



Брюксел, 18.1.2018г.
COM(2018) 10 final

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

**Действия на ЕС за подобряване на спазването на законодателството и
управлението в областта на околната среда**

{SWD(2018) 10 final}

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

Действия на ЕС за подобряване на спазването на законодателството и управлението в областта на околната среда

1. ВЪВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ

Настоящото съобщение представя план за действие за подобряване на спазването на законодателство в областта на околната среда на ЕС и за подобряване на управлението на околната среда. То включва съвместна работа на Комисията с държавите членки и със специалисти като инспектори, одитори, полицейски служители и прокурори, с цел създаване на интелигентна и споделена култура на спазване на законодателството на ЕС в областта на околната среда за дейности като промишленото производство, обезвреждането на отпадъци и селското стопанство.

ЕС вече разполага със значителен обем улегнало законодателство в областта на околната среда. Въпреки това, както се изтъква в представения от Комисията преглед на изпълнението на политиките за околната среда (ПИПОС), съществуват сериозни предизвикателства пред изпълнението му¹. Предизвикателствата са свързани с продължаващи да съществуват екологични проблеми като дифузното замърсяване на водите, лошото качество на въздуха в градовете, незадоволителното третиране на отпадъците, и влошаващото се състояние на видовете и местообитанията. Налице е също така висока честота на екологичните престъпления², както и голям брой екологични жалби до Комисията³ и петиции до Европейския парламент. Цената на неизпълнението се изчислява на 50 милиарда евро годишно⁴. Много ползи могат да се добият посредством подобро изпълнение, без да се създава ново законодателство.

Това изисква, наред с другото, съответствие със законодателството в областта на околната среда на терен, т.е. промишлеността, предприятията за комунални услуги, собствениците на земя и други „отговорни лица“⁵ да изпълняват екологичните

¹ http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm.

² Комбинираните оценки на ОИСР, Службата на ООН по наркотиците и престъпността (UNODC), UNEP и Интерпол на паричната стойност на всички екологични престъпления показват, че в международната престъпност те заемат 4-то място.

³ Около шестстотин годишно.

⁴ http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf. Елементите на разходите включват, наред с другото, екологични и здравни разходи, нереализирани ползи в „зелените“ отрасли, нарушения на пазара и административни разходи за предприятията.

⁵ т.е. физически или юридически лица, включително публични органи, които трябва да изпълняват задълженията, произтичащи от законодателството на ЕС за околната среда, когато извършват дейности, свързани с емисии или други физически въздействия върху околната среда.

задължения по отношение на своите дейности. Задълженията могат да бъдат под формата на забрани, общи правила със задължителен характер, разрешителни и други мерки, въведени с цел защита на околната среда, общественото здраве и дългосрочните нужди на обществото от ресурси.

Сред причините за неуспеха на изпълнението са слабите механизми за осигуряване на съответствие и ефективно управление на национално, регионално и местно равнище⁶. Те също така са фактор за нелоялна конкуренция⁷ и икономическа вреда, напр. загубата на данъчни приходи, и подкопават общественото доверие в ефективността на законите на ЕС.

Настоящото съобщение цели да укрепи тези механизми. То допълва съобщението „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“, в което Комисията определя как ще увеличи усилията си във връзка с прилагането, изпълнението и правоприлагането на законодателството на ЕС като цяло⁸.

2. НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ГАРАНТИРАНЕ НА СПАЗВАНЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА

Държавите членки са обвързани със задължение да си сътрудничат добросъвестно по отношение на постигането на целите на ЕС⁹. Оттук Съдът на Европейския съюз е извлякъл задължение на органите на държавите членки да коригират неправомерните последици от нарушаване на правото на ЕС¹⁰ и изискване правоприлагането да бъде ефективно, пропорционално и възпиращо¹¹. Поради това държавите членки следва да разполагат с подходящи механизми, за да се осигури спазване на задълженията, произтичащи от членството в ЕС.

Неспазването може да възникне по различни причини, включително объркване, лошо разбиране или неприемане на правилата, липса на инвестиции, опортюнизъм и престъпност. Неговото въздействие върху околната среда, човешкото здраве и икономиката ще зависи от характера, мащаба и продължителността на нарушенията.

На практика, механизмите за осигуряване на съответствие включват използване от страна на държавите членки на три широки категории намеса (общо наричани „гарантиране на спазването на законодателството в областта на околната среда“):

⁶ „Преглед на изпълнението на политиките в областта на околната среда: общи предизвикателства и начини за обединяване на усилията с цел постигане на по-добри резултати“ (COM(2017) 63).

⁷ Представители на законни предприятия за третиране на отпадъци вече предупредиха за това, тъй като незаконните оператори на отпадъци могат да изгласкат законните, например като депонират отпадъци на нерегламентирани депа.

⁸ 2017/C 18/02.

⁹ Вж. член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз.

¹⁰ Вж. например Дело C-201/02 *Wells*, EU:2004:12, точки 64 и 65.

¹¹ Вж. например Дело 68/88 *Комисията срещу Гърция*, [1989] ECR 2965, точки 23 и 24.

- *насърчаването на спазването* помага на отговорните лица да постигнат съответствие чрез такива средства като насоки, „често задавани въпроси“ и бюра за помощ;
- *мониторингът на спазването* идентифицира и характеризира поведението на отговорните лица и открива и оценява всяко неспазване чрез използване на екологични инспекции и други проверки;
- *последващите действия и правоприлагането* използват административното, наказателното и гражданското право за прекратяване, възпиране, санкциониране и получаване на обезщетение по отношение на несъответстващо поведение и насърчаване на спазването.

Намесата в различните случаи се извършва от различни органи на държавите членки. Органите с инспекционни функции обикновено извършват редовни или специално назначени проверки и насърчават спазването. Полицейските служители и прокуратурата играят важна роля в разследването и наказателното преследване на тежките правонарушения. Различни органи могат да бъдат свързани във „верига за гарантиране на спазването на законодателството в областта на околната среда“, там където инспектори, митнически и полицейски служители, и прокурори си сътрудничат при събирането на доказателства и при наказателното преследване. Одитните органи могат да упражняват ценна функция при разглеждане на проблеми на цялостно неспазване или резултатите на определени органи.

Гарантирането на спазването на законодателството в областта на околната среда ограничава риска от неспазване от страна на отговорните лица на задълженията им и оттам — отрицателното въздействие върху състоянието на водата, въздуха, биологичното разнообразие, човешкото здраве и икономиката. Това става чрез оценка на причините и последиците от неспазването и чрез използване на гъвкава комбинация от три класа намеса, с цел да се повлияе на поведението на отговорното лице. Концепцията¹² е развита с течение на времето при обмена с експерти, напр. от държавите членки и от мрежи на специалисти¹³.

3. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Органите на държавите членки, отговарящи за гарантиране на спазването на законодателството в областта на околната среда, са изправени пред множество предизвикателства, и по-специално:

- обхвата и разнообразието на разпоредбите на ЕС в областта на околната среда върху дейности с въздействие върху околната среда,

¹² Повече подробности са представени в работния документ на службите, придружаващ настоящото съобщение, SWD (2018)10.

¹³ Вж. например ръководните принципи „Make it Work“ за гарантиране на спазването на законодателството в областта на околната среда: <http://minisites.ieep.eu/work-areas/environmental-governance/better-regulation/make-it-work/subjects/2015/08/compliance-assurance>.

- факта, че те обхващат целите територии на държавите членки, селските и градските райони,
- съществуването на признати проблеми със замърсяването на въздуха и водите, обезвреждането на отпадъците и западащата природа,
- очакванията на обществеността,
- броя и различния характер на тези, които трябва да спазват екологичните стандарти,
- многото видове проблеми, свързани със спазването, които могат да възникнат,
- трудностите, свързани с тяхното откриване и справянето с тях, по-специално екологичните престъпления.

Към този списък може да бъде добавен и капацитетът, тъй като отговорностите често се разпределят на по-малки организации с ограничени финансови ресурси, малоброен персонал или без специализирани знания¹⁴. В много държави членки бюджетите на инспекторатите по околната среда са в застои или са намалени поради финансовата криза. С оглед на тези предизвикателства, дори за големи, с добър ресурс органи може да се окаже трудно самостоятелно да развият познанията за най-добрите начини за осигуряване на спазване.

Предизвикателствата, пред които са изправени тези органи, доведоха до търсенето и появата на различни форми на помощ на равнище ЕС. Видовете помощ са обобщени в таблица 1 по-долу, заедно с конкретните ползи от тях.

Таблица 1: Форми на помощ за гарантиране на спазването на законодателството в областта на околната среда и ползи от тях

Вид помощ	Ползи
Мрежи на ЕС за специалисти	Позволяват на специалистите да обменят знания и опит и съвместно да развият някои от другите форми на помощ, включени в таблицата
Оценка на равнище ЕС на системите на държавите членки за гарантиране на спазването на законодателството в областта на околната среда	Позволява да се правят сравнения и да се определят силните и слабите страни
Общодостъпни информационни портали за осигуряване на спазването	Дават възможност за обучение, споделяне на добри практики и лесно сравняване, като засилват освен това прозрачността и

¹⁴ Вж. например доклада за предизвикателствата пред изпълнението на Мрежата на ЕС за изпълнение и прилагане на законодателството по околна среда (IMPEL) на адрес: <https://www.impel.eu/impel-study-confirms-that-significant-challenges-remain-in-implementing-eu-environmental-law/>. Актуализираният доклад потвърждава и доразвива констатациите.

	отчетността
Механизми за улесняване на сътрудничеството, координацията, придобиването на знания, споделянето на опит и съвместната работа в рамките на ЕС, и допринасяне към осигуряване на спазването от другите държави членки и органи	Позволяват по-голяма ефективност чрез съвместна работа Дават възможност за ползване на специализираните познания, разработени другаде
Кръстосано съответствие в рамките на общата селскостопанска политика (ОСП)	Допринася за осигуряване на спазването от селскостопанските производители на задълженията по отношение на околната среда
Информация и насоки за добри практики	Дава възможност за ползване на вече придобити знания Намалява необходимостта от разработване на добри практики от нулата (печалба на ефективност)
Програми за обучение, материали за обучение и насоки по отношение на уменията	Позволяват развиването и поддържането на умения
Достъп до генерирани в ЕС източници на данни като сателитните изображения	Разширява възможностите за ефективно осигуряване на спазването на задълженията
Финансова подкрепа от ЕС	Подпомага органите, отговорни за осигуряване на спазването, по-добре да постигат своите цели

Инспекторите, полицейските служители, митническите служители, прокурорите, съдиите и одиторите вече са създали отделни мрежи на европейско равнище за обмен и натрупване на познания за осигуряване на спазването¹⁵. Те и други като тях предлагат положителни примери за различните видове помощ, обобщени по-горе. Като се отчитат настоящите им ограничения по отношение на покритието и обхвата, тези примери сочат как с участието на Комисията може да се направи повече за укрепване на управлението на околната среда и да се повиши спазването¹⁶.

¹⁵ Инспекторите се представляват от Мрежата на ЕС за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда (IMPEL). Полицейските служители се представляват от EnviCrimeNet, прокурорите от Европейската мрежа на прокурорите за околната среда (ENPE), съдиите от Форума на ЕС на съдиите за околната среда (EUFJE), а инспекторите по околната среда от специализираната работна група по одита на околната среда в рамките на Европейската организация на висшите одитни институции (EUROSAI).

¹⁶ Вж. документа за позицията на IMPEL за гарантиране на спазването на законодателството в областта на околната среда <https://www.impel.eu/position-paper-on-environmental-compliance-assurance/>. ENPE също е внесла подобна позиция.

4. МОТИВИ ЗА ПРЕДПРИЕМАНЕ НА ДЕЙСТВИЯ

Комисията разгледа редица варианти за подобряване на гарантирането на спазването на законодателството в областта на околната среда, включително законодателни, и през 2014 г. изготви проект на доклад за оценка на въздействието, за да осигури информираност при процеса на вземане на решения. Тя стигна до заключението, че план за действие с целеви мерки в помощ на решаването на практическите нужди е вариантът, който в най-голяма степен може да даде резултати в няколко приоритетни области, дори и в краткосрочен план.

По време на подготвителния етап, включващ консултации с държавите членки и мрежите на специалисти¹⁷, се потвърди високата стойност на формите на подкрепа, обобщени в таблица 1, и бяха посочени начини за тяхното укрепване и за разработването на нови инструменти. Мрежите на специалисти подчертаха високата стойност на споделянето на експертни знания и опит и на по-голямото наличие на координирани усилия във всички държавите членки. Те посочиха голямото значение на професионалното обучение и ефективното споделяне на знания. При консултациите също така бяха определени редица сектори, в които е налице значително търсене на референтни материали за добри практики и на нови инструменти. Като особено нуждаещи се от внимание бяха открити отпадъците и престъпленията срещу дивата природа. Общата селскостопанска политика (ОСП) за периода 2014—2020 г. приоритизира „устойчиво управление на природните ресурси и действията, свързани с климата“ посредством широк кръг от допълващи инструменти за политиката, включително с кръстосано съответствие. В Работния документ на службите на Комисията „Селско стопанство и устойчиво управление на водите в ЕС“¹⁸ вече има позоваване на инициативата, представена тук, като средство за подобряване на националните системи за осигуряване на спазването на законодателството за водите във връзка със селскостопанските дейности. Също така в изготвения от Комисията „План за действие за природата, хората и икономиката“¹⁹ е определена нуждата от по-стриктно спазване на законодателството²⁰. Другите теми, засегнати в консултациите са приносът, който технологиите могат да имат при откриването на неспазване и важната роля, която играят гражданите, когато подават оплаквания и изпращат информация на националните органи. В част от съществуващото законодателство на ЕС за околната среда изрично се предвижда ролята на указанията или насоките относно инспекциите²¹, като моментът е подходящ да се постави начало на тяхното

¹⁷ Вж. например обобщенията от конференцията на заинтересованите страни от 31 януари 2017 г. и от работния семинар от 20 март 2017 г., които са на разположение на адрес: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/inspections.htm>

¹⁸ SWD(2017) 153 final, 28.4.2013 г.

¹⁹ COM(2017) 198 final и SWD(2017) 139 final.

²⁰ Вж. по-специално приоритет Б „Поемане на политическа ангажираност и по-стриктно спазване на законодателството“.

²¹ Вж. член 22, параграф 1, буква г) от Директива 2006/21/ЕО относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии и за изменение на Директива 2004/35/ЕО, ОВ L 102, 11.4.2006 г., стр. 15 и

изготвяне. При работата по първите доклади по държави ПИПОС изпъкнаха възможностите за подобряване на обратната връзка от Комисията към държавите членки относно осигуряването на спазването, както и други аспекти на публичната администрация. На последно място, консултациите показаха желанието за диалог на високо равнище между специалистите по осигуряване на спазването и висшите ръководни кадри от администрациите по околната среда.

5. ДЕЙСТВИЯ

Планът за действие се състои от девет действия, които отговарят на посочените по-горе нужди, определени по време на подготвителния етап. Те са обобщени в таблица 2²².

Таблица 2: Общ преглед на действията

№	Действие	Време на изпълнение
1	Подобряване на разгръщането на експертните знания и опит в гарантирането на спазването на законодателството в областта на околната среда в целия ЕС чрез партньорски проверки, съвместни действия по правоприлагане, посещения за осигуряване на спазването и използване на инструмента с равнопоставен достъп TAIEХ-EIR ²³	2019 г.
2	Набелязване на необходимите професионални умения и нуждите от обучение за инспекторите по околната среда и подобряване на сътрудничеството със специалисти и други органи, насърчаващи постигането на високи резултати и предоставящи обучение за работещите в сферата на осигуряване на спазването на национално и европейско равнище	2018 г.
3	Улесняване на споделянето на добри практики , помощни и референтни материали, насърчаване на възможностите за финансиране с цел гарантиране на спазването на законодателството в областта на околната среда, и проучване на възможностите за създаване на по-широк портал, посветен на изпълнението на екологичното законодателство	2019 г.
4	Изготвяне на документ с насоки за добри практики относно стратегиите за борба с екологичните престъпления и други свързани нарушения , с особен акцент върху престъпленията в сферата на отпадъците и дивата природа	2019 г.
5	Изготвяне на документ(и) с указания за добри практики за гарантиране на спазването на законодателството в областта на околната среда в селските райони (във връзка със земята и водите)	2019 г.

член 23, параграф 4 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 17.

²² Повече подробности са дадени в придружаващия работен документ на службите на Комисията SWD(2018)10.

²³ http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm

№	Действие	Време на изпълнение
6	Изготвяне на технически указания за инспектирането на съоръженията за миннодобивни отпадъци	2018 г.
7	Изготвяне на документация относно добрите практики при разглеждането на жалби, свързани с околната среда, и гражданското участие на равнище държави членки, включително с помощта на науката за гражданите и работата с държавите членки за споделянето на добри практики във връзка с ефективни национални механизми за разглеждане на жалби, свързани със законодателството на ЕС за околната среда	2019 г.
8	Изграждане на капацитет и използване на геопропространствено разузнаване за осигуряване на спазването и насърчаване на проекти с добри практики (напр. използване на данните от програмата „Коперник“)	2019 г.
9	Оценяване на националните системи за гарантиране на спазването на законодателството в областта на околната среда като част от по-широка рамка за оценка на управлението, както и редовно предоставяне на обратна информация на държавите членки, включително и като част от прегледа на изпълнението на политиките за околната среда	2019 г.

6. ЗАСИЛВАНЕ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО

От една страна, в качеството си на пазител на Договорите Комисията играе ключова роля за осигуряването на пълно и правилно прилагане на законодателството на ЕС за околната среда под контрола на Съда на Европейския съюз. От друга страна, държавите членки носят основната отговорност за правилното прилагане на правото на ЕС. Настоящият план за действие ще допринесе за справяне с предизвикателствата, пред които са изправени държавите членки и които бяха посочени още в самото начало.

С цел да гарантират, че планът за действие ще постигне желаните резултати, държавите членки се приканват да:

- улеснят участието на своите органи в сътрудничеството в мрежа на равнището на ЕС;
- осигурят, че добрите практики, в частност свързаните с използването на подходи, основани на риска и прозрачността, се възприемат, както и че се използват инструментите, разработени в рамките на Плана за действие;
- улеснят обучението и развиването на професионални умения;
- гарантират подходящото ниво на сътрудничество и координация между органите с функции за осигуряване на спазването;

- гарантират подходящо разпределение на човешките и финансовите ресурси за осигуряване на спазването в рамките на своите територии.

Комисията също така създава експертна група („Форум по спазване на законодателството и управление в областта на околната среда“)²⁴, с цел да се осигури предоставянето на насоки за плана за действие и да се позволи обменът на мнения с висши ръководители от дадена държава членка относно начините за подобряване на аспектите на изпълнението, свързани със спазването и управлението. Този форум ще се състои, по специално, от представители на държавите членки и мрежи на специалисти на равнище ЕС, като ще бъдат поканени за участие представители на Съвета, Парламента, Комитета на регионите и Европейския икономически и социален комитет. Комисията ще се стреми също така да привлече други заинтересовани страни, включително НПО и стопански организации, и ще обсъди най-добрите начини за постигане на тази цел на първото заседание на Форума по спазване на законодателството и управление в областта на околната среда.

Изпълнението на действията ще представлява процес на сътрудничество, включващ не само Форума по спазване на законодателството и управление в областта на околната среда, но и мрежите на специалисти. На мрежите ще бъде предложена помощ за улесняване на сътрудничеството. Комисията също така ще продължи да подкрепя тяхната по-широка роля.

Съществуващите инструменти на ЕС за финансиране като програмата LIFE²⁵ и фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС)²⁶, могат да предложат конкретни начини за подпомагане на различни дейности за осигуряване на спазването и за управление. Поради това държавите членки, мрежите на специалисти и другите заинтересовани страни се насърчават да ги използват пълноценно.

При разработването на плана за действие Комисията също така ще вземе предвид важни външни и глобални измерения на законодателството на ЕС за околната среда, както свидетелства участието на ЕС в регионалните и световните конвенции. Например, световната търговия и световните вериги за доставки имат отношение към управлението на отпадъците и опазването на биологичното разнообразие. Наистина, гарантирането на спазването на законодателството в областта на околната среда е от голямо значение в световен мащаб, тъй като е задължително, наред с други неща, за постигането на целите на устойчивото развитие.

²⁴ C(2018)10.

²⁵ Регламент (ЕС) № 1293/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 614/2007 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 185).

²⁶ Регламент (ЕС) № 513/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за създаване на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“ и за отмяна на Решение 2007/125/ПВР на Съвета (ОВ L 150, 20.5.2014 г., стр. 93).

Укрепването му в рамките на Европа ще помогне на Съюза да бъде водещ пример и да бъде ефективен партньор на международно равнище.

7. МОНИТОРИНГ И ПРОСЛЕДЯВАНЕ

Планът за действие ще представлява основата за разгъваща се работна програма за 2018—2019 г. През 2019 г. ще бъде направен преглед на програмата и по целесъобразност ще се добавят нови действия след консултации с Форума по спазване на законодателството и управление в областта на околната среда.

Предвидената рамка за оценка (действие 9) ще създаде основа за проучване какъв напредък е постигнат в гарантирането на спазването на законодателството в областта на околната среда и в публичната администрация в държавите членки, ще позволи проследяване посредством ПИПОС, като до края на първата работна програма оцени дали са необходими други инициативи в тази област.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Настоящият план за действие е в отговор на търсенето на практическа помощ за специалистите, които работят в ЕС, за да се подобри осигуряването на спазването и управлението в областта на околната среда. В допълнение към вече споменатите конкретни ползи, планът ще допринесе за колективното осъществяване на последователен подход на ЕС за справяне с предизвикателствата пред спазването на законодателството и управлението в областта на околната среда. Резултатите следва да позволяват специалистите да: се справят по-добре с нарушенията на правилата в областта на околната среда и нелоялната конкуренция, както и с причиняваните от нарушенията вреди; подпомагат по-добре отговорните лица да изпълняват задълженията си; защитават по-добре общественото доверие в осигуряването на спазването, и не на последно място, да защитават по-добре общото наследство на Европа.