



8.5.2017

ПРОЕКТОДОКЛАД

относно прилагането на Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (Директива за екологичната отговорност) (2016/2251(INI))

Комисия по правни въпроси

Докладчик: Лаура Ферара

Докладчик по становище (*):

Бенедек Явор, комисия по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните

(*) Процедура с асоциирани комисии – член 54 от Правилника за дейността

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ — ОБОБЩЕНИЕ НА ФАКТИТЕ И КОНСТАТАЦИИТЕ.....	3
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ	7

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ — ОБОБЩЕНИЕ НА ФАКТИТЕ И КОНСТАТАЦИИТЕ

I. Цел

Целта на Директива 2004/35/ЕО (наричана по-нататък „Директива за екологичната отговорност“) е да установи обща рамка за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети на приемлива за обществото цена и въз основа на принципа „замърсителят плаща“, посочен в член 191, параграф 2 от ДФЕС.

За постигането на тази цел Директивата за екологичната отговорност съдържа общо определение на понятието „щета“, разбирано като измерима неблагоприятна промяна в природен ресурс или измеримо влошаване на услуга, свързана с природен ресурс, които могат да настъпят пряко или косвено.

Посочва се и друга категория щети (определени като „екологични щети“), и по-специално:

а) щети, причинени на защитени видове или природни местообитания, които включват всички щети със съществено неблагоприятно влияние върху състава и поддръжката на благоприятен запазващ статут на тези местообитания и видове. Значението на последиците на тези щети по отношение на началното състояние ще се оценява, като се има предвид основното условие, вземайки под внимание критериите, определени в посочената директива;

б) щети на водите, които включват всички щети със сериозно неблагоприятно въздействие върху екологичното, химичното или количественото състояние или екологичния потенциал на вътрешните води (повърхностни и подпочвени) и върху състоянието на околната среда на морските води;

в) щети на почвата, които включват всяко замърсяване на почвата, което създава значителна опасност за здравето на хората, чийто неблагоприятен ефект е породен от прякото или непрякото въвеждане във, на или под почвата на вещества, препарати, организми и микроорганизми.

II. Източници на информация

Настоящият доклад по собствена инициатива относно прилагането на Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети се основава на информация, почерпена от различни източници, сред които:

- проучване, проведено по искане на Европейската комисия, озаглавено „Study on ELD Effectiveness: Scope and Exception“ (Проучване относно ефикасността на Директивата за екологичната отговорност: обхват и изключения)¹;
- проучване, проведено по искане на Европейската комисия, озаглавено „Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses“

¹ Bio Intelligence Service (Служба за биологично разузнаване) (2014 г.), „Study on ELD Effectiveness: Scope and Exceptions“, окончателен доклад, изготвен за Европейската комисия, ГД „Околна среда“.

occurring from industrial accident“ (Проучване на осъществимостта на създаването на фонд за покриване на отговорността за околната среда и щети, възникнали от промишлени аварии)¹;

- проучване, проведено по искане на Европейската комисия, озаглавено „Experience gained in the application of ELD biodiversity damage“ (Опитът, натрупан при прилагането на Директивата за екологичната отговорност по отношение на щетите за биологичното разнообразие)²;
- доклад от Комисията до Съвета и до Европейския парламент съгласно член 18, параграф 2 от Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети³;
- работен документ на службите на Комисията относно оценката по REFIT на Директивата за екологичната отговорност⁴;
- докладна записка на Генералната дирекция за парламентарни изследвания от 15 юни 2016 г., озаглавена: „The implementation of the Environmental Liability Directive: a survey of the assessment process carried out by the Commission“ (Изпълнението на Директивата за екологичната отговорност: преглед на процеса на оценка от страна на Комисията)⁵;

III. Актуално състояние на изпълнението на Директивата за екологичната отговорност

Директивата за екологичната отговорност се прилага обективно по отношение на всички „оператори“, които чрез своята дейност причиняват или биха могли да причинят „екологични щети“, въз основа на строг списък, който се съдържа в приложение III към директивата.

Извън тези дейности е необходимо да бъде доказването на умишлено или небрежно поведение на лицето, упражняващо трудовата дейност, която се разбира като „всяка дейност, извършвана в хода на икономическа дейност, търговска дейност или работа, независимо дали е от частен, обществен, материален или идеален характер“.

Прилагането на този режим на обективна отговорност е следователно много ограничено, тъй като той се свързва единствено с определен вид екологични щети (води, почва, биологично разнообразие), причинени при извършването само на някои дейности, които се считат за опасни и са включени в списък с ограничен брой елементи.

Приложното поле на Директивата за екологичната отговорност се ограничава допълнително поради пълната неопределеност на понятието „праг на същественост“ на екологичните щети и поради изключенията от режима на отговорност, посочени в

¹ Bio Intelligence Service и др. (2012 г.), „Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses occurring from industrial accident“, окончателен доклад, изготвен за Европейската комисия, ГД „Околна среда“.

² Milieu Ltd., IUCN (2014 г.), „Experience gained in the application of ELD biodiversity damage“, окончателен доклад, изготвен за Европейската комисия, ГД „Околна среда“.

³ COM(2016)0204.

⁴ SWD(2016)0121.

⁵ PE 556.943.

член 4.

Последиците от тези изключително неясни и непълни разпоредби бяха анализирани в няколко проучвания, проведени от Комисията, и в доклада, изготвен съгласно член 18, параграф 2 на Директивата за екологичната отговорност: в рамките на Европейски съюз директивата е транспонирана по нееднороден начин, разпокъсано и често с правила, които на практика са неефикасни.

IV. Ограничения на ефикасността на Директивата за екологичната отговорност

Основните пропуски, освен вече посочения общ характер на използваните термини, се състоят в отсъствието на специфична административна процедура, която правителствата да приемат, за да отговорят на предвиденото в директивата задължение за предприемане на действия в случай на екологични щети.

Освен това проучванията на Комисията показват, че много държави членки, именно поради трудностите, свързани с прилагането и изпълнението на Директивата за екологичната отговорност, продължат да използват своето национално законодателство при екологични щети, настъпили на тяхна територия.

Това доведе също да противоречиви и непълни резултати при регистрирането на случаи на екологични щети, вследствие на което е трудно да се създаде евентуална хармонизирана система на финансова гаранция.

Основен проблем в някои държави членки е пълната липса на разпоредби в Директивата за екологичната отговорност относно случаите, в които не е възможно да се установи кое е лицето, което е отговорно за щетата, или в които длъжникът е неплатежоспособен. В такива случаи принципът „замърсителят плаща“ не се спазва и разходите за отстраняване на екологичните щети са изцяло за публичната администрация, тоест за гражданите на ЕС.

V. Предложения за по-добро хармонизиране на Директивата за екологичната отговорност

Въпреки че Директивата за екологичната отговорност не възпрепятства държавите членки да приемат по-строги разпоредби, би било желателно в директивата да се въведе разпоредба за създаването на система за вторична отговорност въз основа на опита от различните модели, които вече са приети в някои държави членки като Франция, Унгария, Полша и Обединеното кралство.

В допълнение, с цел осигуряване на по-голямо покритие на случаите на екологични щети, които не са обхванати от настоящата Директива за екологичната отговорност или не могат да бъдат обхванати от нормалните финансови гаранции (напр. големите бедствия), би било желателно да се обмисли създаването на европейски фонд за отстраняването на екологичните щети.

Новите открития в областта на технологиите и медицината показват освен това, че замърсяването от промишлени дейности може да въздейства върху човешкия организъм по непознати до момента начини. Изпусканията в околната среда

замърсители застрашават сложното биологично и биоеволюционно равновесие, тъй като само за няколко десетилетия в околната среда започнаха да навлизат редица несъществуващи преди това фактори, които могат да оказват сложно въздействие върху човешкото тяло.

Поради всички тези причини законодателят следва да се възползва от възможността да преработи определението за „екологични щети“, така че то да бъде ефективно, еднородно и функционално, в съзвучие с бързото развитие на замърсителите, произтичащи от промишлените дейности, като се разгледа също така възможността за разширяване на приложното поле на директивата, така че да се включат и щетите за въздуха, фауната и флората и пейзажа и се положат усилия за установяването на новите опасни дейности, които следва да бъдат включени в списъка на дейностите, за които е предвидена обективна отговорност на оператора и които са посочени в приложение III.

Разследванията на Комисията, както и многократно засвидетелстваните от заинтересованите страни факти показваха, че по-голямата част от промишлените предприятия, които осъществяват дейности, за които е възможно да се прилага Директивата за екологичните щети, вече са приели системи за финансово гарантиране, и че следователно тенденцията е пазарът да се саморегулира. Представители на застрахователните дружества потвърждават тази тенденция, като подчертават, че предлагането на финансови гаранции би могло да бъде подобро чрез увеличаване на обема на данните относно случаите на екологични щети, възникнали на територията на ЕС, и чрез въвеждане на по-голяма яснота в правната рамка за прилагане на директивата.

Като се вземат предвид тези съображения, законодателят би могъл да обмисли възможността за въвеждане на законодателство, което да улеснява операторите и застрахователните дружества с цел по-широкото използване на застрахователна схема за случаите на екологични щети, като се разгледа също възможността финансовите гаранции да станат задължителни за операторите, попадащи в обхвата на Директивата за екологичната отговорност.

В допълнение към последната възможност могат да бъдат определени допълнителни елементи, които биха могли да бъдат полезни за целите на подобряване на рамката на гаранциите за екологични щети: създаването на европейски регистър на случаите по Директивата за екологичната отговорност, създаването на национални регистри и на европейски регистър на операторите, извършващи опасни дейности, посочени в приложение III към директивата, създаването на система за финансов контрол на операторите, извършващи опасни дейности.

Сред пречките пред пълното прилагане на Директивата за екологичната отговорност е и недостатъчната подготовка на националните администрации, които не винаги са в състояние да прилагат ефективни процедури за справяне със случаите на екологични щети. Поради това Комисията следва да разшири и усъвършенства своята програма за обучение относно прилагането на Директивата за екологичната отговорност, като умножи и подобри периодичните срещи с различните групи национални експерти.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно прилагането на Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (Директива за екологичната отговорност)
(2016/2251(INI))

Европейски парламент,

- като взе предвид Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (Директива за екологичната отговорност)¹,
- като взе предвид доклада от Комисията до Съвета и до Европейския парламент, изготвен съгласно член 18, параграф 2 от Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (COM(2016)0204),
- като взе предвид членове 4 и 191 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС),
- като взе предвид член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз,
- като взе предвид Директива 2001/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 март 2001 г. относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда и за отмяна на Директива 90/220/ЕИО на Съвета²,
- като взе предвид Директива 2004/35/ЕО, изменена с Директива 2006/21/ЕО³ относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии, Директива 2009/31/ЕО⁴ относно съхранението на въглероден диоксид в геоложки формации и Директива 2013/30/ЕС⁵ относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води,
- като взе предвид работния документ на службите на Комисията относно оценката по програмата REFIT на Директивата за екологичната отговорност, придружаващ доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета съгласно член 18, параграф 2 от Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (SWD(2016)0121),
- като взе предвид докладната записка на Генералната дирекция за парламентарни изследвания от 15 юни 2016 г., озаглавена „The implementation of the Environmental Liability Directive: a survey of the assessment process carried out by the

¹ ОВ L 143, 30.4.2004 г., стр. 56.

² ОВ L 106, 17.4.2001 г., стр. 1.

³ ОВ L 102, 11.4.2006 г., стр. 15.

⁴ ОВ L 140, 5.6.2009 г., стр. 114.

⁵ ОВ L 178 от 28.6.2013 г., стр. 66.

Commission“ („Изпълнението на Директивата за екологичната отговорност: преглед на извършвания от Комисията процес на оценяване“)¹,

- като взе предвид член 52 от своя правилник, както и член 1, параграф 1, буква д) от решението на Председателския съвет от 12 декември 2002 г. относно процедурата по разрешаване изготвянето на доклади по собствена инициатива и приложение 3 към него,
- като взе предвид доклада на комисията по правни въпроси и становището на комисията по околна среда, общественото здраве и безопасност на храните (А8-0000/2017),
- А. като има предвид, че ЕС желае да гарантира на своите граждани високо ниво на защита на здравето и подобряване на качеството на околната среда;
- Б. като има предвид, че съгласно член 191, параграф 2 от ДФЕС политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита и се основава на принципа „замърсителят плаща“;
- В. като има предвид, че член 192 от ДФЕС възлага на Европейския парламент и на Съвета да определят действията, които да бъдат предприети за постигане на общите цели на законодателството на ЕС в областта на околната среда²;
- Г. като има предвид, че съгласно Хартата на основните права на Европейския съюз високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие;
- Д. като има предвид, че настоящият обхват на Директивата за екологичната отговорност се прилага само по отношение на екологичните щети, причинени от оператори, по отношение на биологичното разнообразие (защитени видове и естествени местообитания), водите и почвите;
- Е. като има предвид, че нови научни данни сочат, че замърсяването от промишлена дейност може да въздейства върху човешкия организъм по непознати до момента начини и че това излага на риск биологичното и биоеволюционното равновесие;
- 1. признава значението на проучванията и докладите на Комисията относно прилагането на Директивата за екологичната отговорност;
- 2. отбелязва със загриженост, че тези доклади показват тревожна картина относно действителното прилагане на Директивата за екологичната отговорност;

Актуално състояние на изпълнението на Директивата за екологичната отговорност

¹ PE 556.943.

² Вж. решенията по дела ERG и др., ECLI:EU:C:2010:126, точка 45; ERG и др., EU:C:2010:127, точка 38, както и определението Buzzi Unicem и др., по съединени дела C-478/08 и C-479/08, ECLI:EU:C:2010:129, точка 35.

3. отбелязва, че редица държави членки не спазиха срока за транспониране на Директивата за екологичната отговорност и че тя беше транспонирана във всички 27 държави членки едва в средата на 2010 г.;
4. счита, че според доклада на Комисията транспонирането на директивата към настоящия момент е доста разнородно, както в правно отношение, така и практически, и се нуждае от допълнителни мерки за правно приравняване на европейско равнище;
5. отбелязва, че тази липса на еднородност се дължи и на общия характер на директивата, която е изготвена в съответствие с модела на рамкова директива;
6. отбелязва, че въпреки изключителната гъвкавост, предоставена от Директивата за екологичната отговорност, седем държави членки все още трябва да преодолеят някои проблеми, свързани с липса на съответствие;
7. отбелязва, че съществуват необосновани разлики в докладването на случаи на екологични щети от държавите членки, дължащи се вероятно на навика да се прилага националното право вместо Директивата за екологичната отговорност;

Ограничения на ефикасността на Директивата за екологичната отговорност

8. отбелязва, че ефикасността на Директивата относно екологичната отговорност се различава значително в различните държави членки;
9. изтъква, че различното тълкуване и прилагане на „прага на същественост“ по отношение на екологичните щети е една от основните пречки пред ефективното и еднакво прилагане на Директивата за екологичната отговорност;
10. подчертава, че всички заинтересовани страни са посочили проблеми, свързани със затрудненията да бъде търсена обективна отговорност във връзка с опасните дейности, посочени в приложение III към Директивата за екологичната отговорност, от законни правоприемници на отговорните лица¹;
11. отбелязва, че разходите във връзка с екологични щети за отговорните оператори могат да бъдат намалени чрез използването на инструменти за финансова гаранция, но търсенето е ниско поради недостатъчния брой случаи в голяма част от държавите членки, както и поради липсата на яснота по отношение на някои понятия от директивата;
12. отбелязва, че възможността да се подобри предоставянето на финансови гаранции се възпрепятства от недостатъчния и противоречив характер на данните, с които разполага ЕС, за случаи, попадащи в обхвата на директивата;
13. подчертава, че продължават да съществуват проблеми по отношение на прилагането на директивата спрямо произшествия от голям мащаб и поради несъстоятелност на отговорните за щетите икономически оператори;

¹ Решение на Съда на ЕС от 4 март 2015 г., Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare и др./Fira Group Srl и др., Дело C-534/13, ECLI:EU:C:2015:140.

14. приветства факта, че що се отнася до прилагането на Директивата за екологичната отговорност по отношение на защитените видове и природни местообитания, половината от държавите членки приемат по-широко приложно поле;
15. счита, че сред различните причини за недостатъчна хармонизация на директивата е също така фактът, че не е предвидена стандартна административна процедура, която да се прилага в случай на сигнал за екологични щети;

Предложения за по-добро хармонизиране на Директивата за екологичната отговорност

16. призовава за преразглеждане във възможно най-кратки срокове на Директивата за екологичната отговорност и за преразглеждане на определението за „екологични щети“, съдържащо се в член 2 от нея;
17. призовава Комисията да направи по-ясно и по-прецизно понятието „праг на същественост“, за да може прилагането на директивата във всички държави членки да бъде по-еднородно и единно;
18. призовава Комисията да разгледа възможността за разширяване на обхвата на Директивата за екологичната отговорност, така че той да включва и щетите, нанесени на въздуха¹, които може да доведат до значителен риск за здравето, както и щетите от електромагнитно замърсяване²;
19. призовава за създаването на европейски фонд за опазване на околната среда от причинени от промишлени дейности щети, който да бъде регламентиран от Директивата за екологичната отговорност³ по отношение на риска от несъстоятелност и само в случаите, когато няма пазари за финансова гаранция;
20. призовава да се разгледа възможността за включване в Директивата за екологичната отговорност на режим на гражданска отговорност относно щетите, причинени на човешкото здраве и на околната среда⁴;
21. призовава за приемането на система за вторична отговорност на законните правоприемници на отговорните лица;

¹ Тази възможност се разглежда в документа на Комисията от 19 февруари 2014 г., озаглавен „Study on ELD Effectiveness: Scope and Exception“ (Проучване относно ефикасността на Директивата за екологичната отговорност: обхват и изключения), стр. 84.

² Последниците от продължителното излагане на електромагнитни полета се разглеждат в проучването на STOA, „The Physiological and Environmental Effects of Non-Ionising Electromagnetic Radiation - 03-2001“ (Физиологични и екологични последици на нейонизиращата електромагнитна радиация – 03/2001), като все още няма данни относно ефекта от дълготрайното излагане на въздействието на интензивни електромагнитни полета.

³ Относно тази възможност може да се посочи документа на Комисията, публикуван на 17 април 2013 г., озаглавен „Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses occurring from industrial accident“ (Проучване на осъществимостта на създаването на фонд за покриване на отговорността за околната среда и щети, възникнали от промишлени аварии).

⁴ Както вече е предвидено в Португалия, за което е направена оценка в проучването на Комисията от 16 май 2013 г., озаглавено „Implementation challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive (ELD)“ (Предизвикателства и пречки пред прилагането на Директивата относно екологичната отговорност), стр. 75.

22. призовава Комисията да създаде задължителен регистър на операторите, извършващи опасни дейности, посочени в приложение III, както и система за финансов контрол, която да гарантира тяхната платежоспособност;
23. призовава за създаването на европейски регистър на случаите на екологични щети, попадащи в обхвата на Директивата за екологичната отговорност;
24. призовава за разширяване на категориите опасни дейности, включени в приложение III, така че да бъдат обхванати всички дейности, които са потенциално вредни за околната среда и човешкото здраве;
25. подчертава значението на изграждането на култура на предотвратяване на екологичните щети чрез системна информационна кампания, с която държавите членки трябва да гарантират, че потенциалните замърсители на околната среда и потенциалните жертви са информирани относно рисковете, на които са изложени, относно наличието на застраховка или на други финансови средства, които биха могли да ги защитят от подобни рискове, както и относно предимствата, които могат да произтичат от тях;
26. предлага предоставянето на данъчни облекчения или на други форми на стимулиране на дружествата, които успешно предотвратят екологични щети;
27. препоръчва създаването на съответни независими органи, които да разполагат с правомощия за управление, контрол и санкциониране съгласно Директивата за екологичната отговорност, включително възможността да изискват финансови гаранции от страните, които потенциално носят отговорност, като се вземат предвид конкретната ситуация на отделните потенциални замърсители, например в контекста на издаване на екологични разрешителни;
28. приканва Комисията да укрепи програмата за обучение във връзка с прилагането на Директивата за екологичната отговорност от държавите членки;
29. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция съответно на Съвета и на Комисията, както и на парламентите и на правителствата на държавите членки.