните възобновяеми водни ресурси до 2020 г., включително чрез подобряване на ефективността на използване на водата посредством прибягване към пазарни механизми като ценообразуване, което да отразява действителната стойност на водата<sup>56</sup>. Напредъкът ще бъде улеснен чрез ускорено демонстриране и внедряване на новаторски технологии, системи и бизнес модели въз основа на Стратегическия план за изпълнение на Европейското партньорство за иновации в сферата на водите.
40. Дългосрочната и предсказуема рамка на политиката във всички тези области ще спомогне за стимулирането на инвестиции и действия, необходими за цялостното развитие на пазари за по-екологосъобразни технологии и за насърчаване на устойчиви бизнес решения. Нужни са показатели и специфични цели относно ефективността на ресурсите, за да се получат необходимите ориентири за лицата, вземащи решения в публичния и частния сектор за преобразяване на икономиката. Те ще станат неразделна част от настоящата програма, след като бъде договорена на равнището на ЕС.
41. С цел ЕС да се превърне в ресурсно ефективна, екологична и конкурентоспособна нисковъглеродна икономика, с програмата се гарантира, че не по-късно от 2020 г.:
- а) ЕС ще е постигнал своите цели за 2020 г. по отношение на климата и енергията и работи за намаляване на емисиите на парникови газове с 80—95 % към 2050 г. в сравнение с 1990 г. като част от усилията в световен мащаб средното повишение на температурата да бъде ограничено на по-малко от 2 °C;

---

<sup>56</sup>

COM(2012) 673.

- б) общото въздействие върху околната среда на всички основни промишлени сектори в ЕС значително ще бъде намалено, а ефективността на ресурсите — повишена;
- в) общото въздействие на производството и потреблението върху околната среда ще бъде намалено — особено в секторите храни, жилища и мобилност;
- г) отпадъците ще се управляват безопасно като ресурс, генерираните отпадъци на глава от населението ще спаднат в абсолютно изражение, ще се оползотворява енергията само от материали, които не подлежат на рециклиране, и на практика ще се премахне депонирането на отпадъци от материали, които могат да се рециклират и компостират;
- д) водният стрес в ЕС ще бъде предотвратен или значително намален.

За тази цел е необходимо по-конкретно:

- а) изцяло да се приложи законодателният пакет на ЕС в областта на климата и енергетиката и да се постигне съгласие относно рамката за политиката на ЕС в тази област за периода след 2020 г.;
- б) широко да се прилагат „най-добрите налични техники“ и да се увеличат усилията за насърчаване на внедряването на новаторски технологии, процеси и услуги;
- в) да се стимулират усилията на публичния и частния сектор за изследвания и иновации, необходими за създаването на новаторски технологии, системи и бизнес модели, които да ускорят прехода към нисковъглеродна, ресурсно ефективна икономика и да намалят разходите по него;
- г) да се установи по-съгласувана рамка за устойчиво производство и потребление; да се преразгледа законодателството относно продуктите с оглед да се подобрят екологичните характеристики и ресурсната ефективност на продуктите през целия им жизнен цикъл; да се поставят цели за намаляване на общото въздействие от потреблението;
- д) изцяло да се приложи законодателството на ЕС в областта на отпадъците. Това ще включва прилагане на йерархията на отпадъците и ефективното използване на пазарни инструменти и мерки, за да се гарантира, че депонирането действително е премахнато, енергията се оползотворява само от материали, които не подлежат на рециклиране, рециклираните отпадъци се използват като основен и надежден източник на суровини за ЕС, опасните отпадъци се управляват безопасно и генерирането им е намалено, незаконните превози на отпадъци са ликвидирани и пречките на вътрешния пазар пред дейности по екологосъобразното рециклиране в ЕС са премахнати;
- е) да се подобри ефективността на използване на водата чрез определяне на цели на равнище речни басейни и използване на пазарни механизми, като например ценообразуване на водата.



**Приоритетна цел № 3. Защита на гражданите на ЕС от свързани с околната среда въздействия и рискове за здравето и благосъстоянието им**

42. Законодателството на ЕС в областта на околната среда доведе до значителни ползи за здравето и благосъстоянието на населението. Въпреки това водите, замърсяването на въздуха и химикалите остават сред най-тревожните екологични проблеми за широката общественост в ЕС<sup>57</sup>. Според оценка на Световната здравна организация (СЗО) на екологични стресови фактори се дължат между 15 % и 20 % от всички смъртни случаи в 53 европейски държави<sup>58</sup>. Според ОИСР, до 2050 г. замърсяването на въздуха в градската среда ще стане основна екологична причина за смъртност в световен мащаб.
43. Значителна част от населението на ЕС продължава да е изложено на замърсяване на въздуха, което превишава препоръчаното от СЗО равнище<sup>59</sup>. Наложителни са действия най-вече в области, в които хората и особено чувствителни или уязвими групи от обществото, и екосистемите са изложени на силно замърсяване — например в големи градове или в сгради.
44. Достъпът до вода със задоволително качество продължава да бъде проблем в редица селски райони в ЕС, макар че осигуряването на добро качество на водите за къпане в Европа е от полза както за здравето на човека, така и за туристическата индустрия на ЕС. Все по-често се изпитват неблагоприятни последици за здравето на човека и икономическата дейност от наводнения, дължащи се отчасти на промени в хидроложкия цикъл и в земеползването.
45. Непълното прилагане на съществуващата политика възпрепятства ЕС да постигне адекватни стандарти за качеството на въздуха и на водата. ЕС ще актуализира специфичните цели в съответствие с най-новите научни постижения и по-активно ще се стреми да осигури полезно взаимодействие с други цели на политиките в области като изменението на климата, биологичното разнообразие, морската и сухоземната околна среда. Например намаляването на някои замърсители на въздуха може значително да допринесе за ограничаване на последиците от изменението на климата. По-нататъшната работа в тази посока ще се основава на информация от цялостно преразглеждане на законодателството на ЕС относно качеството на въздуха и от проекта за опазване на европейските водни ресурси.
46. Справянето със замърсяването при източника остава приоритет, а прилагането на Директивата за емисиите от промишлеността ще намали допълнително емисиите от основните промишлени сектори. Изпълнението на целите, заложи в Пътната карта за постигането на единно европейско транспортно пространство, също ще доведе до по-устойчива мобилност в ЕС, като по този начин се обърне внимание на един основен източник на шум и местно замърсяване на въздуха.

---

<sup>57</sup> Специално издание на Евробарометър 365 (2011).

<sup>58</sup> ЕАОС, The European environment – state and outlook 2010 („Европейската околна среда — състояние и перспективи, две хиляди и десета година“) („SOER 2010“).

<sup>59</sup> SOER, 2010 г.

47. Приблизително 40 % от населението на ЕС живее в градски райони, където равнището на шум през нощта надвишава препоръчаното от СЗО.
48. Хоризонталното законодателство относно химикалите (REACH и регламентите за класифициране, етикетиране и опаковане) предоставя базова защита на здравето на човека и околната среда, и спомага за навлизането на развиващи се методи на изпитване без използването на животни. Въпреки това все още съществува несигурност относно последиците за здравето на човека и околната среда от комбинираното въздействие на различни химикали (смеси), наноматериали, химикали, които нарушават функционирането на ендокринната (хормоналната) система (т.нар. ендокринни разрушители) и химикали в продукти. През последните години се появи повече информация относно нуждата от действия за справяне с тези предизвикателства, особено ако ЕС желае да постигне целта, договорена на Световната среща на върха за устойчиво развитие през 2002 г. и потвърдена на срещата на върха „Рио + 20“, а именно да се гарантира „свеждане до минимум на значителните неблагоприятни последици“ от химикалите върху здравето на човека и околната среда до 2020 г., както и да отговори на новите и нововъзникващите проблеми и предизвикателства по ефективен, ефикасен, последователен и съгласуван начин. ЕС ще продължи да разработва и прилага подходи за справяне с комбинираното въздействие на химикали и с опасенията по отношение на безопасността във връзка с ендокринни разрушители, а също така ще представи цялостен подход за свеждане до минимум на неблагоприятните последици от опасни вещества, включително химикали в продукти, за което ще спомогне обширна база от знания за излагането на действието на химикали и за токсичността им. Безопасността и устойчивото управление на наноматериалите ще бъдат осигурени като част от цялостен подход, включващ оценка и управление на риска, информиране и мониторинг. Взети заедно, тези подходи ще осигурят разрастване на базата от знания за химикалите и ще предоставят предвидима рамка за стимулиране на разработването на по-устойчиви решения.
49. Междувременно, растящият пазар за продукти, химикали и материали на биологична основа може да предложи предимства като по-ниски емисии на парникови газове и нови възможности за пазарна реализация, но трябва да се внимава, за да се гарантира, че пълният жизнен цикъл на тези продукти е устойчив, не изостря конкуренцията за земя и не увеличава равнището на емисиите.
50. Изменението на климата ще изостри още повече проблемите, свързани с околната среда, като причинява продължителни суши и горещи вълни, наводнения, бури и горски пожари, както и нови или по-вирулентни форми на заболявания при хората, животните или растенията. Следва да бъдат предприети целенасочени действия, за да се гарантира, че ЕС е достатъчно подготвен да се справи с въздействието и промените, произтичащи от изменението на климата, чрез укрепване на неговата екологична, икономическа и социална устойчивост. Тъй като много сектори са и ще бъдат подложени в нарастваща степен на въздействия от изменението на климата, трябва да се засили включването в политиките на ЕС на съображения за адаптиране и за управление на риска от бедствия.

51. Освен това мерките за повишаване на екологичната и климатичната устойчивост, като например възстановяване на екосистеми и екологична инфраструктура, могат да доведат до значителни социално-икономически ползи, включително за общественото здравеопазване. Полезните взаимодействия и възможността за компромиси между цели във връзка с климата и други екологични цели, като например относно качеството на въздуха, трябва да бъдат управлявани по задоволителен начин. Например смяната на горивото в отговор на съображения във връзка с климата или сигурността на доставките би могла да доведе до значително увеличение на праховите частици и на опасните емисии.

52. С цел защита на гражданите на ЕС от свързани с околната среда въздействия и рискове за здравето и благосъстоянието им, с програмата се осигурява, че не по-късно от 2020 г.:

- а) качеството на въздуха в ЕС значително ще се подобри;
- б) шумовото замърсяване в ЕС значително ще намалее;
- в) гражданите в целия ЕС ще се възползват от високи стандарти за безопасност на питейната вода и водите за къпане;
- г) ще се обърне сериозно внимание на проблемите, произтичащи от комбинираното въздействие на химикали и опасенията по отношение на безопасността във връзка с ендокринните разрушители, а рисковете за околната среда и здравето, свързани с използването на опасни вещества, включително химикали в продукти, ще бъдат анализирани и сведени до минимум;
- д) като част от съгласуван подход за различните законодателства ще се обърне сериозно внимание на опасенията по отношение на безопасността във връзка с наноматериалите;
- е) ще се постигне съществен напредък в адаптирането към последиците от изменението на климата.

За тази цел е необходимо по-конкретно:

- а) да се изпълнява актуализирана политика на ЕС относно качеството на въздуха, която да е в съответствие с най-новите научни знания, и да се предприемат мерки за борба със замърсяването на въздуха при източника;
- б) да се изпълнява актуализирана политика на ЕС относно шума, която да е в съответствие с най-новите научни знания, и да се предприемат мерки за намаляване на шума при източника;
- в) да се увеличат усилията за прилагане на Директивата за питейната вода, по-специално за малките доставчиците на питейна вода, и Директивата за водите за къпане;

- г) въз основа на задълбочени знания за експозицията на химикали и за токсичността им да се разработи стратегия на ЕС за нетоксична околна среда, спомагаща за иновации с техни устойчиви заместители;
- д) да се договори и прилага стратегия на ЕС за адаптиране към изменението на климата, включително съобразяване в ключови политически инициативи и сектори на ЕС с това адаптиране и с управлението на риска от бедствия.

#### **БЛАГОПРИЯТНА РАМКА**

53. За постигането на тези приоритетни тематични цели ще се изисква благоприятна рамка, която подкрепя ефективни действия. Ще бъдат предприети мерки за подобряване на четири ключови елемента на тази благоприятна рамка: да се подобри начинът, по който повсеместно се прилага законодателството на ЕС в областта на околната среда; да се укрепи базата от научни факти за нуждите на политиката в областта на околната среда; да се осигурят инвестиции и да се създадат подходящи стимули за опазване на околната среда; и, накрая, да се подобри интегрирането на проблемите на околната среда и съгласуваността на политиките както в рамките на политиката в областта на околната среда, така и с други политики. Тези хоризонтални мерки ще бъдат от полза за политиката на ЕС в областта на околната среда и извън обхвата и времевата рамка на настоящата програма.

#### ***Приоритетна цел № 4. осигуряване на максимални ползи от законодателството на ЕС в областта на околната среда***

54. Действителното прилагане на законодателството на ЕС в областта на околната среда осигурява три ползи: предоставят се равнопоставени условия на конкуренция за икономическите субекти, които извършват дейност на единния пазар, стимулират се иновациите и се подпомагат със стартови предимства европейски дружества в много сектори. От друга страна, неуспехът да се прилага законодателството води до големи разходи, оценени грубо на около 50 милиарда евро годишно, включително разходите по дела за нарушения<sup>60</sup>. Само през 2009 г. имаше 451 дела за нарушения, свързани със законодателството на ЕС в областта на околната среда. Комисията също така получава многобройни жалби пряко от граждани на ЕС, на много от които би могло да се отговори по-добре на национално или на местно равнище.
55. Поради това през следващите години ще се отдаде най-висок приоритет на подобряването на прилагането на достиженията на правото на ЕС в областта на околната среда на равнище държава членка. Съществуват значителни различия в прилагането в самите държави членки и между тях. Необходимо е лицата, които участват в прилагането на законодателството в областта на околната среда на национално, регионално и местно равнище, да придобият необходимите знания и способности с цел извличане на по-голяма полза от това законодателство.

---

<sup>60</sup> The costs of not implementing the environmental acquis („Разходите за неприлагане на законодателството в областта на околната среда“), COWI, 2011 г.

56. Големият брой нарушения, жалби и петиции в областта на околната среда показва необходимостта от ефективна, работеща система на контрол и противодействие на национално равнище, която да спомага за установяване и разрешаване на проблеми, свързани с прилагането, успоредно с мерки най-вече да се предотврати появата им. Усилията в това отношение в периода до 2020 г. ще се съсредоточат върху постигането на подобрения в четири ключови области.
57. На първо място, ще бъде подобрен начинът, по който се събират и разпространяват знания относно прилагането, за да се помогне на широката общественост и на специалистите по околната среда напълно да разберат как националните и местните администрации привеждат в изпълнение ангажиментите на ЕС<sup>61</sup>. Ще се оказва целева помощ по специфичните за отделните държави членки предизвикателства по прилагането — по подобие на индивидуалния подход, следван в процеса по Европейския семестър. Например ще бъдат изготвени споразумения за осъществяване на партньорство с участието на Комисията и на отделни държави членки, за да се решават проблеми като намиране на източници на финансова подкрепа за прилагането и осигуряване на по-добри информационни системи за проследяване на напредъка.
58. Второ, ЕС ще разшири изискванията за инспекции и надзор, така че да се обхване по-голямата част от законодателството на ЕС в областта на околната среда, като те се допълнят с изграждане на капацитет на равнище ЕС за реагиране на ситуации, при които е налице основателна причина за безпокойство.
59. Трето, ще бъде подобрен начинът, по който на национално равнище се разглеждат оплакванията относно прилагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда и се вземат решения по тях.
60. Четвърто, гражданите на ЕС ще получат улеснен достъп до правосъдие по въпроси на околната среда и ефективна правна защита в съответствие с международните договори и измененията, настъпили след влизането в сила на Договора от Лисабон и най-новата съдебна практика на Съда на Европейския съюз. Извънсъдебното разрешаване на спорове също ще бъде насърчавано като алтернатива на съдебния път.
61. Общото равнище на управление на околната среда в целия ЕС ще бъде повишено още повече, като се засилва сътрудничеството на равнище ЕС между специалистите, работещи за опазване на околната среда (като например държавни юристи, инспектори, прокурори, омбудсмани и съдии) и те бъдат насърчавани да споделят добри практики.
62. В допълнение към помощта за държавите членки да подобрят спазването на разпоредбите<sup>62</sup>, Комисията ще продължи да дава своя принос, за да се гарантира, че законодателството е подходящо за постигане на целта и отразява последните научни достижения. Като общо правило, правни задължения, които

---

<sup>61</sup> COM(2012) 95, ОВ С 171 от 16.6.2012 г.

<sup>62</sup> COM(2008) 773, ОВ С 76 от 25.3.2010 г.

са достатъчно ясни и точни, ще бъдат залагани в регламенти, които имат пряко и измеримо въздействие и водят до по-малко несъответствия в прилагането. Комисията ще използва в по-голяма степен индекси и други средства за проследяване от обществеността на напредъка на държавите членки в прилагането на конкретни законодателни актове.

63. С цел максимално да се увеличат ползите от законодателството на ЕС в областта на околната среда, с програмата се гарантира, че не по-късно от 2020 г.:

- а) гражданите на ЕС ще имат достъп до ясна информация за това как се прилага правото на ЕС в областта на околната среда;
- б) е подобрено прилагането на специфичното законодателство в областта на околната среда;
- в) е подобрено спазването на правото на ЕС в областта на околната среда на всички административни равнища и са гарантирани равнопоставени условия на конкуренция на вътрешния пазар;
- г) е повишено доверието на гражданите в правото на ЕС в областта на околната среда;
- д) е улеснено прилагането на принципа на ефективна правна защита на гражданите и техните организации.

За тази цел е необходимо по-конкретно:

- а) да се създадат системи на национално равнище, които активно разпространяват информация за това как се прилага законодателството на ЕС в областта на околната среда, в съчетание с преглед на равнище ЕС на постигнатото от отделните държави членки;
- б) да се изготвят споразумения за осъществяване на партньорство между държавите членки и Комисията;
- в) да се разширят задължителните критерии за ефективни инспекции и надзор на държавите членки за по-голямата част от законодателството на ЕС в областта на околната среда и да се изгради допълнителен капацитет на равнище ЕС за реагиране на ситуации, при които е налице основателна причина за безпокойство, придружен от подкрепа за мрежи от специалисти;
- г) да се установят съгласувани и ефективни механизми на национално равнище за разглеждане на жалби относно прилагането на правото на ЕС в областта на околната среда;
- д) да се гарантира, че националните разпоредби относно достъпа до правосъдие отразяват съдебната практика на Съда на Европейския съюз, и да се насърчава извънсъдебното разрешаване на спорове като начин за постигане на споразумения по взаимно съгласие за спорове в областта на околната среда.

**Приоритетна цел № 5. Подобряване на доказателствената база за политиката в областта на околната среда**

64. Доказателствената база за политиката на ЕС в областта на околната среда се формира от екологичния мониторинг, данни, показатели и оценки, свързани с прилагането на законодателството на ЕС, както и от официални научни изследвания и „граждански научни инициативи“. Постигнат е значителен напредък в укрепването на тази доказателствена база, повишаването на осведомеността и подобряването на доверието на създателите на политики и обществото в основания на доказателства подход към политиката, което им дава възможност по-лесно да разберат сложните екологични и обществени предизвикателства.
65. Следва да бъдат предприети мерки на равнище ЕС и на международно равнище, за да се засили и подобри връзката между науката и политиката за околната среда — например чрез назначаването на главни научни съветници, както вече беше направено от Комисията и някои държави членки.
66. Динамиката на текущото развитие и несигурността относно вероятните бъдещи тенденции налагат обаче по-нататъшни стъпки за поддържане и укрепване на тази доказателствена база, за да се гарантира, че политиката в ЕС продължава да се опира на доброто разбиране на състоянието на околната среда и възможните варианти за реагиране, както и за последствията от тях.
67. През последните десетилетия беше подобрен начинът, по който информацията и статистическите данни за околната среда се събират и използват както на равнище ЕС и отделна държава членка, така и в световен мащаб. Въпреки това продължава непостоянството в събирането на данните и в тяхното качество, а изобилието от източници може да затрудни достъпа. Поради това са необходими постоянни инвестиции, за да се осигури наличието на достоверни и сравними данни с гарантирано качество и на показатели, до които да имат достъп лицата, участващи в определянето и осъществяването на политиката. Информационните системи за околната среда трябва да бъдат проектирани така, че да позволяват лесното включване на нова информация по възникващи теми.
68. По-нататъшното прилагане на принципа на общата информационна система за околната среда<sup>63</sup> за „еднократно въвеждане и многократно използване“ и общите подходи и стандарти за придобиване и съпоставяне на пространствена информация при системите INSPIRE<sup>64</sup> и ГМОСС<sup>65</sup> ще спомогнат да се избегне дублирането на усилията и да се премахне ненужната административна тежест за държавните органи, за което ще допринесат и усилията за опростяване на задълженията за докладване съгласно различните законодателни актове. Държавите членки следва да улеснят достъпа на обществеността до информация, събрана за оценка на въздействието върху околната среда на

---

<sup>63</sup> COM(2008) 46, ОВ С 118 от 15.5.2008 г.

<sup>64</sup> Директива 2007/2/ЕО за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност (INSPIRE)), ОВ L 108 от 25.4.2007 г.

<sup>65</sup> Регламент № 911/2010/ЕС относно Глобалния мониторинг на околната среда и сигурността (ГМОСС)), ОВ L 276 от 20.10.2010 г.

планове, програми и проекти (например посредством екологична или стратегическа оценка на въздействието).

69. Все още са налице значителни празноти в знанията, някои от които са от значение за приоритетни цели по настоящата програма. Ето защо инвестирането в по-нататъшни изследвания, за да се запълнят тези празноти, е от съществено значение с оглед да се гарантира, че държавните органи и предприятията разполагат със солидна основа за вземане на решения, които напълно да отразяват действителните социални, икономически и екологични ползи и разходи. Открояват се четири основни празноти.

- Необходими са авангардни научни изследвания, за да се запълнят празнотите в данните и знанията, и подходящи инструменти за моделиране с цел по-добро разбиране на сложните проблеми, свързани с промените в околната среда, като изменението на климата и въздействието на бедствията, последиците от загубата на биологично разнообразие за екосистемните услуги, праговете и повратните точки за околната среда. Въпреки че наличните доказателства напълно оправдават предпазните действия в тези области, по-нататъшни изследвания върху планетарните граници, рисковете за системата и способността на обществото ни да се справи с тях ще спомогнат за разработването на най-подходящите ответни мерки. Това следва да включва инвестиции за запълване на празнотите в данните и знанията, картографиране и оценка на екосистемните услуги, разбиране на ролята на биологичното разнообразие като фактор за тях и на начина, по който те се адаптират към изменението на климата.
- Преходът към приобщаваща екологична икономика налага да се обърне необходимото внимание на взаимодействието между социално-икономическите и екологичните фактори. Ако разбираме по-добре моделите за устойчиво производство и потребление, начина за по-точно отчитане на разходите за действие или бездействие, механизма, по който промените в поведението на индивида и обществото допринасят за екологични резултати, и въздействието на световните водещи тенденции върху околната среда в Европа, това може да спомогне политическите инициативи да са насочени в по-голяма степен към повишаване на ефективността на ресурсите и намаляване на въздействието върху околната среда.
- Все още съществуват неясноти относно последиците за здравето на човека и околната среда от ендокринните разрушители, смесите, съдържащите се в продукти химикали и наноматериалите. Запълването на посочените празноти може да ускори вземането на решения и да позволи по-нататъшното развитие на достиженията на правото на ЕС в областта на химикалите да е насочено в по-голяма степен към проблемните области, като същевременно стимулира по-устойчивото използване на химикали. По-доброто разбиране на екологичните фактори, които оказват влияние върху здравето на човека, ще позволи да бъдат предприети превантивни политически мерки.
- С оглед да се гарантира, че всички сектори допринасят в усилията за борба с изменението на климата, е необходима ясна представа за измерването и мониторинга на емисиите на парникови газове, както и за



събирането на съответните данни, което понастоящем е непълно в ключови сектори като селското стопанство.

„Хоризонт 2020“ ще предостави възможност да се съсредоточат изследователските усилия и да се мобилизира иновативният потенциал на Европа чрез обединяване на ресурси и знания в различни области и дисциплини в рамките на ЕС и в международен мащаб.

70. Новите и възникващите проблеми, произтичащи от бързото, изпреварващо политиката развитие на технологиите в области като наноматериали, неконвенционални енергийни източници, улавяне и съхранение на въглеродния диоксид, както и електромагнитни вълни, представляват предизвикателства за управлението на риска и могат да породят противоречиви интереси, потребности и очаквания. Това на свой ред може да доведе до повишаване на общественото безпокойство и евентуална враждебност към новите технологии. Поради това е необходимо да се осигури по-широк, явен обществен дебат относно рисковете, свързани с околната среда, и евентуалните компромисни решения, които сме готови да приемем с оглед на понякога непълната или неясна информация за новопоявили се рискове и как те следва да бъдат третирани. Систематичният подход към управлението на рисковете, свързани с околната среда, ще подобри капацитета на ЕС за своевременно установяване на технологичните промени и съответно реагиране, като в същото време ще успокои обществеността.
71. С цел да се подобри доказателствената база за политиката в областта на околната среда, с програмата се гарантира, че не по-късно от 2020 г.:
- а) създателите на политики и предприятията ще разполагат с по-добра база за разработване и прилагане на политики в областта на околната среда и климата, включително за измерване на разходите и ползите;
  - б) значително ще се подобри нашето разбиране за възникващите рискове, свързани с околната среда и климата, както и способността ни да оценяваме и управляваме тези рискове;
  - в) ще се укрепи връзката между политиката в областта на околната среда и науката.

За тази цел е необходимо по-конкретно:

- а) да се координират и съсредоточават научноизследователските усилия на равнище ЕС и на равнище държави членки за запълване на основните празноти в знанията в областта на околната среда, включително за рискове от достигане на повратни точки в нейното развитие;
- б) да се възприеме систематичен подход към управлението на риска;
- в) да се опрости, рационализира и модернизира събирането, управлението и споделянето на данни и информация за околната среда и изменението на климата.

**Приоритетна цел № 6. Осигуряване на инвестиции за политиката в областта на околната среда и климата, както и на правилно ценообразуване**

72. Ще е необходимо адекватно инвестиране от публични и частни източници в усилията за постигане на горепосочените цели. В същото време, докато много държави се борят да се справят с икономическата и финансовата криза, необходимостта от икономически реформи и намаляване на публичния дълг разкрива нови възможности за бързо преминаване към ресурсно ефективна, нисковъглеродна икономика.
73. Привличането на инвестиции в някои области понастоящем е трудно поради липсата на ценови сигнали от пазара или поради деформирани ценови сигнали, дължащи се на несъобразяването по подходящ начин с разходите за околната среда или на публични субсидии за дейности, увреждащи околната среда.
74. Европейският съюз и държавите членки ще трябва да създадат правилните условия, за да гарантират, че адекватно са разгледани външните ефекти за околната среда и че на частния сектор са изпратени правилните пазарни сигнали с надлежно отчитане на всякакви неблагоприятни социални въздействия. Това ще включва по-систематичното прилагане на принципа „замърсителят плаща“ чрез постепенното премахване на вредни за околната среда субсидии и пренасочване на данъчното облагане от трудовите доходи към замърсяването на околната среда. Тъй като природните ресурси стават все по-оскъдни, икономическата рента и печалбите от собствеността върху тях или от монопола върху използването им могат да се увеличат. Публичната интервенция, за да се гарантира, че тези ренти не са прекомерни и че външните ефекти са взети предвид, ще доведе до по-ефективно използване на тези ресурси и ще спомогне да се избегне изкривяване на пазарните условия, както и да се генерират приходи за обществения сектор. В рамките на Европейския семестър ще бъдат следвани приоритети в областта на околната среда и климата, когато те са от значение за перспективите за устойчив растеж на отделните държави членки, до които са адресирани специфични за тях препоръки. Други пазарни инструменти, като например плащания за екосистемни услуги, следва да се използват по-широко на равнище ЕС и на национално равнище за насърчаване на участието на частния сектор и устойчиво управление на природния капитал.
75. Частният сектор следва също да бъде насърчаван да се възползва от възможностите, предоставяни от новата финансова рамка на ЕС, за да засили участието си в усилията за постигане на целите, свързани с климата и околната среда, особено по отношение на дейностите за екоинновации и внедряване на нови технологии, като се обърне специално внимание на малките и средните предприятия. В рамките на европейските партньорства за иновации следва да се насърчават публично-частни инициативи за екоинновации, като например Партньорството за иновации в сферата на водите<sup>66</sup>. Чрез новата рамка за иновативни финансови инструменти следва да се улесни достъпът на частния сектор до финансови инвестиции в областта на околната среда — особено във връзка с биологичното разнообразие и изменението на климата. Европейските

---

<sup>66</sup> COM(2012) 216.

предприятията следва още повече да бъдат насърчавани да оповестяват като част от своите финансови отчети информация в сферата на околната среда в степен, надхвърляща изискваната съгласно действащото законодателство на ЕС<sup>67</sup>.

76. В своите предложения за многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014—2020 г. Комисията увеличи степента на интегриране на цели относно околната среда и климата във всички инструменти за финансиране от ЕС, за да се предоставят на държавите членки възможности да постигнат съответните цели. Тя предложи също да се увеличат свързаните с климата разходи на най-малко 20 % от целия бюджет. За ключови области на политиката като селското стопанство Комисията предложи да се увеличат стимулите, в съчетание с поставянето на свързани с околната среда условия, за земеделските производители да предоставят благоприятни за околната среда обществени блага и услуги. Ако тези предложения бъдат приети, политиките на ЕС ще бъдат подкрепени от съответни финансови ресурси за тяхното прилагане и ще се разполага с допълнителни средства за околната среда и във връзка с изменението на климата, така че действително ще се получат конкретни и ясни ползи на местно и регионално равнище.
77. Извън това интегриране, включването на „интегрирани проекти“ в програмата LIFE ще позволи средствата да бъдат комбинирани и по-добре съгласувани с политическите приоритети по по-стратегически, икономически ефективен начин в подкрепа на мерките във връзка с околната среда и климата.
78. Увеличеният капитал, предоставен на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) в рамките на Пакта за растеж и работни места от 2012 г., осигурява допълнителен източник на инвестиции<sup>68</sup>.
79. Натрупаният опит през периода на програмиране 2007—2013 г. показва, че макар за околната среда да са на разположение значителни финансови средства, степента на тяхното усвояване на национално и регионално равнище силно се различаваше в началните години, което потенциално излагаше на риск постигането на договорените общи и специфични цели. С оглед да не се повтори същата ситуация, държавите членки следва да интегрират целите, свързани с околната среда и климата, в своите стратегии и програми за финансиране на икономическото, социалното и териториалното сближаване, развитието на селските райони и морската политика, да отдадат приоритет на усвояването отрано на финансовите средства в областта на околната среда и изменението на климата, както и да укрепят капацитета на изпълнителните органи за осъществяване на икономически ефективни и устойчиви инвестиции, за да се осигури адекватната и необходима финансова подкрепа за инвестиции в тези области.
80. Освен това се оказва трудно да се проследят разходите, свързани с биологичното разнообразие и климата. За оценяване на напредъка към постигането на тези цели следва да бъде създадена система за проследяване и докладване въз основа на методиката на ОИСП („показатели от Рио“). Това е важно за общите усилия на ЕС във връзка с многостранни споразумения

---

<sup>67</sup> COM(2011) 681, ОВ С 37 от 10.2.2012 г.

<sup>68</sup> EUCO 76/12.

относно изменението на климата и биологичното разнообразие. В този контекст ЕС ще допринесе за междуправителствения процес, започнал на „Рио + 20“, за да се направи оценка на нуждите от финансиране и да се предложат варианти за ефективна стратегия за финансиране за устойчиво развитие.

81. Следва да продължи разработването на показатели за наблюдение на икономическия напредък, които допълват БВП и излизат извън неговите рамки. Осигуряването на прозрачни, устойчиви инвестиции зависи от правилното остойностяване на обществените блага в областта на околната среда. За информирани политически и инвестиционни решения ще бъдат необходими допълнителни усилия за измерване на стойността на нашите екосистеми и на цената на тяхното изчерпване, заедно със съответните стимули. Ще трябва да се ускори разработването на система от сметки за околната среда, включително във физическо и в парично изражение за природния капитал и екосистемните услуги. Това е в съответствие с резултатите от „Рио + 20“, в които се признава необходимостта брутният вътрешен продукт да бъде допълнен от по-общи показатели за измерване на напредъка в благосъстоянието и устойчивостта.
82. С цел да се осигурят инвестиции за политиката в областта на околната среда и климата, както и правилно ценообразуване, с програмата се гарантира, че не по-късно от 2020 г.:
- а) целите на политиката в областта на околната среда и климата ще бъдат постигнати по икономически ефективен начин и са подкрепени от адекватни финансови средства;
  - б) ще се увеличи финансирането на частния сектор за разходи, свързани с околната среда и климата.

За тази цел е необходимо по-конкретно:

- а) постепенно да се премахнат вредните за околната среда субсидии, да се увеличи използването на пазарни инструменти, включително данъчно облагане, ценообразуване и таксуване, и да се разширят пазарите за екологични стоки и услуги, като надлежно се вземат предвид неблагоприятните социални въздействия;
- б) да се улесни достъпът до иновативни финансови инструменти и финансиране за екоиновации;
- в) адекватно да се отразяват приоритетите в областта на околната среда и климата в политиките за подкрепа на икономическото, социалното и териториалното сближаване;
- г) да се положат специални усилия за гарантиране на пълното и ефективно използване на предоставяните от Съюза средства за финансиране на действия в областта на околната среда, включително чрез значително подобрене на тяхното ранно усвояване по многогодишната финансова рамка на Съюза за 2014—2020 г. и заделяне на 20 % от бюджета за ограничаване на изменението на климата и за адаптиране посредством

интегриране на действията по климата и тяхното обвързване с ясни целеви показатели, задаване на специфични цели, наблюдение и докладване;

- д) до 2014 г. да се разработи и приложи система за докладване и проследяване на разходите в бюджета на ЕС, свързани с околната среда, особено относно изменението на климата и биологичното разнообразие;
- е) в процеса на Европейския семестър да се интегрират съображения относно околната среда и климата, когато това е от значение за перспективите за устойчив растеж на отделните държави членки и е уместно за специфични препоръки към тях;
- ж) да се разработят и приложат алтернативни показатели, които допълват БВП и излизат извън неговите рамки, за да се наблюдава доколко устойчив е напредъкът, и да продължи работата за интегриране на икономически показатели с екологични и социални показатели, включително за счетоводство на природния капитал.

***Приоритетна цел № 7. По-добро интегриране на проблемите на околната среда и повишена съгласуваност на политиките***

83. Въпреки че съгласно Договора от 1997 г. се изисква интегрирането на съображения за опазването на околната среда в други политики и дейности на ЕС, общото състояние на околната среда в Европа показва, че напредъкът досега, макар и похвален в някои области, не е бил достатъчен, за да се осъществи обрат във всички отрицателни тенденции. За постигането на много от приоритетните цели на настоящата програма ще се изисква още по-ефективно интегриране на съображения от сферата на околната среда и климата в други политики, както и по-съгласувани, комбинирани политически подходи, които да носят множество ползи. Това следва да спомогне да се гарантира, че трудните компромиси се постигат още на ранен етап, а не едва на етапа на прилагане, и че неизбежните въздействия могат по-ефективно да бъдат ограничени. Директивата за стратегическата екологична оценка<sup>69</sup> и Директивата за оценка на въздействието върху околната среда<sup>70</sup>, ако се прилагат правилно, са ефективни инструменти, чрез които се гарантира, че в плановете и програмите, както и в рамките на проектите са включени изисквания за опазване на околната среда. На местните и регионалните органи, които по принцип са отговорни за вземане на решения относно използването на земята и на морските зони, се пада особено важна роля в оценяването на въздействието върху околната среда и в опазването, съхраняването и увеличаването на природния капитал, също и с оглед да се постигне по-голяма устойчивост на въздействия от изменението на климата и природни бедствия.
84. Предвижданото разширяване на енергийни и транспортни мрежи, включително морска инфраструктура, ще трябва да бъде съвместимо с нуждите и

---

<sup>69</sup> Директива 2001/42/ЕО, ОВ L 197 от 21.7.2001 г.

<sup>70</sup> Директива 85/337/ЕИО, ОВ L 175 от 5.7.1985 г.

задълженията относно опазването на природата и адаптиране към изменението на климата. Включването на зелената инфраструктура в съответните планове и програми може да спомогне да се преодолее разпокъсаността на местообитанията и да се запази или възстанови екологичната свързаност, както и да се подобри устойчивостта на екосистемите и по този начин да се осигури непрекъснатото предоставяне на екосистемни услуги, включително поглъщането на въглерода и адаптирането към изменението на климата, като същевременно на хората се предоставят за ползване по-здравословна среда и места за отдих.

85. Настоящата програма включва редица приоритетни цели, насочени към повишаване на интеграцията. В своите предложения за реформи в ОСП, ОПОР, политиката за трансевропейските мрежи (TEN) и политиката на сближаване Комисията включи мерки за допълнителна подкрепа за интегрирането на проблемите на околната среда и устойчивото развитие. С оглед настоящата програма да се увенчае с успех, тези политики следва допълнително да допринесат за изпълнението на специфичните и общите цели, свързани с околната среда. Също и усилията, насочени главно към подобряването на околната среда, следва да бъдат проектирани така, че по възможност да се получават съпътстващи ползи за други политики. Например усилията за възстановяване на екосистемите могат да бъдат насочени в полза на местообитанията и видовете, както и за поглъщане на въглеродния диоксид, като същевременно се подобрява предоставянето на екосистемни услуги от ключово значение за много икономически сектори — например опрашване или пречистване на водата за селското стопанство, и създаване на „зелени“ работни места.
86. С цел да се подобри интегрирането на проблемите на околната среда и съгласуваността на политиката, с програмата се гарантира, че не по-късно от 2020 г.:
- а) са разработени и се прилагат секторни политики на равнище ЕС и на равнище държави членки по начин, който спомага за постигането на съответните специфични и общи цели във връзка с околната среда и климата.

За тази цел е необходимо по-конкретно:

- а) да се интегрират свързани с околната среда и климата условия и стимули в политически инициативи, включително прегледи и реформи на съществуващи политики, както и в нови инициативи на равнище ЕС и на равнище държави членки;
- б) да се изготвят систематични предварителни оценки на екологичното, социалното и икономическото въздействие на политическите инициативи на равнище ЕС и на равнище държави членки, за да се гарантира тяхната съгласуваност и ефективност.

## **СПРАВЯНЕ С МЕСТНИТЕ, РЕГИОНАЛНИТЕ И ГЛОБАЛНИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА**

*Приоритетна цел № 8. Повишаване на устойчивостта на големите градове в ЕС*

87. ЕС е гъсто населен и към 2020 г. 80 % от неговото население вероятно ще живеят в градски и крайградски райони. Качеството на живот ще бъде пряко повлияно от състоянието на градската среда. Също така, въздействието на градовете върху околната среда се разпростира далеч извън техните физически граници, тъй като те разчитат в голяма степен на крайградските и селските райони, за да задоволят нуждите си от храни, енергия, пространство и ресурси, както и за депониране на отпадъци.
88. Повечето градове са изправени пред общ основен набор от екологични проблеми, включващи лошо качество на въздуха, високи нива на шум, емисии на парникови газове, недостиг на вода, наводнения и бури, замърсени терени, изоставени промишлени терени и отпадъци. В същото време големите градове в ЕС задават нормите за градска устойчивост и често са първите, прилагачи новаторски решения за справяне с предизвикателства, свързани с околната среда<sup>71</sup>. Все повече големи европейски градове поставят екологичната устойчивост в центъра на своите стратегии за градско развитие.
89. Жителите на ЕС, независимо дали живеят в градски или селски райони, се ползват от редица политики и инициативи на ЕС в подкрепа на устойчивото развитие на градските райони. За това се изисква обаче ефективна и ефикасна координация между различните равнища на администрация и отвъд административните граници, както и систематично участие на регионалните и местните органи в планирането, формулирането и разработването на политики, които оказват въздействие върху качеството на градската среда. Механизмите за засилена координация на национално и регионално равнище, предложени по Общата стратегическа рамка за следващия период на финансиране, и създаването на „Платформа за градско развитие“<sup>72</sup> ще спомогне за постигането на това, както и за включването на повече групи от заинтересовани страни и на широката общественост в решения, които ги засягат. Местните и регионалните органи ще извлекат полза и от усъвършенстването на инструментите, с които се рационализира събирането и управлението на данни за околната среда, а също така се улеснява обменът на информация и най-добри практики, както и от усилията за подобряване на прилагането на законодателството в областта на околната среда на съюзно, национално и местно равнище<sup>73</sup>. Това е в съответствие с ангажимента, поет на срещата на върха „Рио + 20“, да се насърчава прилагането на интегриран подход към планирането, изграждането и управлението на устойчиви големи градове и селища от градски тип. Интегрираните подходи за градоустройствено планиране, в които дългосрочните екологични съображения изцяло са взети предвид заедно с икономическите и социалните предизвикателства, са от съществено значение, за да се гарантира, че градските общности са устойчиви, ефикасни и здравословни места за живеене и работа.

---

<sup>71</sup> Вж. например доклада „Cities of tomorrow“ („Градовете на бъдещето“) на Европейската комисия, 2011 г., и работния документ на службите на Комисията SWD(2012) 101.

<sup>72</sup> COM(2011) 615, ОВ С 37 от 10.2.2012 г.

<sup>73</sup> Например Европейската информационна система за водите (WISE), Информационната система за биологичното разнообразие на Европа (BISE) и Европейската платформа за адаптиране към изменението на климата (CLIMATE-ADAPT).

90. ЕС следва да продължи да подпомага и, по целесъобразност, да разширява съществуващите инициативи за подкрепа на иновациите и най-добрите практики в големите градове, както и за осъществяване на връзки и обмен между тях, а също така да насърчава големите градове да демонстрират своите постижения в устойчивото градско развитие<sup>74</sup>. Институциите на ЕС и държавите членки следва да улесняват и насърчават усвояването на финансовите средства, предоставяни от ЕС по линия на политиката на сближаване и от други фондове, за подпомагане на големите градове в усилията им за укрепване на устойчивото градско развитие, повишаване на осведомеността и стимулиране на местните действащи лица за участие<sup>75</sup>. Разработването и приемането на набор от критерии за устойчивост на големите градове ще осигури обща референтна основа за подобни инициативи и ще спомогне за съгласуван и интегриран подход към устойчивото градско развитие.
91. С цел да се подобри устойчивостта на големите градове в ЕС, с програмата се гарантира, че не по-късно от 2020 г.:
- а) повечето големи градове в ЕС прилагат политики за устойчиво градско планиране и проектиране.

За тази цел е необходимо по-конкретно:

- а) да се определи и приеме набор от критерии за оценяване на екологичните показатели на градовете, като се вземат предвид икономическите и социалните въздействия;
- б) да се гарантира, че големите градове разполагат с информацията относно средствата за финансиране на мерки за подобряване на устойчивостта на градската среда и имат достъп до тези средства.

***Приоритетна цел № 9. Повишаване на ефективността на ЕС в справянето с регионални и глобални предизвикателства, свързани с околната среда и климата***

92. Устойчивостта на околната среда е от ключово значение за намаляване на бедността и за осигуряване на качеството на живота и икономически растеж<sup>76</sup>. На „Рио + 20“ световните лидери потвърдиха своя ангажимент за устойчиво развитие и приеха, че приобщаващата екологична икономика е важен инструмент за постигане на устойчиво развитие, а доброто състояние на околната среда е от решаващо значение за гарантиране на продоволствената сигурност и за намаляване на бедността. С оглед на увеличаващото се население в един все по-урбанизиран свят, за справяне с тези предизвикателства ще са необходими действия по отношение на водите, океаните, устойчивите екосистеми и земеползване, ефективността на ресурсите

---

<sup>74</sup> Като примери могат да се посочат „Европейското партньорство за иновации в областта на „интелигентните“ градове и общини“, (C(2012) 4701), наградата „Европейска зелена столица“ и научноизследователската инициатива за съвместно планиране „Градската Европа“.

<sup>75</sup> Комисията предложи минимум 5 % от средствата по Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) за всяка държава членка да се заделят за финансиране на интегрираното устойчиво градско развитие.

<sup>76</sup> Human Development Report, UNDP („Доклад за човешкото развитие“ на ПРООН), 2011 г.



(в частност отпадъците), устойчивата енергетика и изменението на климата, включително чрез постепенно премахване на субсидиите за изкопаеми горива. Те ще трябва да бъдат преодолені посредством специфични подходи на местно, национално или европейско равнище, както и чрез активно участие в международните усилия за разработване на нужните решения, за да се гарантира устойчивото развитие в световен мащаб.

93. Резултатите от „Рио + 20“ ще трябва да бъдат отразени във вътрешните и външните политически приоритети на Европейския съюз и на неговите държави членки. ЕС следва също така да подкрепи създаването на политически форум на високо равнище, който постепенно да замести Комисията на ООН за устойчиво развитие и да наблюдава прилагането на договореностите от „Рио + 20“.
94. Много от приоритетните цели, определени в настоящата програма, могат да бъдат напълно постигнати само като част от глобален подход и в сътрудничество с държави партньори. Ето защо Европейският съюз и неговите държави членки следва да участват в съответните международни, регионални и двустранни процеси по енергичен, целенасочен, единен и съгласуван начин. Те следва да продължат да се застъпват за ефективна, основана на правила уредба за политиката в областта на околната среда в световен мащаб, допълвана от по-ефективен, стратегически подход, при който двустранните и регионалните политически диалози и сътрудничество са насочени съответно към стратегическите партньори на Европейския съюз<sup>77</sup>, държавите кандидатки и съседните държави, както и развиващи се страни, подкрепен от подходящо финансиране.
95. Периодът, обхванат от настоящата програма, съответства на ключови етапи в международната политика в областта на климата, биологичното разнообразие и химикалите. С цел затоплянето на климата да бъде ограничено до 2 °С, световните емисии на парникови газове трябва да бъдат намалени до 2050 г. с поне 50 % спрямо равнището им от 1990 г. Но само за половината от необходимите до 2020 г. намаления на емисиите са поети съответни ангажименти от страните по Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата (РКООНИК)<sup>78</sup>. Без по-решителни действия в световен мащаб е малко вероятно изменението на климата да бъде ограничено. Дори при най-благоприятния сценарий държавите във все по-голяма степен ще бъдат изправени пред неизбежни последици от изменението на климата поради емисии на парникови газове в миналото и ще трябва да разработят стратегии за адаптиране към изменението на климата. Съгласно Платформата от Дърбан за засилено действие, до 2015 г. трябва да бъде договорено цялостно и стабилно споразумение, приложимо от всички страни по него, което да се прилага, считано от 2020 г. ЕС ще продължи активно да участва в този процес, включително в дискусиите относно начините за запълване на разликата между настоящите ангажименти, поети от развитите и развиващите се държави за

---

<sup>77</sup> Бразилия, Канада, Китай, Индия, Япония, Мексико, Русия, Южна Африка, Южна Корея и Съединените американски щати, както и други държави от Г-20 (т.е. Аржентина, Австралия, Индонезия, Саудитска Арабия и Турция).

<sup>78</sup> Bridging the emissions gap, UNEP („Преодоляване на разликите по отношение на емисиите“, Програма на ООН за околната среда), 2011 г.

намаляване на емисиите, и относно действията, необходими за поддържане на равнище на емисии, съответстващо на целта от 2 °C. Последващите действия от „Рио + 20“ следва да допринесат и за намаляване на емисиите на парникови газове, като по този начин ще се подпомогне борбата срещу изменението на климата. . Успоредно с това ЕС следва да продължи и да засили съвместната си работа със стратегически партньори във връзка с изменението на климата, както и да предприеме допълнителни действия за включване на съображения относно околната среда и климата в своята политика за развитие.

96. Глобалните цели за биологичното разнообразие<sup>79</sup> съгласно Конвенцията за биологичното разнообразие (КБР) трябва да бъдат постигнати до 2020 г. като основа за спиране и евентуален обрат на тенденцията към загуба на биологично разнообразие в световен мащаб. ЕС ще допринесе подобаващо за тези усилия, като в частност до 2015 г. постигне целта да удвои предоставяното на развиващи се държави финансиране във връзка с биологичното разнообразие и запази това равнище до 2020 година<sup>80</sup>. Вече е поставена глобална цел за 2020 г. за управление на рисковете, породени от химикали. ЕС ще продължи да играе активна и конструктивна роля, за да спомага тези процеси да постигнат целите си.
97. ЕС е с добри резултати по отношение на участието в многостранни споразумения в областта на околната среда (МСОС), въпреки че редица държави членки все още не са ратифицирали ключови споразумения. Това намалява доверието в ЕС при съответните преговори. Държавите членки и ЕС следва да гарантират своевременното ратифициране на всички подписани от тях многостранни споразумения за околната среда.
98. ЕС следва също така да се възползва от позицията си като един от най-големите пазари в света, за да насърчава политики и подходи за намаляване на въздействието върху световните природни ресурси. Това може да бъде направено чрез промяна на моделите на потребление и производство, както и като се гарантира, че политиките в областта на търговията и вътрешния пазар подкрепят постигането на целите по отношение на околната среда и климата и предоставят стимули за други държави да усъвършенстват и прилагат по-добре своята екологична нормативна уредба и стандарти. ЕС ще продължи да спомага за устойчивото развитие чрез договарянето и прилагането на специални разпоредби в своите международни търговски споразумения и следва да разгледа и други варианти на политика, за да се намали въздействието на потреблението в ЕС върху околната среда в държави извън Европейския съюз. Пример за такъв вариант на политиката са двустранните споразумения за доброволно партньорство за прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията (FLEGT), с които се създава рамка, за да се гарантира, че от държавите партньори на пазара на ЕС влиза само законно добит дървен материал.

---

<sup>79</sup>

<sup>80</sup>

Стратегически план за биологичното разнообразие за периода 2011—2020 г. по КБР.  
Решение XI/4 на КБР.

99. ЕС следва да продължи да насърчава съобразени с околната среда бизнес практики. В рамките на инициативата на ЕС за отговорно предприемачество<sup>81</sup> новите задължения за предприятия от добивната промишленост и предприятия, извършващи дърводобив от девствени гори, чиито ценни книжа се търгуват на регулиран пазар или големи такива, чиито ценни книжа не се търгуват на регулиран пазар, да докладват извършени от тях плащания на правителства ще допринесат за по-голяма прозрачност и отчетност за начина, по който се експлоатират природните ресурси. В качеството си на водещ доставчик на екологични стоки и услуги, ЕС следва да насърчава световни „зелени“ стандарти, свободната търговия на екологични стоки и услуги, по-нататъшното внедряване на технологии, които са благоприятни за околната среда и климата, защитата на инвестициите и на правата върху интелектуалната собственост, и за международния обмен на най-добри практики.
100. С цел да се повиши ефективността на ЕС в справянето с регионални и глобални предизвикателства, свързани с околната среда и климата, с програмата се гарантира, че не по-късно от 2020 г.:
- а) резултатите от „Рио + 20“ изцяло са отразени във външните политики на ЕС и ЕС ефективно допринася в усилията в световен мащаб за изпълнение на поетите ангажименти, включително договорените в Рио;
  - б) ЕС ефективно подкрепя националните, регионалните и международните усилия за справяне с предизвикателствата, свързани с околната среда и климата, и за осигуряване на устойчиво развитие;
  - в) въздействието на потреблението в ЕС върху околната среда извън неговите граници е намалено.

За тази цел е необходимо по-конкретно:

- а) да се работи за приемането на цели за устойчиво развитие, които: а) се отнасят до приоритетни области на приобщаваща екологична икономика и по-широки цели за устойчиво развитие (като например енергия, вода, продоволствена сигурност, океани, устойчиво потребление и производство), както и до общи въпроси като справедливост, социално приобщаване, достоен труд, правова държава и добро управление; б) са общоприложими, като обхващат и трите области на устойчиво развитие; в) са оценени и придружени от специфични цели и показатели; и г) са в съответствие с рамката за развитие след 2015 г. и са интегрирани в нея, а също така спомагат за действия във връзка с климата.
- б) да се работи за по-ефективна структура на ООН за устойчиво развитие чрез укрепване на Програмата на ООН по околната среда (ЮНЕП) в съответствие с резултатите от „Рио + 20“, като същевременно продължават усилията да се повиши статутът на ЮНЕП до този на агенция на ООН, и се подкрепят текущите усилия за увеличаване на

---

<sup>81</sup> Предложения за преработване на Директивата за прозрачността, COM(2011) 683, и на директивите за счетоводството, COM(2011) 684.

полезното взаимодействие между многостранните споразумения в областта на околната среда;

- в) да се засили въздействието на различните източници на финансиране (включително данъчното облагане и мобилизирането на вътрешни ресурси, частните инвестиции, новите и новаторските източници), и се създадат възможности да се използва помощта за развитие, за да се привлече финансиране от тези други източници като част от стратегията за финансиране на устойчивото развитие, установена в Рио, както и в собствените политики на ЕС, включително международни ангажименти за финансиране в областта на климата и биологичното разнообразие;
- г) по-стратегическа насоченост на ангажиментите с държавите партньори чрез съсредоточаване на сътрудничеството: 1) със стратегически партньори — върху насърчаването на най-добрите практики във вътрешната политика и законодателство в областта на околната среда, и върху сближаването при многостранните преговори в тази област; 2) с държави, попадащи в обхвата на Европейската политика за съседство — върху постепенното сближаване с ключови елементи на политиката и законодателството на ЕС в областта на околната среда и климата, и върху засилване на сътрудничеството за справяне с регионални предизвикателства, свързани с околната среда и климата; 3) с развиващите се страни — върху подкрепата за техните усилия за опазване на околната среда, за борба с изменението на климата и за намаляване на природните бедствия, както и върху прилагането на международните ангажименти във връзка с околната среда, за да се допринесе за намаляване на бедността и за устойчиво развитие;
- д) по-съгласувано, по-активно и по-ефективно участие в многостранни екологични процеси, включително в РКООНИК, КБР и конвенциите относно химикалите, както и в други значими форуми, например Международната организация за гражданско въздухоплаване и Международната морска организация, с оглед да се гарантира, че поетите задължения за 2020 г. се изпълняват на равнище ЕС и в световен мащаб, както и да се постигне съгласие за международни действия, които да бъдат предприети след 2020 г.;
- е) да се ратифицират всички ключови многостранни споразумения в областта на околната среда значително преди 2020 г.;
- ж) да се оцени въздействието върху околната среда в световен мащаб от потреблението в ЕС на хранителни и нехранителни стоки и се разгледат съответни възможни ответни мерки.

#### **НАБЛЮДЕНИЕ НА НАПРЕДЪКА**

- 101. Комисията ще гарантира, че изпълнението на програмата се наблюдава в контекста на редовния процес на мониторинг по стратегията „Европа 2020“. Оценка на програмата ще бъде извършена преди 2020 г., по-специално въз основа на доклада на ЕАОС за състоянието на околната среда.
- 102. Показателите, които се използват за проследяване на напредъка към постигане на приоритетните цели, включват тези, използвани от ЕИП за мониторинг на

състоянието на околната среда и за наблюдение на изпълнението на съществуващите цели и законодателство във връзка с околната среда и климата, включително целите относно климата, енергетиката и биологичното разнообразие, и поетапните цели относно ресурсната ефективност. В сътрудничество със заинтересованите страни в контекста на Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа ще бъдат разработени допълнителни показатели за измерване на общия напредък към ресурсно ефективна европейска икономика и общество, както и на неговия принос за благоденствие и благосъстояние.