

Брюксел, 3.2.2017 г.
COM(2017) 63 final

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

**Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда:
общи предизвикателства и начини за обединяване на усилията с цел постигане на
по-добри резултати**

{SWD(2017) 33 - 60 final}

1. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПОЛИТИКИТЕ

Над 75 % от европейските граждани считат, че законодателството на ЕС в областта на околната среда е необходимо за защитата на околната среда в техните държави, а около 80 % изразяват съгласие, че институциите на ЕС следва да са в състояние да проверяват дали това законодателство се прилага правилно в държавите им¹.

Политиките и законодателството на ЕС в областта на околната среда носят неоспорими ползи: с тях се защитава, опазва и подобрява околната среда за настоящите и бъдещите поколения и се запазва качеството на живот на европейските граждани. Незадоволителното изпълнение води до повишаване на социалните, икономическите и екологичните разходи и създава неравнопоставени условия на конкуренция за предприятията. Важността на правилното прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на околната среда е отразена и в Седмата програма за действие за околната среда².

Ето няколко примера за това, което може да бъде постигнато, ако изискванията на ЕС за околната среда бъдат изпълнени изцяло:

- цялостното изпълнение на политиката на ЕС в областта на отпадъците до 2020 г. може да създаде 400 000 допълнителни работни места и допълнителен годишен оборот в отраслите на управлението и рециклирането на отпадъците в размер на 42 милиарда евро³;
- ако съществуващото законодателство на ЕС в областта на водите бъде приложено изцяло и всички водни обекти постигнат добро екологично състояние, размерът на общите годишни ползи ще е най-малко 2,8 милиарда евро⁴;
- мрежата „Натура 2000“ осигурява печалби, възлизащи на 200—300 милиарда евро годишно в целия ЕС, като цялостното прилагане на „Натура 2000“ ще доведе до създаването на 174 000 допълнителни работни места⁵.

През май 2016 г. Комисията започна преглед на изпълнението на политиките в областта на околната среда — двугодишен цикъл на анализ и диалог с цел подобряване на изпълнението на съществуващите политики и законодателство на ЕС в областта на околната среда⁶. С този преглед се допълват непрекъснатите усилия във връзка с изпълнението, като например осигуряване на спазването на правните задължения и процедурите за нарушение. Той предлага съгласувана рамка за справяне с общите предизвикателства при изпълнението и ще допринесе за постигане на целите за устойчиво развитие.

Настоящото съобщение е придружено от приложение и от 28 доклада по държави, посветени на прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда. Във всеки от тях са описани основните предизвикателства и възможностите относно изпълнението на политиките в областта на околната среда за всяка държава членка⁷ въз

¹ Европейска комисия (2014 г.): Специално издание на Евробарометър, брой 416, стр. 26.

² ОВ L 354, стр. 171.

³ Европейска комисия, 2011 г. *Изпълнение на законодателството на ЕС за екологосъобразен растеж*

⁴ Служба на ЕП за изследвания, 2015 г. Законодателство в областта на водите: Доклад за цената от неизпълнението на европейското законодателство.

⁵ Европейска комисия, 2013 г. [„Икономическите ползи от мрежата „Натура 2000“.](#)

⁶ COM(2016) 316 final.

⁷ В това първо издание на прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда не са обхванати изменението на климата, емисиите от промишлеността и химикалите.

основа на отстоянието между правните задължения и политическите споразумения на ЕС и реалната ситуация по места. Включената в докладите фактическа информация е проверена от държавите членки.

В настоящото съобщение се посочват също така общи за няколко държави членки предизвикателства и се формулират предварителни констатации относно първопричините за пропуските в изпълнението. Справянето с тези предизвикателства ще помогне за отстраняване на пречките пред изпълнението, както и за насочване на инвестициите, намаляване на броя на процедурите за неизпълнение срещу държавите членки и създаване на екологични работни места, но преди всичко ще допринесе за подобряване на качеството на живот.

Разрешаването на структурните предизвикателства изисква цялостен подход във всички сектори, който не се ограничава до лицата, определящи политиките в областта на околната среда, и включва не само техническо сътрудничество, но и политическа ангажираност. Прегледът на изпълнението на тези политики предлага нова възможност за насочване на вниманието към неотстранените пропуски на всички основни участници на национално и местно равнище, както и на Съвета, Европейския парламент, Комитета на регионите и Икономическия и социален комитет.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО: ОБЩИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, ОБЩИ ВЪЗМОЖНОСТИ И ПРИМЕРИ ЗА ВИСОКИ ПОСТИЖЕНИЯ

От докладите по държави⁸ става ясно, че основните предизвикателства и най-сериозните пропуски в изпълнението във всички държави членки са свързани с политиката в областта на управлението на отпадъците, опазването на природата и биологичното разнообразие, качеството на въздуха, управлението на шума и качеството и управлението на водите.

Кръгова икономика и управление на отпадъците

Управлението на отпадъците не може да се разглежда отделно от прехода към кръгова икономика, което е не само екологична цел, но засяга също и начина, по който произвеждаме, работим, купуваме и живеем. В контекста на изпълнението на Плана за действие за кръговата икономика от 2015 г.⁹ Комисията е отправила настоятелен призив към Европейския парламент и Съвета за бързото приемане на предложенията за преразглеждане на законодателството относно отпадъците. Всички държави членки вече работят в тази насока, като няколко от тях са изпреварили останалите с приемането на национални или регионални планове за кръгова икономика (напр. Нидерландия и Белгия) или с интегрирането на такива планове в националните политики (напр. Германия и Франция). Около двадесет държави членки са предприели мерки за повишаване на устойчивостта на закупуваните от тях (чрез обществени поръчки) стоки и услуги. Тези мерки имат ключово значение за действителното „затваряне на цикъла“, при което се обхваща целият жизнен цикъл на продуктите, а не само управлението на отпадъците.

В „йерархията на отпадъците“ на ЕС приоритет има предотвратяването, последвано от (подготовката за) повторно използване, рециклирането, оползотворяването и — като най-малко предпочитан вариант — обезвреждането (което включва депонирането и

⁸ Прегледът на изпълнението на политиките в областта на околната среда се основава предимно на информацията, която се съдържа в последните доклади, изпратени от националните органи. Възможно е националните органи да разполагат с по-актуални данни. Тези данни са отразени в докладите, когато това е било възможно.

⁹ COM(2015)614 final.

изгарянето без оползотворяване на енергията). Най-подходящите показатели, чрез които може да се извърши оценка на изпълнението на изискванията на ЕС относно отпадъците, са целите, свързани със задължителното депониране и рециклирането, както и наличието на актуални планове за предотвратяване и управление на отпадъците.

Първото издание на докладите по държави, посветени на прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда, е насочено към управлението на битовите отпадъци, във връзка с което в законодателството на ЕС са поставени цели за рециклирането за 2020 г. Управлението на битовите отпадъци е от основно значение за здравето и благосъстоянието на хората, но поражда проблеми в редица държави членки.

Констатации относно политиката:

- *Предотвратяването на отпадъците продължава да бъде важно предизвикателство във всички държави членки, включително в тези с висока степен на рециклиране. Осем държави членки генерират поне два пъти повече битови отпадъци на жител в сравнение с държавата членка, генерираща най-малко отпадъци. Отделянето на генерирането на отпадъци от икономическия растеж е подходяща цел в рамките на по-широкия контекст на програмата за кръгова икономика.*
- *По данни на Евростат шест държави членки вече са постигнали 50 % от целта за битови отпадъци, а девет държави трябва да положат значително по-големи усилия за постигането на тази цел до 2020 г. Комисията планира да проследи степента на изпълнение на целите за 2020 г. в доклад „за ранно предупреждение“ през 2018 г. Шест държави членки не са успели да ограничат депонирането на биоразградими битови отпадъци (50 % до 2009 г.).*
- *Съгласно Рамковата директива за отпадъците се изисква да се изготвят национални планове за управление на отпадъците и програми за предотвратяване на отпадъците. Това е и предварително условие за финансиране в рамките на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. Макар повечето държави членки да са въвели програми за предотвратяване на отпадъците, в две от тях такива програми липсват. Една държава членка не е въвела национален план за управление на отпадъците, а в пет държави членки липсват поне няколко регионални плана.*
- *Около половината от държавите членки трябва да повишат ефективността на разделното събиране на отпадъци, което е предпоставка за подобряване на рециклирането както по отношение на количеството, така и на качеството. Друг проблем е неправилното ценообразуване при третирането на остатъчни отпадъци (механично и биологично преработване, депониране и изгаряне), с което не се предоставят достатъчно стимули за поставяне на отпадъците на по-високо равнище в йерархията. Това е свързано с недостатъчното използване на други пазарни инструменти, като например разширена отговорност на производителя или принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“. По-ефективното прилагане на правилата за обществените поръчки може да доведе до по-рентабилни решения.*
- *В пет държави членки е установено, че причина за недостатъчното изпълнение е липсата на координация между различните административни равнища и*

разпокъсаното управление на въпросите в областта на околната среда. Съществуват обаче и други проблеми, свързани с управлението (липса на правоприлагане, както и на капацитет за управление на големи инвестиционни проекти, ненадеждност на данните или недостатъчен контрол и мониторинг), което е причина за увеличаване на пропуските в изпълнението на политиката в областта на отпадъците.

Успешни практики:

Словения дава добър пример за подобрене в управлението на отпадъците в относително кратки срокове. Любляна е класирана като най-добрата столица в ЕС по отношение на обхвата и ефективността на разделното събиране на отпадъци. В рамките на десет години с помощта на фондовете на ЕС количеството на депонираните битови отпадъци в словенската столица е намалено с 59 %, а генерирането на битови отпадъци — с 15 %¹⁰.

Друг успешен пример е Ирландия, където е извършена основна реформа на сектора на отпадъците, свързана със затваряне на незаконните депа и финансиране на цялостно почистване и отстраняване на последствията. Реформите са извършени в тясно сътрудничество с Комисията, което води до създаването на система, гарантираща високо равнище на спазване на европейското законодателство в областта на отпадъците.

Природа и биологично разнообразие

Биологичното разнообразие се изразява в изключителното богатство от екосистеми, местообитания и видове, което ни заобикаля. То осигурява храна, прясна вода и чист въздух, подслон и лекарства, смекчава последствията от природните бедствия, вредителите и болестите и допринася за регулирането на климата. Поради това биологичното разнообразие представлява природен капитал, който предлага екосистемни услуги в помощ на икономиката. Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие¹¹ има за цел да се преустанови загубата на биологично разнообразие и услуги от екосистемите, както и да ги възстанови (доколкото това е възможно) до 2020 г.

В съответствие с директивите за местообитанията и птиците от държавите членки се изисква да обозначат зони в рамките на мрежата „Натура 2000“ с цел да се защитят местообитанията и видовете от интерес за Общността. Тази мрежа е важен инструмент за постигане на целта за „благоприятен природозащитен статус“. След извършената цялостна проверка за пригодност¹² през декември 2016 г. Комисията заключи, че директивите отговарят на потребностите, но пълното постигане на техните цели ще зависи от същественото подобряване на изпълнението им. Това заключение е отразено и във формулираните по-долу констатации относно политиката.

Натискът върху сухоземните екосистеми и заплахите за биологичното разнообразие, за които се докладва най-често, се изразяват в неустойчиви селскостопански практики, изменения на природните условия и замърсяване. Натиск върху морското биологично разнообразие оказват неустойчивият риболов и добивът на морски ресурси,

¹⁰ Проучване на BiPRO — „Оценка на схеми за разделно събиране на отпадъци в 28 столици в ЕС“, ноември 2015 г.

¹¹ COM(2011) 244 final.

¹² Работен документ на службите на Комисията SWD(2016) 472 final.

измененията на природните условия, изменението на климата, повишаването на киселинното съдържание на океанските води и замърсяването с химикали, пластмаса и шум.

Констатации относно политиката:

- *Оценката на 28-те доклада по държави, посветени на прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда, отразява констатациите в доклада за състоянието на природата от 2015 г., изготвен от Европейската агенция за околна среда¹³, че общото състояние на защитените видове и местообитания не се е подобрило съществено през последните шест години. В над три четвърти от оценките на местообитанията в целия ЕС се посочва наличие на неблагоприятен природозащитен статус и продължаващо влошаване на състоянието на значителна част от тях. Що се отнася до видовете, различни от птиците, в 60 % от оценките на равнище ЕС се посочва наличие на неблагоприятен природозащитен статус. Почти 15 % от видовете дивни птици са със статут „почти застрашени, намаляващи или изчерпани“, а други 17 % са със статут „застрашени“.*
- *Въпреки че в редица области е постигнат напредък и могат да се представят примери за успех на местно равнище, съществуват значителни пропуски при изпълнението, финансирането и интегрирането на политиките. Предвид нивото на текущите усилия загубата на биологично разнообразие в ЕС ще продължи с потенциално сериозни последствия върху бъдещия капацитет на природните екосистеми да задоволяват човешките потребности.*
- *Само седем държави членки¹⁴ (почти) са завършили определянето на територии от интерес за Общността съгласно Директивата за местообитанията. Седемнадесет държави членки са определили повечето от сухоземните си зони, но в морската част от мрежата им има недостатъци. При останалите четири държави членки са налице недостатъци както по отношение на сухоземните, така и на морските зони.*
- *Системните проблеми, водещи до незадоволително изпълнение на директивите за опазване на природата, са липсата на планове за управление на защитените зони по „Натура 2000“ или на фактическо управление на тези зони. В докладите по държави са представени данни за три държави членки, срещащи затруднения при прилагането на подходящи процедури за оценка, с които да се определи ефектът от новите планове и проекти относно защитените зони по „Натура 2000“.*
- *Наред с това липсата на познания за видовете, местообитанията и зоните е една от основните пречки за ефективното изпълнение в повечето държави членки, включително по отношение на морските екосистеми.*
- *Други проблеми са свързани с липсата на подходящо финансиране, недостига на човешки ресурси и недостатъчното участие и ангажираност на местните общности и заинтересованите страни, като например собствениците и ползвателите на земи.*

¹³ <http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000news/nat40_en.pdf

Успешни практики

Във Франция е разработен ефективен подход за участие в управлението на националната мрежа „Натура 2000“, което е довело и до създаването на няколкостотин работни места. Френският ресурсен център Trame verte et bleue¹⁵ предоставя инструмент за планиране, използван на регионално и местно равнище за създаване на съгласувана екологична мрежа.

Благодарение на големия обхват на мерките за възстановяване на защитените зони по „Натура 2000“, осъществявани от 2003 г. насам в рамките на шест координирани проекта по програмата LIFE, които обхващат няколко хиляди хектара торфени блата и влажни зони в белгийските Ардени¹⁶, през 2013 г. белгийските органи докладваха, че са налице значителни положителни тенденции в природозащитния статус на редица различни типове местообитания и свързаните с тях видове, защитени от Директивата за местообитанията¹⁷.

Естония предложи една от най-цялостно интегрираните рамки за планиране на финансирането за защитените зони по „Натура 2000“ от различни фондове на ЕС. Държавата представи всеобхватна рамка за приоритетни действия¹⁸, включително приоритетите за опазване на природата, необходимите мерки за постигане на по-добър природозащитен статус на защитените местообитания и видове, както и съответните финансови потребности, заедно с подробен анализ на възможностите за финансиране.

Нидерландия е лидер в областта на отчетността за природния капитал. Държавата завърши изпълнението на широкомащабна програма за природния капитал¹⁹, като предоставя данни относно начина, по който концепциите за природния капитал и екосистемните услуги могат да бъдат интегрирани в процеса на вземане на решения в различни сфери, като например селското стопанство, защитата от наводнения и международната търговия. Нидерландия също така тества свързаната с екосистемите отчетност на местно равнище. Между НПО, дружествата и държавните организации е постигнато споразумение за сътрудничество при оценката на природния и социалния капитал.

Качество на въздуха и шум

ЕС е приел и редовно актуализира набор от законодателни актове²⁰ относно качеството на атмосферния въздух, насочени към защитата на околната среда и здравето на хората чрез създаването на задължителни стандарти и цели за редица замърсители на въздуха²¹. В резултат на това на обществеността редовно се предоставя актуална

¹⁵ <http://www.trameverteetbleue.fr/>

¹⁶ <http://biodiversite.wallonie.be/fr/meta-projet-life-de-restauration-des-tourbieres-de-haute-ardenne.html?IDC=5778>

¹⁷ <http://biodiversite.wallonie.be/fr/resultats-du-rapportage-article-17-au-titre-de-la-directive-92-43-cee-pour-la-periode-2007-2012.html?IDD=4237&IDC=5803>

¹⁸ Рамките за приоритетни действия по „Натура 2000“ са важни инструменти за планиране, насочено към по-силното интегриране на финансирането за „Натура 2000“ в използването на съответните инструменти на ЕС за финансиране.

¹⁹ <http://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/en/home>

²⁰ Европейска комисия, 2016 г. Стандарти за качеството на въздуха.
<http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm>

²¹ Основните първични замърсители, получени в резултат на човешка дейност, включват PM₁₀ — смес от различни по размер фини аерозолни прахови частици (твърди и течни), които се освобождават от различни антропогенни източници, включително от изгаряне, химични съединения и азотни оксиди (NO_x), отделяни при изгаряне на гориво (например от промишлени съоръжения и от сектора на сухопътния транспорт). NO_x е група газове, която се състои от азотен оксид (NO) и азотен диоксид (NO₂).

информация за качеството на атмосферния въздух, като прекомерно високите равнища на замърсяване се управляват чрез планове за качеството на въздуха, в които се предвиждат практически мерки. Наред с това в Директивата относно националните тавани за емисии се съдържат разпоредби за намаляване на емисиите на национално равнище, така че гражданите да не страдат от лошо качество на въздуха, дължащо се на емисии от съседните държави членки.

Предвид вредното въздействие на замърсяването на въздуха върху човешкото здраве (оценките на въздействието върху здравето във връзка с излагането на замърсяване на въздуха показват, че в 28-те държави — членки на ЕС, през 2013 г. концентрациите на NO_2 са причинили 68 000 случая на преждевременна смърт, концентрациите на O_3 — 16 000 случая, а на $\text{PM}_{2,5}$ — 436 000 случая)²² Комисията продължава да бъде загрижена за цялостния темп, с който държавите членки постигат спазване на установените в европейското законодателство пределно допустими стойности.

Констатации относно политиката:

- През последните десетилетия е отбелязано подобрене на качеството на въздуха в ЕС във връзка с няколко замърсителя, но са необходими допълнителни усилия във връзка с концентрациите на PM_{10} и NO_2 . В пет държави членки не е регистрирано превишаване на пределно допустимите стойности и се отчита добро качество на въздуха като цяло (с някои изключения). Срещу шестнадесет държави членки обаче има предприети правни действия във връзка с надвишаване на пределно допустимите стойности на PM_{10} , а срещу дванадесет — заради надвишаване на NO_2 и липса на ефективни мерки на национално равнище.
- Замърсяването с PM_{10} може да бъде причинено от редица източници (като битово отопление или емисии от промишлеността, селското стопанство и превозните средства). В осемнадесет държави е необходимо да се приложат мерки, свързани с изгарянето на твърди горива, с цел да се намалят емисиите на PM от битово отопление. Тази практика вече е забранена в някои градове, в които са регистрирани високи равнища на замърсяване на въздуха. По отношение на промишлените източници на замърсяване следва да се прилага практика на издаване на разрешения, която може да надхвърля обхвата на най-добрите налични техники. Необходимо е също така да се реши проблемът с изгарянето на селскостопански отпадъци, което води до замърсяване с прахови частици в някои райони.
- Мерките за спазване на изискванията във връзка с емисиите на NO_2 трябва да бъдат насочени към дизеловите превозни средства — например чрез постепенно и строго въвеждане на зони с ниски равнища на емисиите в централните части на градовете или чрез поетапно преференциално данъчно третиране. Търсенето на транспортни услуги най-общо следва да бъде решено чрез прилагането на стратегически планове за градска мобилност.
- Прекомерно високите равнища на шум са втората по значимост екологична причина за влошаване на здравето, нареждаща се единствено след замърсяването на въздуха със свръхфини прахови частици²³. В достиженията на правото на ЕС се

²² ЕАОС, 2016 г. „Качеството на въздуха в Европа — доклад от 2016 г.“.

²³ ЕЕА, [Шумовото замърсяване в Европа — доклад от 2014 г.](#), позоваване на СЗО, стр. 6.

определят няколко изисквания за справяне с причините за шума, включително оценка на излагането на шум чрез картографиране и разработване на планове за действие. В настоящия петгодишен цикъл на докладване липсват над 30 % от необходимите карти на шума и около 60 % от плановете за действие.

Успешни практики:

В редица европейски градове са въведени зони с ниски емисии, в които движението на определени превозни средства е ограничено в зависимост от съответния им потенциал за отделяне на емисии. В много от случаите тези зони са се доказали като успешни²⁴: например в плана за качеството на въздуха в Берлин за периода 2011—2017 г. е заложено значително намаляване на емисиите от транспорта след въвеждането през 2008 г. на зона с ниски емисии, в резултат на което през 2010 г. са избегнати 10 дни с емисии, надвишаващи дневните пределно допустими стойности на PM₁₀. Приблизителните изчисления показват също, че замърсяването с емисии на NO₂ за същата година е намаляло с около 5 %, а свързаното с превозните средства замърсяване с частици от сажди покрай пътищата е спаднало с над 50 %²⁵.

Качество и управление на водите

Основната цел на политиката и законодателството на ЕС в областта на водите²⁶ е да се гарантира доброто качество на водите в достатъчно количество за обществото, икономическите дейности и природата чрез отстраняване на източниците на замърсяване (например от селското стопанство, градските зони и стопанските дейности), както и чрез физически и хидроложки изменения на водните обекти и управление на риска от наводнения.

Достиженията на правото изискват държавите членки да приемат планове за управление на речните басейни като важно средство за защита, подобряване и устойчиво използване на водната среда по съгласуван начин в рамките на ЕС. Задълженията по-конкретно включват: събиране и пречистване на отпадъчните води преди изпускането им, приемане на планове за опазване на качеството на водите чрез предотвратяване на замърсяването на подземните и повърхностните води с нитрати от селскостопански източници, приемане на планове за управление на риска от наводнения и приемане на морски стратегии за постигане на добро екологично състояние на морските води до 2020 г.

Натиск върху качеството на водата най-често оказва замърсяването от селскостопанските дейности и промишлеността, последвано от недостатъчното регулиране на водните потоци и морфологичните промени, незадоволителното управление на реките и незаконното или прекомерното водочерпене.

²⁴ За да се разгърне пълният потенциал на зоните с ниски емисии е необходимо да се предприемат мерки за отстраняване на основните източници на замърсяване на въздуха, да се предвидят ограничения на достъпа за движение по отношение на всички превозни средства (с изключение на тези с ниски емисии) и да се извършва актуализиране на тези зони съгласно променящите се стандарти за емисиите.

²⁵ [Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin/План за качеството на въздуха в Берлин за периода 2011—2017 г.](#)

²⁶ Това включва [Директива 2006/7/ЕО за управление качеството на водите за къпане \(Директива за водите за къпане\)](#), [Директива за пречистването на градските отпадъчни води \(91/271/ЕИО\)](#), [Директива 98/83/ЕО относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека \(Директива за питейната вода\)](#), [Директива 2000/60/ЕО за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите \(Рамкова директива за водите\)](#), [Директива за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници \(91/676/ЕО\) \(Директива за нитратите\)](#) и [Директива 2007/60/ЕО относно оценката и управлението на риска от наводнения \(Директива за наводненията\)](#).

Констатации относно политиката:

- *В една трета от държавите членки над 50 % от природните повърхностни водни обекти са в добро или много добро екологично състояние. В пет държави членки обаче в добро екологично състояние се намират по-малко от 20 % от водните обекти. Що се отнася до подземните водни обекти, в тринадесет държави членки те са в добро количествено състояние. В десет държави членки 70—90 % от всички подземни водни обекти са в добро количествено състояние, като в пет държави този дял е между 20 и 70 %.*
- *Всички планове за управление на речните басейни от първо поколение съдържат малки или значителни недостатъци, отнасящи се предимно до наблюдението и методите за оценка и класифициране на състоянието на водните обекти. Всички държави членки разчитат на изключенията, позволяващи удължаване на сроковете. Много от тях издават разрешения за нови проекти, които възпрепятстват постигането на добро състояние на водните обекти, без да предоставят във всички случаи подходяща обосновка на това. Комисията е издала препоръки към държавите членки за справяне с тези слабости и отстраняване на пропуските в плановете за управление на речните басейни от второ поколение. Тези препоръки са включени в планове за действие като предварително условие за получаване на инвестиции за водна инфраструктура по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове.*
- *Пет държави членки все още не са приели своите планове за управление на речните басейни от второ поколение, което е трябвало да стане до края на 2015 г., а в три държави членки приемането на тези планове все още не е приключило²⁷.*
- *Сред първопричините за това са неефективните мерки за контрол, липсата на координация между органите за управление на водите на различни регионални или местни равнища, недостатъчното сътрудничество между органите за управление на водите и на околната среда и с органите, отговарящи за други сектори, както и липсата на достъп до данни. Друго общо предизвикателство в сектора на водите засяга политиките във връзка с ценообразуването.*
- *Въпреки че прилагането на Директивата за нитратите е довело до известни подобрения, концентрацията на нитрати и равнищата на еутрофикация продължават да бъдат сериозен проблем в почти всички държави членки. Особено голям проблем представлява еутрофикацията в Балтийско море, дължаща се най-вече на интензивните селскостопански практики.*
- *Що се отнася до качеството на питейната вода, в почти всички държави членки равнището на съответствие е много високо. Само в три държави членки съществуват проблеми с качеството на местно равнище, като в определени райони липсва подходяща инфраструктура.*
- *По отношение на водите за къпане 96 % от всички обекти отговарят на минималните изисквания за качество, установени в Директивата за водите за къпане (т.е. водите за къпане са със „задоволително качество“). Много държави членки постигат по-високи стандарти за качество: в осем от тях през 2015 г. е*

²⁷ В докладите по държави, посветени на прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда, не може да бъде отразен постигнатият напредък по отношение на новите планове за управление на речните басейни, които все още са предмет на оценка.

регистрирано отлично качество за над 90 % от всички води за къпане. В единадесет държави членки делът на обектите за къпане с отлично качество е по-висок от средната стойност за ЕС, възлизаща на 84,4 %.

- *Макар шест държави да отбелязват отлично равнище на съответствие при събирането и пречистването на градските отпадъчни води, повечето срещат затруднения при постигането на цялостно изпълнение на изискванията, като срещу тринадесет са предприети правни действия от страна на ЕС. Запълването на пропуските в изпълнението чрез изграждане на необходимата инфраструктура изисква наличие на структура за добро управление, подходящо планиране и координация за осигуряване на финансиране (за целта са предоставени значителни средства от ЕС).*
- *Въпреки крайния срок — 2015 г., към края на ноември 2016 г. само осемнадесет държави членки са предоставили информация за своите планове от 2015 г. за управление на риска от наводнения.*
- *Във всички държави членки с морски води все още са налице пропуски в прилагането на Рамковата директива за морска стратегия, като на първо място е определението за добро екологично състояние. Програмите за мониторинг на повечето държави членки ще започнат да функционират напълно едва през 2018 г. или дори през 2020 г. и това ще доведе до пропуски в информацията при следващата оценка на техните морски води, която трябва да се извърши през 2018 г. До март 2016 г. държавите членки трябваше да приемат програми с мерки, определящи основните действия, с които да се постигне доброто екологично състояние на морските им води. Такива програми все още не са приети в десет държави членки.*

Успешни практики:

Кипър е една от държавите, в която се наблюдават добри практики във връзка с инспекцията на водите в рамките на програмата за правоприлагане в областта на водочерпенето за селскостопански нужди, при която се използват сателитни снимки или проверки на място²⁸. Тази практика се има предвид като модел за евентуалната бъдеща работа по изпълнението.

Във Финландия се изпълнява широкомащабен демонстрационен проект (FRESHABIT)²⁹ в рамките на програмата LIFE, който обхваща различни сектори и е насочен към разработване на нова методика и показатели за оценка на природозащитния статус на сладководните местообитания и към подобряване на екологичното състояние, управлението и устойчивото използване на сладководните обекти по „Натура 2000“. С този проект ще се засили изграждането на капацитет чрез създаването на координационни структури и ще се разработят нови примерни рамки, за да се улесни постигането на дълготрайни резултати.

²⁸ [Сравнително проучване на видовете натиск и мерките в плановете за управление на големите речни басейни](#), 2012 г.

²⁹ http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=5437

Инструменти за подпомагане

Пазарни инструменти и инвестиции

Фискалните мерки, като например екологичното данъчно облагане и постепенното премахване на вредните за околната среда субсидии, предлагат ефективен и ефикасен начин за постигане на целите на политиките в областта на околната среда. Макар че всяка държава членка е отговорна за установяването на собствената си данъчна система, в контекста на европейския семестър Комисията извърши проучване на потенциала за екологично данъчно облагане по държави.

Пълноценното използване на фондовете на ЕС също е важен фактор за постигане на екологичните цели и за по-доброто интегриране на екологичните изисквания в други области на политиката. Анализът в докладите по държави ще спомогне за по-нататъшното проучване на това как да се създадат правилните условия за осигуряване на подходящо финансиране и как да се отговори на външните фактори за околната среда чрез използването на екологосъобразни обществени поръчки и други пазарни инструменти на ЕС и възможности за инвестиции.

Констатации относно политиката:

- Докладите по държави показват, че процентът на приходите от екологичното данъчно облагане спрямо общата стойност на приходите варира от 10,61 % до 4,57 %, като средната стойност за ЕС възлиза на 6,35 %. Държавите членки трябва да проучат пълния потенциал на екологичното данъчно облагане (включително върху депонирането на отпадъци, водочерпенето и ефективността на горивата), за да могат да постигнат екологични, икономически и социални (свързани с работните места) ползи.
- Необходимо е постепенно да се премахнат някои вредни за околната среда субсидии, прилагани в редица държави, като преференциалното данъчно третиране за определени горива и данъчните предимства за фирмени автомобили, използвани за лични нужди, които възпрепятстват напредъка при справянето с проблема със задръстванията и замърсяването на въздуха.
- В рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове в дванадесет държави членки през периода 2014—2020 г. областите, за които е разпределен най-голям процент от средствата, са „опазване на околната среда“ и „ресурсна ефективност“, като наличните възможности за финансиране от ЕС на екологични цели следва да се използват от държавите членки своевременно.

Успешни практики:

От 90-те години на XX век в няколко държави членки са създадени комисии по въпросите на екологичното данъчно облагане, във връзка с което могат да се обсъдят възможните варианти за прехвърляне на данъчната тежест. Това е първата, но важна стъпка в оценката на потенциала за такива реформи на национално равнище. Скоросен пример в това отношение е Португалия, където парламентът е приел някои препоръки на Комисията за екологосъобразни данъчни реформи.

В Испания, Италия, Гърция и Полша са създадени мрежи от органи, управляващи политиката на сближаване, с цел да се насърчи интегрирането на екологичните аспекти във възможностите за използване на финансиране от ЕС.

Ефективно управление и капацитет за прилагане на правилата

Ефективното управление във връзка със законодателството и политиките на ЕС в областта на околната среда изисква подходяща институционална рамка, съгласуваност и координация на политиката, прилагане на законодателните и незаконодателните инструменти, участие в съвместни дейности със заинтересованите страни от неправителствения сектор, наличие на необходимите равнища на знания и умения и, не на последно място, на стратегическо планиране.

Съгласуваността на политиката включва ратифицирането на международни споразумения за околната среда, сключени от Съюза, с цел да бъдат разрешени трансграничните и глобалните предизвикателства. Забавянето на ратифицирането от няколко държави членки застрашава изпълнението на политиките в областта на околната среда, силната позиция на Съюза в съответните споразумения и доверието в него при насърчаването на действия на трети държави.

Спазването на правилата на ЕС в областта на околната среда от страна на икономически оператори, предприятия за комунални услуги и отделни лица зависи от ефективността на редица публични органи, включително на инспекциите по околната среда, полицията, митниците, прокурорските служби и одиторските органи, някои от които споделят своите знания и опит в общоевропейски мрежи от специалисти³⁰. По отношение на най-добрите практики се наблюдава преминаване към подход, основан на риска, при който действията за разрешаване на най-сериозните проблеми включват оптимална комбинация между мониторинг, насърчаване и принудително налагане на спазването на правните задължения. Освен това политиката на сближаване предлага широк набор от инструменти за изграждане на капацитет, включително партньорския инструмент за обмен на експертни знания между публичните органи³¹.

Законодателството на ЕС в областта на околната среда предоставя редица материалноправни и процесуални права на гражданите, които трябва бъдат приети от националните съдилища въз основа на достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда. Доброто функциониране на националните правосъдни системи е от решаващо значение за постигане на целите на правото на ЕС, включително в областта на околната среда³².

Обменът на електронни данни между публичните органи съгласно Директивата за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност (INSPIRE)³³ може да помогне на държавите членки да докладват за състоянието на околната среда по по-ефективен начин и да улесни изпълнението на комплексни задачи, като например предотвратяването на наводнения, което зависи от правилното използване на топографска, хидроложка, метеорологична и друга информация.

Констатации относно политиката:

- В редица държави членки съществуват устойчиви политики за развитие,

³⁰ Мрежа на Европейския съюз за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда (IMPEL); Европейска мрежа на прокурорите за околната среда; Мрежа на полицейските служители, специализирани в борбата с престъпленията спрямо околната среда, Европейски форум на съдиите за околната среда и Европейска мрежа на органите за управление на околната среда.

³¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/p2p

³² Ефективността на националните правосъдни системи намира отражение в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието и европейския семестър (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester-thematic-factsheet-effective-justice-systems_en.pdf).

³³ Директива 2007/2/ЕО.

включително на регионално равнище, въпреки че в някои случаи те не са актуализирани. Не толкова често срещани са всеобхватните национални или регионални планове във връзка с политиките в областта на околната среда.

- Повечето държави членки са създали механизми за координация с цел подобряване на ефективното сътрудничество между различните равнища на управление. В няколко държави членки е установено неефективно правоприлагане и разпокъсване на отговорностите в областта на околната среда на национално равнище, а в други държави членки продължава да поражда безпокойство неправилното транспониране на законодателството на ЕС на регионално равнище. В много държави членки се извършва регулаторна оценка на въздействието, като в същото време някои от тях са рационализирали процедурите за екологична оценка, когато става въпрос за повече от една директива на ЕС³⁴.
- Участието в съществуващите мрежи от специалисти продължава да е неравномерно. Няма достатъчна информация за начините, по които държавите членки гарантират спазването на законодателството в областта на околната среда, по-специално по отношение на дифузното замърсяване на водите, замърсяването на въздуха в градовете, застрашените местообитания и видове и липсата на пречиствателни станции за отпадъчни води и системи за събиране или наличието на такива, които не отговарят на стандартите. Необходима е повече информация за начините, по които се гарантира изпълнението на разпоредбите както на национално равнище, така и на равнище ЕС.
- В някои държави членки продължават да съществуват пречки пред достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, които са свързани както с прекомерните разноски по съдебното производство, така и със строгите разпоредби по отношение на правото на иск.
- В повечето държави членки обменът на данни не е напреднал до степенята, предвидена в Директивата INSPIRE, като е необходимо те да увеличат усилията си за извличане на максимална полза от тази директива.

Успешни практики:

Ирландската агенция за защита на околната среда е разработила система за лицензиране, наблюдение и оценка, с която длъжностните лица могат електронно да управляват, анализират, обменят и използват данните, събирани от притежателите на разрешителни за емисии от промишлеността и чрез проверки, включително да използват тези данни при планирането на бъдещата работа³⁵. Агенцията също така координира национална мрежа за спазване на законодателството и неговото прилагане³⁶ с цел да се осигури висока съгласуваност на усилията за постигане на тези цели в над тридесет общини.

Разработената от германската провинция Северен Рейн-Вестфалия методика, която се

³⁴ Рационализирането е задължително за оценката на въздействието върху околната среда и Директивата за местообитанията; що се отнася до оценката на въздействието върху околната среда и други екологични оценки, Комисията насърчава държавите членки да използват наличните възможности за опростяване на процедурите. Вж. Документ с насоки на Комисията (ОВ С 272, 27.7.2016 г.)

³⁵ <http://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/>.

³⁶ Мрежа за спазване на законодателството в областта на околната среда и неговото прилагане от страна на Ирландия — NIECE.

основава на риска и позволява да се планират проверки и други дейности във връзка със спазването на законовите задължения, вече се прилага в няколко държави членки благодарение на работата на мрежата на Европейския съюз за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда (IMPEL) — европейската мрежа на инспекциите по околната среда.

Фламандският регион в Белгия³⁷ и испанската прокурорска служба за престъпления срещу околната среда³⁸ изготвят годишни доклади и анализи на екологичните инспекции и наказателните преследвания, с което се спомага за информиране на обществеността и за предоставяне на статистически данни за оценка на работата за осигуряване на спазването на правните задължения.

Екологичната мрежа в Шотландия³⁹ и инфраструктурата за пространствени данни в Нидерландия (PDOK)⁴⁰ са пример за предоставяне на свободно достъпни данни на обществеността в съответствие с Директивата INSPIRE.

3. ОБЩИ ПЪРВОПРИЧИНИ: ПЪРВИ КОНСТАТАЦИИ

За да се запълнят пропуските в изпълнението в областта на околната среда, се изисква нещо повече от преглед на прилагането на политиките и законодателството на ЕС. Прегледът на изпълнението предоставя нови възможности на националните органи и на Комисията за по-близък поглед при изтъкването на първопричините за незадоволителните резултати. Докладите по държави показват, че съществуват първопричини, които са общи за няколко държави членки⁴¹.

Първият преглед на изпълнението на политиките в областта на околната среда включва само предварителна оценка на тези първопричини. За одобряването на конкретните за всяка държава решения са необходими по-подробни данни. За да се подобри равнището на познания в следващите доклади Комисията ще се нуждае от обратна информация от държавите членки, по-специално чрез национален диалог след публикуването на докладите по държави.

Свързани с политиката констатации относно основните общи първопричини, установени досега:

- **Неефективна координация между местните, регионалните и националните органи:** това може да представлява пречка пред изпълнението в държавите членки. Например отговорността за мониторинга на качеството на водите често е разпределена между различни органи и липсва достатъчна координация.

³⁷ <http://www.vhrm.be/english>

³⁸ https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal_especialista/medio_ambiente/documentos_normativa/

³⁹ <http://www.environment.scotland.gov.uk/>

⁴⁰ <https://www.pdok.nl/en/about-pdok>

⁴¹ Посочените предизвикателства съответстват на констатациите относно въпросите, свързани със структурното управление и установени в контекста на европейския семеистър, в прегледите на ОИСП на екологичните резултати и в неотдавнашно проучване на IMPEL — <http://impeleu/wp-content/uploads/2015/07/Implementation-Challenge-Report-23-March-2015.pdf>

Три примера за сектори на политиката, в които е необходима силна интеграция:

Въздух — Мобилност: Въздействието на транспорта върху качеството на въздуха и свързаните с това екологични, икономически и социални (вкл. за здравеопазване) разходи изисква от органите по околната среда, специалистите в областта на мобилността, специалистите по градоустройството и икономическите сектори да работят съвместно за постигане на устойчива мобилност, включително по отношение на по-екологични превозни средства и по-добри средства за транспорт, както и за справяне с проблема със задръстванията.

Вода — Природа — Храна: Начинът, по който се произвежда и консумира храната ни, оказва влияние върху качеството на водите и управлението на свързаните с това екологични, икономически и социални разходи, както и върху природата и биологичното разнообразие. Следователно е необходима устойчива продоволствена система. Едновременно с това селското стопанство се нуждае от качествена вода в достатъчно количество, за да изпълни поставените цели.

Природа — Използване земя в селските райони — Урбанизация: Натискът върху природата и биологичното разнообразие е провокиран от използването на земята както в селските, така и в градските райони. От друга страна, природата и биологичното разнообразие правят селските райони привлекателни за различни видове използване на земята, като например за отдых и туризъм, като в крайна сметка това допринася за развитие на икономиката и за благосъстоянието на гражданите.

- **Липса на административен капацитет и недостатъчно финансиране:** в някои държави липсата на финансови и човешки ресурси представлява пречка пред изпълнението, тъй като не предоставя възможност на органите да подготвят и изпълняват инвестиционни проекти. Дори при наличието на финансиране местните органи понякога не разполагат с достатъчно човешки ресурси и/или ноу-хау за организиране на обществени поръчки и мониторинг на качеството на предоставяните услуги. Например в областта на опазването на околната среда липсата на капацитет е довела до невъзможност за осъществяване и мониторинг на необходимите мерки за управление и опазване.
- **Липса на знания и данни:** липсата на (достъп до) данни и тяхната ненадеждност са причина за проблеми във връзка с изпълнението в редица държави членки. Например липсата на знания и данни за видовете и местообитанията възпрепятства тяхната ефективна защита.
- **Недостатъчни механизми, осигуряващи спазването на правните задължения:** анализът показва, че често съществуват опасения във връзка с мониторинга на спазването на правните задължения и правоприлагането, включително чрез

ефективни и пропорционални санкции.

- **Липса на интеграция и съгласуваност на политиката:** анализът показва, че липсата на интегриране на проблемите на околната среда в други области на политиката е първопричина за незадоволителното изпълнение, както е видно от взаимовръзката въздух — мобилност, посочена по-горе.

4. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ

Докладите по държави, настоящото съобщение и насоките, съдържащи се в приложението, следва да формират основата, необходима на държавите членки за справяне с общите предизвикателства по отношение на изпълнението в сътрудничество с местните и регионалните органи и заинтересовани страни, както и с други държави членки.

Запълването на пропуските е отговорност на държавите членки и Комисията ще подкрепя и подпомага усилията им в тази насока. В таблицата в приложението са обединени всички действия, които Комисията предлага на държавите членки в докладите по държави с цел подобряване на изпълнението на политиките и законодателството на ЕС в областта на околната среда. В докладите по държави тези предложения са представени в техния по-широк контекст и там, където е необходимо, е включено обяснение.

Комисията ще **продължи да полага усилия** за подобряване на изпълнението чрез целенасочени действия за правоприлагане на равнище ЕС, както и за финансиране на инвестиции в областта на околната среда чрез използване на фондовете на ЕС. През 2017 г. Комисията ще предостави насоки относно начините за насърчаване, мониторинг и гарантиране на спазването на законодателството в областта на околната среда. С цел улесняване на правните действия на гражданите и НПО, работещи в областта на околната среда, предоставянето на тълкувателно съобщение за националните съдилища относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда ще спомогне за повишаване на ефективността на корективните мерки в случай на неспазване на задълженията.

Комисията, заедно с държавите членки и Европейската агенция за околна среда, ще проучи също така начините за подобряване на знанията за политиката и за нейното по-ефективно съгласуване със специфичните изисквания на достиженията на правото на ЕС в областта на околната среда. За тази цел осъществяването на проверка на пригодността на мониторинга и докладването в областта на околната среда ще спомогне за създаването на система за по-ефективно и ефикасно наблюдение и докладване. Освен това Комисията ще предприеме стъпки, с които да се гарантира, че политиките в областта на научните изследвания и иновациите подкрепят създаването на нови инструменти и модели на стопанска дейност, включително на показатели и начини за наблюдение на ефективността.

В докладите по държави се посочва, че неефективността на публичните администрации е важна първопричина за незадоволителното изпълнение и заслужава специално внимание. Този проблем е анализиран в контекста на европейския семестър и е инвестиционен приоритет в европейските структурни и инвестиционни фондове. Освен това през 2015 г. Комисията публикува инструментариум за практикуващи

специалисти⁴². Комисията възнамерява, заедно с държавите членки, допълнително да задълбочи познанията за качеството и управлението на публичната администрация, когато това се оказва първопричина за незадоволителното изпълнение на политиките в областта на околната среда.

В допълнение към тези текущи инициативи и без да засяга правомощията за прилагане на правото съгласно Договорите на ЕС, Комисията предлага възможност за улесняване на усилията на държавите членки чрез **нова специална рамка**:

Предложения за политики:

- 1. Установяване на структуриран диалог по отношение на изпълнението с всяка държава членка:** целта е да се потърсят начини за разрешаване на структурните проблеми и потребностите на съответната държава членка. Диалогът следва да бъде насочен към осъществяването на конкретни действия. От съществено значение са прозрачността и широкото участие на съответните заинтересовани страни от различни сектори и равнища на администрацията.
- 2. Предоставяне на съобразена с нуждите подкрепа на специалистите в държавите членки директно от техните колеги в други държави членки:** партньорският обмен е важно средство за подобряване на взаимното обучение и експертните знания и за гарантиране, че изпитаните решения се споделят с останалите. Комисията работи върху създаването на съответстващ инструмент за държавите членки, който е съгласуван с прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда.
- 3. Обсъждане на общите структурни въпроси в Съвета с цел подобряване на изпълнението на разпоредбите на ЕС в областта на околната среда:** основните констатации и насоки от прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда следва да са предмет на стратегически обсъждания както на национално равнище, така и на равнище ЕС, с цел да се осигури непрекъснатото спазване на разпоредбите на ЕС в тази област и да се ускори постигането на техните цели. Държавите членки следва да могат да обменят мнения в Съвета относно общите предизвикателства, по-специално когато тези предизвикателства имат трансгранично въздействие. Свързаните въпроси следва да бъдат разглеждани комплексно с оглед определянето на най-добрите решения, при които се вземат предвид законните интереси на всички участващи сектори, в съответствие с прехода от секторни подходи към цялостни решения, насърчавани от целите за устойчиво развитие⁴³. Проблемите, свързани с изпълнението, които възникват поради липса на яснота, съгласуваност или последователност в политиките и законодателството на ЕС, също могат да бъдат разглеждани в този контекст. Заинтересованите страни като НПО, предприятията и научните среди, както и Европейският парламент, следва да вземат участие, когато е целесъобразно.

След приключване на диалога с държавите през 2017 г. Комисията ще извърши оценка на първия цикъл на прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната

⁴² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7757>

⁴³ „Ориентиран към връзките подход“, посочен в съобщението на Комисията „Следващи стъпки към устойчиво европейско бъдеще, Европейски действия за устойчивост“, [SWD\(2016\) 390 final](#).

среда, като вземе предвид коментарите от държавите членки и другите участници. След това Комисията ще включи извлечените поуки в предстоящия цикъл на прегледа.