



Европейски икономически и социален комитет

NAT/528
Шеста програма за
действие на Общността
за околната среда –
окончателна оценка

Брюксел, 18 януари 2012 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета,
Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите:

Шеста програма за действие на Общността за околната среда –
ОКОНЧАТЕЛНА ОЦЕНКА“

COM(2011) 531 окончателен

Докладчик: г-н Chiriaco

На 31 август 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Шеста програма за действие на Общността за околната среда – окончателна оценка“

COM (2011) 531 окончателен.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 174 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства инициативата на Комисията за оценка на Шестата програма за действие на Общността за околната среда (ПДОС). Комисията смята, че програмата е била от полза, тъй като е предоставила обща рамка на европейската политика в областта на околната среда. С това заключение може да се изрази само частично съгласие. Въпреки че представлява важен принос в разработването на политиките, Шестата ПДОС имаше ограничено въздействие върху приемането на конкретни инструменти. Независимо от трудностите при събирането на информация, която да послужи за анализ на изпълнението на дейностите, съдържащи се в програмата, могат да се констатират значителни закъснения в приемането на законодателните инструменти, трудности при определянето на конкретни цели и недостатъчни механизми за контрол и мониторинг.

- 1.2 Поради това ЕИСК настоятелно призовава Комисията да усъвършенства наличните инструменти, включително механизмите за наблюдение и оценка, с цел да се гарантира ефективно прилагане на съществуващото законодателство. В същото време Комитетът препоръчва по-голяма съгласуваност между различните законодателни и програмни инициативи в областта на околната среда и по-голяма интеграция на екологичните въпроси в рамките на взаимосвързани секторни политики. Както вече беше посочено в едно неотдавнашно становище¹, ЕИСК призовава Комисията за по-голяма яснота и конкретност в посрещането на предизвикателствата, свързани с околната среда. По-специално следва да се изясни какво се разбира под „ефективно използване на ресурсите“ и „екологична икономика“ и да се посочи конкретно какви промени се изискват както от производителите, така и от потребителите, в количествено и качествено отношение.
- 1.3 Освен това Комитетът счита, че трябва да се обърне по-голямо внимание на международното измерение. Екологичните предизвикателства имат глобален обхват, което изисква укрепване на многостранното сътрудничество и по-добри инструменти за световно управление.
- 1.4 Накрая, в съобщението на Комисията липсва виждане в дългосрочен план, не се говори за евентуална нова програма за действие и не се посочва каква би трябвало да бъде добавената стойност на Седмата ПДОС. ЕИСК смята, че тази програма би трябвало да бъде съгласувана със стратегията „Европа 2020“ и водещите инициативи и да ги допълва, да съдържа цели и приоритети, определени реалистично и въз основа на широк политически консенсус, както и да осигури инструменти за гарантиране на ефикасността на предложените мерки.

2. Основно съдържание на съобщението

2.1 *Политически контекст*

- 2.1.1 Още от началото на 70-те години програмите за действие за околната среда определят насоката, която следва да се даде на политиката на ЕС в областта на околната среда. Затова Шестата програма за действие на Общността за околната среда (ПДОС) трябва да се разглежда като част от непрекъснат процес, който продължава да се развива.

¹ ОВ С 376 от 22.12.2011 г., стр. 97.

2.1.2 Шестата ПДОС подчертава отново значението на понятията „зелен“ растеж и икономика с ефективно използване на ресурсите и с ниски въглеродни емисии – значение, което беше потвърдено и от стратегията „Европа 2020“², представляваща най-подходящата рамка за гарантиране на включването на целите, свързани с околната среда, в общата социално-икономическа програма на ЕС, както и от новата стратегия за спиране на загубата на биологично разнообразие и влошаването на екосистемните услуги в ЕС до 2020 г.³, от подготвителната работа за Конференцията „Рио+20“⁴, от Пътната карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност⁵, от Бялата книга за транспорта⁶, от съобщенията „Енергетика 2020“⁷ и от Плана за енергийна ефективност, 2011 г.⁸

2.2 Общи констатации

2.2.1 Общото заключение на Комисията е, че Шестата ПДОС е била от полза, предоставяйки основната рамка на политиката в областта на околната среда, тъй като по-голямата част от действията, заложи в програмата, вече са приключени или понастоящем са в процес на приключване.

2.2.2 В сравнение с предходните програми Шестата ПДОС се ползва от по-силна легитимност пред заинтересованите страни, тъй като е приета посредством процедура по съвместно взимане на решение – факт, допринесъл за повишаване на общото одобрение на последвалите политически предложения.

2.2.3 Седемте тематични стратегии⁹ на Шестата ПДОС – въздух, пестициди, предотвратяване на получаването на отпадъци и рециклиране, природни ресурси, почва, морска среда и градска околна среда – бяха разработени с цел да се засили интегрирането на политиките и да се увеличат основните знания. Въпреки че в различните области беше постигнат различен напредък, в някои случаи изготвянето на стратегиите спомогна за укрепване на политическата воля за приемане и изпълнение на ефективни цели и графици. Все пак не съществуват убедителни доказателства, че Шестата ПДОС е спомогнала за приемането на конкретни инструменти в областта на околната среда.

2 COM(2010) 2020 окончателен от 3.3.2010 г.

3 COM(2011) 244 окончателен от 3.5.2011 г.

4 COM(2011) 363 окончателен от 20.6.2011 г.

5 COM(2011) 112 окончателен от 8.3. 2011 г.

6 COM(2011) 144 окончателен от 28.3.2011 г.

7 COM (2010) 639 окончателен.

8 COM(2011) 109 окончателен от 8.3.2011 г.

9 COM(2005) 446 окончателен (Замърсяване на въздуха); COM(2006) 372 окончателен (Устойчиво използване на пестициди); COM(2005) 666 окончателен (Предотвратяване на получаването на отпадъци и рециклиране); COM(2005) 670 окончателен (Устойчиво използване на природните ресурси); COM(2006) 231 окончателен (Опазване на почвата); COM(2005) 504 окончателен (Опазване и съхранение на морската среда); COM(2005) 718 окончателен (Градска околна среда).

2.3 *Приоритетни области*

- 2.3.1 **Природа и биологично разнообразие:** Шестата ПДОС доведе до изготвяне на тематични стратегии в областта на опазването на почвите и опазването и съхранението на морската среда, както и до изтъкване на необходимостта от създаване на по-солидна база знания, подобряване на финансирането и укрепване на настоящите дейности. Все пак постигането на по-голям напредък щеше да е възможно, ако на целта за спиране на намаляването на биологичното разнообразие до 2010 г., която така и не беше осъществена, беше обърнато необходимото политическо внимание и бяха предоставени необходимите финансови ресурси както от ЕС, така и от държавите-членки.
- 2.3.2 **Околна среда и здраве:** Шестата ПДОС предостави възможност за извършване на полезен анализ на поетите ангажменти и планираните действия, както и за обръщане на по-голямо внимание на връзките между факторите на околната среда и човешкото здраве. По-специално тя позволи да се подемат инициативи, които иначе може би нямаше да бъдат реализирани – например по отношение на градската околна среда, или пък можеха да отнемат повече време или да бъдат с по-малък обхват без импулса, даден от програмата – например във връзка с пестицидите. От друга страна, съществуват някои пропуски в законодателствата и е необходимо резултатите от научните изследвания и информацията за въздействието на качеството на околната среда върху здравето да бъдат интегрирани в по-мощната стратегическа цел за подобряване на общественото здраве.
- 2.3.3 **Природни ресурси и отпадъци:** Шестата ПДОС укрепи връзката между политиката в областта на отпадъците и политиката в областта на ресурсите, спомогна за подобряване на управлението на отпадъците и за придвижване към политика, основана на устойчиво потребление и производство. Използването на ресурсите вече не се увеличава със същия темп като този на икономическия растеж. Все пак в абсолютно изражение използването на ресурсите все още нараства, което не отговаря на целта за спазване на допустимото натоварване на околната среда в дългосрочен план. Освен това между държавите-членки все още съществуват значителни разлики в производителността на ресурсите и като цяло се увеличава зависимостта от вноса.
- 2.3.4 **Изменение на климата:** Шестата ПДОС спомогна за отбелязване на значителен напредък в областта на изменението на климата. Независимо че не бяха постигнати целите, набелязани по отношение на инициативите на международната общност и, по-конкретно, че количествено измеримите цели имаха по-скоро утопичен характер и бяха по-трудно постижими, Шестата ПДОС предостави възможност за постигане на основни политически цели.

2.3.5 Международни въпроси: с Шестата ПДОС бяха потвърдени европейските ангажименти относно включването на аспектите, свързани с околната среда, във всички външни отношения на ЕС и във външното измерение на стратегията за устойчиво развитие на ЕС. Въпреки инициативите, които ЕС поде с цел да засили многостранното сътрудничество и да покаже своя интерес към сключване на международни конвенции и споразумения, напредъкът към подобряване на управлението на околната среда в световен мащаб беше ограничен. Предизвикателствата, свързани с околната среда, които все повече придобиват световно измерение, изискват по-съгласувани и целенасочени усилия от страна на ЕС, за да може Съюзът да изпълнява по-ефективно своята роля в изготвяне на международната политика и да продължи да се стреми към по-добро управление на околната среда в световен мащаб.

2.4 *Ефикасност на стратегическите подходи и инструментите*

2.4.1 Шестата ПДОС силно стимулира и насърчи принципи и инструменти за подобряване на процеса на изготвяне на политики, по-конкретно - интегрираните оценки на въздействието и по-широкото използване на пазарни инструменти, и подчерта значението, което има солидната научна основа за разработване на политиките. Въпреки положителното развитие в последно време, информацията за околната среда, по-специално официалните данни и статистика, все още е непълна и невинаги е на разположение своевременно.

2.4.2 Променящият се характер на предизвикателствата, свързани с околната среда, изисква по-голяма съгласуваност между: *i)* фазата на формулиране и фазата на прилагане на политиките; *ii)* европейското, националното и регионалното равнище; *iii)* приоритетните области на действие.

2.4.3 Незадоволителното прилагане на законодателството в областта на околната среда пречи на постигането на целите, подкопава доверието в политиката в областта на околната среда и не позволява да се осигури ангажираността на други сектори за постигане на по-добри резултати. Освен това е необходимо да се даде приоритет на политиките с ясна добавена стойност за създаване на екологосъобразна икономика, които могат да осигурят резултати в краткосрочен/средносрочен план.

2.5 *Предизвикателства за бъдещето*

2.5.1 Основните стълбове на политиката и законодателството в областта на околната среда (с изключение на почвите) вече са налице, въпреки че техният потенциал за осигуряване на подобрения все още не се е проявил напълно поради недостатъци в прилагането. Традиционната политика в областта на околната среда все още може да играе основна роля в опазването на околната среда, въпреки че поради променящите се обстоятелства и все по-голямата взаимосвързаност на екологичните предизвикателства възниква нуждата от гъвкавост и приспособимост.

- 2.5.2 Основното предизвикателство пред бъдещата политика в областта на околната среда се състои в извършването, посредством приемане на дългосрочна визия, на преход от възстановяване на щетите към предотвратяване на влошаването на околната среда, както и в по-пълното интегриране на въпросите за околната среда във всички политики, които имат отношение към нея.
- 2.5.3 За да се постигне целта на стратегията „Европа 2020“ за екологична икономика, която използва ресурсите по ефективен начин и е конкурентоспособна и с ниски въглеродни емисии, от съществено значение е в бизнес моделите в други сектори да бъдат включени съображения, свързани с околната среда и ниските въглеродни емисии, както и да се гарантира съгласуваността на процеса от изработване на политиката до нейното прилагане. Освен това е необходимо да се отстранят пречките пред надлежното прилагане на действащото законодателство, по-специално проблемите, свързани с управлението на всички равнища в държавите-членки, с цел опазване на околната среда и ограничаване на отрицателните последици за общественото здраве.
- 2.5.4 Натискът върху околната среда във все по-голяма степен придобива глобален и системен характер. Поради сложната взаимозависимост е необходима по-широка основа от познания и освен това трябва да се проучи задълбочено потенциалът за промяна на поведението на потребителите.

3. Общи бележки

- 3.1 Шестата ПДОС официално представлява поемане на политически ангажимент от страна на Парламента, Съвета и Комисията и предоставя важен показател за оценката на развитието на европейската политика в областта на околната среда. След приемането на Шестата ПДОС ЕС поде множество успешни инициативи, постигна амбициозни резултати и разработи различни многосекторни стратегии и планове. Въпреки това е трудно да се определи до каква степен общата рамка, изградена от програмата, се е отразила на разработването на политиките. Би било целесъобразно този аспект да се обмисли посредством анализ на прилагането на действията от програмата и на взаимодействието и взаимните влияния с Европейската стратегия за устойчиво развитие и Лисабонската стратегия¹⁰.

10

Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future (Стратегически насоки и бъдещо въздействие на политиката на ЕС в областта на околната среда в рамките на Шестата програма за действие за околната среда), Окончателен доклад, IEER, май 2010 г.

- 3.2 Дебатът, в който през последните години взеха участие европейските институции и гражданското общество, по отношение на оценката на извършеното и възможностите, които се очертават за в бъдеще пред европейската политика в областта на околната среда¹¹, се съсредоточи върху два ключови въпроса: определяне на новите приоритети и укрепване на наличните инструменти за гарантиране на ефикасността на предложените мерки.
- 3.3 По-специално въпросът не може да се сведе само до това дали съществува или не възможност за създаване на нова програма. Необходимо е да се съсредоточим най-вече върху нейната форма, цел, съдържание и крайни срокове. Преди всичко трябва да се разгледа въпросът как да се постъпи, за да може следващите действия в областта на околната среда да се превърнат в по-видим, важен и ефективен стратегически инструмент, като се поучим от опита и избегнем опасностите, които подкопаха ефективността на Шестата ПДОС.
- 3.4 Предвид придобития досега опит в друг контекст (например ЕФРР, ЕСФ и ЕЗФРСР), би било целесъобразно да се разгледа възможността да се експериментира и по отношение на програмата в областта на околната среда чрез постепенно засилване на инструментите за предварително, текущо и последващо наблюдение и оценка.

4. Специфични бележки

4.1 Тематични стратегии

- 4.1.1 Въвеждането на тематични стратегии предостави по-стратегически подход, позволяващ да се преодолеят някои недостатъци на Петата програма за действие като, по-специално, липсата на правомощия на програмата в определени области. Въпреки това процесът на изготвяне на тематични стратегии на практика забави процеса на вземане на решения като цяло и приемането на съответните мерки.
- 4.1.2 Много от законодателните инструменти, съпътстващи тематичните стратегии, все още са в начална фаза на прилагане. Закъсненията при приемането им, липсата на набелязани конкретни цели, делегирането на държавите-членки на отговорността не само за изпълнението, но и за предоставянето на допълнителни уточнения по отношение на много от предвидените мерки и недостатъчно ефикасният механизъм за контрол и наблюдение в някои случаи сериозно компрометираха възможността за постигане на целите на програмата преди крайния срок.

¹¹

Всички материали относно проявите и подготвителните проучвания са достъпни на www.eapdebate.org.

4.2 *Последователност и интеграция*

4.2.1 Очевидно е, че в настоящия момент предизвикателствата, свързани с околната среда, не могат да се посрещнат единствено чрез специфични политики в сферата на околната среда, а трябва да участва цялата икономика и цялото общество. По тази причина е необходима по-голяма последователност както в пряко свързаните теми (като изменение на климата, енергия, опазване на здравето), така и в различните секторни политики (прехрана, транспорт, строителство, иновации). В частност, както беше подчертано от ЕИСК¹², в настоящия процес на реформа на ОСП този принцип намери конкретен израз чрез въвеждането на схемата за „екологизиране“ на единното плащане.

4.2.2 Освен това е изключително важно да се подкрепя и развива интеграцията на политиката за околната среда в контекста на „метастратегииите“ („Европа 2020“), както и в рамките на финансовите инструменти. По-специално, във връзка с Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа¹³, по време на проведен неотдавна в Брюксел семинар¹⁴ беше признато решаващото значение на програмата за подпомагане на прехода към „екологична икономика“ и взаимното допълване на двете инициативи, особено по отношение на прилагането на мерките, на природните ресурси и на управлението на екосистемите.

4.3 *Приоритетни цели*

4.3.1 Приоритетните цели трябва да се определят според конкретните проблеми, свързани с околната среда, като недостига на природни ресурси, замърсяването на въздуха, биологичното разнообразие и градската околна среда.

4.3.2 По-специално следва да се търсят и насърчават нови модели на поведение при потреблението, търговията и производството. Технологичните промени трябва да вървят ръка за ръка с промяната на навиците.

12 [ОВ С 132, 3.5.2011, стр. 63-70.](#)

13 СОМ (2011) 571 окончателен.

14 Семинар на експерти: „*The future of European Environmental Policy: what role for the Resource Efficiency Roadmap and what role for the Environment Action Programme?*“ (Бъдещето на европейската политика в областта на околната среда: роля на Пътната карта за ефективно използване на ресурсите и на Програмата за действие за околната среда), Брюксел, 13.9.2011 г.

4.4 *По-добри инструменти*

- 4.4.1 По-добри инструменти за европейската политика в областта на околната среда означава преди всичко по-добро регулиране чрез приемане на законодателни мерки и избор на еднозначни и задължителни правила, включително по отношение на икономическите аспекти. От друга страна, както ЕИСК вече посочи в свое становище от 2001 г., гарантирането на ефикасно прилагане на съществуващото законодателство е фактор от основно значение за предотвратяване на нарушаването на правилата на пазара и запазване на конкурентоспособността на европейските предприятия¹⁵. По-конкретно във връзка с Програмата за подпомагане на спазването на екологичните стандарти за МСП (*Environmental Compliance Assistance Programme – ECAP*) ЕИСК подчерта колко е важно оценката на въздействието върху околната среда да бъде интегрирана в системите за хоризонтално управление на предприятието¹⁶.
- 4.4.2 На второ място е необходимо посредством независими, открити и навременни оценки на въздействието да се усъвършенстват инструментите за оценка както на състоянието на околната среда, така и на прилагането на политиките и тяхната ефективност¹⁷.
- 4.4.3 На последно място, от основно значение е да се усъвършенства фазата на прилагане посредством изготвяне на международни механизми за подкрепа, контрол и санкции. С други думи, това означава да се формулира, транспонира в законодателството, да се прилага, контролира и санкционира¹⁸.

15 [ОВ С 221, 7.8.2001 г., стр.80-85.](#)

16 ОВ С 211, 19.8.2008 г., стр. 37.

17 *The issue of Evaluation in the Framework of European Environmental Policy* (Въпросът за оценката в рамките на европейската политика в областта на околната среда), Brussels Environment, 11.6.2010 г.

18 *„Better instruments for European Environmental Policy“* (По-добри инструменти за европейската политика в областта на околната среда), семинар, организиран от испанското Министерство на околната среда в сътрудничество с Bruxelles Environment, Мадрид, 20.5.2010 г.

4.5 *Ролята на главните действащи лица*

- 4.5.1 Местните и регионалните власти би трябвало да участват още в етапа на изготвянето на политиките. В неотдавнашно свое становище Комитетът на регионите¹⁹ изтъкна необходимостта от проактивно участие на местните и регионалните власти и предложи да се разработят новаторски методи за многостепенно управление, включително и мобилизиране на съществуващите платформи и мрежи.

Брюксел, 18 януари 2012 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Staffan Nilsson

¹⁹ Становище на Комитета на регионите от 5-6 октомври 2010 г.