



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.11.2012
SWD(2012) 397 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета
относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до
2020 година
„Благоденствие в рамките на нашата планета“**

{COM(2012) 710 final}

{SWD(2012) 398 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета
относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до
2020 година
„Благоденствие в рамките на нашата планета“**

Настоящата оценка на въздействието придружава предложението на Комисията за решение на Европейския парламент и на Съвета за установяване на Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 г. При подготовката на решението Комисията проведе широка обществена консултация и взе под внимание становищата на другите институции на Европейския съюз (ЕС).

От началото на 70-те години на миналия век развитието на политиката на ЕС в областта на околната среда се определя от програми за действие в тази област. Правното основание за действие от страна на ЕС се съдържа в член 192, параграф 3 от Договора за функционирането на ЕС. Шестата програма за действие за околната среда (6-та ПДОС) приключи през юли 2012 г. и Европейската комисия, в отговор на исканията на заинтересовани страни, включително Съвета и Европейския парламент, пое ангажимент да представи нова, следваща ПДОС. Предвижда се новата програма да се основава на добавената стойност от 6-та ПДОС, като същевременно се отстранят слабостите на последната.

Оценката показва, че настоящото предложение осигурява добавена стойност на равнище ЕС чрез:

- предоставяне на стратегическа рамка за политиката в ЕС в областта на околната среда;
- осигуряване на взаимно допълване и съгласуваност;
- гарантиране на предвидимост и равнопоставеност;
- стимулиране на действия на всички равнища на управление.

Условията, в които се разработва настоящата програма, се различават от тези, които преобладаваха по време на 6-та ПДОС. В частност, междувременно ЕС прие стратегията „Европа 2020“ — всеобхватна стратегия за всички политики на ЕС за постигане на „интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“. И докато понастоящем много държави от ЕС полагат усилия да се справят с икономическата криза, необходимостта от структурни реформи разкрива нови възможности за всички държави за бърз напредък в изграждането на приобщаваща екологична икономика.

Политиката на ЕС в областта на околната среда трябва да допринесе за това по три ключови и взаимно допълващи се цели:

1. да се осигури достатъчната **устойчивост** на **природния капитал** на Европа срещу натиск и промени;
2. да се гарантира, че неговата икономика е с **голяма ресурсна ефективност и с ниски въглеродни емисии**;
3. да се гарантира, че **здравето и благосъстоянието** на гражданите на ЕС продължават да черпят ползите от висока степен на опазване на околната среда.

Новата програма за действие за околната среда следва да бъде съсредоточена върху увеличаването на усилията за постигане на тези основни тематични цели през периода до 2020 г. съобразно дългосрочната визия за околната среда през 2050 г.

В настоящата оценка на въздействието се разглеждат основните предизвикателства и варианти за постигането на посочените цели по възможно най-ефективен, ефикасен и съгласуван начин.

Въпреки че различни научни оценки разкриват редица положителни тенденции през последното десетилетие, четири основни проблема възпрепятстват постигането на тези ключови екологични цели (вж. таблица ES1):

- 1) неадекватното **прилагане** на достиженията на правото на ЕС в областта на околната среда и пропуските в него;
- 2) недостигът на **съгласуваност** за справянето с предизвикателства, които са взаимнообвързани във все по-голяма степен, за което са необходими усилия и в други области на политиката;
- 3) проблемите, свързани със стимулите за **инвестиране** в мерки в областта на околната среда;
- 4) недостатъчно координираните данни и информация за околната среда и празноти в **базата от знания**, както и възникващите нови проблеми и тенденции, на които понастоящем не се реагира по подходящ начин.

Таблица ES1. Индикативна таблица за тежестта на основните проблеми

		<i>Основни проблеми</i>			
		<i>Прилагане</i>	<i>Знания</i>	<i>Инвестиране</i>	<i>Съгласуваност</i>
<i>Аспекти, свързани с околната среда</i>					
<i>Екологична и климатична устойчивост</i>	<i>Надиск върху екосистемите (от замърсяването на въздуха и еутрофикацията)</i>	++	+	+	+++
	<i>Природозащитен статус (опазване на най-важните местообитания и видове в ЕС)</i>	++	+	+++	++
	<i>Биологично разнообразие (сухоземни и морски видове и местообитания)</i>	+++	++	++	+++
	<i>Деградация на почвите (ерозия на почвите)</i>	+	++	++	++
	<i>Качество на водите (екологично и химично състояние)</i>	++	+	+	++
	<i>Замърсяване на водите (от точкови източници и качество на водите за къпане)</i>	+++	+	++	+
<i>Устойчив растеж с ниски въглеродни емисии</i>	<i>Глобално средно изменение на температурата</i>	++	+	+++	+++
	<i>Емисии на парникови газове</i>	++	+	++	+++
	<i>Енергийна ефективност</i>	++	++	+	++
	<i>Възобновяеми енергийни източници</i>	+	++	+++	+
	<i>Премахване на връзката (между използването на ресурси и икономическия растеж)</i>	+	++	+	+++
	<i>Генериране на отпадъци</i>	++	++	+	+++

	Управление на отпадъците (рециклиране)	+++	++	+	++
	Воден стрес (експлоатация на водите)	++	+	+	++
Човешко здраве и благосъстояние	Трансгранично замърсяване на въздуха (с NOx, неметанови летливи органични съединения, SO2, NH3, първични частици)	+	+	+	++
	Качество на въздуха в градските райони (прахови частици и озон)	+++	+	+	++
	Химикали	++	+++	+	++

С новата ПДОС ще се цели и по-нататъшно укрепване на политиката на ЕС в областта на околната среда както в градски, така и в световен мащаб, тъй като тези пространствени мащаби се характеризират със специфични проблеми и предизвикателства, свързани с околната среда и изменението на климата, за чието решаване са необходими специално разработени подходи. Съществените ангажименти, произтичащи от Конференцията на ООН по въпросите на устойчивото развитие през 2012 г. („Рио + 20“), също са отразени в програмата.

С оглед на тези съображения различните **варианти на политиката** са разгледани по двуетапен подход.

На **първия етап** са разгледани три варианта по отношение на съдържанието на политиката:

- **Вариант 1: запазване на досегашната практика.** Това означава да се продължи с действащото понастоящем законодателство, както се прилага то в момента.
- **Вариант 2: по-интелигентно прилагане.** Това означава повече усилия за решаване на основните проблеми, които се считат за основните пречки за постигането на намеренията и целите, формулирани в съществуващата политика и в действащото законодателство. Той осигурява не само подобро, но и по-интелигентно прилагане, като се гарантира, че стимулите за инвестиции са подходящи и политиките са съгласувани.
- **Вариант 3: по-интелигентно прилагане и съобразяване с новите знания.** Този вариант включва освен усилията, посочени за вариант 2, и повече усилия в отговор на промените в базата от знания и по нововъзникващи въпроси.

На **втория етап** е разгледан въпросът какъв вид програма за действие за околната среда, ако се изготвя такава програма, би осигурила най-ефективната стратегическа рамка, която да позволи постигането на трите специфични цели. Разгледани са три варианта:

- **Вариант А:** прекратяване на политическия подход с програми за действие за околната среда
- **Вариант Б:** запазване на досегашната практика, т.е. нова ПДОС, структурирана по същия начин както 6-та ПДОС
- **Вариант В:** нова ПДОС, съсредоточена върху ограничен набор от приоритетни цели.

В таблица ES2 се посочва общата оценка на различните варианти по критериите за ефективност, ефикасност и съгласуваност. Както се вижда от таблицата, предпочитаният вариант представлява комбинация от вариант 3 и вариант В, тъй като

тя отговаря най-добре на трите критерия. Освен подобряване на околната среда, от една стратегическа нова ПДОС, в която се прилагат принципите на интелигентното регулиране и се насърчава съгласуваността, се очаква също да повиши конкурентоспособността чрез по-ефективно използване на ресурсите. Таблица ES3 съдържа подробности за действията по този вариант в отговор на поставените специфични цели, както и за допълнителните мерки по основните проблеми.

Таблица ES2. Обща оценка на вариантите

	Ефективност	Ефикасност	Съгласуваност
<i>Етап 1: избор на действията</i>			
Вариант 1	0	0	0
Вариант 2	+	++	+
Вариант 3 (предпочитан вариант)	++	++	++
<i>Етап 2: вид ПДОС</i>			
Вариант А	-	-	-
Вариант Б	0	0	0
Вариант В (предпочитан вариант)	+	+	++

Таблица ES3. Действия по 7-та ПДОС и тяхната връзка със специфични цели

Специфични цели	Действия във връзка предимно с една специфична цел	Допълнителни мерки, отнасящи се и до трите специфични цели (благоприятна рамка)
<p>Да се осигури достатъчната устойчивост на природния капитал на Европа срещу натиск и промени</p>	<p>Изцяло да се приложи стратегията на ЕС за биоразнообразието до 2020 г.</p>	<p>За подобряване на прилагането</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да се предоставят възможности за по-ефективни екологични инспекции и надзор - Да се гарантира достъпът до правосъдие - Да се подкрепят усъвършенствани механизми за разглеждане на жалби и за медиация на национално равнище - Да се изградят информационни системи на национално равнище, които активно разпространяват достатъчна информация, които да показват, че правото на ЕС в областта на околната среда действително се прилага - Да се проучи възможната практическа роля на споразуменията за партньорство за подобреното прилагане на специфично законодателство в областта на околната среда <p>За подобряване на научната база и базата от знания за нуждите на политиката в областта на околната среда</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да се опрости, рационализира и модернизира събирането, управлението и споделянето на данни и информация за околната среда, за да се подобри доказателствената база от научни факти за нуждите на политиката в областта на околната среда, включително достъпността на тази база - Да се разработи систематичен подход за предвиждане, оценяване и управление на възникващите рискове за околната среда - Да се запълнят съществуващите празнини в знанията <p>За осигуряване на подходящи стимули за инвестиции</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да се гарантира, че за постигане на целите във връзка с околната среда и климата е налице необходимото финансиране, като: в договорите за партньорство адекватно се отразяват приоритетите в областта на околната среда и климата; се гарантира, че поне 20 % от бюджета на ЕС за периода 2014—2020 г. са предназначени за мерки във връзка с климата и се повиши усвояването на предоставяните от ЕС финансови средства за действие в областта на околната среда с най-малко 25 % спрямо настоящото равнище/равнището от 2010 г.; и се разработи и приложи система за отчитане и проследяване на разходите, свързани с околната среда - Постепенно се премахнат вредните за околната среда субсидии, все повече се използват пазарни инструменти, включително данъчното облагане - Да се насърчава и увеличава финансирането от частния сектор на разходи във връзка с околната среда и климата, по-специално чрез улесняване на достъпа до иновативни финансови инструменти - Да се увеличат усилията за въвеждането на обстойни измервания на устойчивостта на нашия напредък (извън БВП), включително счетоводство за природния капитал - Да се интегрират съображения относно околната среда и ефективността на ресурсите в Европейския семестър <p>За подобряване на интеграцията и съгласуваността</p>
	<p>Да се разработи по-стратегически подход за опазване и подобряване на горите и на услугите, които те предоставят</p>	
	<p>Да се засили включването на аспекти на земеползването в процеса на вземане на решения, включително евентуално за определяне на цели относно почвата и земята</p>	
	<p>Да се предприемат по-нататъшни стъпки и мерки за премахване на причиняващите еутрофизация емисии от градски и промишлени отпадъчни води, използване на торове и емисии във въздуха</p>	
	<p>Изцяло да се приложи Рамковата директива за водите, включително предприемането на допълнителни мерки, за да се намали въздействието върху сладководни води, включително от азот и фосфор</p>	
<p>Да се гарантира, че неговата икономика е с високо равнище на ресурсна ефективност и с ниски въглеродни емисии</p>	<p>Изцяло да се приложи законодателният пакет на ЕС в областта на климата и енергетиката до 2020 г.</p>	
	<p>Изцяло да се приложи законодателството на ЕС в областта на отпадъците и отпадъците да се използват като ресурс, по-конкретно като се гарантира прилагането на йерархията на отпадъците и ефективното използване на икономически инструменти, включително фактическото премахване на депонирането на отпадъци и ограничаването на оползотворяването на енергия от тях</p>	
	<p>Да се премахнат пречките във вътрешния пазар пред дейностите по екологосъобразното рециклиране в ЕС</p>	
<p>Да се намали общото въздействие върху околната среда на производството и потреблението, особено в секторите на храните, жилищата и мобилността, включително евентуално и определянето на съответни цели</p>		

Специфични цели	Действия във връзка предимно с една специфична цел	Допълнителни мерки, отнасящи се и до трите специфични цели (благоприятна рамка)
<p>Да се гарантира, че здравето и благосъстоянието на гражданите на ЕС продължават да са облагодетелствани от висока степен на опазване на околната среда</p>	<p>Да се актуализира политиката на ЕС по отношение на качеството на въздуха и тя да се приведе в съответствие с най-новите научни познания, като се установят икономически ефективни мерки за борба със замърсяването на въздуха при източника и се увеличат усилията за постигането на пълно съответствие със законодателството на ЕС в областта на качеството на въздуха</p>	<p>- В политическите инициативи на равнище ЕС и на равнище държави членки да се интегрират условия и стимули във връзка с околната среда и климата и да се извършва систематична предварителна оценка на екологичните (социални и икономически) въздействия на политическите инициативи на равнище ЕС и на равнище държави членки</p> <p>За подобряване на устойчивостта на градските райони</p>
	<p>Да се актуализира политиката на ЕС относно шума и тя да се приведе в съответствие с най-новите научни познания, като се установят икономически ефективни мерки за намаляване на шума при източника</p>	<p>- Да се подпомага изпълнението на минимални критерии за устойчивост от повечето големи градове в ЕС</p> <p>За осигуряване на ефективни международни действия</p>
	<p>Да се увеличат усилията за прилагането на Директивата за питейната вода, по-специално за малките доставчици, и новата Директива относно качеството на водите за къпане, с цел до 2020 г. да се постигне равнище на съответствие над 95 %</p>	<p>- Сътрудничеството със стратегическите партньори на ЕС да се съсредоточи върху насърчаването на най-добрите практики във вътрешната политика и законодателство в областта на околната среда, както и върху сближаването в многостранните преговори за околната среда</p> <p>- Да се ратифицират оставащите или новите многостранни споразумения в областта на околната среда значително преди 2020 г. и се гарантира ефективното участие на ЕС в други международни процеси</p>
	<p>Да се изготви стратегия за нетоксична среда, насочена към справяне с комбинираното въздействие на химикали и с опасенията по отношение на безопасността във връзка с ендокринни разрушители, и се разработи цялостен подход за свеждане до минимум на излагането на действието на опасни вещества. При използването на съгласуван подход между различните законодателства ефективно да се решат проблемите по безопасността, свързани с наноматериалите</p>	<p>- Да се започнат и осъществят действия за опазване на горите в целия свят</p> <p>- Сътрудничеството с държавите, обхванати от Европейската политика за съседство, да се съсредоточи върху постепенното сближаване с ключови политики на ЕС в областта на околната среда</p> <p>- Активно да се участва в международен план за повишаване на целите за ограничаване на изменението на климата, като се установят икономически ефективни варианти за редица действия за това ограничаване и се подпомага тяхното практическо изпълнение, така че до 2020 г. да се преодолее разликата между амбициите и постигнатото</p> <p>- Съществени резултати от Конференцията на ООН по въпросите на устойчивото развитие през 2012 г. изцяло да се отразят в нашите действия на европейско, регионално, международно и световно равнище</p>
	<p>Да се договори и приложи стратегия на ЕС за адаптиране към изменението на климата, включваща и съобразяването с това адаптиране в ключови политически инициативи и сектори на ЕС</p>	
<p>Да се намали още повече водният стрес в ЕС</p>		

Стратегическият характер на програмата означава, че резултатите отчасти ще зависят от конкретните политически инструменти, избрани за постигане на установените приоритетни цели. Това ще бъде определено едва след извършването на оценки на въздействието. Това ще се отрази на икономическата ефективност и на специфични социални и икономически въздействия, а също и на ролята на националните, регионалните и местните власти при прилагането на политиките и законодателството, приети на равнище ЕС.

Технологиите, които са съобразени в по-голяма степен с околната среда и са по-ефективни, повишената производителност и новите възможности за заетост ще

спомогнат за растежа и за създаването на нови работни места. Съгласуваната и интегрирана политическа рамка в подкрепа на ресурсната ефективност и на екологосъобразни продукти ще спомогне и МСП да се стремят да използват по-ефективно ресурсите чрез намаляване на техните производствени разходи и улесняване на достъпа им до нови пазари. Междувременно, от съществено значение за гарантиране на устойчивостта на икономическия напредък е да се осигури устойчивостта на екосистемите ни, които спомагат за растежа, и да се опазва здравето на нашите граждани.

Комисията ще наблюдава изпълнението на новата ПДОС посредством редовния процес на мониторинг по стратегията „Европа 2020“. Тъй като повечето от действията, установени в настоящата оценка на въздействието, се отнасят до съществуващи области на политиката, използваните понастоящем показатели са подходящи за осигуряването на подходящ мониторинг на напредъка. При нови или нововъзникващи теми ще бъдат установени по целесъобразност съответни показатели чрез оценки на въздействието, извършени като част от процеса на определяне на най-добрите политически ответни мерки по тези теми. Пълна оценка на програмата ще бъде извършена преди 2020 г.