



ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА: ОБЩИ ПРИНЦИПИ И ОСНОВНА РАМКА

Европейската политика в областта на околна среда се основава на принципа на предпазните мерки, превантивните действия и отстраняване на замърсяването при източника, както и на принципа „замърсителят плаща“. Многогодишните програми за действие за околната среда определят рамката на бъдещите действия във всички сфери на политиката в областта на околната среда. Те са част от хоризонталните стратегии и се вземат под внимание в рамките на международните преговори във връзка с околната среда. Освен това решаващо значение има тяхното изпълнение.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Членове 11, 191, 192 и 193 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). ЕС има правомощия да предприема действия по всички въпроси на политиката в областта на околната среда като замърсяването на въздуха и водата, управлението на отпадъците и изменението на климата. Правомощията му за действие се ограничават от принципа на субсидиарност и от изискването за единодушно съгласие в Съвета по въпроси от фискален характер, въпроси, свързани с градското и териториалното устройство, земеползването, количественото управление на водните ресурси, избора на енергийни източници и структурата на енергийните доставки.

СЪЗДАВАНЕ И РАЗВИТИЕ

Европейската политика в областта на околната среда води началото си от Европейския съвет, състоял се в Париж през октомври 1972 г., на който държавните или правителствените ръководители (след провеждането на първата конференция на ООН относно околната среда) заявиха необходимостта от политика на Общността в областта на околната среда, която да придружава икономическото развитие, и призоваха за изготвянето на програма за действие. В Единния европейски акт от 1987 г. беше въведен нов раздел „Околна среда“, чрез който се осигури първото правно основание за обща политика в областта на околна среда с цел да се запази качеството на околната среда, да се защитава човешкото здраве и да се гарантира рационално използване на природните ресурси. С последвалите преразглеждания на договорите ангажиментът, който пое Общността за опазване на околната среда, се утвърди още повече, също както и ролята на Европейския парламент за неговото развитие. С Договора от



Маастрихт (1993 г.) околната среда стана официално област на политиката на ЕС, беше въведена процедурата на съвместно вземане на решение и гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета се възприе като обичайна практика. С Договора от Амстердам (1999 г.) беше установено задължението опазването на околната среда да се интегрира във всички секторни политики на ЕС с цел насърчаване на устойчиво развитие. „Борбата с изменението на климата“ беше определена като специфична цел в Договора от Лисабон (2009 г.), също както и устойчивото развитие в отношенията с трети държави. Правосубектността осигури на ЕС способността да сключва международни споразумения.

ОБЩИ ПРИНЦИПИ

Политиката в областта на околна среда на ЕС се основава на принципа на предпазните мерки, принципа на превантивните действия и принципа на отстраняване на замърсяването при източника, както и на принципа „замърсителят плаща“. Принципът на предпазните мерки е инструмент за управление на риска, който може да се прилага, когато съществува научна несигурност във връзка с предполагаем риск за човешкото здраве или околната среда, произтичащ от определено действие или политика. Например в случай на съмнения във връзка с потенциално опасното въздействие на даден продукт и ако продължава да съществува несигурност след изготвянето на обективна научна оценка, могат да бъдат дадени инструкции за прекратяване на разпространението на въпросния продукт или за изтеглянето му от пазара. Този вид мерки трябва да бъдат недискриминационни и пропорционални и трябва да се преразглеждат при получаване на допълнителна научна информация.

Принципът „замърсителят плаща“ се прилага въз основа на [Директивата относно екологичната отговорност](#), с която се цели предотвратяване или отстраняване на щети за околната среда по отношение на защитени видове или природни местообитания, води и почви. При някои професионални дейности, например превоз на опасни вещества, или дейности, при които има заустване във вода, операторите трябва да предприемат превантивни мерки в случай на непосредствена опасност за околната среда. Ако вече е нанесена щета, те са длъжни да предприемат подходящи мерки за отстраняването ѝ и заплащат свързаните с това разходи. Обхватът на директивата беше разширяван три пъти, за да бъдат включени съответно управлението на отпадъци от миннодобивната промишленост, управлението на местата за съхранение в геоложки формации и безопасността при добив на нефт и газ в морски райони.

Освен това интегрирането на въпросите във връзка с околната среда в други области на политиката на ЕС стана важна концепция в европейската политика, след като се прояви за първи път вследствие на инициатива на Европейския съвет, състоял се в Кардиф през 1998 г. През последните години интегрирането на политиката в областта на околната среда отбеляза съществен напредък, например в областта на енергийната политика, както е отразено в паралелно разработвания законодателен пакет на ЕС в областта на климата и енергетиката или в Пътната карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна нисковъглеродна икономика.



ОСНОВНА РАМКА

А. Програми за действие в областта на околната среда

От 1973 г. до днес Комисията изготвя многогодишни програми за действие за околната среда, очертаващи предстоящите законодателни предложения и целите на политиката в областта на околната среда на ЕС. През 2013 г. Съветът и Парламентът приеха Седмата програма на ЕС за действие за околната среда за периода до 2020 г., озаглавена „Благоденствие в рамките на нашата планета“. Като се основава на няколко стратегически инициативи, програмата определя девет приоритетни цели, сред които: опазването на природата; по-голяма екологична устойчивост; устойчив растеж с ниска въглеродна интензивност при ефективно използване на ресурсите и борбата срещу свързаните с околната среда рискове за здравето. В програмата се подчертава също така необходимостта от по-добро прилагане на законодателството на ЕС в областта на околната среда, от съвременна наука, от инвестиции и от интегриране на свързаните с околната среда аспекти в другите политики.

Б. Хоризонтални стратегии

През 2001 г. ЕС въведе своята стратегия за устойчиво развитие, с която допълни по-ранната Лисабонска стратегия за насърчаването на растежа и заетостта с измерение, свързано с околната среда. Обновена през 2006 г., за да съчетае вътрешното и международното измерение на устойчивото развитие, [перезгледаната стратегия на ЕС за устойчиво развитие](#) се стреми към непрекъснато усъвършенстване на качеството на живота чрез насърчаване на просперитета, опазване на околната среда и социално сближаване. В съответствие с тези цели [стратегията „Европа 2020“](#) за растеж цели постигането на „интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“. В рамките на стратегията [водещата инициатива за ефективно използване на ресурсите в Европа](#) сочи пътя към устойчив растеж и подкрепя преминаването към нисковъглеродна икономика с ефективно използване на ресурсите. Освен това през 2011 г. ЕС пое ангажимент да спре загубата на биологично разнообразие и екосистемни услуги до 2020 г. ([стратегия на ЕС за биологичното разнообразие](#)).

В. Международно сътрудничество в областта на околната среда

ЕС е главно действащо лице в международните преговори във връзка с околната среда. Той е страна по множество споразумения в областта на околната среда от световен, регионален или подрегионален мащаб по широк кръг от въпроси като опазването на природата и на биологичното разнообразие, изменението на климата и трансграничното замърсяване на въздуха или водата. На Десетата конференция на страните по Конвенцията за биологично разнообразие, която се състоя в Нагоя (Япония) през 2010 г., ЕС допринесе съществено за постигането на споразумение относно глобална стратегия за спиране на загубата на биологично разнообразие до 2020 г. Съюзът подпомогна също така оформянето на няколко важни международни споразумения през 2015 г. на равнището на ООН, като Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие (която включва 17-те цели за устойчиво развитие (ЦУР) и 169 подцели), Парижкото споразумение относно



изменението на климата и Рамковата програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия. През същата година ЕС стана също така страна по Конвенцията по международната търговия със застрашени видове от дивата фауна и флора (CITES).

Г. Оценка на въздействието върху околната среда и участие на обществеността

Някои проекти (частни или публични), които има вероятност да окажат съществено въздействие върху околната среда, като изграждането на автомагистрала или летище, подлежат на оценка на въздействието върху околната среда ([ОВОС](#)). По същия начин някои публични планове и програми (например относно земеползването, транспорта, енергетиката, отпадъците или селското стопанство) подлежат на сходна процедура, наричана „стратегическа екологична оценка“ ([CEO](#)). В случая въпросите, свързани с околната среда, се включват още на етапа на планирането, а възможните последици се вземат предвид, преди проектът да бъде одобрен или разрешен, за да се гарантира висока степен на защита на околната среда. И в двата случая консултациите с обществеността са основен компонент. Всичко това води началото си от Конвенцията от Орхус, многостранно споразумение в областта на околната среда под егидата на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации (ИКЕ на ООН), която влезе в сила през 2001 г. и по която ЕС и всички негови държави членки са страни. Тя гарантира три права на обществеността: участие на обществеността в процеса на вземане на решения относно околната среда, достъп до информацията относно околната среда, с която разполагат публичните органи (например относно състоянието на околната среда или здравето на човека, ако е засегнато от състоянието на околната среда), и правото на достъп до правосъдие, когато другите две права не са били зачетени.

Д. Изпълнение, прилагане и наблюдение

Законодателството на ЕС в областта на околната среда продължава развитието си от 70-те години на 20-и век до днес. Стоотици директиви, регламенти и решения са в сила понастоящем в тази област. Но ефективността на политиката на ЕС в областта на околната среда се определя до голяма степен от изпълнението ѝ на национално, регионално и местно равнище, като незадоволителното прилагане и изпълнение продължават да бъдат важен проблем. Мониторингът е от решаващо значение – както на състоянието на околната среда, така и на степента на изпълнение на законодателството на ЕС в областта на околната среда.

За да се противодейства на големите разлики в степента на изпълнение сред държавите членки, през 2001 г. Европейският парламент и Съветът приеха (незадължителни) [минимални стандарти за инспекциите на околната среда](#). С цел подобряване на прилагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда държавите членки трябва да прилагат ефективни, пропорционални и възпиращи [наказателноправни санкции](#) за най-тежките престъпления във връзка с околната среда. Те включват например: незаконната емисия или изпускане на вещества във въздуха, водата или почвата; незаконната търговия с екземпляри от дивата флора и фауна; незаконната търговия с озоноразрушаващи вещества;



незаконния превоз или изхвърляне на отпадъци. Мрежата на Европейския съюз за прилагане и спазване на законодателството в областта на околната среда (IMPEL) е международна мрежа на органите, отговарящи за околната среда, на държавите членки, на страните в процес на присъединяване и на страните-кандидатки, както и на Норвегия, която беше създадена, за да се даде тласък на изпълнението чрез осигуряването на платформа за лицата, изготвящи политиките, инспекторите по околната среда и служителите на правоприлагащите органи, чрез която да обменят идеи и най-добри практики.

През май 2016 г. Комисията започна [преглед на изпълнението на политиките за околната среда](#), нов инструмент, разработен с цел да помогне за постигане на пълно изпълнение на законодателството на ЕС в областта на околната среда, който се прилага съвместно с неговата „проверка на пригодността“ (Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка – „REFIT“) на задълженията за мониторинг и докладване съобразно действащото законодателство на ЕС, за да се опрости и да се намалят свързаните с него разходи.

През 1990 г. в Копенхаген беше създадена Европейската агенция за околна среда ([ЕАОС](#)), за да подкрепя изготвянето, изпълнението и оценката на политиката в областта на околната среда и да осигурява на широката общественост информация по тези въпроси. Тази агенция на ЕС (отворена за членство за трети държави) отговаря за осигуряването на надеждна и независима информация относно състоянието на околната среда и перспективите в тази област. Тя следователно събира, управлява и анализира данни и координира Европейската мрежа за информация и наблюдение на околната среда ([Eionet](#)). За да се помогне на лицата, определящи политиките, да вземат информирани решения и да създават законодателство и политики в областта на околната среда, ЕС изпълнява също така европейската програма за мониторинг на Земята („[Коперник](#)“), която наред с другото разглежда въпроси в областта на изменението на почвите, моретата, атмосферата и климата. По отношение на замърсителите, които се изпускат във въздуха, водите и почвите, както и на преноса на отпадъци извън обектите и на замърсители в отпадъчните води, Европейският регистър за изпускането и преноса на замърсители ([E-PRTR](#)) осигурява основни данни относно околната среда от над 30 000 промишлени обекта в ЕС, а също така в Исландия, Лихтенщайн, Норвегия, Сърбия и Швейцария. Регистърът е публично достъпен в интернет, без заплащане на такси.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Европейският парламент играе важна роля при формулирането на законодателството на ЕС в областта на околната среда. По време на осмия парламентарен мандат той работи по законодателство, произтичащо от плана за действие за кръгова икономика (относно отпадъците, батериите, излезлите от употреба превозни средства, депонирането и др.), въпроси във връзка с изменението на климата (ратификация на Парижкото споразумение, разпределяне на усилията, отчитане на земеползването, промени в земеползването и горското стопанство в ангажиментите за борба с изменението



на климата на Съюза, реформа на Схемата за търговия с емисии и др.) и още много други.

Парламентът неколkokратно призна необходимостта от подобро изпълнение, което да бъде основен приоритет. В резолюция от 2013 г., озаглавена „Подобряването на резултатите от мерките на ЕС в областта на околната среда: изграждане на доверие чрез повишаване на познанията и готовността за реакция“, той разкритикува незадоволителната степен на изпълнение на законодателството в областта на околната среда от страна на държавите членки и отправя няколко препоръки за по-ефикасно изпълнение, например чрез разпространението на най-добри практики между държавите членки и между регионалните и местните органи. В своята позиция относно настоящата програма за действие за околната среда Парламентът подчерта също необходимостта от по-строго прилагане на законодателството на ЕС в областта на околната среда. Освен това призова за по-голяма сигурност на инвестициите в подкрепа на политиката в областта на околната среда и за усилия за борба с изменението на климата, както и за отчитане в по-голяма степен и по-добре на въпросите, свързани с околната среда, в другите политики.

Tina Ohliger
05/2019

