

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 23.7.2009
COM(2009) 378 окончателен

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

**относно прилагането и ефективността на Директивата за оценка на въздействието
върху околната среда (ОВОС)
(Директива 85/337/ЕИО, съответно изменена с Директива 97/11/ЕО и
Директива 2003/35/ЕО)**

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

**относно прилагането и ефективността на Директивата за оценка на въздействието
върху околната среда (ОВОС)
(Директива 85/337/ЕИО, съответно изменена с Директива 97/11/ЕО и
Директива 2003/35/ЕО)**

1. ПОЛИТИЧЕСКИ И ПРАВЕН КОНТЕКСТ

Целта на настоящия доклад-съобщение е да бъде направен преглед на прилагането в Европейския съюз (ЕС) и на ефективността на Директива 85/337/ЕИО на Съвета¹ относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (наричана тук Директива за оценка на въздействието върху околната среда — ОВОС), съответно изменена с Директива 97/11/ЕО² и Директива 2003/35/ЕО³.

Директивата за ОВОС вече е била предмет на подобни периодични доклади, подготвяни съгласно член 11 от нея. Въз основа на констатациите на тези доклади, през 1997 г. Директивата за ОВОС бе изменена. Чрез въведените с Директива 97/11/ЕО изменения бе разширен обхватът, бяха засилени процедурните етапи и бяха включени промените, договорени в Конвенцията на ООН/ИКЕ за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (Конвенцията от Еспоо). След като през юни 1998 г. бе подписана от страна на Европейската общност Орхуската конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, необходимо бе правото на Европейската общност да бъде съгласувано с тази Конвенция. По тази причина, Директивата за ОВОС бе изменена с Директива 2003/35/ЕО, чиято цел бе да съгласува разпоредбите за участието на обществеността с Орхуската конвенция.

Целта на Директивата е защита на околната среда и на качеството на живота, като в същото време да се осигури сближаване на националните правни системи по отношение на оценките на въздействието върху околната среда на публични и частни проекти. Тези оценки представляват ключов инструмент за съобразяване с екологичните изисквания, обхващат широк кръг проекти и осигуряват тяхната устойчивост по отношение на околната среда. Средствата за постигане на тази цел са формулирани в член 2, параграф 1 от Директивата, където е посочено, че преди да бъде предоставено разрешение за осъществяването на даден проект, ако той попада в категорията на някои публични и частни проекти, които е възможно да имат значителни въздействия

¹ ОВ L 175, 5.7.1985 г., стр. 40
² ОВ L 73, 14.3.1997 г., стр. 5
³ ОВ L 156, 25.6.2003 г., стр. 17

върху околната среда — дължащи се, *inter alia*, на вида, размера или местоположението на проектираната система, за съответния проект следва да бъде изпълнена процедура на подаване на заявка за разрешение за осъществяване и изготвяне на ОВОС. Директивата хармонизира принципите за изготвяне на ОВОС чрез въвеждането на минимално допустими изисквания, по-специално по отношение на вида на проектите, за които следва да се изготвя ОВОС, основните задължения на разработчиците на проектите, съдържанието на оценките и участието на компетентните власти и на обществеността.

Понастоящем всички държави-членки (наричани по-долу ДЧ) са въвели цялостни регулаторни рамки. От друга страна, реалното и последователно прилагане на Директивата във всички ДЧ продължава да бъде предизвикателство. В настоящия доклад се прави оценка на 20-годишната история на прилагането, в опит да бъде посрещнато това предизвикателство. Основните източници на информация, използвани в доклада, са посочени в Приложение I.

Настоящият доклад идва в подходящ момент, за което говорят следните доводи:

- след разширяването на ЕС през 2004 г. и 2007 г., Директивата започна да се прилага в 12 нови ДЧ;
- засилват се екологичните предизвикателства в областта на изменението на климата и на биоразнообразието;
- Съдът на Европейските общности (the European Court of Justice — ECJ) издаде важни съдебни решения, изясняващи някои от разпоредбите във връзка с ОВОС;
- необходимо е изграждането на синергия между Директивата и Конвенцията от Еспоо, включително с Протокола за стратегическа екологична оценка⁴ към Конвенцията;
- съществува възможност Директивата за ОВОС да послужи като инструмент за бъдещо опростяване на дейността в тази област⁵, с цел да бъдат установени припокриванията, пропуските и възможностите за намаляване на регулаторните и административни тежести, по-специално във връзка с трансгранични проекти (например тръбопроводи или електропроводи, прокавани по морското дъно).

В доклада са отбелязани силните страни на Директивата за ОВОС, открити са основните области, в които са необходими подобрения, и са дадени съответни препоръки. В заключителния раздел на доклада са разгледани възможните видове подход за подобряване на Директивата.

2. Силни страни на Директивата за ОВОС

2.1. Установяване на задължителен режим за ОВОС във всички ДЧ

В общи линии, ДЧ са транспонирали и приложили Директивата за ОВОС, до голяма степен в съответствие с целите и изискванията на Директивата. В

⁴ Този Протокол бе одобрен с Решение 2008/871/ЕО, ОВ L 308, 19.11.2008 г., стр. 33.
⁵ COM(09)15

редица случаи ДЧ са въвели задължения, които надхвърлят минимално допустимите изисквания на Директивата. Такъв е случаят по отношение на ключови етапи от ОВОС, като например „*преценяване на необходимостта от ОВОС*“ и „*определяне на обхвата и съдържанието*“:

- „*Преценяване на необходимостта от ОВОС*“ ("*Screening*") е тази част от процедурата за ОВОС, при която се определя дали е необходимо извършването на ОВОС. В някои ДЧ, извършването на ОВОС е задължително за някои видове проекти, посочени в Приложение II, или дори и за други категории проекти освен посочените в Приложение I и Приложение II.
- „*Определяне на обхвата и съдържанието*“ ("*Scoping*") е този етап от процедурата за ОВОС, при който се определят съдържанието и въпросите, които трябва да бъдат обхванати в информацията за ОВОС, която трябва да бъде представена на съответната компетентна институция. Това представлява важна характерна черта на един адекватен режим за ОВОС, главно защото по този начин се подобрява качеството на ОВОС. Много ДЧ са надхвърлили минимално допустимите изисквания на Директивата, като са въвели задължително определяне на обхвата и съдържанието, а освен това са предвидили обществено обсъждане при този етап от процедурата.

2.2. Увеличаване на участието на обществеността в процеса на вземане на решения

Срокът за транспониране на Директива 2003/35/ЕО в националните законодателства бе 25 юни 2005 г. Към момента на изготвянето на настоящия доклад, само Ирландия не е транспонирала изцяло Директивата; по този въпрос има висящо дело в Съда на европейските общности (C-427/07). Общото впечатление е, че опитът при прилагането на новите разпоредби, въведени с Директива 2003/35/ЕО, засега е ограничен. Въз основа на наличната информация, в Приложение 2 са дадени някои предварителни бележки по отношение на прилагането на тези разпоредби. Цялостните заключения ще бъдат направени в рамките на провежданата понастоящем оценка на съответствието на националните мерки за транспониране.

Повечето ДЧ докладваха, че въведените с Директива 2003/35/ЕО промени водят до увеличаване на участието на обществеността в процеса на вземане на решения. Също така, присъединилите се през 2004 г. и 2007 г. ДЧ докладваха, че Директивата за ОВОС пряко е допринесла за укрепване на демократичното развитие, чрез подобряване на участието на обществеността и на прозрачността на вземането на решения.

2.3. Изясняване от страна на Съда на Европейските общности на разпоредби на Директивата за ОВОС

Съдът на европейските общности изтъкна, че тъй като Директивата има широк обхват и цели, възможностите за свобода на действие от страна на ДЧ са ограничени. Повечето от решенията на Съда на Европейските общности във връзка с Директивата се отнасят до „*преценяването на необходимостта от ОВОС*“ и вземането на решение дали да се извършва или да не се извършва

ОВОС. Също така, Съдът на Европейските общности даде тълкувания на някои от категориите проекти и на концепцията за „разрешение за осъществяване“ (*"development consent"*), а също се занимава и с въпроса за разрешенията за узаконяване на вече изпълнени проекти (*retention permissions*). Основните постановления от наскоро издадените съдебни решения са обобщени в Приложение 3.

2.4. Цялостни ползи от Директивата за ОВОС

Бяха установени две важни ползи. Първо, ОВОС осигуряват вземане под внимание на екологичните съображения във възможно най-ранен стадий на процеса на вземане на решение. Второ, чрез участието на обществеността, процедурата за ОВОС осигурява по-голяма прозрачност при вземането на решения в областта на околната среда и по този начин — по-добро приемане на решенията в обществото. При все че повечето ползи от ОВОС не могат да бъдат изразени в парично изражение, широко е разпространено убеждението, което се потвърждава и от наличните проучвания, че ползите от дадена ОВОС надхвърлят разходите за нейното провеждане⁶.

Освен това, опитът на Европейската комисия от оценяването на проекти, съфинансирани в рамките на регионалната политика на ЕС, по-специално големите такива проекти, показва, че ОВОС допринасят за подобряване на проектирането и на процеса на вземане на решения (включващ участие на институциите в областта на околната среда и на обществеността) и водят до по-добро отразяване на екологични съображения.

И накрая, прилагането на Директивата създаде специфична национална динамика. Често ДЧ надхвърляха минимално допустимите изисквания на Директивата и отиваха по-далеч, чрез въвеждане на по-строги разпоредби (въз основа на член 176 от Договора за ЕО), целящи осигуряването на по-добра защита на околната среда и повече прозрачност. Също така, редица ДЧ разработиха свои собствени указания за добра практика и за специфични категории проекти и свързани с тях въпроси. Този национален опит може да бъде разпространен в целия ЕС.

Следователно, може да бъде направен изводът, че основната цел на Директивата за ОВОС е постигната и че съществува необходимото ускорение, за да бъдат повишени минимално допустимите изисквания на Директивата и да бъде тя подобрена.

3. ИНДИКАТИВНО ПОСОЧВАНЕ НА ОБЛАСТЕТЕ, В КОИТО СА НЕОБХОДИМИ ПОДОБРЕНИЯ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА ОВОС

Директивата за ОВОС еволюира в течение на 20-годишния период на нейното прилагане. В същото време, законодателството на ЕС нарасна по обем и бяха

⁶ Разходите за ОВОС като дял от проектните разходи са обикновено в интервала от 0,1 % (при големи проекти) до 1,0 % (при малки проекти). Чрез тези разходи се осигурява първоначалната подготовка на ОВОС, но, разбира се, в тях не са отчетени други видове разходи (например за последващи изменения, докладване, закъснения).

разработени нови политики. Наред с осигуряване на реалното прилагане на директивата за ОВОС в целия ЕС, необходимо е също да бъдат идентифицирани областите, в които има нужда от подобрения, като например пропуските при прилагането, припокриването с други правни разпоредби и несъответствията с други политики на ЕС, както и да бъдат направени препоръки — в случаите, при които това е уместно.

3.1. Съображения във връзка с процедурата за „преценяване на необходимостта от ОВОС“

Директивата за ОВОС предостави на ДЧ широки възможности да определят, чрез преглед на всеки отделен случай и/или национални прагове или критерии, дали за проектите, посочени в Приложение II, се налага извършването на ОВОС. При определянето на тези прагове или критерии, ДЧ трябва да вземат под внимание критериите за подбор на проекти, формулирани в Приложение III. Така описаната разпоредба, която се основава на принципа на субсидиарността, доведе до голямо разнообразие във видовете и равнищата на праговете или критериите, формулирани от ДЧ.

Опитът от прилагането на тази разпоредба и съдебната практика показват, че при формулирането на праговете ДЧ често са надхвърляли границите на разрешеното, било като са вземали под внимание само част от посочените в Приложение III критерии, или като са освобождавали предварително някои проекти от задължението за ОВОС. Освен това, въпреки наблюдаваната тенденция за увеличение, броят на проведените ОВОС в различни ДЧ варира в широки граници (от под 100 до 5 000 броя), дори и когато сравнението се отнася за близки по размер ДЧ. Количеството на ОВОС пряко зависи от стойностите на праговете. Освен това, все още има редица случаи, при които не се отчитат кумулативните ефекти, а продължават да съществуват и проблеми във връзка с елиминирането на практиката на „раздробяване“ ("salami-slicing")⁷, особено при големите инвестиционни проекти. Тези практики представляват опасност за легитимността на Директивата и биха могли да подкопаят усилията за установяване на общи стандарти за преценка на необходимостта от ОВОС. Следователно, механизмът за преценка на необходимостта от ОВОС следва да бъде опростен и изяснен (например посредством комитология) — чрез по-подробно формулиране на критериите за подбор в Приложение III и чрез установяване на еднакви в рамките на Общността прагове, критерии или механизми за предизвикване на ОВОС. Следва да бъде разгледана възможността за даване на съгласие въз основа на опростена процедура за предварителна оценка.

3.2. Съображения относно качеството на ОВОС

Формулираните в Директивата за ОВОС изисквания са главно с процедурен характер; в нея не са установени задължителни стандарти по отношение на

⁷

Практика на разделяне на проектите на 2 или повече самостоятелни части, така че за всеки отделен елемент да не е необходимо извършване на ОВОС и по този начин да не се оценява и съответният проект като цяло; или съответно практиката да се получи разрешение за проект, който е под прага (и по тази причина за него не е необходима ОВОС), а впоследствие проектът да бъде разширен или съответната големина да надхвърли праговите стойности.

околната среда. Компетентните органи са длъжни да вземат под внимание резултатите от обсъжданията и събраната информация и да предоставят специфична информация в края на процедурата за даване на разрешение за осъществяване (членове 8 и 9), но те не са задължени да правят специфични изводи от констатациите на ОВОС. Осигуряването на контрол на качеството на дадена ОВОС до голяма степен е оставено като задължение на националните компетентни органи. Но от друга страна, възможността за вземане на правилни решения зависи от качеството на информацията, използвана в документацията за ОВОС, както и от качеството на процедурата на ОВОС. Следователно, качеството има решаващо значение за ефективността на Директивата.

3.2.1. Качество на информацията, използвана в документацията за ОВОС

Много ДЧ изтъкнаха, че недостатъчното качество на информацията, използвана в документацията за ОВОС, представлява проблем. Съществуват големи различия в качеството на документацията за ОВОС, не само между отделните ДЧ, но и вътре в самите ДЧ.

Има няколко начина за осигуряване на подходящ качествен контрол на документацията за ОВОС (която често се представя във вид на доклад): чрез подходящо кредитиране на консултантите, които изпълняват работите по ОВОС; чрез изготвяне на докладите от независими консултанти; чрез външни независими прегледи или експертна помощ; чрез указания по конкретни въпроси, които да се вземат под внимание при определени видове проекти; чрез актуализиране на данните; чрез задължително „*преценяване на необходимостта от ОВОС*“; чрез въвеждане на комитология за актуализиране на Приложение IV (относно информацията, която следва да се предоставя от разработчика на проекта).

3.2.2. Качество на процеса на ОВОС

Опитът при прилагането показва, че във връзка с процедурите за ОВОС често биват повдигнати някои въпроси.

По отношение на **алтернативите**, в Директивата има изискване, че в информацията в документацията за ОВОС следва да се съдържа „*кратко описание на основните алтернативи, проучени от разработчика и да се посочат главните причини за неговия избор*“. Някои ДЧ са въвели правно задължение за разглеждане на конкретни алтернативи, а други не са. Компетентните органи и обществеността също могат да допринесат за избора на алтернативни варианти, които да бъдат разгледани. Оценката на алтернативите в рамките на процедурите за ОВОС е обикновено труден въпрос. Вероятно би било добре да се уточни какво се изисква съгласно разпоредбите на Директивата, например въвеждане на задължителна оценка на алтернативни варианти или определяне на набор от алтернативи (например алтернативата „без изменения“), които следва да бъдат проучвани.

Друга причина за загриженост е липсата на разпоредби в Директивата относно разумни срокове или по-скоро за фиксирани срокове за даване на разрешение за осъществяване, относно срокът на **валидност** на ОВОС и относно **мониторинга** на значимите въздействия върху околната среда в резултат от

изпълнението на проектите. Тези пропуски следва да бъдат запълнени чрез въвеждането на съответни разпоредби в Директивата.

3.3. Липса на хармонизирана практика за участието на обществеността

Въпреки че участието на обществеността в процеса на вземане на решения нараства, все още липсва стандартна практика, която да се прилага навсякъде в ЕС. Тази констатация се потвърждава от следните съображения:

- На обществеността следва да бъдат предоставяни ранни и реални възможности за участие в процеса на вземане на решения относно околната среда. Липсва обща постановка кога трябва да започне общественото обсъждане. В редица ДЧ общественото обсъждане започва на много ранен етап (при преценката на необходимостта от ОВОС или определянето на обхвата и съдържанието на ОВОС). В повечето случаи, обаче, първото обсъждане с обществеността се провежда относно информацията, събрана съгласно член 5, което съответства на формулираното в Директивата минимално допустимо изискване.
- Съгласно Директивата за ОВОС, сроковете за провеждане на реално обществено обсъждане следва да са разумни, тъй като кратките срокове представляват препятствие в това отношение. Тези срокове, обаче, варират в широк интервал⁸.
- Подробната правна уредба относно информирането на обществеността и обществените обсъждания се определя от ДЧ. Следва обаче да се отбележи, че ако тази уредба е ограничителна, обществените обсъждания не са пълноценни (например в случаите, когато документацията за ОВОС е на разположение за справки само в офисите на компетентните органи).
- По отношение на достъпа на заинтересованата общественост до процедура за преразглеждане, критериите в отделните ДЧ значително се различават помежду си, като в някои ДЧ цената на процедурите се възприема като основно препятствие спрямо достъпа до правосъдие.

Тези пропуски могат да бъдат преодоляни чрез изискване за ранно обществено обсъждане в етапа на преценка на необходимостта от ОВОС или на определянето на обхвата на ОВОС (включително чрез участието на заинтересовани лица) и чрез установяване на минимално допустими срокове. Също така, могат да бъдат разработени указания относно най-добрите практики за осигуряване на обществен достъп до документацията за ОВОС.

3.4. Трудности относно трансграничните процедури за ОВОС

Директивата за ОВОС дава на ДЧ голяма свобода при вземането на решение кога и как други ДЧ да участват в процедурите за ОВОС на проекти с трансгранично въздействие.

⁸

В етапа на преценяване на необходимостта от ОВОС, интервала на сроковете достига до 45 дни; в етапите на определянето на обхвата на ОВОС и обсъждане на документацията, сроковете са между 10 и 60 дни.

Много ДЧ посочиха, че трансграничните процедури за ОВОС пораждаат трудности, дължащи се главно на различията между съответните национални процедури, като например различията между етапите в процеса на предлагане на проекти, различните срокове и езиковата бариера.

По отношение на проектите, изпълнявани в райони, намиращи се под юрисдикцията на повече от една ДЧ (например в морски басейни), съществуват големи рискове за дублирания, несъответствия, тежести (например административни) и потенциални конфликти. Освен това, при многостранните проекти съществува риск, че техните въздействия няма да бъдат цялостно оценени.

Необходима е усъвършенствана формална и неформална уредба относно обсъжданията със съседни страни на трансграничните въздействия. Това може да се постигне чрез разработването на указания или чрез засилване на разпоредбите на Директивата (например определяне на минимално допустими срокове за трансгранично обсъждане, координирани или евентуално съвместни процедури за ОВОС на многостранни проекти; проучване на възможностите за провеждане на единна процедура за ОВОС).

Също така, след като Протоколът за стратегическа екологична оценка към Конвенцията от Еспоо вече е одобрен от Съвета, би могло Директивата за ОВОС да бъде преразгледана, с цел да се осигури по-добро прилагане на изискванията на този Протокол.

3.5. По-добра координация между Директивата за ОВОС и други директиви и политики на ЕС

В много случаи проектите, които попадат в обхвата на Директивата за ОВОС, са предмет също на разпоредбите и на други директиви и политики на ЕС в областта на околната среда. Въпреки риска от припокриване на изискванията за оценки, не са докладвани съществени проблеми във връзка с координацията между Директивата за ОВОС и други директиви и политики; общо взето, координацията протича гладко. От друга страна, необходимо е да се обмислят възможностите за подобряване на синергията между Директивата за ОВОС и законодателството и политиката в други конкретни сектори от областта на околната среда, като качеството на въздуха, шума, управлението на отпадъците и водите, защитата на морската околна среда, защитата на почвата, превенцията на бедствия (включително контролиране на риска от големи аварии), изменението на климата и биоразнообразието. Съществуват, например, конкретни въпроси, които се нуждаят от подробна оценка за осигуряване на по-добра координация.

3.5.1. ОВОС и стратегическата екологична оценка (СЕО)

Директива 2001/42/ЕО⁹ (за стратегическата екологична оценка — СЕО) се прилага по посока „нагоре“ — по отношение на някои публични **планове и програми**, а Директивата за ОВОС се прилага по посока „надолу“ — за някои

⁹ ОВ L 197, 21.7.2001 г., стр. 30.

публични и частни **проекти**. Тези 2 директиви имат различен предмет и се различават по своето естество. Между тях съществуват следните основни различия: целите на СЕО се отнасят до устойчивото развитие, докато целите на ОВОС са чисто екологични; Директивата за СЕО съдържа изискване за обсъждане с компетентните институции още на етапа на преценяване на необходимостта от оценка; също така, Директивата за СЕО съдържа изискване за оценяване на разумни алтернативи и има изрична разпоредба за използване на информация и от други източници; освен това, в Директивата за СЕО са включени изисквания за мониторинг и контрол на качеството.

На теория, не следва да се очаква припокриване. Въпреки това бяха установени няколко области на потенциално припокриване¹⁰ при прилагането на двете директиви. По-специално, разграничението между определенията за план, програма или проект не винаги е ясно, ето защо би могло да възникне съмнение дали оценяването начинание отговаря на критериите, изискващи оценка по Директивата за ОВОС, Директивата за СЕО, или и по двете. В това отношение, определенията на някои категории проекти, които често са свързани със земеползването, са неясни и биха могли да предизвикват объркване във връзка с Директивата за СЕО.

ДЧ са избрали различни видове подход за преодоляване на потенциалната неефективност, дължаща се на припокриване на процедурите. От страна на много ДЧ, обаче, е изразено мнение, че те нямат достатъчен опит за правилно идентифициране и оценяване на въпроси във връзка с припокриването. Ето защо, много малко ДЧ препоръчаха консолидиране на двете разглеждани директиви. Редица ДЧ изтъкнаха, че всяка от процедурите следва да бъде запазена и разграничена, тъй като това са допълващи се процедури, насочени към различни етапи и процеси; също така, ДЧ поискаха да бъдат разработени указания.

Като се има предвид специфичността на двата процеса и ограниченият опит при прилагането на СЕО, понастоящем не би могло да се препоръчва обединяване на разглежданите две директиви. На настоящия етап по-добра координация може да се постигне чрез преодоляване на различията в разпоредбите на двете директиви и изясняване на определенията за категориите проекти, при които е възможно припокриване. Това може да бъде направено в контекста на преразглеждане на Директивата за ОВОС.

3.5.2. *ОВОС и комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването (КПКЗ)*

Много малко ДЧ използваха възможността да установят единна процедура за проектите, които попадат в обхвата на Директивата за ОВОС и на Директива 2008/1/ЕО¹¹ (отнасяща се за комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването — КПКЗ); в някои ДЧ е възможно да бъде

¹⁰ Например, в случаите когато големи проекти се състоят от подпроекти; при проекти, които са свързани с промени в плановете за земеползване; при плановете и програми, които съдържат обвързващи критерии за последващо разрешаване на проекти; и във връзка с йерархичното свързване на СЕО и ОВОС (свързването на общи екологични постановки с конкретни анализи — tiering).

¹¹ ОВ L 24, 29.1.2008 г., стр. 7.

приложена единна процедура по искане на разработчика на проекта; ДЧ са осигурили солидни форми на координиране (например чрез изискване документацията за ОВОС да се съдържа като част от заявките по процедурата за КПКЗ; изискване за наличие на положително решение по ОВОС, за да може да бъде дадено комплексно разрешително (по КПКЗ); изискване за използване на едни и същи данни; обща процедура за участие на обществеността).

В общи линии, не са докладвани конкретни проблеми по отношение на координацията. За някои видове дейности, обаче, формулираните в Директивата за КПКЗ прагове се отличават от стойностите, използвани за целите на ОВОС; това може да породи известно объркване. Следователно, следва да се разгледат възможностите за хармонизиране (например посредством комитология) на праговете стойности и критериите, използвани за определяне кои проекти попадат в обхвата на тези директиви и за рационализиране на разпоредбите за информационните изисквания (като бъде отчетено и текущото преразглеждане на Директивата за КПКЗ).

3.5.3. ОВОС и биоразнообразието

ДЧ са установили наличието както на формални, така и на неформални връзки на Директивата за ОВОС с **Директивите за местообитанията**¹² и **за птиците**¹³ (и по-специално, с член 6, параграфи 3 и 4¹⁴ от Директивата за местообитанията). Въпреки че не са докладвани съществени проблеми, опитът на Европейската комисия във връзка с прилагането на тези директиви показва, че изискванията от член 6, параграфи 3 и 4, не се отчитат пълноценно в контекста на процедурите за ОВОС. Освен това, процедурите за ОВОС са насочени по-скоро към отчитане на въздействието върху обекти от Натура 2000, а има тенденция за пренебрегване на разпоредбите за защита на биологичните видове.

В Директивата за ОВОС няма изрично позоваване на концепцията за биоразнообразието (по този въпрос в нея са споменати само флората и фауната). В своите отговори много ДЧ посочиха, че в разпоредбите на Директивата за ОВОС вече достатъчно е обърнато внимание по същество на **Плана за действие за биоразнообразие**¹⁵ (BAP) и че техните национални системи за ОВОС действат ефективно за предотвратяване на загубата на биоразнообразие. От друга страна, обаче, вероятността ЕС да успее да изпълни своята цел — до 2010 г. да спре загубата на биоразнообразие — изглежда съвсем малка¹⁶; за тази цел ще бъдат необходими интензивни усилия. В този смисъл, би могло въпросите във връзка с биоразнообразието да бъдат изрично отразени в текста на Директивата за ОВОС. Освен това, би могло да бъде установена и обща процедура за оценка на проекти, попадащи в обхвата на

¹² Директива 92/43/ЕИО за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7.

¹³ Директива 79/409/ЕИО относно опазването на дивите птици, ОВ L 103, 25.4.1979 г., стр. 1.

¹⁴ В този член са формулирани предпазни мерки — процедурни и по същество — срещу всеки план или проект, който би могъл да има значително въздействие върху обект, включен в Натура 2000.

¹⁵ COM(06)216.

¹⁶ COM(08)864.

Директивата за ОВОС и на член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията.

3.5.4. *ОВОС и изменението на климата*

Въпросите във връзка с изменението на климата не са пряко засегнати в Директивата за ОВОС. Повечето ДЧ признават, че въпросите във връзка с изменението на климата не се идентифицират и оценяват адекватно в процеса на ОВОС. Всякакви прегледи на въздействията върху изменението на климата често се ограничават само до емисиите на CO₂ и на други парникови газове от промишлеността и увеличението на тези емисии от транспорта, в рамките на проучванията на чистотата на въздуха, или като непреки въздействия. В много случаи ОВОС не отиват по-далеч от оценяване на съществуващите емисии и осигуряване на спазването на изискванията за чистотата на атмосферния въздух. Също така, може да се каже, че въздействията върху глобалния климат, кумулативните ефекти от изпълнението на допълнителен проект и приспособяването към измененията на климата не се разглеждат достатъчно в ОВОС.

Необходимо е по горепосочените въпроси да бъдат взети мерки. Идентифицирани бяха различни категории проекти, при които съображенията във връзка с изменението на климата следва да бъдат изрично отразявани в ОВОС. Такива са главно проектите със значителни потенциални емисии на CO₂, като например проектите от областта на енергетиката и на транспортната инфраструктура, но това се отнася също и за проектите, при които енергийната ефективност е ключов въпрос. Като вариант за актуализиране на Приложение I и Приложение II би могло да се използва въвеждането на комитология.

Освен това, ДЧ поискаха да бъдат разработени оценъчни инструменти (например за целите на включването на въпросите по изменението на климата в процеса на ОВОС). До 2011 г. Европейската комисия ще разработи указания, чрез които да се осигури отчитането в Директивата за ОВОС на въздействията върху климата.¹⁷

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият доклад потвърждава, че в общи линии целите на Директивата за ОВОС са постигнати. Принципите на оценяването на въздействията върху околната среда са интегрирани в националните системи за ОВОС. Всички ДЧ са въвели цялостни регулаторни рамки и прилагат ОВОС по начин, който до голяма степен е в съответствие с изискванията на Директивата; в редица случаи ДЧ са въвели задължения, които надхвърлят минимално допустимите изисквания на Директивата. В резултат на това, в процеса на вземане на решения се вземат под внимание екологични съображения, а самият процес е станал по-прозрачен.

От друга страна, разработването на ОВОС представлява процес, който еволюира. Наред с осигуряването на реално прилагане на Директивата за

¹⁷ COM(09)147.

ОВОС в разширения ЕС, необходимо е също да бъде осигурено адаптиране на Директивата към Общностния и международния политически и правен контекст. В настоящия доклад са посочени областите, в които са необходими подобрения (например, при преценяването на необходимостта от ОВОС, участието на обществеността, качеството за ОВОС, процедурите при трансгранични ОВОС, координацията между Директивата за ОВОС и други директиви и политики в областта на околната среда, като тези в областта на изменението на климата и на биоразнообразието), а също така в доклада се съдържат и препоръки за възможни действия.

Тези констатации имат отношение към евентуално опростяване на Директивата. Европейската комисия ще разгледа като варианти всички методи за опростяване (кодифициране, кодифициране в съчетание с въвеждане на комитология, преработване, обединяване, използване на регламент). Целта на всяка една инициатива за опростяване ще е да бъде подобрена защитата на околната среда, да се увеличи степента на хармонизация и да се опростят съществуващите процедури. Независимо какъв подход ще бъде избран, Европейската комисия ще осигури, че всяка значителна промяна ще бъде подложена на обсъждане с всички заинтересовани страни и ще премине през изискваща се по законодателството оценка на въздействието върху околната среда.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Основни източници на информация, използвани при изготвянето на доклада:

- Отговорите на държавите-членки на въпросника на Европейската комисия относно прилагането и ефективността на Директивата за ОВОС (изпратени през 2007 г. и 2008 г.).
- Проучването, поръчано от Европейската комисия относно прилагането и ефективността на Директивата за ОВОС (2009 г.).
- Констатациите на предишни доклади относно прилагането и ефективността на Директивата за ОВОС.
- Следните проучвания по разглежданата тематика, поръчани от Европейската комисия: „*The Relationship between the EIA and the SEA Directives*“ (2005 г.); „*Costs and benefits of the EIA Directive*“ (2006 г.); „*Inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters*“ (2007 г.); „*Evaluation of EU legislation - Directive 85/337/EEC (Environmental Impact Assessment, EIA) and associated amendments*“ (2007 г.).
- Опит на Европейската комисия при прилагането на Директивата за ОВОС (включително информация от оплаквания и петиции, както и съдебна практика).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Предварителни бележки по прилагането на новите разпоредби, въведени с Директива 2003/35/ЕО

Определенията на „общественост“ и „заинтересована общественост“ (член 1, параграф 2): изглежда, че всички държави-членки (ДЧ) прилагат широкообхватно определение на термина „общественост“, като дават възможност на всички физически и юридически лица да участват в процеса на вземане на решения. По отношение на определението на термина „заинтересована общественост“, картината е по-разнообразна. Повечето ДЧ са включили определение на този термин в своето национално законодателство. Някои ДЧ не правят разграничение между „общественост“ и „заинтересована общественост“; засега не е ясно дали липсата на специфично определение би могло да представлява проблем.

Възможността на държавите-членки да решават, за всеки отделен случай, дали да освобождават от изготвянето на ОВОС проекти, които служат за целите на националната отбрана (член 1, параграф 4): повечето от ДЧ са включили съответните разпоредби в своята правна уредба. От друга страна, информацията, с която разполага Европейската комисия показва, че тази възможност се използва в много редки случаи.

По-силните разпоредби относно обществените обсъждания (член 6, параграфи 2 и 3): в общи линии, обществеността има приемлив достъп до процеса на вземане на решения. Въпреки че за оценяването на реалната степен на прилагане на тези разпоредби е необходимо по-подробно проучване, няколко положителни характеристики се открояват: редица ДЧ изискват обществено обсъждане в етапа на определяне на обхвата на ОВОС, а някои ДЧ също изискват обществено обсъждане и още в етапа на преценяване на необходимостта от ОВОС.

Промените или разширенията на проекти, попадащи в обхвата на Приложение I и Приложение II: всички ДЧ докладват, че са приели национални мерки за постигане на съответствие с промените, въведени с Директива 2003/35/ЕО.

Включването в информацията за крайното решение на информация за процеса на участие на обществеността (член 9, параграф 1) и разпоредбите за достъп на обществеността до процедура за преразглеждане (член 10а): на настоящия етап не е възможно да се направят заключения относно прилагането на тези разпоредби. От друга страна, Европейската комисия вече е установила проблеми при транспонирането в някои ДЧ и е инициирала процедури за нарушение съгласно член 226 от Договора за ЕО.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Основни констатации от неотдавнашни съдебни решения на Съда на Европейските общности (ЕСЈ)

Съдът на Европейските общности (ЕСЈ) е изтъкнал, че Директивата за ОВОС има както широк обхват, така и широко предназначение¹⁸ и цели да гарантира, че свободата на действие на държавите-членки (ДЧ) няма да подкопае основната цел на Директивата, която е, че никой проект, който би могъл да има значително въздействие върху околната среда, по смисъла на Директивата, не следва да бъде освободен от оценяване, освен ако за съответния проект може да се предположи, въз основа на цялостна преценка на необходимостта от ОВОС, че не е вероятно той да има такова въздействие.

Механизъм за преценяване на необходимостта от ОВОС (вземане на решение дали да се извършва или не ОВОС)

При установяването на критерии или прагове за категории проекти, посочени в Приложение II, ДЧ са длъжни да вземат под внимание всички съответни критерии за подбор, посочени в Приложение III. Ако дадена ДЧ установи прагове и/или критерии, отчитайки само размера на проектите, без да вземе под внимание всички посочени в Приложение III критерии, това би представлявало превишаване на нейната свобода на действие съгласно Директивата¹⁹.

Всяко решение, с което националният компетентен орган преценява, че характеристиките на даден проект не водят до изискване той да бъде подложен на оценка на въздействието му върху околната среда, трябва да бъде придружено от цялата информация, даваща възможност да се провери, че това решение се основава на адекватна преценка на необходимостта от ОВОС, направена в съответствие с изискванията на Директива 85/337.²⁰

Тълкуване на някои категории проекти, посочени в Приложение I и Приложение II

Директивата за ОВОС следва да се тълкува като изискваща провеждането на ОВОС за проекти за реконструкция и подобрене на градски пътища (проекти, обхванати от Приложение I, точка 7, букви б) и в), или от Приложение II, точка 10, буква д) и точка 13, за които е вероятно, поради тяхното естество, размер или местоположение и, ако това има значение, поради взаимодействието им с други проекти, да имат значими въздействия върху околната среда.²¹

Разпоредбите на точка 12 от Приложение II, разглеждани във връзка с разпоредбите на точка 7 от Приложение I към Директива 85/337 в тяхната първоначална редакция, се отнасят и за работите по изменение на инфраструктурата на съществуващи летища, без да има удължение на пистата, доколкото поради своето естество, значение и характеристики работите могат да се считат за изменение на самото летище. Това, по–

¹⁸ Например, в дело C-121/03.

¹⁹ Дело C-66/06, §§62-63.

²⁰ Дело C-87/02, §49.

²¹ Дело C-142/07.

специално, се отнася за работи, предназначени значително да увеличат дейностите и трафика на летището.²²

Всяка национална разпоредба, изискваща извършване на ОВОС само за тези **проекти за урбанистично развитие** (Приложение II, точка 10, буква б), които са разположени извън градските райони, стеснява обхвата на Директивата.²³ Отхвърля се основанието, че проект, който е предназначен да бъде изпълнен върху изцяло трансформиран терен не би имал значими въздействия върху околната среда. При определянето дали даденият вид проект има значими въздействия, ДЧ следва да вземат под внимание неговото естество, размер и местоположение, както и всички посочени в Приложение III критерии за преценяване на необходимостта от ОВОС.

Разрешение за осъществяване

Дадено споразумение между публични власти и частно предприятие не представлява проект по смисъла на Директивата за ОВОС; *„от компетенцията на националния съд е да определи, въз основа на приложимото национално законодателство, дали такова споразумение представлява разрешение за осъществяване по смисъла на член 1, параграф 2. В този контекст, следва да се провери дали това разрешение е част от процедура, включваща няколко етапа, която се състои от основно решение и от решения за изпълнение, и дали следва да се отчете кумулативният ефект на няколко проекта, на чието въздействие върху околната среда трябва да бъде направена комплексна оценка.“*²⁴

В случаите, при които националното законодателство предвижда процедура с повече от един етап, включваща един етап, който е свързан с основното решение, друг етап — с решение за изпълнение, което не може да излезе извън параметрите на основното решение, въздействията, които проектът би могъл да има върху околната среда, трябва да бъдат установени и оценени в тази част от процедурата, която е свързана с основното решение. Само в случай, че тези въздействия не могат да бъдат установени преди процедурата, свързана с решението за изпълнение, оценката следва да се извърши по време на тази следваща процедура.²⁵ Също така, ОВОС следва да бъде извършена по време на следващ етап, в случай че по време на този следващ етап, при вече предоставено разрешение, обхващащо повече от един етап, се изясни, че е вероятно проектът да има значителни въздействия върху околната среда.

Разрешения за узаконяване на вече изпълнени проекти и „узаконявания след изпълнението“ на незаконни дейности

При все, че правото на ЕО не може да попречи на даването в някои случаи на позволение, по приложимите национални норми, за узаконяване на дейности или действия, които са незаконни от гледна точка на правото на ЕО, *„подобна възможност трябва да бъде поставена в зависимост от условието тя да не предоставя на заинтересованите лица повод да заобикалят или да не прилагат нормите на Общността, и трябва да остане изключение.“*²⁶

²² Дело С-2/07.

²³ Дело С-332/04.

²⁴ Дело С-2/07.

²⁵ Дело С-201/02, §52; Дело С-508/03; Дело С-290/03.

²⁶ Дело С-215/06, §§57-61.

Административни такси

Само по себе си, събирането на административни такси за участие на обществеността в процеса на обсъждане не е несъвместимо с предназначението на Директивата за ОВОС²⁷. „Обаче, не може да бъде определян такъв размер на дадена административна такса, който да възпрепятства цялостното реално действие на Директивата, в съответствие с преследваната от нея цел.“ Такъв би бил случаят, ако поради нейния размер, дадена такса може да попречи на упражняването на правото на участие, посочено в член 6 от Директивата.

²⁷

Дело C-216/05, §§37-38 и 42-44. Това съдебно решение се отнася до Директивата в нейния вид преди измененията, въведени с Директива 2003/35/ЕО.