КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 24.6.2009
COM(2009) 304 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Преглед на политиката по околната среда за 2008 г.

{SEC(2009)842}

ПРЕГЛЕД НА ПОЛИТИКАТА ПО ОКОЛНАТА СРЕДА ЗА 2008 Г.

Въведение

Европейският съюз (ЕС) е изправен пред все по-големи предизвикателства, свързани с колебаещите се цени на стоките, храните и енергията, с нарастващия натиск върху околната среда и с безпрецедентната икономическа криза. Тези предизвикателства подчертават необходимостта и възможностите Европа да се превърне по-бързо в икономика, характеризираща се с използване на ресурсите и с ниски емисии на въглероден двуокис. В настоящия Преглед на политиката по околната среда, последен за сегашния мандат на Комисията, основно внимание се обръща на постиженията през 2008 г. като част от подготовката за тази промяна. В Прегледа са определени главните текущи политически инициативи и предизвикателствата, за които ще са необходими повече усилия.

Нови възможности и предизвикателства през 2008 г. и след това

Политиката по околната среда на предна позиция в политическия дневен ред

Политиката по околната среда вече не е от второстепенно значение и представлява един от най-важните политически въпроси. 96 % от европейците твърдят, че опазването на околната среда е важно за тях[1] и са много загрижени във връзка с проблеми като изменението на климата и замърсяването.

На съображенията, свързани с околната среда, все повече внимание се обръща в политиката в областта на транспорта, енергетиката, селското стопанство, сближаването, промишлеността и научноизследователската и развойната дейност. Сред целите на енергийната политика е и превръщането на икономиката ни в икономика с ниски емисии на въглероден двуокис. В основата на решенията за използването на структурните фондове стоят съображенията за устойчиво развитие. В рамките на селскостопанската политика все повече се насърчава устойчивото управление на земята и ресурсите. При „Проверката на състоянието“ на Общата селскостопанска политика[2] през ноември 2008 г. бяха предложени по-нататъшни изменения във финансирането от ЕС, съгласно които повече средства следва да се отделят за развитието на селските райони и да се избягват директните плащания. От държавите-членки се изисква да изразходват тези средства от Общността и за предизвикателствата, свързани с опазването на биологичното разнообразие и природата, възобновяемата енергия, управлението на водите и отпадъците, екологично чистия транспорт и климатичните изменения.

---

[1] Специално издание на Евробарометър 295 (2008).

[2] Регламент (ЕО) № 72-73-74/2009 на Съвета

Въпреки това все още не са обърнати много от тенденциите към влошаване на околната среда. Ще бъдат необходими значителни усилия и инвестиции за постигане на целта за икономика, характеризираща се с ниски емисии на въглероден двуокис и ефективно използване на ресурсите.

Кризата е възможност за постигане на по-екологосъобразна икономика

Разразилата се неотдавна икономическа криза оказа шоково въздействие върху целия свят, засегнало всички части на икономическата система. В ЕС националните правителства, Европейската централна банка и Комисията предприеха съгласувани действия, за да възстановят доверието, да осигурят защита на спестяванията, да запазят едно равнище на кредитиране на поносима цена и да подобрят управлението.

Кризата е ключова възможност за постигане на по-екологосъобразна икономика и за полагане на основите за икономически растеж при ниски емисии на въглероден двуокис и ефективно използване на ресурсите. Както икономическият спад влияе на политиките ни, така една по-силна политика по околната среда може да спомогне за стимулирането на икономическото възстановяване и трайната конкурентоспособност на ЕС. Европейският план за икономическо възстановяване[3], приет от Комисията през ноември 2008 г., включва мерки и механизми за подобряване на енергийната ефективност, за насърчаване на продажбите на екологични продукти, за развитие на широколентовата инфраструктура на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) и на екологосъобразни технологии за автомобилите и строителството.

Изменението на климата — една от най-големите заплахи пред планетата

Последствията от изменението на климата вече се усещат — морското равнище се покачва и все по-често се наблюдават екстремни метеорологични явления. В Четвъртия доклад за оценка[4], изготвен от Междуправителствения комитет по изменението на климата, се предвижда, че средната температура на повърхността на планетата би могла да се повиши с 1,8—4,0°C през този век и — ако не бъдат взети мерки — би достигнала границата, при която катастрофалната промяна става много по-вероятна. Докладът Стърн[5] относно икономическите аспекти на изменението на климата показа, че разходите при *бездействие* по отношение на климатичното изменение значително надхвърлят разходите за *действията* за борба с това явление.

През октомври 2008 г. годишният доклад за напредъка[6] към постигане на целите по протокола от Киото показа, че ЕС и повечето държави-членки вероятно ще изпълнят задълженията си. Според предвижданията ЕС-15 ще постигне целта си за намаление на емисиите на парникови газове с 8 % с помощта на съществуващите мерки, чрез купуване на кредити за емисии от трети държави и чрез горскостопански дейности, при които се поглъща въглерод. С помощта на мерките, които са в процес на обсъждане, биха могли да бъдат постигнати по-големи намаления.

---

3 COM(2008) 800
4 http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm
5 http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm
6 COM(2008) 651

Въпреки това ЕС има дял от около 10,5% от световните емисии[7] и усилията му няма да бъдат достатъчни за смекчаване на изменението на климата, ако на световно равнище не бъдат предприети допълнителни действия. Понастоящем се провеждат международни преговори по едно споразумение относно глобалното изменение на климата, което да влезе в сила след 2012 г., когато изтича срокът на задълженията по Протокола от Киото. Това споразумение трябва да включва всички държави с високи емисии: САЩ, Китай, Индия и другите големи развиващи се страни, които сега нямат цели за намаление на емисиите по Протокола от Киото.

През декември 2008 г. на Конференцията на ООН за климата в Познан бе направена оценка на напредъка по Пътната карта, договорена на конференцията в Бали през 2007 г., и бяха изготвени допълнителни политически насоки за преговори след изтичането на срока на действие на Протокола от Киото през 2012 г. На тази конференция бяха създадени Адаптационният фонд към UNFCCC[8] и Познанската програма за технологичен трансфер и бе постигнат напредък по редица технически въпроси като намалението на емисиите, дължащи се на обезлесяването и влошаването на състоянието на горите. Още по-важно постижение на конференцията в Познан бе установяването на програма за преговори, които трябва да доведат до сключване на окончателно споразумение на Конференцията на ООН по изменението на климата, която ще се проведе в Копенхаген през декември 2009 г. Като се има предвид водещата роля на ЕС, постигнатите на конференцията решения ще изискват последващи законодателни действия в различни сфери през 2010 г. и след това.

Пакетът от документи на ЕС за климата и енергетиката

Предложенията на Комисията за интегрирана политика в областта на енергетиката и изменението на климата бяха одобрени от Съвета през март 2007 г.[9] ЕС пое ангажимент до 2020 г. да намали емисиите си на парникови газове най-малко с 30 % спрямо равнището от 1990 г., ако другите развити страни се съгласят да постигнат сходно намаление, или най-малко с 20 % в противния случай.

През януари 2008 г. Комисията превърна тези ангажименти в конкретни действия, приемайки пакет от документи за климата и енергетиката[10] с предложения за подобряване на Схемата на ЕС за търговия с емисии чрез включване на повече парникови газове и повече сектори, както и чрез определяне на по-висок лимит за емисиите на ЕС и цели за намаление на емисиите за секторите, които не са включени в Схемата за търговия с емисии, като автомобилния транспорт, сградния сектор, услугите и селското стопанство.

---

7 Източник: Доклад на Европейската агенция за околна среда № 5/2008. Този дял е изчислен въз основа на данните за емисиите в Европа (5,2 Gt) от Прегледа на парниковите газове на ЕО и оценката за емисиите от всички източници и за всички газове на световно равнище, представена в последния доклад на Междуправителствения комитет по изменение на климата (49 Gt). При отчитане само на емисиите на CO_2 от енергийни източници делът на ЕС е около 14 %.

8 В нея бяха представени следните организации: CEA (European insurance and reinsurance federation), CoESS (Confederation of European Security Services), EBF (European Banking Federation), Евросистемата, EPC (European Payments Council), ESTA (European Security Transport Association), EURICPA (European Intelligent Cash Protection Association), EuroCommerce, Европол (Европейската полицейска служба), MDWG (Mint Directors Working Group) and UNI-Europa (Union Network International – Europa).

9 Документ на Съвета 7224/1/07 REV 1

10 COM(2008) 30

През 2008 г. Европейският съвет и Европейският парламент постигнаха споразумение за включването на въздухоплаването в Схемата на ЕС за търговия с емисии[11]. Емисиите на парникови газове от полетите до, от и в рамките на ЕС ще бъдат включени в Схемата за търговия с емисии от 2012 г.

Пакетът включваше и предложение за директива с правно обвързващи цели за повишаване на дела на възобновяемата енергия на 20 % до 2020 г., с 10 % дял на възобновяемата енергия в сектора на транспорта, както и регулаторна рамка за безопасно и надеждно внедряване на технологиите за улавяне и съхранение на въглеродния двуокис в геоложки обекти. Тези мерки бяха приети от Парламента и Съвета през декември 2008 г.[12]

Други мерки в ЕС и на световно равнище във връзка с изменението на климата

През декември 2008 г. Парламентът и Съветът договориха бъдещите цели за емисиите на въглероден двуокис (CO_2) от автомобилите; през 2012 г. за 65 % от новите автомобили ще бъде прилагана средната максимално допустима стойност от 130 g/km, като този процент постепенно ще нараства и през 2015 г. пределно допустимата стойност ще се прилага за всички автомобили[13]. Определена е и цел за постигане до 2020 г. на средна стойност на емисиите от нови автомобили от 95 g CO_2/km.

Бе приета и преразгледаната Директива за качеството на горивата[14], с която се налага намаление на емисиите на парникови газове през целия жизнен цикъл на транспортните горива с 6 % до 2020 г. През 2012 г. ще бъде разгледана възможността за намаление с още 4 % до 2020 г. С посочената директива са установени и критериите за устойчивост за производството на биогорива, с помощта на които ще бъде постигнато това намаление.

Емисиите на CO_2 от корабоплаването, на което се дължат 2-3 % от световните емисии, нарастват с 3-4 % годишно. Комисията предвижда законодателство, с което да намали тези емисии.

През ноември 2008 г. Комисията представи своя Втори стратегически енергиен преглед[15], с който се поддържат целите за климата и енергетиката за 2020 г. и отново се насърчава постигането на енергийна сигурност в ЕС. С Прегледа се представят предложения за ускоряване на подобренията на енергийната ефективност в ключови области като сградния сектор и за ключови продукти и план за осигуряване на устойчиви доставки на енергия.

За да ангажира развиващите се страни и страните в преход, в рамките на Тематичната програма за околната среда и природните ресурси през март 2008 г. ЕС създаде Световен фонд за енергийна ефективност и възобновяема енергия. Този публично-частен инвестиционен фонд ще осигурява рисков капитал за регионални фондове,

---

11 Директива 2008/101/ЕО

12 Директива 2009/28/ЕО, Директива 2009/29/ЕО, Директива 2009/31/ЕО и Резолюция на ЕП от декември 2008 г. във връзка с COM(2008) 0017

13 Резолюция на ЕП от декември 2008 г. във връзка с COM(2007)856

14 Директива 2009/30/ЕО

15 COM(2008) 781

които инвестират в проекти от по-малък мащаб. Комисията задели 80 милиона евро, като се очаква и допълнително публично и частно финансиране. Първите инвестиции получиха предварително одобрение през декември 2008 г.

Необходими са мерки за приспособяване към неизбежното въздействие на изменението на климата. В Европа някои региони, някои сектори и някои части на обществото вероятно ще пострадат повече от отрицателните ефекти на екстремните метеорологични явления. През 2009 г. Комисията прие Бяла книга[16], в която установява рамка за подобряване на устойчивостта на ЕС спрямо променящия се климат за периода 2009—2012 г. Тази рамка ще допълни усилията на държавите-членки и ще подкрепи усилията на съседните и развиващите се страни. По-специално, ЕС ще подпомага най-слабо развитите страни и малките островни държави чрез инициативата за Световен съюз за борба с изменението на климата съгласно Тематичната програма за околната среда и природните ресурси.

Управление на екологични катастрофи и други бедствия

Механизмът за гражданска защита се превърна в основен инструмент за справяне с големи бедствия. Честотата на задействане на този механизъм нарасна от 3 случая през 2002 г. на 20 случая през 2008 г., като в това число помощ бе предоставена за жертвите на земетресението в Китай и при наводненията, горските пожари и земетресенията в Европа.

Тъй като честотата и интензивността на бедствията, например на екстремните метеорологични явления, които засягат държавите-членки и трети държави, нарасна поради изменението на климата, през март Комисията предложи интегриран подход към управлението на бедствията, от предотвратяването им до възстановяването след тях[17]. Тя ще прецени кои аспекти от Механизма за гражданска защита имат нужда от засилване и ще проучи въпроса как да увеличи ресурсите за операциите по оказване на помощ. През 2008 г. Комисията започна сътрудничество с държави кандидатки, потенциални кандидатки и други съседни държави и с държавите от АКТБ[18]. През 2009 г. Комисията представи Съобщение за превенцията на бедствия[19] и ще работи по предложения за засилване на обучението за управление на бедствия.

Опазване на биологичното разнообразие: морално задължение и необходимост за икономиката

Загубата на биологично разнообразие както в Европа, така и в целия свят, отежнена от изменението на климата, създава голяма заплаха за качеството на живота ни, за природната ни среда и за икономиката ни. Природата има стойност сама по себе си, но освен това за физическото си оцеляване хората зависят от продуктите и ползите, осигурявани от екосистемите. Ако продължим дейността си без промени, ще понесем тежки икономически загуби. Според първите резултати от проучването „Икономическите аспекти на екосистемите и биологичното разнообразие“[20],

---

16 COM(2009) 147
17 COM(2008) 130
18 Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн
19 COM(2009) 82
20 http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics

публикувано във връзка с 9-ата Конференция на страните по Конвенцията за биологичното разнообразие през май 2008 г., годишната загуба на ползи от екосистемите в световен мащаб възлиза на 50 милиарда евро. Повишаването на температурите и увеличението на киселинността на океаните означава, че 60 % от кораловите рифове ще изчезнат до 2030 г. Около 11 % от природните зони в целия свят ще изчезнат до 2050 г., главно поради преминаването към земеделски дейности, разрастването на инфраструктурата и изменението на климата. Загубите на благосъстояние биха могли да достигнат 7 % от БВП с натрупване.

През 2001 г. правителствата се споразумяха да спрат загубата на биологично разнообразие в ЕС до 2010 г. и да възстановят местообитанията на животните. Те поеха ангажимент също така да спомогнат за съществено намаляване на загубата на биологично разнообразие в световен мащаб до 2010 г. Оттогава насам правителствата на държавите-членки на ЕС въведоха политики и закони за опазване на биологичното разнообразие.

Директивата за птиците и Директивата за местообитанията представляват стабилна законодателна основа за опазването на важни видове птици и местообитания, особено с помощта на мрежата Натура 2000. Тази мрежа от защитени зони в целия ЕС обхваща 17 % от сухоземната му територия и постепенно започва да обхваща и морски територии. В рамките на Програмата за финансиране LIFE+ най-малко 50 % от средствата са предназначени за проекти за съхраняване на биологичното разнообразие в ЕС. Планът за действие на ЕС за биологичното разнообразие осигурява стратегическа рамка. Последователните реформи на Общата селскостопанска политика и Общата политика в областта на рибарството създаваха все по-големи възможности за опазване на биологичното разнообразие. Съгласно Рамковата директива за водите (РДВ) се изисква езерата, потоците, реките, устията на реките и крайбрежните води да бъдат в добро екологично състояние до 2015 г. И накрая, в законодателството на ЕС има ограничения за местата, където може да се отглеждат култури за производство на биогорива, като целта е намаляване на риска от неблагоприятно въздействие върху биологичното разнообразие. През 2008 г. към мрежата Натура 2000 бяха добавени около 115 000 km^2, включително обекти в България и Румъния. Комисията представи различни варианти за борба с вредните инвазивни видове, в т.ч. за Общоевропейска система за ранно предупреждаване, посредством която да се съобщава за нови и разпространяващи се видове[21].

Въпреки това биологичното разнообразие в ЕС все още намалява. При един междинен преглед от 2008 г. на Плана за действие за биологичното разнообразие[22] бе установено, че въпреки напредъка вероятността да постигнем целта за спиране на загубата на биологично разнообразие до 2010 г. при настоящите усилия е много малка.

Повишаване на усилията на ЕС за борба с глобалното обезлесяване

На глобално равнище загубата на биологично разнообразие е още по-обезпокоителна. Опазването на оставащите гори по света е най-неотложното предизвикателство. Всяка година изчезват 13 милиона хектара тропически гори — това е площ приблизително с размерите на Гърция. Според оценките това застрашава прехраната на 1,6 милиарда

---

21 COM(2008) 789

22 COM(2008) 864

бедни хора, които за препитанието си разчитат много на горите, и има голям принос за загубата на биологично разнообразие и за изменението на климата. На обезлесяването се дължат около 20 % от емисиите на парникови газове по света, повече от емисиите на целия ЕС.

През 2008 г. Комисията представи две инициативи за опазване на горите в целия свят: един регламент[23], с който търговците на дървен материал и продукти от дървесина се задължават да изискват гаранции, че дървеният материал е добит законно в страната на произход, и едно съобщение[24], в което се предлага до 2020 г. брутният темп на обезлесяване на тропичните райони да бъде намален наполовина, а до 2030 г. да бъде спряно глобалното обезлесяване. За тази цел освен разходите за планираните действия през 2008 г. ще има нужда от допълнително финансиране от ЕС; част от необходимите средства биха могли да дойдат от продажбата на търг на емисионни квоти в рамките на Системата на ЕС за търговия с емисии. Освен това Комисията извършва и оценка на възможността за установяване на критерии за устойчиво производство на биомаса, които също биха могли да окажат положителен ефект върху премахването на стимулите за унищожаване на горите.

В рамките на инициативата на ЕС за Правоприлагането, управлението и търговията в областта на горското стопанство (FLEGT), която има за цел спирането на незаконното изсичане на гори, бе постигнато споразумение с Гана[25]. Така на пазара на ЕС ще бъдат разрешени само продажбите на продукти от дървесина от Гана, които имат сертификат, удостоверяващ законността им. Продължават разговорите с други държави от Африка и Азия, които изнасят дървен материал, добит в тропическите гори.

---

23 COM(2008) 644

24 COM(2008) 645

25 „Доброволно споразумение за партньорство във връзка с Правоприлагането, управлението и търговията в областта на горското стопанство“

Намаляване на темпа на загуба на биологично разнообразие в световен мащаб

На срещата на Конференцията на страните по Конвенцията за биологичното разнообразие[26] 191 държави се споразумяха да предприемат амбициозни действия за разрешаване на проблема с настоящата безпрецедентна загуба на биологично разнообразие в световен мащаб. Бе постигнат консенсус по решенията за осигуряване на условия за устойчиво производство на биогорива и за създаване на международна схема за достъп до генетичните ресурси и за споделяне на ползите от използването им. Тези решения имат за цел също така да засилят опазването на биологичното разнообразие в моретата, извън териториалните води на отделните държави, и да гарантират, че биологичното разнообразие и горите са част от текущите преговори във връзка с изменението на климата.

През 2008 г. Съветът постигна съгласие активно да поддържа опазването на китовете[27].на юнското заседание на Международната комисия по китолов (IWC). През юли Комисията предложи законодателен акт[28], с помощта на който на европейския пазар да не бъдат допускани продукти от тюлени, убити и одирани по ненужно жесток начин. Търговията с продукти от тюленово месо би била разрешена при осигуряване на гаранции, че при лова са спазвани стандартите за хуманно отношение към животните.

В действие влиза революционен законодателен акт за химикалите

След няколко години подготовка Регламентът относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH) [29] влезе в действие през юни. До месец декември предприятията предадоха на Агенцията по химикалите над 2 милиона досиета с предварителна информация за над 100 000 химични вещества — близо 15 пъти повече от очакваното. Регламентът REACH заменя 40 законодателни текста и създава единна система на ЕС за управление на химикалите, които се произвеждат или внасят в ЕС. Съгласно този нов регламент предприятията трябва да доказват, че химикалите са безопасни. С новата система предприятията се стимулират или понякога се задължават да заменят някои вещества с по-безопасни алтернативи. Новите химикали трябва да бъдат регистрирани, преди да бъдат произведени или пуснати на пазара. За съществуващите химикали предприятията могат да извършват регистрацията разсрочено, на етапи, ако са направили предварителната им регистрация през 2008 г.

Приети са или са в процес на подготовка и други мерки за химикалите. С един регламент[30] се въвежда нова система за класифициране, етикетиране и опаковане на опасните вещества. С друг регламент[31] износът на живак ще бъде напълно забранен от 2011 г. През декември бе постигнато окончателно споразумение за Рамковата директива за устойчивото използване на пестициди[32]. Държавите-членки трябва да

---

26 http://www.cbd.int/cop9
27 Документ на Съвета № 9818/08
28 COM(2008) 469
29 Регламент (ЕО) № 1907/2006
30 Регламент (ЕО) № 1272/2008
31 Регламент (ЕО) № 1102/2008
32 Резолюция на ЕП от януари 2009 г., P6_TA(2009)0010

въведат редовни проверки на оборудването за прилагане на пестициди и да забранят въздушното разпръскване. През 2009 г. Комисията ще преразгледа Директивата за биоцидите, отчасти за да я адаптира към Регламента REACH.

Нови инициативи във връзка със замърсяването на въздуха

Качеството на въздуха е важно за всички европейски граждани и ЕС е много активен в тази област.

През юни влезе в сила Директивата относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух — ключова мярка в рамките на Тематичната стратегия от 2005 г. С нея се демонстрира ангажиментът на ЕС за подобряване на качеството на въздуха чрез задължаване на държавите-членки до 2020 г. да намалят излагането на населението на фини прахови частици ($PM_{2.5}$) в градските райони средно с 20 % спрямо 2010 г. Новите стандарти за емисиите от превозните средства (Евро 5 и 6) също бяха официално приети през 2007 г., като с тях се поставят по-строги ограничения за емисиите на прахови частици от 2009 г. и на азотни окиси (NOx) от 2014 г. Стандартът Евро 5 ще доведе до въвеждането на филтри за праховите частици за дизеловите автомобили. През юли 2008 г. Комисията лансира инициативите за „Постигане на по-екологосъобразен транспорт“[33], за да повиши устойчивостта на развитието на транспорта. Те включват например една стратегия за ценообразуване при различните видове транспорт, което да отразява по-добре свързаните с тях истински разходи за обществото, и едно предложение, с което на държавите-членки да се разреши включване на външните разходи в пътните такси за изминато разстояние за камионите. Още много трябва да се направи обаче, не на последно място за емисиите от тежкотоварните автомобили.

Съгласно Тематичната стратегия относно качеството на въздуха от 2005 г. Комисията и държавите-членки дадоха своя принос за изменението на приложение VI към Конвенцията МАРПОЛ[34], с което значително ще бъдат намалени емисиите на серни окиси (SOx) и свързаните с тях емисии на частици от международното корабоплаване.

През 2008 г. продължи процедурата за приемане на предложението на Комисията за ново законодателство за емисиите от промишлеността[35]. Това предложение включва по-строги пределно допустими стойности на емисиите в промишлените сектори, въвеждане на стандарти за екологичните инспекции и разширяване на обхвата на контрола и върху средните по големина горивни инсталации. В този контекст Комисията започна оценяването на възможностите за разработване на правила за целия ЕС за създаване на схема за търговия с емисии на азотни окиси (NOx) и серен двуокис (SO_2) на подходящото географско равнище.

Опазване на водите в целия им цикъл чрез законодателството на ЕС

През 2008 г. Съветът одобри Директивата за стандартите за качество на околната среда за повърхностните води[36]. С нея се установяват максимално допустими концентрации за над 30 замърсяващи вещества като пестициди, тежки метали и биоциди; тя

---

33 COM(2008) 433

34 Международна конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби

35 COM(2007) 843

36 Директива 2008/105/ЕО

представлява последният важен законодателен акт в подкрепа на Рамковата директива за водите (РДВ). Правната рамка за управлението на водите се основава на районите на речните басейни вместо на административните райони и има за цел постигане на добро качество на водите за всички водни обекти в ЕС като цяло до 2015 г.

Следващият етап е разработването на плановете за управление на речните басейни през 2009 г. Държавите-членки трябва до 2010 г. да въведат цени на водата, които да отразяват действителните разходи. Така формирането на цената на водата ще стимулира икономически ефективните инвестиции за ефективно използване на водите, които са все по-необходими в регионите с недостиг на вода. Едно проучване показа, че ефективното използване на водите в ЕС би могло да бъде подобрено с близо 40 % само с помощта на технологиите[37].

С Рамковата директива за морската стратегия[38] законодателното регулиране вече обхваща водите през целия им цикъл. По подобие на РДВ посочената директива почива върху един „подход въз основа на екосистемите“. С тази директива от държавите-членки се изисква да разработят „морски стратегии“, които да включват мерките, необходими за постигането или запазването на добро екологично състояние на морските води на ЕС до 2020 г. Рамковата директива за морската стратегия е екологичният стълб на Интегрираната морска политика за ЕС[39]; когато бъде правилно приложена, тя ще спомогне за по-доброто интегриране на екологичните потребности в сектори като рибарството, корабоплаването или туризма.

---

37 Потенциалът за икономии на вода в ЕС, http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/water_saving_1.pdf .

38 Директива 2008/56/ЕО

39 COM(2007) 575

По-голямо потребление с по-малко вложени ресурси: устойчиво потребление и производство

Предотвратяването на замърсяването и отстраняването на щетите не е достатъчно. Устойчивият икономически растеж означава, че трябва да променим начина си на потребление и на производство. Трябва да подобрим екологичните показатели на продуктите през целия им жизнен цикъл, да повишим търсенето на по-екологосъобразни продукти и да помогнем на потребителите да правят информиран избор.

През юли 2008 г. Комисията представи План за действие за устойчиво потребление и производство и за устойчива промишлена политика[40]. Основната цел на този план е създаването на една динамична законодателна структура за постоянно подобряване на екологичните показатели на продуктите и за стимулиране на приемането им от потребителите. Съгласно преразгледаната Директива за екопроектирането[41] могат да бъдат поставяни минимални изисквания и по-високи доброволни цели за екологичните показатели на „продуктите, свързани с енергопотреблението“. С преразгледаната Директива за енергийното етикетиране[42], представена като предложение през ноември, ще бъдат въведени задължително етикетиране и хармонизирани минимални показатели на продуктите при възлагането на обществени поръчки и мерките за стимулиране. През март 2009 г. Съветът прие Директивата за създаване на благоприятни условия за продажба на чисти и енергийноефективни пътни превозни средства[43]. С нея се изисква при покупката на пътни превозни средства за обществен транспорт да се вземат предвид свързаните с енергията и околната среда аспекти през целия им жизнен цикъл. Продуктите и услугите с най-добрите екологични показатели могат да бъдат идентифицирани с помощта на преразгледаната схема за екомаркировка[44], докато инициативите за екологосъобразност при обществените поръчки[45] и за водещите пазари ще стимулират навлизането на екологосъобразни продукти и услуги на пазарите, създавайки по този начин условия за насърчаване на нововъведенията. Сътрудничеството с европейския сектор за търговия на дребно също ще бъде засилено.

Доброволната Схема за управление на околната среда и одитиране „EMAS“ [46], с която на предприятията се помага да оптимизират производствените си процедури, бе преразгледана, а целта на доброволната схема за проверка на екологичните технологии, планирана за 2009 г., е да се повиши доверието на купувачите в показателите на новите екологични технологии. Освен това Комисията ще предложи още действия във връзка със мерките за стимулиране по отношение на екологосъобразните продукти и услуги, по-специално въз основа на инициативите за водещите пазари.

Към изграждане на рециклиращо общество

---

40 COM(2008) 397
41 COM(2008) 399
42 COM(2008) 778
43 Документ на Съвета № 7534/09
44 COM(2008) 401
45 COM(2008) 400
46 COM(2008) 402

Политиката на ЕС по управлението на отпадъците има за цел намаляване на въздействието на отпадъците върху околната среда и здравето и подобряване на ефективността при използването на ресурсите в Европа. Прилага се „йерархия на управлението на отпадъците“: най-добрият вариант е предотвратяването на генерирането на отпадъци, след това са повторната употреба, рециклирането и другите форми на оползотворяване, а обезвреждането е на последно място. Дългосрочните цели са заложени в Тематичната стратегия за отпадъците от 2005 г., в която се призовава за изграждане на рециклиращо общество, което използва ресурсите по ефективен начин, като избягва да създава отпадъци и използва неизбежните отпадъци като ресурс, когато това е възможно. С тази стратегия се дават и насоки за нови политически инициативи като модернизиране на законите, намаляване на административното бреме и насърчаване на рециклирането.

С преразгледаната Рамкова директива за отпадъците[47], приета през ноември, законодателно се установява йерархията на управлението на отпадъците, състояща се от пет нива. В посочената директива се набляга на предотвратяването на генерирането на отпадъци, като на държавите-членки се налага задължението да изготвят национални програми за предотвратяване на генерирането на отпадъци, и се определят цели за рециклиране на битовите отпадъци от домакинствата и подобните потоци от отпадъци (50 % до 2020 г.) и на отпадъците от строителството и от разрушаване на сгради (70 % до 2020 г.).

През ноември Комисията предложи Стратегия на ЕС за разглобяването на кораби за скрап[48] като част от своя План за действие за интегрирана морска политика. Много кораби от Европа поради ценния си метал за скрап завършват жизнения си цикъл по бреговете на Южна Азия, където липсата на мерки за опазване на околната среда и за безопасност води до произшествия, рискове за здравето и замърсяване. Стратегията включва мерки за прилагане на бъдещата международна Конвенция за безопасно рециклиране на кораби, както и за по-добро изпълнение на законодателството на ЕС за превозите на отпадъци.

През декември Комисията представи предложенията за преразгледаната Директива за отпадъците от електрическо и електронно оборудване[49] и преразгледаната Директива за ограничаване на употребата на определени опасни вещества в електрическото и електронното оборудване[50]. Те имат за цел увеличаването на ползите за околната среда и икономическата ефективност на политиките и преодоляването на проблемите с изпълнението. С тези директиви се предвиждат нови цели за събирането на посочените отпадъци, по-амбициозни цели за оползотворяването и рециклирането им и повишаване на отговорността на производителите.

Комисията прие и Зелена книга за управлението на биологичните отпадъци[51]. В тази Зелена книга се разглеждат вариантите за бъдещето чрез допитване до заинтересованите лица за мнението им по този въпрос и относно необходимостта от представяне на предложение за законодателен акт след време.

---

47 Директива 2008/98/ЕО
48 COM(2008) 767
49 COM(2008) 810/4
50 COM(2008) 809/4
51 COM(2008) 811

По-добро регулиране и по-добро правоприлагане

За всички основни политически предложения на Комисията се извършва оценка на въздействието с цел анализиране на вариантите за политика и избор на най-добрия вариант. Оценките се основават на все по-задълбочени проучвания и консултации с все по-широк кръг от заинтересовани лица с цел въвеждане на по-ефективни политически мерки, при които се избягват ненужните разходи. С опростяването на действащите закони се подобрява прилагането им; през 2008 г. бе постигнат определен напредък по отношение на сливането, рационализирането и изясняването на редица от горепосочените закони. Пропорционалният анализ на административната тежест на политическите мерки днес е стандартна част от процеса по определяне на политиката по околната среда, като през 2008 г. бяха извършени по-задълбочени оценки на пет действащи политики. Резултатите показват, че административната тежест на политиката на ЕС по околната среда е ниска в сравнение с политиките в други области[52].

През ноември Комисията установи планове за подобряване на прилагането на законодателството на ЕС по околната среда[53]. От ключово значение е сътрудничеството с държавите-членки, защото чрез него се осигурява навременното приемане и правилното изпълнение на националните правила за прилагане на законодателството на ЕС. За да подобри дейността си по правоприлагането, Комисията ще се съсредоточи върху фундаменталните или системните нарушения, в т.ч. върху основните недостатъци в националните правила за прилагане, толерирането на незаконните сметища, сериозните пропуски при издаването на разрешителни за предприятията и неспазването на задължението за определяне на основни природни зони.

---

52 Резултатите от средата на 2009 г. са достъпни на следния интернет адрес: http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/priority_environment_en.htm

53 COM(2008) 773/4

Ще бъдат създадени постоянни мрежи по прилагането на законодателството, в които ще участват служители от Комисията и държавите-членки. Преходните периоди за някои нови държави-членки за прилагането на някои от основните законодателни актове в областта на околната среда ще изтекат и на тези държави-членки ще трябва да се обърне повече внимание. Целта на този нов подход към изпълнението и правоприлагането е да се използва широк набор от инструменти за предотвратяване на нарушенията на законодателството, например целенасоченото използване на фондовете на ЕС и засилената предприсъединителна помощ за държавите кандидатки.

Заключение

2009 г. е последната година от мандата на Комисията и Парламента. През последните пет години ЕС предприе значителни действия за подобряване на нашата околна среда и за повишаване на качеството на живот на европейските граждани. Съюзът поведе световната борба с изменението на климата, установи нови цели за емисиите на парникови газове и за възобновяемата енергия за 2020 г. и договори законово обвързващи мерки за прилагането на тези цели. Бяха въведени важни политически мерки, сред които са Регламентът REACH, Директивата относно качеството на въздуха и разширяването на мрежата Натура 2000. Но Комисията ясно съзнава, че трябва да се направи повече, не на последно място за подобряване на прилагането на законите на ЕС и за комуникациите по въпросите на околната среда.

2009 г. е критична за политиката във връзка с изменението на климата и първият приоритет е да се постигне споразумение на конференцията в Копенхаген. Прилагането и засилването на политическите мерки във връзка с изменението на климата ще бъде важно, ако ЕС иска да изпълни задълженията си за периода след 2012 г. Прекратяването на загубата на биологично разнообразие в ЕС и значителното забавяне темпа на загуба на биологично разнообразие в целия свят също са приоритет за ЕС. Това е въпрос с нарастващо значение, по който резултати могат да бъдат постигнати само с допълнителни действия. ЕС трябва да повиши способността си да се справя с отрицателните ефекти от изменението на климата чрез нови мерки за приспособяване. От ключово значение за ЕС е и създаването на икономика, характеризираща се с ниски емисии на въглероден двуокис и с ефективно използване на ресурсите. Икономическата криза представлява историческа възможност за ускоряване на процеса по постигане на по-екологосъобразна икономика. Държавните инвестиции следва да се насочват за екологична инфраструктура, енергийна и ресурсна ефективност и екологични нововъведения.

ЕС играе все по-важна роля в международното сътрудничество по въпросите на околната среда. Той продължава също така да подпомага държавите кандидатки и потенциални кандидатки в областта на околната среда, особено за постигането на съответствие със законодателството на ЕС. Международното сътрудничество трябва да се засили, включително чрез интензифициране на политическия диалог с държавите партньори, тъй като много от предизвикателствата са глобални. Околната среда става все по-важен политически въпрос в международните отношения. Търговията със стоки и услуги, достъпът до селскостопански продукти и природни ресурси, биогоривата и международната енергийна сигурност, натискът от миграцията, политиката в областта на сигурността и политиката в областта на развитието — всичко това е свързано с въпросите на околната среда. В днешния международен политически и икономически

контекст на преден план излиза необходимостта от подобряване на международното управление в областта на околната среда и от постигане на съществен напредък в подобряването на състоянието на околната среда на планетата ни.