

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 18.11.2008
СОМ(2008) 773 окончателен

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

**относно прилагането на правото на Европейската общност в областта на околната
среда**

{SEC(2008) 2851}
{SEC(2008) 2852} {SEC(2008) 2876}

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

относно прилагането на правото на Европейската общност в областта на околната среда

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на настоящото съобщение е да покаже как новите подходи към прилагането на законодателството, залегнали в Съобщението „Европа на резултатите — прилагане на правото на ЕС“ ще бъдат прилагани в областта на околната среда.

То показва как правото на ЕО в областта на околната среда може да бъде прилагано по-добре чрез съчетаване на:

- законодателна и последваща работа, насочена към *предотвратяване на нарушенията*,
- вземане на мерки в отговор на конкретни опасения на *европейската общественост*,
- по-непосредствени и по-интензивни действия в отговор *на най-съществените нарушения*,
- по-интензивен *диалог с Европейския парламент*,
- повишена прозрачност, комуникация и *диалог с обществеността* и заинтересованите страни.

Настоящият преглед е особено навременен предвид разширяването на ЕС през периода 2004—2007 г., задълбочаването на екологичните проблеми, увеличаването на обема на достиженията на правото на ЕО в областта на околната среда, важните изменения в съдебната практика на Съда на Европейските общности (СЕО), както и появата на нови практики за насърчаване на спазването на изискванията. Съобщението отразява нарастващия приоритет, който се дава на прилагането, конкретно изразен в Шестата програма за действие в областта на околната среда¹ и нейния средносрочен преглед², и идва в отговор на отдавна заявен интерес от страна на Европейския парламент.

Съобщението посочва първо предизвикателствата, които стоят пред прилагането на правото в областта на околната среда в ЕС. След това то очертава конкретни средства за насърчаване и постигане на спазване на изискванията. Тези средства са: предотвратяване на нарушенията чрез подобряване на качеството на новото законодателство на ЕС в областта на околната среда и осигуряване на качествено му прилагане на национално равнище; мерки в отговор на конкретни опасения на европейската общественост, включително под формата на подобрен механизъм за разрешаване на проблеми и засилено присъствие на Комисията в държавите-членки; критерии за определяне на нарушенията, които изискват отделяне на особено голямо внимание; предложения за по-интензивен диалог с Европейския парламент, обществеността и заинтересованите страни. Съобщението се допълва от два отделни

¹ Решение № 1600/2002/ЕО.

² Съобщение на Комисията COM(2007) 225.

документа на Комисията, единият от които представлява описание на предизвикателствата по сектори и очертава предпазни мерки с цел насърчаване на спазването на изискванията, а другият представлява резюме на оценката на въздействието на съобщението³.

2. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА ПРЕД ПРИЛАГАНЕТО НА ПРАВОТО НА ЕО В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА

2.1. Общи предизвикателства

Достиженията на правото на ЕО в областта на околната среда са обширни и амбициозни и обхващат въпроси като климатичните изменения, качеството на въздуха, управлението на отпадъците, опазването на водните ресурси и биологичното разнообразие, контрола над химикалите и оценката на въздействието върху околната среда. То използва разнообразен набор от техники, например стандарти за продуктите, цели по отношение на състоянието на околната среда, забрани и ограничения, икономически инструменти, определяне на чувствителни области, планове и програми, както и разпоредби за участие на обществеността и за информирането ѝ. *Достиженията на правото на ЕО* трябва да се прилагат по отношение на много разнообразни природни условия, по силата на много различни административни разпоредби на национално и регионално равнище и в ситуации, които често имат трансгранично измерение. Съществува и засилен обществен интерес, който се изразява в упражняването на права, свързани с околната среда, включително подаване на жалби и петиции.

Към горепосоченото трябва да се прибавят предизвикателствата в резултат на:

- ***недостатъчното внимание, което се отдава на сроковете и на степента на завършеност*** при приемането на националното и регионалното законодателство;
- ***недостатъчните познания и ниската информираност*** на националните и регионалните администрации;
- ***недостатъчния административен капацитет***;
- ***слаби политики и практики на национално и регионално равнище за прилагане на законодателството***;
- недостатъчни и закъснели инвестиции в необходимата инфраструктура за намаляване на замърсяването.

Предизвикателствата в резултат на неотдавнашното разширяване също заслужават внимание. Прилагането на достиженията на правото в ЕС-12 изисква значителни усилия за подобряване на инфраструктурата, за създаване на административни разпоредби и за улесняване на участието на гражданите. Подобни предизвикателства възникват и в кандидатстващите за присъединяване страни.

2.2. Конкретни предизвикателства

По отношение на всички части на достиженията на правото на ЕО в областта на околната среда се наблюдават пропуски в националното и регионалното законодателство за прилагането му; не се спазва и задължението за съобщаване на

³ SEC(2008) 2851 и SEC(2008) 2852.

текстовете на тези законодателни разпоредби. В следните области могат да бъдат посочени конкретни предизвикателства:

- **Отпадъци** — необходимостта в някои държави-членки да се прекрати незаконното депониране, да се създадат подходящи мрежи от регламентирани съоръжения за третиране на отпадъци, да се предотврати незаконният превоз на отпадъци и да се повиши обществената осведоменост относно целите на предотвратяването, повторната употреба и рециклирането на отпадъците. Нужно е съчетание от инвестиции и добре структурирани дейности по контрол над изпълнението на законодателството на национално и регионално равнище и по повишаване на осведомеността.
- **Води** — необходимостта от повече инвестиции за събиране и пречистване на градските отпадъчни води в някои държави-членки. Това изисква дългосрочно планиране и финансови ангажименти.
- **Природа** — въпреки че основната мрежа на европейските природни територии вече има значителен обхват, в нея все още има пропуски. Повече усилия са необходими и за управлението на териториите в съответствие с целите за съхранение на природата.
- **Промислени инсталации** — голям брой промислени инсталации все още не отговарят на критериите на ЕО за издаване на разрешително и на съответните изисквания.
- **Оценка на въздействието върху околната среда** — въпросът за спазването на правилата на ЕО за прилагане на оценка на въздействието върху околната среда често се повдига при възражения срещу мащабни проекти. Предизвикателството е да се осигури хармонично развитие при отчитане на основателните опасения за околната среда.
- **Качество на въздуха** — поради неспазването на стандартите на ЕО за качеството на въздуха в много европейски градове са необходими съгласувани действия за намаляване на концентрацията на замърсители.
- **Климатични изменения** — необходимо е да се гарантира, че всички държави-членки представят нужната информация за предприемане на целесъобразни последващи действия във връзка с Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата⁴.

Повече подробности са изложени в един от придружителните документи.

3. РЕШЕНИЯТА: ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ПРАВОТО НА ЕО В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА

За подобряването на прилагането на правото на ЕО в областта на околната среда се изискват предпазни и коригиращи действия в ключови сфери. Съществува и стратегически елемент.

Генерална дирекция „Околна среда“ създаде вътрешна оперативна група по въпросите на съхранението на природата, водите, въздуха, изменението на климата, отпадъците и оценката на въздействието, за да осигури съгласуван подход от планирането на

⁴ Решение № 280/2004/ЕО.

политиките до тяхното прилагане, както и координирано използване на описания по-долу широк набор от инструменти.

Това включваше стратегически секторен подход, т.е. определяне на проблемите, които съществуват в значителен мащаб и в множество държави-членки, и предприемане на действия за разрешаването им. Това например позволи на Комисията да реши проблема с липсата на съоръжения за пречистване на водите в много повече градове, както и с наличието на незаконни депа за отпадъци на повече места, отколкото би било възможно, ако Комисията бе насочила вниманието си само към отделни проблеми. В контекста на законодателството в областта на природата това подпомогна определянето на хиляди природни територии в рамките на ЕС: приложението на подхода се разширява към управлението на териториите, например посредством насърчване на диалога и обмена на най-добри практики в конкретни икономически сектори, например пристанищата и неенергийната добивна промишленост. Предстоящият доклад на Комисията за първия преглед на местообитанията и видовете, които са защитени съгласно свързаните с природата законодателни актове на ЕО, ще покаже колко ефективна е сегашната политика.

3.1. Предотвратяване на нарушенията

Обхватът и сложността на законодателството на Общността в областта на околната среда, съчетани с големия брой нарушения, подчертават първостепенното значение на добре разработената стратегия за предотвратяване на нарушенията. Предпазните мерки, описани по-долу, в действителност се използват системно от Комисията. Придружителният документ съдържа по-подробно описание на тези мерки.

Усилията за предотвратяване на нарушенията изискват подход, основаващ се на цялостния жизнен цикъл на законодателството. Те трябва да започват с планирането и проектирането на законодателството, да включват поредица от действия и дейности след приемане на законодателството и да предвиждат преглед и преразглеждане на законодателството. Законодателните актове за оценката на въздействието, за качеството на въздуха и за отпадъците представляват примери за осъвременяване, при което се отчита опитът, натрупан при прилагането и контрола над изпълнението на това законодателство.

Използването на техники и инструменти като тематични стратегии, консултации и оценка на въздействието би могло да допринесе за осигуряването на съгласуваността, ефикасността и ефективността на новото законодателство и политики, както и на прегледа и преразглеждането на съществуващото законодателство и политики.

След въвеждането на законодателството и политиките за предотвратяване на нарушенията може да се използват редица инструменти, които спомагат за осигуряване на успешното изпълнение на поставените от законодателя задачи. Тези инструменти включват:

- **Ефективно събиране на информация**, за да се провери как функционират законодателството и политиките. Например ежегодните доклади на Комисията относно качеството на водите за къпане дават достъпна за широката общественост картина на качеството на тези води в цялата Общност.
- **Таблицы за резултатите**, които дават на държавите-членки и обществеността възможност за сравняване на резултатите на държавите-членки по отношение на конкретни цели. Една такава таблица показва

напредъка на държавите-членки по отношение на създаването на обществена мрежа от защитени природни територии⁵.

- **Целесъобразно използване на средствата на Общността.** Чрез финансирането за агроекологични мерки например се подпомагат селскостопанските системи, които поддържат крехките полуестествени местообитания. Със средства от Общността се подпомагат големите инвестиции за съоръжения за събиране и пречистване на отпадъчни води. Фондът на политиката за регионално развитие и Кохезионният фонд изрично обръщат внимание на екологично чистия транспорт.
- **Предприсъединителна помощ за кандидатстващите държави,** за да се гарантира, че към датата на присъединяване новите държави-членки успяват в по-голяма степен да прилагат достиженията на правото на ЕО.
- Разработване на **документи на Комисията с насоки**, които да спомагат за избягването на разногласия във връзка с различно тълкуване и недоразумения. Комисията например е разработила двадесет и четири документа с насоки, които обхващат основните аспекти на рамковото законодателство за водите. Това отразява широкото въздействие на съответното законодателство и голямото внимание към него от заинтересованите страни.
- Други форми на подпомагане и **структуриран диалог** с националните власти, включително посредством създадените мрежи от експерти — IMPEL⁶ и GreenForce⁷ — и други заинтересовани страни. Комисията например води диалог по проблемите, свързани с незаконните и лошо управлявани депа за отпадъци и с незаконния превоз на отпадъци.

Комисията възнамерява също така да подпомогне финансово една програма за обучение по право в областта на околната среда и ще обменя информация и ще си сътрудничи с мрежи на **съдиите** като Европейския форум на съдиите по въпросите на околната среда и Асоциацията на европейските административни съдии. Това се прави с оглед на ключовата роля на националните съдилища: те вземат решения по множество отделни дела, а в области като отпадъци и съхранение на природата тълкувателната съдебна практика на СЕО в резултат на преки действия на Комисията съгласно член 226 от Договора е допълнена съществено от съдебната практика при прилагане на член 234 от Договора от националните съдии.

След приемането на нови основни директиви в областта на околната среда Комисията ще изгради постоянни мрежи, включващи служители на Комисията и центрове за контакт в държавите-членки. Тези мрежи ще бъдат предназначени за обмен на съвети и опит с цел цялостно и своевременно изпълнение на законодателството на ЕО. Подобни мрежи например вече съществуват във връзка със законодателството на ЕО за природата.

⁵ Тази таблица е известна под името „Барометър на Натура 2000“. За повече информация вижте http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm

⁶ Мрежа на Европейския съюз за прилагане и контрол над изпълнението на правото в областта на околната среда. Тази мрежа от национални инспектори бе създадена през 1992 г. За повече информация вижте <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>.

⁷ Мрежа на Европейския съюз от професионалисти от държавите-членки в областта на съхранението на природата и от сектора на горското стопанство. За повече информация вижте http://ec.europa.eu/environment/greenforce/index_en.htm.

3.2. Разрешаване на проблемите — вземане на мерки в отговор на конкретни опасения на европейската общественост

За да се осигури еднакво приемане на правото на ЕО в областта на околната среда, е важно гражданите да могат да получават точна информация за тези правни актове на всички официални езици, да могат да призовават отговорните органи да изпълняват изискванията и да могат при определени обстоятелства да се отнасят към националните механизми за разрешаване на спорове, произтичащи от правото на ЕО. Освен това има необходимост от съгласувани и ефективни отношения между различните отговорни органи, така че, доколкото е възможно, да се избягва дублиране на усилията.

Тъй като отговорността за прилагането на законодателството е преди всичко на държавите-членки, основният акцент следва да бъде поставен върху ефективността на съответните мерки за реагиране, както и върху адекватността на отчетността на национално и регионално равнище.

Ефективни мерки за реагиране на национално и регионално равнище, включително чрез механизми за административно и съдебно преразглеждане

Искания на граждани към отговорните органи за подкрепа на законодателството, произтичащо от правото на ЕО, в проблемни ситуации

Обикновено гражданите са първите, които узнават за дейности в нарушение на законодателството, произтичащо от правото на ЕО в областта на околната среда, например незаконно депониране на отпадъци или изпускане на замърсяващи продукти във водите. Важен показател за съдържателното прилагане на законодателството е скоростта и ефективността на официалната намеса след изпращане на сигнал от гражданите до отговорните органи. Държавите-членки могат да насърчават добри отношения посредством поверителни телефонни линии, процедури за обработка на жалби, както и с помощта на органи за надзор върху изпълнението и омбудсмани.

Ситуации, свързани със спор: механизми за решаване на спорове на национално и регионално равнище, произтичащи от правото на ЕО, ролята на Конвенцията от Орхус

Ще възникнат ситуации, в които гражданите, от една страна, и отговорните органи, от друга, няма да поддържат единно становище по въпроса дали се спазва правото на ЕО в областта на околната среда.

Конвенцията от Орхус⁸, по която Общността е страна⁹, съдържа широкообхватни разпоредби във връзка с достъпа до правосъдие. През 2003 г. Комисията прие предложение за директива за прилагане относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда¹⁰, което понастоящем се разглежда от институциите по процедурата за съвместно вземане на решения. Комисията публикува също така едно проучване относно начина, по който държавите-членки прилагат конвенцията¹¹ и организира

⁸ Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

⁹ Вижте Решение 2005/370/ЕО на Съвета (ОВ L 124, 17.5.2005 г.).

¹⁰ COM(2003) 624.

¹¹ Проучването се нарича „Мерки за достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (член 9, параграф 3)“. Може да бъде намерено на http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.

обществени дебати във връзка с констатациите на проучването¹². Комисията остава на мнение, че общественото право в областта на околната среда би било по-добре и по-последователно изпълнявано, ако бъдат приети предложените директиви. Улесняването на завеждането на дела пред националните съдилища би трябвало да позволи разрешаването на проблемите по-близо до гражданите. Това би трябвало да намали и необходимостта от намеса от страна на Комисията.

Правото на ЕО в областта на околната среда вече предвижда механизми за преглед в случаите, когато споровете се отнасят до отказ за предоставяне на поискана информация във връзка с околната среда или обществена консултация по отношение на оценката на въздействие върху околната среда и до решения за разрешителни за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването. Проверявайки качеството на националното законодателство и практическото му прилагане, Комисията ще се старее да осигури ефективността на тези механизми за преглед във всички държави-членки. При прегледа на съществуващото законодателство или при предлагане на нови законодателни актове Комисията ще обмисли предлагането на подобни механизми за преглед.

Ролята на Комисията при разглеждане на искания за информация, жалби и петиции

Въпреки че основният приоритет е да се гарантира получаването на задоволителни отговори на национално и регионално равнище от гражданите и заинтересованите страни, от Комисията се изисква също да разследва жалби и петиции, както и да осигурява информация за околната среда.

Заедно с 15 държави-членки Комисията създаде пилотен механизъм за разрешаване на проблеми, за да провери практически как би могла да отговаря по-добре на запитвания от граждани относно прилагането на правото на ЕО. Случаите, свързани с околната среда, ще бъдат незабавно предавани на държавите-членки, които участват в пилотния проект. Държавите-членки ще бъдат насърчавани да прилагат в по-широк мащаб най-добрите практики въз основа на начините за разрешаване на отделните случаи.

Комисията изпраща пробно служители от сферата на околната среда в своите представителства в четири държави-членки¹³, за да скъси разстоянието между специалистите по право в областта на околната среда и гражданите и заинтересованите страни чрез предоставяне на правна и друга информация, повишаване на информираността, определяне и оценяване на проблемите и решенията и установяване на връзка с националните власти и органи, които имат функции по прилагане на законодателството. Техните дейности ще бъдат тясно координирани с други инициативи за прилагане на Комисията, включително с подобрения механизъм за разрешаване на проблеми. Първите признаци показват, че тази инициатива спомага за определянето на проблемите и решенията на по-ранен етап.

Наборът от средства за насърчаване и постигане на съответствие с цялото законодателство в областта на околната среда ще бъде преглеждан и оценяван от

¹² Вижте предишната бележка под линия. Проучването като цяло показва, че предстои още много работа по подобряване на достъпа до правосъдие в цялата Общност.

¹³ Испания, Португалия, Италия и Полша.

гледна точка на навременното и цялостно прилагане и на реагирането на обществените опасения.

3.3. По-непосредствени и по-интензивни действия в отговор на най-съществените нарушения

Решенията на Съда на Европейските общности изиграха важна роля за подобряването на прилагането на правото на ЕО в областта на околната среда. Например благодарение на делата, свързани с неизпълнението на задължението за определяне на достатъчно мочурливи местности и други области като специални защитени зони за дивите птици в Нидерландия¹⁴ и за определяне на достатъчно местообитания в Германия¹⁵ и Франция¹⁶ към европейската мрежа от значими природни територии, днес има обширни области, защитени с цел опазване на застрашената дива фауна на Европа в тези държави. Делата във връзка с широко разпространеното в Ирландия¹⁷ пренебрегване на правилата на Общността за отпадъците и толерирането на голям брой незаконни депа за отпадъци в Гърция¹⁸ поставиха основата за важни реформи в областта на управлението на отпадъците в тези държави-членки.

Важно е процедурата при нарушение да се използва ефективно за разрешаване на най-съществените проблеми. Въпреки че всички жалби и нарушения ще бъдат разглеждани, Съобщението „Европа на резултатите“ се отнася най-вече за три категории нарушения, които ще бъдат разглеждани по-скоро и по-интензивно.

1. Първата категория, която включва **неизпълнение на задължението за съобщаване на текстовете на мерките за прилагане на директиви**, е от особено значение за околната среда, защото директивите преобладават сред *достиженията на правото на ЕО* в областта на околната среда.

2. Във втората категория нарушения влиза **неизпълнението на решения на Съда на Европейските общности** в рамките на базов срок за сравнение от средно 12 до 24 месеца, при отчитане на конкретните обстоятелства при изключителни случаи. Значителен брой решения в областта на околната среда се отнасят до задължения, обвързани с резултати като постигане на стандарти за качество на околната среда или осигуряване на пречистване на отпадъчните води. При прилагане на базовия срок за сравнение Комисията ще вземе предвид съответната съдебна практика на Съда на Европейските общности¹⁹.

3. В третата категория влизат **нарушения на правото на ЕО, включително и случаи на несъответствие с общностното право, които са свързани с принципни въпроси или които имат особено големи отрицателни последици за гражданите**, например нарушенията при прилагането на принципите на Договора и на основни елементи от рамкови регламенти и директиви. За всеки сектор трябва да бъдат определени критериите за подобни случаи на несъответствие.

От гледна точка на политиката в областта на околната среда нарушенията с особено големи отрицателни последици за гражданите са свързани със ситуации, в които

¹⁴ Дело С-3/96 Комисията срещу Нидерландия [1998] ECR I-3031.

¹⁵ Дело С-71/99 Комисията срещу Германия [2001] ECR I-5811.

¹⁶ Дело С-220/99 Комисията срещу Франция [2001] ECR I-5831.

¹⁷ Дело С-494/01 Комисията срещу Ирландия [2005] ECR I-3331.

¹⁸ Дело С-502/03 Комисията срещу Гърция.

¹⁹ Дело С-278/01 Комисията срещу Испания [2003] ECR I-14141, параграфи 26—30.

гражданите в голям мащаб или многократно са изложени или могат в бъдеще да бъдат изложени на пряка вреда или сериозно влошаване на тяхното качество на живот в резултат на неспазване на стандартите за качество на околната среда или на изискванията относно замърсяващите дейности. Необратимият характер на вредата е фактор за определянето на приоритетите.

Принципни въпроси могат да възникнат по различни поводи, например държава-членка може сериозно да постави под въпрос цялостната ефективност на законодателството на ЕО в областта на околната среда, като приеме мерки за транспониране на законодателството, които в голяма степен не съответстват на транспонираната директива, или като не приеме мерки в изпълнение на договорена конкретна дейност в рамките на цялата Общност като схемата за търговия с емисии на парникови газове.

На този фон в областта на околната среда се прилагат следните критерии:

а) *Несъответствие на основни законодателни актове, за което се смята, че представлява сериозен риск за правилното прилагане на правилата в областта на околната среда, а по този начин и за цялостната им ефективност.* Прилагането на този критерий следва да бъде ограничено до онези директиви и разпоредби от директиви, които определят главната рамка за опазването на околната среда. Той се отнася до неточно или непълно национално законодателство, което съществено ограничава приложното поле на изискванията на дадена директива или по друг начин излага на значителен риск резултатите, които следва да бъдат постигнати. Например вече се предприемат правни действия във връзка с опазването на природата и оценката на въздействието — за несъответствие с Директивата за птиците²⁰, с Директивата за местообитанията²¹ и с Директивата за оценката на въздействието²². Постепенно се предприемат подобни действия във връзка с основните директиви в областта на управлението на отпадъците, водите и опазването на чистотата на въздуха.

б) *Системни нарушения на изискванията за качеството на околната среда или на други изисквания за опазване на околната среда, които имат сериозни неблагоприятни последици или създават риск за човешкото здраве и благосъстояние или за отделни аспекти на природата, които имат висока екологична стойност.* Този критерий се отнася до случаи на многократни нарушения или на съществени по мащаб нарушения, на първо място — във връзка с важни задължения по отношение състоянието на околната среда като тези, които изискват да не се надвишават максималните концентрации на замърсители, или, на второ място — във връзка с ключови процедурни или свързани с дейността задължения, например за експлоатиране на депата за отпадъци с разрешително за управление на отпадъци, за извършване на определени промишлени дейности с разрешително по Директивата за комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването (IPPC)²³ и за пречистване на градските отпадъчни води. Опитът показва, че обикновено е по-ефективно и справедливо да се направи опит широко разпространените проблеми да се разрешават чрез по-системен подход, въпреки че и разглеждането на индивидуални случаи може да бъде ефективно. Примерите за системни нарушения, които Комисията е разгледала или разглежда,

²⁰ Директива 79/409/ЕИО относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, 25.4.1979 г.)

²¹ Директива 92/43/ЕИО за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 22.7.1992 г.).

²² Директива 85/337/ЕИО относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, 5.7.1985 г.).

²³ Integrated pollution prevention and control — комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването.

включват: за водите — нарушаване на стандартите за водите за къпане и за питейната вода и неспазване на изискването за събиране и пречистване на градските отпадъчни води; за отпадъците — толериране на незаконното депониране на отпадъци; за природата — неспазване на разпоредбите за лова или условията за допускане на изключения. Комисията възнамерява да използва тези примери и въз основа на наличните данни да съсредоточи вниманието си върху системните нарушения на основни разпоредби от директивите в областта на околната среда като изискването за защита на териториите съгласно Директивата за местообитанията.

в) Нарушения на основни, стратегически задължения, от които зависи изпълнението на други задължения. Този критерий включва неизпълнението на задължения за определяне, планиране и създаване на програми, докладване и подобни задължения, които засягат същността на конкретни законодателни актове в областта на околната среда и които са предназначени да определят стратегическата рамка за изпълнението на други задължения. Примери могат да бъдат намерени в правните действия на Комисията за гарантиране на следните задължения: при законодателството за опазване на природата — задълженията за определяне или предлагане на мрежи от важни територии с дива фауна; при законодателството в областта на водите — задълженията за въвеждане на отговарящи на правните разпоредби програми за действие, целящи намаляване на замърсяването на водите от използването на торове в селското стопанство; при търговията с емисии — задълженията за приемането на национални планове за разпределение; при законодателството в областта на отпадъците — задълженията за плановете за управление на отпадъците.

г) нарушения, свързани с големи инфраструктурни проекти или с включващи финансиране от ЕС действия, или нарушения със значително отрицателно въздействие. В контекста на Конвенцията от Орхус най-подходящото равнище за разрешаване на голяма част от тези нарушения може би са националните съдилища. Въпреки това може да се окаже необходимо Комисията също да предприема действия, например когато има и съфинансиране от Общността. Комисията трябва да взема предвид съображения като необратимостта на екологичните вреди и при необходимост да търси временни мерки от Съда на Европейските общности. Въпреки че до тях обикновено се прибегва само по изключение, временните мерки са потенциално важна предпазна мярка, която гарантира, че нарушенията не представляват сериозно увреждащи *faits accomplis*.

Повече подробности относно нарушенията могат да бъдат намерени в придружителния документ. Комисията има готовност да обсъди с Европейския парламент и заинтересованите страни горепосочените критерии, включително начина за прилагането им към конкретни тематични области като водите, отпадъците и съхранението на природата и е склонна да ги адаптира или преразгледа на базата на годишните доклади за прилагането на правото на ЕС. Комисията ще вземе предвид и становищата, които Съветът би пожелал да представи.

При наблюдаването на напредъка ще се обръща особено внимание на горепосочените случаи. За да се гарантира съдържателността на общите и секторните критерии, другите случаи ще бъдат разглеждани с такива темпове и по такъв начин, че да не се пречи на ефикасното и ефективно разглеждане на важните случаи. Ще бъдат положени максимални усилия за осигуряване на разрешаването на другите случаи по начините, посочени в части 3.1 и 3.2.

3.4. Диалог с Европейския парламент

Като институция, участваща в съвместното приемане на законодателството, Европейският парламент има очевиден интерес от ефективното му прилагане. Около 10 % от парламентарните въпроси, които се задават на Комисията, са свързани с околната среда. Комисията по околната среда периодично провежда заседания относно прилагането на правото на ЕО в областта на околната среда, а в момента околната среда е основен предмет на 35 % от петициите, които се разглеждат от Комисията по петициите.

Работата на тези комисии може да улесни диалога по стратегическите аспекти на прилагането, например по аспектите, свързани с оценките, които ще се правят в бъдещи годишни доклади на Комисията за прилагането на правото на ЕС. Например заседанията на Комисията по околната среда относно прилагането предоставят възможност за обсъждане на ситуацията в конкретни области на околната среда като водите, отпадъците и съхранението на природата. Подобреният механизъм за разрешаване на проблеми би следвало да подпомогне Комисията по петициите при разглеждане на жалбите на гражданите. Очаква се Парламентът да взаимодейства с националните парламенти, най-малкото поради ролята, която те имат за транспонирането на директивите, в чието приемане Парламентът участва по процедурата за съвместно вземане на решения. Комисията има готовност да подпомогне това взаимодействие.

3.5. Прозрачност, комуникация и диалог с обществеността и заинтересованите страни

Прозрачността и комуникацията са от особено значение в областта на околната среда, където желателното присъствие на активна и добре информирана по въпросите на околната среда общественост е признато в значителен брой законодателни разпоредби. В годишните доклади на Комисията ежегодно ще бъде предоставяна информация и основни статистически данни, показващи конкретно как напредва работата по важни случаи. За най-важните цели като определянето на територии за съхранение на природата ще бъдат използвани редовно актуализирани таблици за резултатите. Ще има и дейности за повишаване на осведомеността, както и медийни събития и публикации, насочени към широката общественост и към специалистите. Комуникационните стратегии ще бъдат предварително анализирани и синхронизирани с оперативните изисквания, при необходимост с помощта на интернет.

Неправителствените организации в областта на околната среда играят важна роля за насърчаване на успешното прилагане и обществената осведоменост. Предлага се с тях да се поддържа редовен диалог в Брюксел и в столиците на държавите-членки посредством представителствата. Комисията ще се опитва чрез диалог да получава информация по ключови проблеми и опасения във връзка с прилагането, ще насърчава стратегическия анализ и ще осигурява оптимално използване на различните начини за разрешаване на проблеми, включително на национално равнище.

С другите заинтересовани страни също ще бъде провеждан диалог, за да бъдат отчитани възможно най-много възгледи при формулирането на общи позиции по прилагането на *достиженията на правото на ЕО* в областта на околната среда.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За ефективното прилагане на правото на ЕО в областта на околната среда ще бъдат използвани различни средства, съчетани помежду си. С помощта на инструментите за оценка на въздействието и консултацията, при подготовката на законодателните актове вниманието ще бъде насочено към най-ефикасните начини за постигане на целите по отношение на околната среда. При последващата работа ще се акцентира върху предотвратяването на нарушенията чрез подпомагане на държавите-членки при приемането на законодателство на национално и регионално равнище, както и на други мерки, които са навременни, цялостни и правилни. Успоредно с това Комисията ще се стреми да отговаря на конкретните опасения на европейската общественост, насърчавайки мерките за реагиране на национално и регионално равнище, прилагайки подобрения механизъм за разрешаване на проблеми и предоставяйки на държавите-членки помощ от специалисти по право в областта на околната среда, първоначално чрез пилотен проект. За определяне на нарушенията, които изискват особено засилено внимание, ще бъде използван набор от критерии, включително призоваване на Съда на Европейските общности за въвеждане на временни мерки при необходимост. Предвижда се също засилен диалог с Европейския парламент, обществеността и заинтересованите страни и при необходимост усъвършенстване на подхода на Комисията с оглед на горното.

Посредством набор от инструменти тази стратегия би трябвало да помогне на Комисията да постигне по-голяма ефективност и по-добро определяне на целите в работата си по насърчаване и контрол на спазването на изискванията, да отговаря по-добре на гражданите и заинтересованите страни и да направи повече за посрещането на предизвикателствата в новите държави-членки и в кандидатстващите за присъединяване страни. Ефективността на стратегията ще бъде наблюдавана, а Комисията при необходимост ще предложи по-нататъшни мерки, за да се осигури по-доброто прилагане на законодателството на ЕО в областта на околната среда.

СЪКРАЩЕНИЯ И ОБЯСНЕНИЯ

ЕО = Европейска общност

СЕО = Съд на Европейските общности

ЕС = Европейски съюз

ЕС-12 = държавите-членки на ЕС, които са се присъединили през периода 2004—2007 г.

Достижения на правото на ЕО = цялото приложимо право