

Брюксел, 3.2.2017 г.
SWD(2017) 35 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

**Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда
Доклад за БЪЛГАРИЯ**

придружаващ

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

**Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда:
общи предизвикателства и начини за обединяване на усилията с цел постигане на
по-добри резултати**

{COM(2017) 63 final}
{SWD(2017) 33 - 34 final}
{SWD(2017) 36 - 60 final}

Настоящият доклад е изготвен от служителите на генерална дирекция „Околна среда“ на Европейската комисия. Коментари могат да бъдат изпращани на следния електронен адрес: ENV-EIR@ec.europa.eu

Допълнителна информация за Европейския съюз в интернет: <http://europa.eu>.

Фотографии: стр. 11 – ©swetta/iStock; стр.13 – ©LIFE08 NAT/BG/000278/www.greenbalkans.org; стр. 16 – ©windujedi/iStock; стр. 21 – ©Todor Tsvetkov/iStock; стр. 28 – ©Aivita/iStock

За всяко възпроизвеждане или използване на тези фотографии трябва да се получи разрешение непосредствено от носителя на авторските права.

© Европейски съюз, 2017 г.

Възпроизвеждането е разрешено, при условие че се посочи източникът.

Съдържание

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ	4
ЧАСТ I: ТЕМАТИЧНИ ОБЛАСТИ	5
1. ПРЕВРЪЩАНЕ НА ЕС В ЕФЕКТИВНА ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ИЗПОЛЗВАНЕТО НА РЕСУРСИТЕ, ЗЕЛЕНА И КОНКУРЕНТОСПОСОБНА НИСКОВЪГЛЕРОДНА КРЪГОВА ИКОНОМИКА	5
Изграждане на кръгова икономика и подобряване на ресурсната ефективност	5
Управление на отпадъците	7
2. ОПАЗВАНЕ, СЪХРАНЕНИЕ И УВЕЛИЧАВАНЕ НА ПРИРОДНИЯ КАПИТАЛ	10
Природа и биологично разнообразие	10
Екологосъобразна инфраструктура	13
Защита на почвите	14
Опазване на морската среда	15
3. ГАРАНТИРАНЕ НА ЗДРАВЕТО И КАЧЕСТВОТО НА ЖИВОТА НА ГРАЖДАНИТЕ	17
Качество на атмосферния въздух	17
Шум	18
Качество и управление на водите	18
Повишаване на устойчивостта на градовете	21
Международни споразумения	22
ЧАСТ II: НОРМАТИВНА РАМКА И ИНСТРУМЕНТИ, БЛАГОПРИЯТСТВАЩИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЛИТИКИТЕ	23
4. ПАЗАРНИ ИНСТРУМЕНТИ И ИНВЕСТИЦИИ	23
Екологично данъчно облагане и вредни за околната среда субсидии	23
Екологосъобразни обществени поръчки	23
Инвестиции: подпомагане по линия на фондовете на ЕС	24
5. ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ И ЗНАНИЯ	28
Ефективно изпълнение на задълженията на органите на централното, регионалното и местното управление	28
Осигуряване на спазването на правните задължения	30
Участие на обществеността и достъп до правосъдие	32
Достъп до информация, знания и факти	33

Кратко изложение

Информация относно прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда

През май 2016 г. Комисията започна преглед на изпълнението на политиките в областта на околната среда — двугодишен цикъл на анализ, диалог и сътрудничество с цел подобряване на изпълнението на съществуващите политики и законодателство на ЕС в областта на околната среда¹. Като първа стъпка Комисията изготви 28 доклада, в които се описват основните предизвикателства и възможности при изпълнението на политиките в областта на околната среда във всяка държава членка. Тези доклади са предназначени да стимулират конструктивна дискусия относно общите екологични предизвикателства пред ЕС и най-ефективните начини за отстраняване на основните пропуски в изпълнението на политиките. Те се основават на подробни прегледи на изпълнението в определени сектори, събрани или изготвени от Комисията съгласно законодателството в областта на околната среда, доклада от 2015 г. за състоянието на околната среда и други доклади на Европейската агенция за околна среда. Тези доклади няма да заменят специфичните инструменти, гарантиращи спазването на законовите задължения на равнище ЕС.

Докладите ще следват най-общо очертанията на Седмата програма за действие за околната среда², като се позовават на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г. и целите за устойчиво развитие (ЦУР)³ до степента, до която те отразяват съществуващите задължения и политическите цели на законодателството на ЕС в областта на околната среда⁴.

При подбора на основните предизвикателства са взети под внимание редица фактори, сред които са значението или сериозността на проблема с изпълнението на политиките в областта на околната среда предвид въздействието върху качеството на живот на гражданите, отстоянието от целта и финансовите последици.

¹ Съобщение, озаглавено „Реализиране на ползите от политиките на ЕС в областта на околната среда посредством редовен преглед на изпълнението на политиките за околната среда“ (COM/2016/ 316 final).

² Решение № 1386/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 година „[Да живеем добре в пределите на нашата планета](#)“.

³ Организация на обединените нации, 2015 г., [Цели за устойчиво развитие](#).

⁴ Настоящият доклад относно прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда не обхваща изменението на климата, химикалите и енергетиката.

Докладите придружават съобщението, озаглавено „Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда: общи предизвикателства и начини за обединяване на усилията с цел постигане на по-добри резултати“, в което се посочват общите предизвикателства пред държавите членки, формулират се предварителни заключения относно възможните причини за пропуските в изпълнението и се предлагат съвместни действия за постигане на по-добри резултати. В приложението към посоченото съобщение са групирани действията, предложени в докладите за отделните държави, с цел да се подобри изпълнението на политиките на национално равнище.

Общ контекст

От присъединяването си през 2007 г. насам България е постигнала значителни подобрения в своите екологични показатели. Въпреки че българското законодателство отразява точно екологичните изисквания, договорени на равнище ЕС, все още съществуват предизвикателства във връзка с неговото прилагане на национално равнище.

Качеството на атмосферния въздух продължава да буди сериозна загриженост.

Строителството на територии от мрежата „Натура 2000“, липсата на интегриране на политиката за опазване на природата и биологичното разнообразие в други секторни политики, слабата администрация, липсата на подходящи планове за управление и природозащитни цели са някои от основните заплахи за природата и биологичното разнообразие в България.

Значителни пропуски са установени в плановете за управление на речните басейни, които личат и от много ниското ниво на свързаност и пречистване на градските отпадъчни води. Питейната вода в България обаче достига високо равнище на съответствие и над 90 % от нейните води за къпане са с добро и отлично качество.

Основни предизвикателства

Трите основни предизвикателства по отношение на изпълнението на политиката и законодателството на ЕС в областта на околната среда в България са:

- ❖ Осигуряване на по-добра защита на здравето на хората чрез прилагане на ефективни и ефикасни решения за намаляване на замърсяването на въздуха.
- ❖ Осигуряване и реализиране на инвестициите, необходими за правилното събиране и пречистване на градските отпадъчни води.
- ❖ Осигуряване на надеждно прилагане на

законодателството за опазване на природата.

Основни възможности

България може да постигне по-добри показатели в областите, в които вече разполага с подходяща база от знания и добри практики. Това се отнася по-специално до следните случаи:

- ❖ Изпълнение на Националния план за управление на отпадъците и на Програмата за предотвратяване образуването на отпадъци, включително на мерките за закриване и рекултивация на всички депа, които не отговарят на изискванията, и прилагане на принципа „пощащ повече, ако изхвърляш повече“.
- ❖ Интегриране на политиката за опазване на природата и биологичното разнообразие в други секторни политики и набиляване на

природозащитни цели и мерки за правилното опазване и управление на защитените зони по „Натура 2000“.

Високи постижения

В случаите, когато България показва отлични резултати в изпълнението на политиките в областта на околната среда, иновативните подходи могат да бъдат споделяни по-широко с други държави. Във връзка с това могат да се посочат следните положителни примери:

- ❖ В България е приет добре структуриран и последователен план за управление на отпадъците, използван като модел в други държави членки.
- ❖ Постигнато е почти 100 % съответствие по отношение на качеството на питейната вода.

Част I: Тематични области

1. Превръщане на ЕС в ефективна от гледна точка на използването на ресурсите, зелена и конкурентоспособна нисковъглеродна кръгова икономика

Изграждане на кръгова икономика и подобряване на ресурсната ефективност

В пакета от мерки за кръговата икономика от 2015 г. се подчертава необходимостта от преминаване към водена от жизнения цикъл „кръгова“ икономика, характеризираща се с каскадно използване на ресурсите и близко до нулата количество на остатъчните отпадъци. Осъществяването на тази цел може да се улесни чрез разработването и достъпа до новаторски финансови инструменти и финансиране за екологичните иновации.

С ЦУР 8 държавите се приканват да насърчават траен, приобщаващ и устойчив икономически растеж, пълноценна и продуктивна заетост и достоен труд за всички. С ЦУР 9 е очертана необходимостта от изграждане на устойчива инфраструктура, насърчаване на приобщаваща и устойчива индустриализация и стимулиране на иновациите. С ЦУР 12 държавите се насърчават да постигнат устойчиво управление и ефективно използване на природните ресурси до 2030 г.

Мерки за преминаване към кръгова икономика

Трансформирането на нашите икономики от линейни към кръгови предлага възможност за преосмислянето им и за повишаване на тяхната устойчивост и конкурентоспособност. Това ще стимулира инвестициите и ще доведе до краткосрочни и

дългосрочни ползи за икономиката, околната среда и гражданите⁵.

Фактор за стимулиране на инвестициите е наличието на икономика, която е по-близка до кръговата и функционира при подобрена ресурсна ефективност (степената на ефективност на икономиката при използване на материалните ресурси за създаване на богатство).

С 0,28 EUR/kg през 2015 г. (при средна стойност за ЕС 2 EUR/kg)⁶ България, заедно с Естония и Румъния, е отбелязала най-незадоволителни резултати в ЕС по отношение на производителността на ресурсите (степената на ефективност на икономиката при използване на материалните ресурси за създаване на богатство)⁷. Както е показано на фигура 1, България не е постигнала съществен напредък спрямо резултатите от 2003 г.

Към момента в България няма всеобхватна програма относно политиката в областта на кръговата икономика. Въпреки растящото търсене на екологосъобразни продукти и услуги заинтересованите страни засега не са склонни да

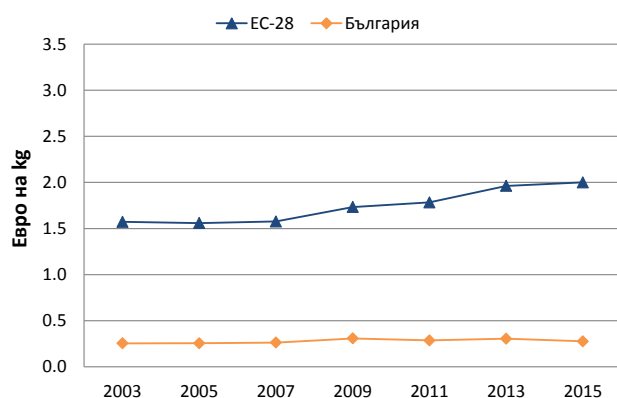
⁵ Европейска комисия, 2015 г. [Предложение за пакет от мерки за кръговата икономика](#).

⁶ Евростат, [Производителност на ресурсите](#), данни от октомври 2016 г.

⁷ Производителността на ресурсите се определя като отношението между брутният вътрешен продукт (БВП) и вътрешното потребление на материали (ВПМ).

инвестира в тези сфери. За да бъдат постигнати целите за насърчаване на енергийната ефективност, енергията от възобновяеми източници, управлението на отпадъците и екологосъобразния транспорт, заинтересованите страни на местно равнище се възползват от възможностите за финансиране, предоставени по линия на оперативните програми с европейски средства.

Фигура 1: Производителност на ресурсите през периода 2003—2015 г.⁸



Предприемането на изолирани мерки (като например финансирането на проекти, насочени към ресурсите и околната среда) не може обаче да компенсира силно фрагментиран характер на тези действия и липсата на интегриран и цялостен подход към създаването на политическа рамка за кръгова икономика.

МСП и ресурсна ефективност

През октомври 2015 г. беше постигнато споразумение за финансиране между Европейския инвестиционен фонд и българското правителство, чиято цел е да се приложи инициативата за малките и средните предприятия (МСП) в страната. Този новаторски инструмент ще привлече над 600 милиона евро за предоставяне на заеми за МСП в България.

По отношение на заетостта и добавената стойност МСП са по-важни за нефинансовия сектор на икономиката на България, отколкото средно за ЕС. МСП осигуряват 76 % от общата заетост — 9 процентни пункта повече от средното за ЕС. Техният принос от 62 % в общата добавена стойност надвишава средното за ЕС равнище с 4 процентни пункта.

Резултатите, постигнати от българските МСП от 2008 г. насам, са нееднозначни. Приблизителните изчисления сочат, че през 2014 г. те са се върнали към равнищата на добавената стойност отпреди кризата, но не са възстановени закритите по време на кризата работни места: заетостта в МСП през 2014 г. остава

със 7 % под равнището от 2008 г. Прогнозите сочат по-нататъшно увеличение от 5 % на добавената стойност и умерено увеличение от 1 % на заетостта до 2016 г.

Според експресно проучване на Евробарометър № 426 действията във връзка с ресурсната ефективност са позволили намаляване на производствените разходи в 48 % от българските МСП.

В експресно проучване на Евробарометър № 426, озаглавено „МСП, ресурсна ефективност и екологични пазари“⁹, понятието „екологично работно място“ е определено като работа, която пряко се занимава с информация, технологии или материали, насочени към съхраняването или възстановяването на качеството на околната среда. Във връзка с това се изискват специализирани умения, знания, обучение или опит (например проверка на съответствието със законодателството в областта на околната среда, мониторинг на ресурсната ефективност в рамките на предприятието, реклама и продажба на екологични продукти и услуги). Проучването на Евробарометър показва, че 36 % от МСП в България имат един или повече щатни служители, работещи на екологично работно място поне през част от времето. Средният за страната брой на щатните служители на екологични работни места е 3,5 на МСП.

Екологични иновации

Въпреки усилията за подобряване на законодателната рамка и насърчаване на иновациите и екологичните иновации, положени от българското правителство през последните години, страната все още изостава в тези области. Според последното проучване на Съюза за иновации (2015 г.) и резултатите от Екоинновационния индекс (Есо-ІS) за 2015 г. България продължава да се класира на последно място в ЕС и все още е „скромна иноватор“ въпреки амбицията си да влезе в групата на „умерените иноватори“, заложен в нейната стратегическа визия до 2020 г. (вж. фигура 2).

Някои от основните пречки пред екологичните иновации и кръговата икономика в България са от икономически и финансов характер. Най-важните сред тях са високите цени на електроенергията и ограничените средства за модернизиране на машинния парк на българските предприятия.

Сред факторите за напредък са търсенето на нови екологични продукти и технологии, дължащо се на подобреното качество на живот и ориентирането към по-здравословен начин на живот. Създаването на нови работни места в областта на екологосъобразната

⁸ Евростат, [Производителност на ресурсите](#), данни от октомври 2016 г.

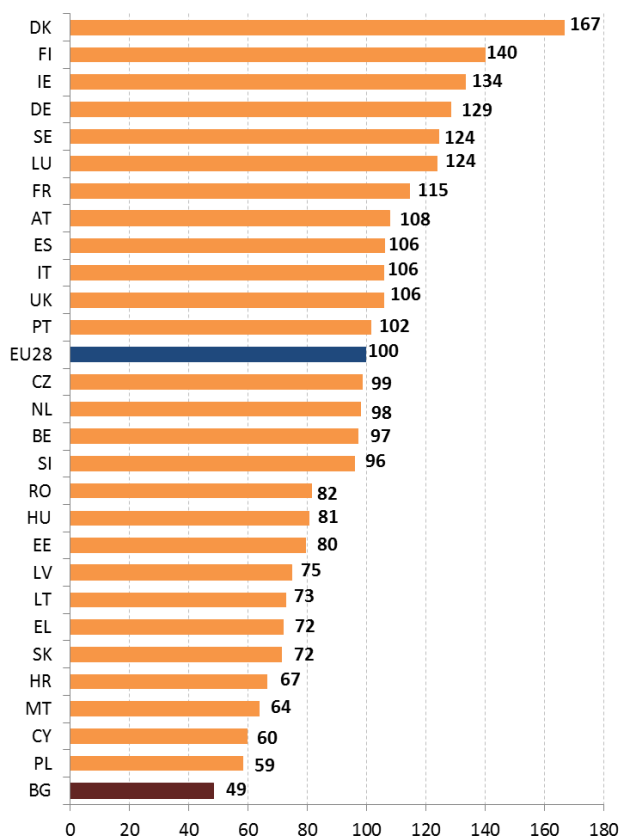
⁹ Европейска комисия, 2015 г. [Експресно проучване на Евробарометър № 426](#) — „МСП, ресурсна ефективност и екологични пазари“.

и синята икономика, интернационализацията и глобализацията на икономиката, които налагат изисквания за подобряване на конкурентоспособността на МСП посредством въвеждането на иновативни технологии и технологии за екологични иновации, енергийна и ресурсна ефективност, също тласкат напред екологичните иновации в България.

Към месец май 2016 г. в България е имало пет организации, регистрирани в схемата на Общността за управление по околна среда и одит (EMAS) — те представляват 0,1 % от всички регистрирани организации, с което България се нарежда на едно от последните места в ЕС. Въпреки това следва да се отбележи, че в разстояние само на пет месеца броят на регистрираните организации в България се е увеличил на девет.

По отношение на лицензите за екомаркировка България е на едно от последните места в ЕС. До момента за страната са издадени по-малко от 10 такива лиценза.

Фигура 2: Екоинновационен индекс¹⁰



Предложено действие

¹⁰ [Обсерватория за екологични иновации](#): Екоинновационен индекс за 2015 г.

- Да се разработят стратегическа дългосрочна визия и интегриран подход, чрез който концепциите за устойчиво развитие и екологични иновации да бъдат отразени във всички национални политики.

Управление на отпадъците

За превръщането на отпадъците в ресурс се изисква следното:

- изпълнение в пълна степен на съответното законодателство на Съюза, което включва йерархия на отпадъците; осигуряване на разделно събиране; определяне на цели за предотвратяване на депонирането и др.;
- намаляване на генерирането на отпадъци както на глава от населението, така и в абсолютни стойности;
- ограничаване на оползотворяването на енергия само до материалите, които не подлежат на рециклиране, и постепенно прекратяване на депонирането на отпадъци, които подлежат на рециклиране или оползотворяване.

С ЦУР 12 държавите се приканват да намалят значително генерирането на отпадъци до 2030 г. чрез предотвратяване на генерирането, намаляване, рециклиране и повторно използване.

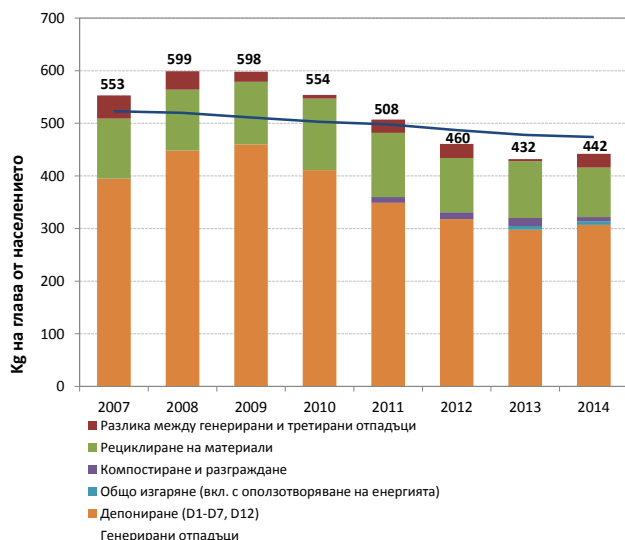
Подходът на ЕС към управлението на отпадъците се основава на тяхната йерархична последователност, определяща приоритетния ред при формирането на политиката във връзка с отпадъците и управлението им на оперативното равнище: предотвратяване, (подготовка за) повторно използване, рециклиране, оползотворяване и — като най-малко предпочитан вариант — депониране (което включва депонирането и изгарянето без оползотворяване на енергията).

Напредъкът към постигането на целите за рециклиране и приемането на подходящи ПУО/ППО¹¹ следва да са основните елементи при измерването на резултатите, постигнати от държавите членки. В настоящия раздел се акцентира върху управлението на битовите отпадъци, за които в законодателството на ЕС са определени задължителни цели за рециклиране.

Фигура 3: Битови отпадъци в България според вида на третирането през периода 2007—2014 г.¹²

¹¹ Планове за управление на отпадъците/програми за предотвратяване на отпадъците.

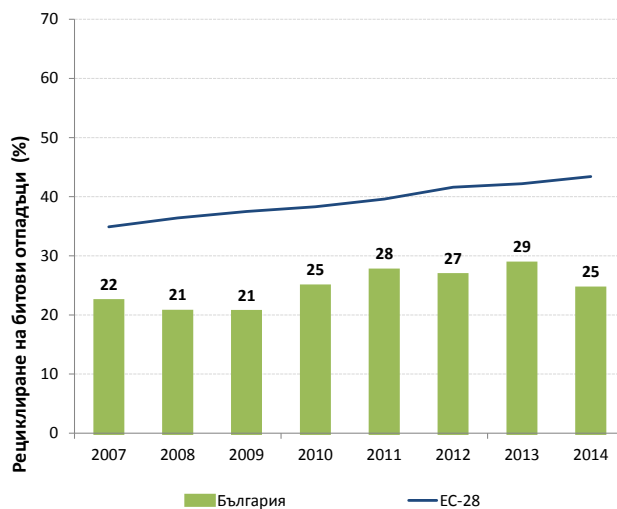
¹² Евростат, [Битови отпадъци и третиране според метода на третиране](#), данни от октомври 2016 г.



Както е показано на фигура 3, през 2014 г. генерирането на битови отпадъци¹³ в България е отбелязало известно повишение, прекъсвайки тенденцията на спад от 2008 г. нататък, но остава под средното за ЕС (442 kg/г./глава от населението в сравнение с приблизително 475 kg/г./глава от населението). На фигура 3 са илюстрирани и различните видове третиране на битовите отпадъци в България (в kg/глава от населението). Тя показва, че — противно на желаната тенденция — е налице увеличено депониране и намалено рециклиране.

Както става ясно от фигура 4, равнището на рециклиране на битови отпадъци (включително компостиране) се запазва относително ниско (25 % в сравнение със средното равнище за ЕС от 44 %), като ще са необходими значителни усилия за постигане на целта на ЕС за рециклиране до 2020 г.¹⁴ През 2014 г. равнището на рециклиране е отбелязало спад от 3 % в сравнение с 2013 г. Компостирането остава на много ниско равнище от 2 %.

Фигура 4: Равнище на рециклиране на битовите отпадъци през периода 2007—2014 г.¹⁵



България все още е с едно от най-високите за ЕС равнища на депониране на битовите отпадъци (74 % през 2014 г. в сравнение със средното равнище за ЕС от 28 %). С цел да се подпомогне преодоляването на пропуските в изпълнението от страна на България Комисията е изготвила пътна карта за привеждане в съответствие¹⁶.

Резултатите на България по отношение на изпълнението на задълженията следва да бъдат подобрени чрез приоритетно разглеждане на въпросите, свързани със закриването и рекултивацията на депата за битови отпадъци, които не отговарят на изискванията — макар част от тях да са вече закрити, броят на тези, които все още функционират, остава висок. Важно е стриктно да се спазва графикът за постепенно закриване и рекултивация на всички депа, които не отговарят на изискванията, и да се полагат постоянни усилия за борба с незаконното депониране.

Цялостното изпълнение на съществуващото законодателство относно отпадъците би могло да създаде повече от 14 000 работни места в България и да увеличи годишния оборот на сектора на отпадъците с над 1,5 милиарда евро. Приближаването към целите, залегнали в законодателството и политиките в областта на отпадъците, може да създаде още 16 500 работни места и да увеличи годишния оборот на сектора с над 1,7 милиарда евро¹⁷.

¹³ Битовите отпадъци се определят като отпадъци от домакинството или отпадъци, сравними по своето естество с отпадъци от домакинството, които се генерират от секторите на администрацията, услугите, предприятията и промишлените дейности, и се състоят от отпадъци, събирани от общинските органи или за тяхна сметка, или пряко от частния сектор (предприятия или частни институции с нестопанска цел) не за сметка на общините.

¹⁴ Избраният от държавите членки метод може да е различен от метода, използван от Евростат (и посочен в настоящия доклад) за изчисляване на националните равнища на рециклиране и проследяване на спазването до 2020 г. на целта за рециклиране от 50 % на битовите отпадъци.

¹⁵ Евростат, [Равнище на рециклиране на битовите отпадъци](#), данни от октомври 2016 г.

¹⁶ Европейска комисия, [Окончателна пътна карта за България](#).

¹⁷ Служба за биологично разузнаване, 2011 г., [Implementing EU Waste legislation for Green Growth \(Прилагане на законодателството на Европейския съюз в областта на отпадъците за екологосъобразен растеж\)](#) — проучване за Европейската комисия. Разбивката за създаването на работни места по държави е изготвена от консултантско дружество по поръчка на Комисията, но не е включена в публикувания документ.

През 2013 г. в България беше въведено законово изискване таксите за събиране на отпадъци да се изчисляват въз основа на генерираните отпадъци (т.е. принципът „плащаш повече, ако изхвърляш повече“), което да замени метода за изчисляване на таксата в зависимост от стойността на недвижимия имот. Това изискване трябваше да влезе в сила на 1 януари 2015 г., но прилагането му беше отложено два пъти, като последната целева дата е 1 януари 2017 г. Все още няма ясна информация относно начина на изчисляване на количеството на отпадъците.

България е приела Национален план за управление на отпадъците и Програма за предотвратяване образуването на отпадъци. Планът е добре структуриран и съгласуван, като в него са предвидени конкретни мерки на политиките за достигане на целите за рециклиране до 2020 г., отговорности за тяхното изпълнение и необходимият бюджет. През 2016 г. са били публикувани няколко покани за представяне на предложения за събиране и третиране на екологични и други биоразградими отпадъци, средствата за които бяха отпуснати по линия на политиката на сближаване.

Предложено действие

- Да се постави акцент върху изпълнението на задължението за разделно събиране, за да се увеличи равнището на рециклиране и да се даде приоритет на разделното събиране на биологични отпадъци с цел да се увеличи равнището на компостиране.
- Да се привлекат инвестиции (включително по линия на европейски фондове) за осъществяване на първите етапи от йерархията на отпадъците, да се избегне излишното изграждане на инфраструктура за третиране на остатъчни отпадъци и да се предприемат приоритетни действия по отношение на депата, които не отговарят на изискванията.
- Да се прилага приетият през 2013 г. принцип „плащаш повече, ако изхвърляш повече“, който е част от плана за управление на отпадъците, да се гарантира, че той стимулира разделното събиране и рециклиране на отпадъците и да се полагат

постоянни усилия за борба с незаконното депониране.

- Да се осигурят рентабилност, широк обхват, ефективен контрол и прозрачност на схемите за разширена отговорност на производителя.

2. Опазване, съхранение и увеличаване на природния капитал

Природа и биологично разнообразие

Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие има за цел да се преустанови загубата на биологично разнообразие в ЕС до 2020 г., да се възстановят екосистемите и техните услуги (доколкото това е възможно) и да се увеличат усилията за прекратяване на загубата на биологично разнообразие в световен мащаб. Директивите на ЕС за птиците и за местообитанията са насочени към постигане на благоприятен природозащитен статус на защитените видове и местообитанията.

С ЦУР 14 от държавите се изисква да опазват и използват по устойчив начин океаните, моретата и морските ресурси, а с ЦУР 15 — да защитават, възстановяват и насърчават устойчивото използване на сухоземните екосистеми, да управляват по устойчив начин горите, да се борят с опустиняването, да спрат и постигнат обрат в процеса на деградация на почвите и да преустановят загубата на биологично разнообразие.

Директивата за местообитанията от 1992 г. и Директивата за птиците от 1979 г. са крайъгълният камък на европейското законодателство, насочено към опазването на дивата флора и фауна в ЕС. „Натура 2000“ — най-голямата координирана мрежа от защитени територии в света, е основният инструмент за изпълнение на целите на посочените директиви за дългосрочната защита, опазване и оцеляване на най-ценните и застрашени видове и местообитания в Европа и свързаните с тях екосистеми.

Адекватното определяне на защитените територии като специални конзервационни зони (СКЗ) съгласно Директивата за местообитанията и като специални защитени зони (СЗЗ) съгласно Директивата за птиците е основен фактор при изпълнението на целите, заложили в тези директиви. Резултатите от докладите по член 17 от Директивата за местообитанията и член 12 от Директивата за птиците и напредъкът към определянето на подходящи СЗЗ и СКЗ като територии от значение за Общността (ТЗО)¹⁸ по суша и море следва да бъдат един от основните показатели за измерване на резултатите, постигнати от държавите членки.

Въпреки че България е сравнително малка страна

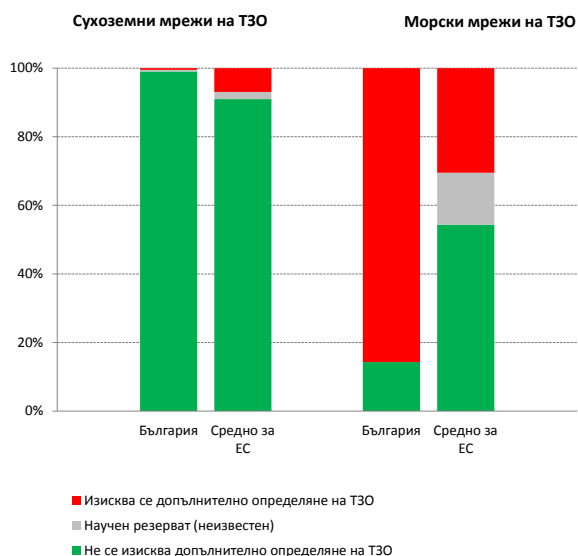
(111 001,9 km²), поради своите изключително разнообразни климатични, геоложки, топографски и хидроложки условия тя е много богата на биологично разнообразие — на нейната територия се срещат 26 % от всички описани в Европа видове, които представляват над 2 % от видовете в света¹⁹. Съответно тя се нарежда сред държавите с най-голямо биологично разнообразие в Европа. 34 % от територията на България е заета от гори, разположени предимно по планински склонове и необработваеми земи.

Основните рискове за биологичното разнообразие в България са свързани със загубата на сухоземни и водни местообитания — най-вече в резултат на бурното развитие на градовете и инфраструктурата през последните 15 години (включително в защитени зони по „Натура 2000“), с повишените равнища на замърсяване на въздуха, водата и почвата, както и пряката и прекомерна експлоатация на видовете от икономическо значение. Слабостите в тази област включват лошо прилагане на природозащитното законодателство и другите разпоредби за опазване на околната среда, недостатъчното интегриране на политиката в областта на природата и биологичното разнообразие в други секторни политики, неефективното управление и администриране на защитените територии, слабата администрация, липсата на подходящи планове за управление, природозащитни цели и мерки, недостатъчното финансиране или неефективното усвояване на наличните средства (т.е. финансирането невинаги се насочва към приоритетните области) и липсата на правоприлагане.

¹⁸ Териториите от значение за Общността (ТЗО) се определят съгласно Директивата за местообитанията, докато специалните защитени зони (СЗЗ) се определят съгласно Директивата за птиците; общата площ на защитените територии не отговаря на сбора на ТЗО и СЗЗ, тъй като някои от тях се припокриват. Специалните конзервационни зони (СКЗ) са ТЗО, определени от държавите членки.

¹⁹ Червен списък на застрашените видове на Международния съюз за опазване на природата и природните ресурси (IUCN), [Bulgaria's biodiversity at risk \(Биологичното разнообразие на България е изложено на риск\)](#).

Фигура 5: Оценка на достатъчността на мрежите на ТЗО в България въз основа на ситуацията до декември 2013 г. (%)²²



България е определила 234 защитени зони по „Натура 2000“ в съответствие с Директивата за местообитанията (ТЗО). Морските територии обхващат изцяло три от тези защитени зони и са част от други 14. Определени са и 119 защитени зони по „Натура 2000“ в съответствие с Директивата за птиците (С33). ТЗО и С33 обхващат 41 053,2 km² от територията на България, от които 38 231,84 km² са разположени на сушата, а 2 821,35 km² принадлежат към нейната морска територия.

В България мрежата „Натура 2000“ включва 90 типа местообитания и 121 вида, различни от птици — в това число 28 приоритетни местообитания и 8 приоритетни вида, както и 120 птици и 70 прелетни птици.

Сухоzemната част от „Натура 2000“ е почти завършена само с едно изключение — в планината Рила. Последната оценка на частта от „Натура 2000“, обхващаща ТЗО, показва обаче наличието на съществени недостатъци по отношение на морските компоненти на мрежата²⁰ (вж. фигура 5²¹).

България все още не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията за определяне на ТЗО като СКЗ и, съответно, за определяне на природозащитните цели и въвеждане на природозащитни мерки във връзка с тях. Към юни 2016 г. са били публикувани заповедите за определяне на много малка част от ТЗО.

В рамките на оперативна програма „Околна среда“ неотдавна беше реализиран мащабен проект за картографиране на стойност 12,5 милиона евро. Той обхваща всички защитени зони по „Натура 2000“, с което се гарантира пълнота на данните, и включената в него информация е публично достъпна²³.

Докато продължава събирането на данни и мониторингът на напредъка към изпълнение на целите, заложи в директивите, от съществено значение е незабавното насочване на сериозни усилия за формулиране на природозащитни цели и изпълнение на конкретни програми и планове, както и за установяване на ефективна управленска структура за „Натура 2000“ и укрепване на капацитета на администрацията и другите органи, които се занимават с тази мрежа.

Що се отнася до управлението на зоните, България е създала управленски органи само за защитените зони по „Натура 2000“, които се припокриват с трите национални парка и шестте природни парка. За тези девет обекта са въведени планове за управление, но не всички от тях са актуални. Такива планове са въведени и за много ограничен брой други защитени зони по „Натура 2000“.

²⁰ За всяка държава членка Комисията преценява дали видовете и типовете местообитания в приложения I и II към Директивата за местообитанията са достатъчно добре представени от определените към днешна дата зони. Това се изразява като процент от видовете и местообитанията, за които трябва да бъдат определени допълнителни зони, за да се допълни мрежата в съответната държава. [Текущите данни](#), които бяха подложени на оценка през периода 2014—2015 г., отразяват положението до декември 2013 г.

²¹ Процентите на фигура 5 се отнасят до процентите от общия брой на оценките (една оценка обхваща един вид или едно местообитание в даден биогеографски регион на територията на държавата членка); ако даден тип местообитание или вид се срещат в повече от един биогеографски регион на територията на дадена държава членка, ще бъдат изготвени толкова индивидуални оценки, колкото са биогеографските региони, в които се среща съответният вид или местообитание в съответната държава.

²² Вътрешна оценка на Европейската комисия.

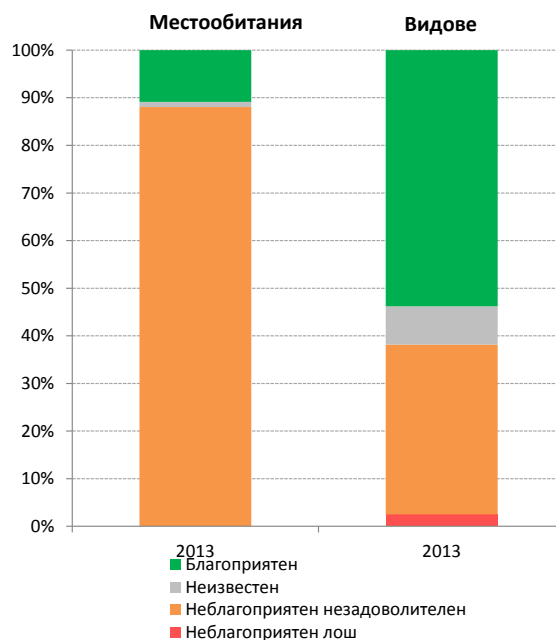
²³ <http://natura2000.moew.government.bg/>

Интегрирането на политиката в областта на природата и биологичното разнообразие в други секторни политики не само ще подобри управлението на зоните от „Натура 2000“ и опазването на видовете, но може да осигури допълнителни източници на финансиране²⁴.

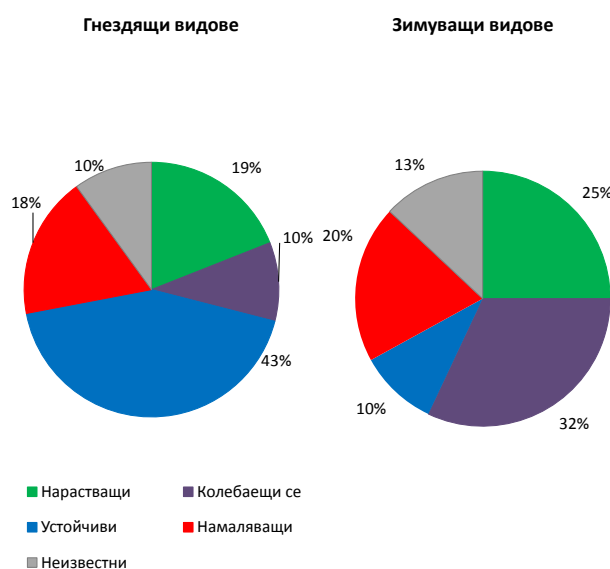
Според доклада относно природозащитния статус на местообитанията и видовете, обхванати от Директивата за местообитанията²⁶, биогеографската оценка на местообитанията през 2013 г. показва, че 10,9 % са с благоприятен статус (16 % за ЕС-27), 88 % са с неблагоприятен незадоволителен²⁷ (47 % за ЕС-27), като няма такива с неблагоприятен лош статус (30 % за ЕС-27). По отношение на видовете през 2013 г. оценката показва, че 53,8 % са с благоприятен статус (23 % за ЕС-27), 35,6 % са с неблагоприятен незадоволителен (42 % за ЕС-27) и 3 % са с неблагоприятен лош статус (18 % за ЕС-27) — вж. фигура 6²⁸. Едва при 2,5 % от неблагоприятните оценки за видове през 2013 г. се наблюдава положителна тенденция. Такава тенденция не се отчита при нито една от неблагоприятните оценки за местообитанията през 2013 г.

При 62 % от гнездящите видове птици се забелязват краткосрочни тенденции на нарастващи или стабилни популации, докато за зимуващите видове този показател е 35 % (вж. фигура 7).

Фигура 6: Природозащитен статус на местообитанията и видовете в България през периода 2007—2013 г. (%)²⁵



Фигура 7: Краткосрочни тенденции при популациите на гнездящи и зимуващи видове птици в България през 2012 г. (%)²⁹



²⁴ Европейска комисия, 2016 г. [Integration of Natura 2000 and biodiversity into EU funding \(EAFRD, ERDF, CF, EMFF, ESF\) \(Интегриране на „Натура 2000“ и биологичното разнообразие във финансирането от ЕС \(ЕЗФРСР, ЕФРР, КФ, ЕФМДР, ЕСФ\). Анализ на подобрени оперативни програми, одобрени за периода 2014—2020 г.](#)

²⁵ Данните показват процента на биогеографските оценки във всяка категория природозащитен статус съответно за местообитания и видове (една оценка обхваща един вид или едно местообитание в даден биогеографски регион на територията на държавата членка). Информацията се основава на докладването в съответствие с член 17 от Директивата за местообитанията — [национален обобщаващ доклад за България](#).

²⁶ В основата на доклада по член 17 е оценката на природозащитния статус на местообитанията и видовете, към които е насочена Директивата за местообитанията.

²⁷ Природозащитният статус се оценява с помощта на стандартна методика като „благоприятен“, „неблагоприятен незадоволителен“ и „неблагоприятен лош“ въз основа на четири параметъра, определени в член 1 от Директивата за местообитанията.

²⁸ Следва да се има предвид, че прякото сравнение между данните от 2007 г. и от 2013 г. се усложнява от факта, че България и Румъния не са били обхванати от цикъла на докладване за 2007 г., че оценките с „неизвестен“ статус силно са намалели (особено за видовете) и че някои докладвани промени не са реални, тъй като се дължат на подобрени данни/методи за мониторинг.

²⁹ Докладване по член 12 от Директивата за птиците — [национален обобщаващ доклад за България](#)

Провеждането на прояви за разясняване на „Натура 2000“, нейните цели, задълженията, възможностите и ползите от нея на национално и на регионално равнище — особено в районите, в които се наблюдава съпротива срещу тази мрежа, може да спомогне за преодоляване на отрицателните нагласи и за получаване на подкрепа от местното население.

Въпреки въвеждането на някои мерки за преустановяване на незаконната сеч все още има данни за нарушения. Оценките показват, че през периода 2006—2013 г. България отбелязва ограничен напредък в борбата с този проблем; експертният анализ на статистическите данни показва годишен обем на незаконната сеч в размер на 2,5 милиона м³ или 1/4 от общия добив. Горите, които са прекомерно експлоатирани в резултат на незаконна сеч, не са в състояние пълноценно да се възпроизведат, да регулират дъждовния отток и да предоставят екосистемни услуги³⁰. Най-ефективното решение на този проблем, като се следва примерът на други европейски държави, е да се извърши национална инвентаризация на горите, за да се гарантира подходящо отчитане на настъпващите в тях изменения, и да се осъществява независим надзор върху тази инвентаризация в плановете за управление на горите.

Предложено действие

- Да се завърши процесът по определяне на СКЗ и да се въведат ясно дефинирани природозащитни цели и необходимите природозащитни мерки за зоните, да се осигурят адекватни ресурси за изпълнението им, за да се поддържат/възстановят видове и местообитания от интерес за Общността до благоприятен природозащитен статус в целия им естествен ареал.
- Да се изградят ефективни структури за управление на „Натура 2000“ с подходящ административен и финансов капацитет въз основа на консултации със заинтересованите страни и обществеността.
- Да се активизират усилията за събиране на достоверни данни и да се подобри качеството на оценките за съвместимост и процедурите по издаване на разрешителни.



Оценка на природния капитал

В Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г. държавите членки са призовани да картографират и оценят състоянието на екосистемите и техните услуги на своята територия до 2014 г., да извършат оценка на икономическата стойност на посочените услуги и да насърчат интегрирането на тази стойност в системите за отчитане и докладване на равнище ЕС и на национално равнище до 2020 г. Съдействие при изпълнението на тези задачи се предоставя в рамките на инициативата MAES на ЕС (за картографиране и оценка на екосистемите и техните услуги), за да се гарантира, че екосистемите и техните услуги ще бъдат взети предвид при изготвянето на решенията за планиране и развитие.

В момента в България се разработват национални методики за картографиране и оценка на екосистемите и техните услуги³¹. В контекста на изпълнението на програма BG03 — „Биологично разнообразие и екосистемни услуги“, към българската информационна система по въпросите на биологичното разнообразие ще бъде добавен модел на екосистемните услуги. В рамките на програмата се предоставя също така подкрепа за прояви и дейности за обмен на информация. Инициативата MAES може значително да подпомогне работата на Научния комитет по методики за картографиране и оценка на екосистемите и техните услуги³².

Предложено действие

- Да се осигури подкрепа за картографирането и оценката на екосистемите и техните услуги, остойностяването и разработването на системи за отчетност на природния капитал.

Екологосъобразна инфраструктура

³⁰ Анализ на незаконната сеч в България за периода 2006—2013 г., WWF, 2014 г.

³¹ Екосистемните услуги са предоставяните от природата ползи (например храна, суровини, чиста вода и опрашване на растенията), от които зависи човешкото общество.

³² www.bg03.moew.government.bg

В стратегията на ЕС за екологосъобразна инфраструктура³³ се насърчава включването на такава инфраструктура в свързани планове и програми, с които да се преодолее разпокъсаността на местообитанията, да се запази или възстанови екологичната свързаност, да се повиши устойчивостта на екосистемите и да се гарантира непрекъснатото осигуряване на екосистемни услуги.

Екологосъобразната инфраструктура осигурява екологични, икономически и социални ползи чрез природосъобразни решения. Тя помага да бъде осъзната стойността на ползите, които природата предоставя на човешкото общество, и да бъдат привлечени инвестиции за тяхното поддържане и увеличаване.

Целите на Националната стратегия за опазване на биологичното разнообразие за периода до 2020 г. са в съответствие със стратегията на ЕС за екологосъобразна инфраструктура. България има за цел да интегрира своята национална екологична мрежа в екологичната мрежа в европейски и световен мащаб и да определи трансгранични защитени територии, зони и коридори. Първите трансгранични защитени влажни зони съгласно Рамсарската конвенция бяха оповестени през 2013 г. и подлежат на споделено управление между България и Румъния: Silver—lezerul Calarasi, островен комплекс Белене—Сухая и остров Ибиша—Бистрец. България е също така част от европейската инициатива „Зелен пояс“³⁴.

Изпълнени са редица дейности, свързани с различни мерки съгласно Националния план за опазване на биологичното разнообразие за периода 2005—2010 г., включително оценка на състоянието на крайречните местообитания и отражението на измененията на речните корита върху биологичното разнообразие по долното течение на реките. В Националния план за опазване на най-значимите влажни зони в България за периода 2013—2022 г. са заложили приоритети за опазване, поддръжка и възстановяване, както и хоризонтални мерки за опазването и разумното ползване на влажните зони. В плана са включени мерки за възстановяване на пространствената и функционалната свързаност на местообитанията във влажните зони в съответствие с концепцията за екологосъобразна инфраструктура. В ход са редица местни инициативи за възстановяване, които в много случаи се провеждат с участието на партньорства между НПО, заинтересованите страни

³³ Европейски съюз, „Екологосъобразна инфраструктура (ЕИ) — увеличаване на природния капитал на Европа“, [COM/2013/0249 final](#).

³⁴ Европейският зелен пояс е трансгранична инициатива за защита, възстановяване и свързване на природни и културни ландшафти с висока стойност по протежение на бившата Желязна завеса в Европа (<http://www.europeangreenbelt.org>).

на местно равнище и органи за управление на защитените територии.

Защита на почвите

В Тематичната стратегия на ЕС за защита на почвите се подчертава необходимостта да се осигури устойчиво използване на почвите. За тази цел е необходимо да се предотврати по-нататъшната деградация на почвите, да се запазят техните функции и да се възстановят деградиралите почви. В Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа, която е част от стратегията „Европа 2020“, се предвижда до 2020 г. политиките на ЕС да вземат под внимание оказването от тях пряко и непряко въздействие върху земеползването в ЕС и в света, а темповете на усвояване на земя да бъдат овладени така, че до 2050 г. да бъде сложен край на нетното усвояване на земя.

С ЦУР 15 от държавите се изисква да се борят с опустиняването, да възстановяват деградиралите земи и почви (включително земите, засегнати от опустиняване, суша и наводнения) и да се стремят към преустановяване на деградацията на земите в световен мащаб до 2030 г.

Почвата е важен ресурс за живот и икономиката. Тя осигурява основни екосистемни услуги, включително предоставяне на храна, влакнини и биомаса за енергия от възобновяеми източници, улавяне на въглерода, пречистване на водата и регулиране на наводненията, предоставяне на суровини и строителни материали. Почвата е ограничен и изключително крехък ресурс, чието състояние в ЕС непрекъснато се влошава. Шансът за възстановяване на естественото състояние на земите, използвани за градско развитие и инфраструктура, е нищожен; тъй като тези земи са предимно земеделски, с използването им се увеличава разпокъсаността на местообитанията. Опазването на почвите е косвено застъпено в съществуващите политики на ЕС в области като селско стопанство, води, отпадъци, химикали и предотвратяване на промишленото замърсяване.

Населените места, производствените системи и инфраструктурата представляват изкуствено земно покритие. То може да се дели на застроени площи (сгради) и незастроени площи (например линейни транспортни мрежи и свързаните с тях площи).

Съгласно базата данни CORINE Land Cover в периода 2006—2012 г. годишният темп на усвояване на земя (растеж на изкуствените площи) в България е бил 0,14 % , което е много под средното ниво за ЕС (0,41 %). Този темп се изразява в 755 хектара годишно и се дължи основно на мини, кариери и сметища, както и на секторите на жилищното строителство,

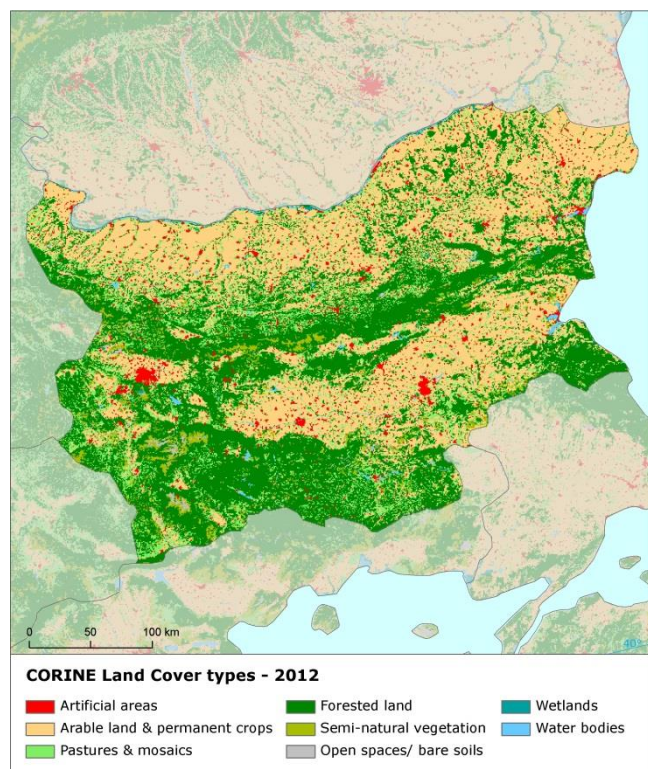
услугите и развлеченията³⁵.

Процентът на застроените площи през 2009 г. е бил 1,89 %, което е под средното равнище за ЕС (3,23 %) ³⁶.

Темпът на водна ерозия на почвата през 2010 г. е бил 2,06 тона на хектар на година, което е близко до средното равнище за ЕС-28 (2,46 тона) ³⁷.

На фигура 8 са показани различните типове земни покрития в България през 2012 г.

Фигура 8: Типове земно покритие в България през 2012 г.³⁸



Все още не са налични валидни за целия ЕС масиви от данни, позволяващи предоставяне на референтни показатели за намаляването на органичните вещества в почвата, за замърсените територии, натиска върху почвените организми и дифузното замърсяване. Актуализирани инвентаризации и оценки на инструментите на политиката за опазване на почвите в България и други държави — членки на ЕС, се

³⁵ Европейска агенция за околна среда, [Проекторезултати от инвентаризацията на базата данни за земното покритие CORINE Land Cover \(CLC\) през 2012 г.](#); средногодишен темп на усвояване на земя за периода 2006—2012 г. като % от изкуствените площи през 2006 г.

³⁶ Европейска агенция за околна среда, 2016 г., „Непропускливост и изменения в непропускливостта“, фигура 1

³⁷ Евростат, [Темп на водна ерозия на почвата](#) (фигура 2), данни от ноември 2016 г.

³⁸ Европейска агенция за околна среда, „Земно покритие през 2012 г. и анализ на промените по държави“ [предстои публикуване].

извършват от експертната група на ЕС за защита на почвата.

Опазване на морската среда

Политиката и законодателството на ЕС в областта на крайбрежната и морската среда изискват до 2020 г. да се намали въздействието на натиска върху морските води, за да се постигне и поддържа добро състояние на околната среда и крайбрежните зони да се управляват по устойчив начин.

С ЦУР 14 от държавите се изисква да опазват и използват по устойчив начин океаните, моретата и морските ресурси за устойчиво развитие.

Целта на Рамковата директива за морска стратегия (РДМС)³⁹ е да се постигне добро състояние на околната среда на морските води на ЕС до 2020 г. чрез осигуряване на екосистемен подход към управлението на човешките дейности с въздействие върху морската среда. По силата на тази директива държавите членки са длъжни да разработят и прилагат стратегии за своите морски води и да си сътрудничат с държавите членки, с които имат общ морски регион или подрегион.

Като част от своите морски стратегии държавите членки трябваше до юли 2012 г. да изготвят първоначални оценки на своите морски води, да дадат определение за добро състояние на околната среда⁴⁰ и да утвърдят екологични цели. До юли 2014 г. от тях се изискваше да изготвят програми за мониторинг за целите на текущата оценка на морските води. Следващият елемент на техните морски стратегии беше изготвянето на програма от мерки през 2016 г. Комисията преценява дали тези елементи съставляват подходяща рамка за изпълнение на изискванията на РДМС.

Морските води на България са част от морския регион на Черно море и България е страна по Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване. Основните заплахи за региона на Черно море са свързани с наземните източници на замърсяване (например хранителни съставки, идващи от река Дунав). В допълнение, предвид ролята на Черноморския регион като транзитен маршрут за износа на нефт и газ в големи обеми, е възможно все по-голямо значение да добият нефтените разливи или случайното замърсяване. Наред с това през последните три десетилетия е отбелязано критично влошаване на състоянието на рибните запаси в Черно море, като разнообразието от риби, които са обект на

³⁹ Европейски съюз, [Рамкова директива за морска стратегия \(2008/56/ЕО\)](#)

⁴⁰ В член 3 от РДМС понятието „добро състояние на околната среда“ е определено като „състояние на околната среда в морски води, когато те осигуряват екологично разнообразни и динамични океани и морета, които са чисти, здравословни и продуктивни“.

промишлен риболов, е намаляло от около 26 на 6 вида. Това се дължи на еутрофикация, въвеждане на чуждоземни видове и прекомерен риболов⁴¹.

През 2014 г. службите на Комисията извършиха оценка само на изпълнението от страна на България на член 9 (Определяне на добро състояние на околната среда) и член 10 (Определяне на екологични цели). Във връзка с особеностите на прилагането на РДМС, при някои дескриптори се наблюдава липса на яснота при разграничаване на доброто състояние на околната среда от целите. България все още не е определила добро състояние на околната среда за четири дескриптора. Като цяло беше сметнено, че в страната са налице отчасти адекватни определения за добро състояние на околната среда за пет дескриптора, но за всички други дескриптори такова определение липсва или е недостатъчно⁴².

Все още е твърде рано да се определи дали българските морски води са в добро състояние, тъй като е имало забавяния с доклада и слабости в установяването на това какво е добро състояние на околната среда.

България е изготвила програма за мониторинг на своите морски води през 2014 г. Въпреки това се налага тази програма да бъде допълнително прецизирана по отношение на всички дескриптори освен птици, бозайници, местообитания на морското дъно и водния стълб, както и замърсителите в морски хранителни продукти и отпадъците, за да се осигури подходяща рамка за наблюдение на напредъка към добро състояние на околната среда. Наред с това България докладва за интензивно двустранно сътрудничество с Румъния при координираното разработване на своите програми за мониторинг — аспект, който е допринесъл за регионалната съгласуваност в контекста на изпълнението на РДМС⁴³.

През 2012 г.⁴⁴ морските защитени територии на България са заемали 995,3 km² от нейните черноморски води⁴⁵.



Предложено действие

- Да продължи работата за подобряване на определенията за добро състояние на околната среда, в частност по отношение на дескрипторите за биологично разнообразие, включително посредством регионално сътрудничество чрез използване на работата на съответната регионална морска конвенция.
- Да се запълнят празнотите в знанията и допълнително да се разработят подходи за оценка (и количествено измерване) на въздействието от основните видове натиск, за да се постигнат по-добри и убедителни резултати от оценката за докладването през 2018 г.
- Да продължи интегрирането на програмите за мониторинг, които вече съществуват по силата на друго законодателство на ЕС, и да се прилагат съвместни програми за мониторинг, разработени на (под)регионално равнище; да се подобрят, в сътрудничество с Румъния, съпоставимостта и съгласуваността на методите за мониторинг в границите на морския регион на страната.
- Да се гарантира своевременното изпълнение на цялата програма за мониторинг, както и нейната пълна целесъобразност за наблюдение на напредъка на България към добро състояние на околната среда.

⁴¹ Доклад на ЕАОС за състоянието на околната среда, 2015 г., [Черно море](#).

⁴² Работен документ на службите на Комисията, придружаващ доклада на Комисията, озаглавен „Първа фаза от прилагането на Рамковата директива за морска стратегия (2008/56/ЕО) — Оценка и насоки на Европейската комисия“ ([SWD\(2014\) 049 final](#) и [COM\(2014\)097](#)).

⁴³ Работен документ на службите на Комисията, придружаващ Доклада на Комисията за оценка на програмите на държавите членки за мониторинг съгласно Рамковата директива за морска стратегия (COM(2017)3 и SWD(2017)1 final).

⁴⁴ Данни за 2012 г., предоставени от Европейската агенция по околна среда на Европейската комисия — непубликувани.

⁴⁵ България посочва, че през 2016 г. морските защитени територии (СЗЗ и ТЗО) са заемали 2821,35 km² от нейните черноморски води.

3. Гарантиране на здравето и качеството на живота на гражданите

Качество на атмосферния въздух

Пакетът от политики и законодателството на ЕС, насочени към осигуряване на по-чист въздух, изискват качеството на въздуха в Европейския съюз значително да се подобри, като се доближи до препоръчаните от СЗО равнища. Замяряването на въздуха и неговото въздействие върху екосистемите и биологичното разнообразие трябва допълнително да се намалят, за да се постигне дългосрочната цел за ненадвигане на критичните натоварвания и равнища. За тази цел е необходимо да се увеличат усилията за пълно спазване на законодателството на Съюза относно качеството на атмосферния въздух и да се определят стратегически цели и действия за периода след 2020 г.

ЕС е разработил цялостен пакет от законодателство за

органични съединения (- 84 %) и амоняк (- 72 %) гарантира, че емисиите в атмосферата на тези замърсители са в рамките на действащите в момента национални тавани за емисии⁴⁸.

В същото време качеството на въздуха в България продължава да буди сериозна загриженост. Според приблизителни изчисления на Европейската агенция за околна среда около 13 700 случая на преждевременна смърт през 2013 г. са се дължали на концентрации на фини прахови частици⁴⁹, 330 — на концентрация на озон⁵⁰ и 570 — на концентрация на азотен диоксид^{51,52}. Причините са свързани и с превишения над европейските стандарти за качество на атмосферния въздух⁵³ (вж. фигура 9⁵⁴).

Докладваните превишения за 2014 г. включват превишенията, свързани с годишните пределно допустими стойности на серен диоксид (SO₂) в една

Фигура 9: Състояние на равнищата на PM₁₀, NO₂ и O₃ през 2014 г.



Забележка: Съобщенията от държавата членка концентрации, обозначени на графиките, са измерени на различни места. Те по-конкретно показват: а) за PM₁₀ — 90,4 проценти от среднодневната концентрация, което отговаря на 36-ата най-висока среднодневна стойност; б) за NO₂ — средногодишната стойност; в) за O₃ — 93,2 проценти от максималните среднодневни стойности за 8-часов период, което отговаря на 26-ата най-висока максимална дневна стойност. Обозначени са както най-ниските, така и най-високите докладвани концентрации за всеки замърсител, както и средните нива (NB: 50 % от станциите докладват по-ниски концентрации от съответната медианна стойност, а останалите 50 % — по-високи). Червената линия обозначава стандартите за качество на въздуха съгласно законодателството на ЕС.

качеството на въздуха⁴⁶, с който се установяват основани на здравеопазването стандарти и цели по отношение на редица замърсители на въздуха. Във връзка с това от държавите членки се изисква да гарантират, че на обществеността редовно се предоставя актуална информация за концентрациите на различни замърсители в атмосферния въздух. Наред с това в Директивата относно националните тавани за емисии са предвидени намаления на емисиите на национално равнище, които трябва да бъдат постигнати за основните замърсители.

В България е констатирано значително намаление в емисиите на няколко замърсителя на въздуха⁴⁷. Постигнатото в периода 1990—2014 г. намаление на серни оксиди (- 83 %), азотни оксиди (- 51 %), летливи

⁴⁸ Настоящите национални тавани за емисии се прилагат от 2010 г. насам ([Директива 2001/81/ЕО](#)); преразгледаните тавани за 2020 г. и 2030 г. са определени с [Директива \(ЕС\) 2016/2284 за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители, за изменение на Директива 2003/35/ЕО и за отмяна на Директива 2001/81/ЕО](#).

⁴⁹ Праховите частици (PM) представляват смес от аерозолни частици (твърди и течни), обхващащи широк диапазон от размери и химични съединения. PM₁₀ (PM_{2,5}) се отнася до частици с диаметър 10 (2,5) микрона или по-малко. PM се изпускат в атмосферата от много антропогенни източници, включително при горене.

⁵⁰ Озонът в ниската част на атмосферата, който е парников газ, се произвежда от фотохимично действие върху замърсяването.

⁵¹ NO^x се отделя при изгарянето на горива, например от промишлени съоръжения и сектора на автомобилния транспорт. NO_x е група от газове, съдържащи азотен оксид (NO) и азотен диоксид (NO₂).

⁵² Европейска агенция за околна среда, 2016 г. [Качество на атмосферния въздух в Европа — доклад за 2016 г.](#) (Таблица 10.2 — вж. подробности в настоящия доклад по отношение на използваната методика).

⁵³ [Директива 2008/50/ЕО](#) и [Директива 2004/107/ЕО](#).

⁵⁴ По данни на Европейската агенция за околна среда, 2016 г. [Качество на атмосферния въздух в Европа — доклад за 2016 г.](#) (фигури 4.1, 5.1 и 6.1).

⁴⁶ Европейска комисия, 2016 г., [Стандарти за качеството на атмосферния въздух](#).

⁴⁷ Вж. [Централно хранилище на данни на EIONET](#) и [Приложение за преглед на данни за емисиите на замърсители на въздуха \(директивата за НТЕ\)](#)

зона на качество на въздуха⁵⁵ и с прахови частици (PM₁₀) в шестте зони на качество на въздуха, като по този начин е обхваната цялата държава. В четири зони на качество на въздуха са отчетени превишения по отношение на фините прахови частици (PM_{2,5}), за които пределно допустимата стойност е задължителна едва от 2015 г. В няколко зони на качество на въздуха не са изпълнени дългосрочните цели по отношение на концентрациите на озон⁵⁶.

Европейската комисия предприема последващи действия по отношение на системните нарушения на изискванията за качество на въздуха (за PM₁₀ и SO₂), застрашаващи здравето и околната среда, чрез производства за установяване на нарушение, които обхващат всички засегнати държави членки, включително България. Целта е да се въведат адекватни мерки за привеждане на всички зони в съответствие.

Изчислено е, че свързаните със здравето външни разходи от замърсяването на въздуха в България са над 3 милиарда евро на година (коригиран доход, 2010 г.), които включват не само присъщата стойност на воденето на пълноценен здравословен живот, но и преките разходи за икономиката. Тези преки икономически разходи се отнасят до 2 милиона загубени работни дни всяка година поради заболяване, свързано със замърсяването на въздуха, като свързаните с тях разходи за работодателите възлизат на 121 милиона евро на година (коригиран доход, 2010 г.), за здравно обслужване — над 11 милиона евро на година (коригиран доход, 2010 г.), и за селското стопанство (загуби на реколта) — 58 милиона евро на година (2010 г.)⁵⁷.

Предложено действие

- Да се запазят тенденциите към намаляване на емисиите на замърсители на въздуха, за да се постигне пълно съответствие с пределно допустимите стойности за качеството на въздуха и да се ограничи вредното въздействие от замърсяването на въздуха върху здравето, околната среда и икономиката.
- Да се намалят емисиите и концентрацията на PM₁₀, наред с другото, чрез намаляване на емисиите, свързани с производството на енергия и топлина (при което се използват твърди горива), транспорта и селското стопанство.

Шум

⁵⁵ Вж. [EIONET, портал за качество на атмосферния въздух](#).

⁵⁶ Вж. [портал за качество на атмосферния въздух на ЕАОС/Eionet](#) и свързаното с него централно хранилище на данни.

⁵⁷ Тези данни се основават на [оценката на въздействието](#) за интегрирания пакет от политики за по-чист въздух на Европейската комисия (2013 г.).

Директивата относно шума в околната среда предвижда общ подход за избягване, предотвратяване и намаляване на вредното въздействие от излагане на шум в околната среда.

Прекомерният шум е една от основните причини за здравни проблеми⁵⁸. Във връзка с това в достиженията на правото на ЕС се определят няколко изисквания, включително оценка на излагането на въздействие на шум в околната среда чрез картографиране на шума, за да се гарантира, че информацията за шума в околната среда и неговото въздействие ще бъде предоставена на обществеността, ще се приемат планове за действие с цел предотвратяване и намаляване на шума (когато това е възможно) и ще се запази качеството на акустичната околна среда (когато то е добро).

Българските органи са изпълнили всички свои задължения във връзка с Директивата относно шума в околната среда⁵⁹ за текущия период на докладване.

Качество и управление на водите

В съответствие с политиката и законодателството на ЕС в областта на водите е необходимо значително намаляване на натиска върху преходните, крайбрежните и сладките води (включително повърхностните и подпочвените води), за да се постигне, поддържа или повиши доброто състояние на водните обекти, както е определено от Рамковата директива за водите; гражданите в целия Съюз да се възползват от високи стандарти за безопасност на питейната вода и водите за къпане; хранителният цикъл (азот и фосфор) да се управлява по начин, който е по-устойчив и ефективен от гледна точка на използването на ресурсите.

С ЦУР 6 държавите се насърчават да осигуряват наличност и устойчиво управление на водите и канализация за всички граждани.

Основната обща цел на политиката и законодателството на ЕС в областта на водите е да се осигури достъп до вода с добро качество и достатъчно количество за всички европейци. Достиженията на правото на ЕС в областта на водите⁶⁰ имат за цел да

⁵⁸ СЗО/СИЦ, 2011 г., Burden of disease from environmental noise (Здравна и социално-икономическа тежест на заболяванията, дължащи се на шума в околната среда), Fritschi, L., Brown, A.L., Kim, R., Schwela, D., Kephelopoulos, S. (eds), [Световна здравна организация, регионално бюро за Европа](#), Копенхаген, Дания.

⁵⁹ Съгласно [Директивата относно шума](#) се изисква държавите членки да изготвят и публикуват на всеки 5 години карти на шума и планове за действие за управление на шума по отношение на агломерациите с население над 100 хиляди жители, главните пътища, железопътните линии и летищата.

⁶⁰ Това включва [Директивата за водите за къпане \(2006/7/ЕО\)](#); [Директивата за пречистването на градските отпадъчни води \(91/271/ЕО\)](#) във връзка със зауставянията на битови отпадъчни води и някои промишлени отпадъчни води; [Директивата за](#)

гарантират добро състояние на всички водни обекти в цяла Европа чрез отстраняване на източниците на замърсяване (например от селското стопанство, градските райони и промишлените дейности), физически и хидроложки промени на водните обекти и управление на рисковете от наводнения.

В Рамковата директива за водите се съдържа изискване да бъдат изготвени планове за управление на речните басейни, с които да се осигури защита, подобряване и устойчиво използване на водната околна среда в цяла Европа. Тази среда включва повърхностните сладки води като езера и реки, подземните води, естуарите и крайбрежните води до една морска миля.

България е предоставила на Комисията информация от своите планове за управление на речните басейни второ поколение. Тъй като обаче Комисията все още не е потвърдила тази информация за всички държави членки, тя не е включена в настоящия доклад.

В първото поколение планове за управление на речните басейни България докладва за състоянието на 688 реки и 43 езера, както и на 15 преходни, 13 крайбрежни и 177 подземни водни обекта. Едва 47,2 % от естествените повърхностни водни обекти са с добро екологично състояние⁶¹, като 34 % от силно модифицираните и изкуствените повърхностни водни обекти са постигнали добър екологичен потенциал. 75 % от повърхностните водни обекти⁶², 86 % от силно модифицираните и изкуствените водни обекти⁶³ и 70 % от подземните водни обекти са постигнали добро химично състояние⁶⁴. 96 % от подземните водни обекти са в добро количествено състояние⁶⁵.

Основният натиск върху водите в България се дължи

на дифузни източници⁶⁶, които засягат 42 % от повърхностните водни обекти. 35 % от водните обекти са засегнати от точкови източници, 20 % — от водочерпене и 12 % — от регулиране на водния поток. Наблюдават се значителни разлики между районите на водните басейни: основният натиск се дължи на дифузните източници, като в района на Черно море са засегнати 70 % от повърхностните водни обекти в сравнение с 30 % в източния район на Егейско море. За разлика от западния район на Егейско море, където водочерпенето засяга 65 % от повърхностните водни обекти, този дял в района на Черно море е едва 1 %. Голяма част от водните обекти в района на река Дунав са засегнати от всякакви видове натиск. Плановите не отчитат като натиск корабоплаването и свързаните с него дейности, като например развитието на пристанищата, драгирането и др.

В плановите за управление на речните басейни са установени значителни слабости, които показват пропуски в системата за мониторинг, оценката на натиска и методиките за класификация на състоянието на водните обекти. Това води до висока степен на несигурност по отношение на натиска, състоянието и ефективността на програмите от мерки. Въпреки това програмите от мерки са насочени към съществено подобряване на екологичното състояние на повърхностните водни обекти (31 % подобрение) и силно модифицираните и изкуствените водни обекти (23 %). Прогнозите са, че тези програми няма да доведат до подобрение или ще доведат до слабо подобрение на химичното състояние на повърхностните водни обекти или химичното и количественото състояние на подземните води.

По отношение на питейната вода България достига много високи равнища на съответствие от 99—100 % за микробиологичните и химичните параметри и параметрите с ориентираща функция, заложи в Директивата за питейната вода⁶⁷.

Както е показано на фигура 10, през 2015 г. в България е било поддържано най-малкото достатъчно добро качество на водите за къпане с 96,8 %, въпреки че се наблюдава леко намаление — на 71,3 %, на водите с отлично качество⁶⁸.

Фигура 10: Качество на водите за къпане през

[питейната вода \(98/83/ЕО\)](#) относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека; [Рамковата директива за водите \(2000/60/ЕО\)](#) относно управлението на водните ресурси; [Директивата за нитратите \(91/676/ЕО\)](#) и [Директивата за наводненията \(2007/60/ЕО\)](#).

⁶¹ Съгласно Рамковата директива за водите доброто екологично състояние се определя въз основа на качеството на биологичните общности, хидроложките характеристики и химичните характеристики.

⁶² Състоянието на 23 % от повърхностните водни обекти е неизвестно. Равнището на повърхностните водни обекти с неизвестно химично състояние в района на Черноморския речен басейн на България достига 75 %.

⁶³ Много европейски речни басейни и води са променени от човешката дейност, като например почвени дренажи, предпазване от наводнения и изграждане на язовири с цел създаване на резервоари.

⁶⁴ Съгласно Рамковата директива за водите доброто химично състояние се определя въз основа на спазването на всички установени на европейско равнище стандарти за качество за химичните вещества.

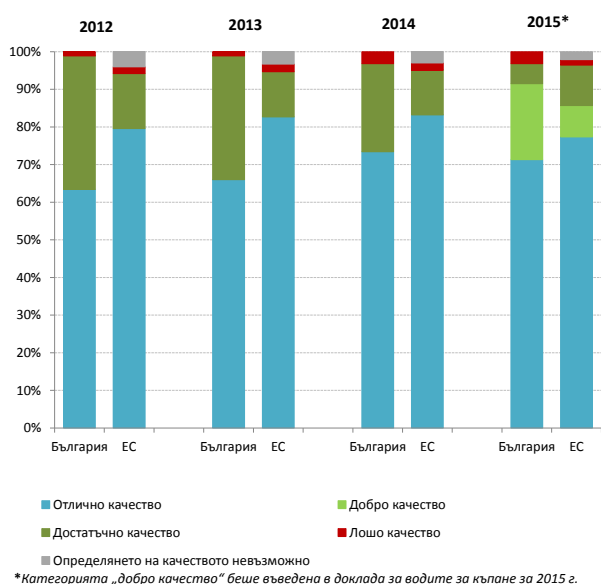
⁶⁵ По отношение на подземните води е възприет превантивен подход, който включва забрана за директни зауствания в подземните води, както и задължение за контрол на подземните водни обекти.

⁶⁶ Дифузното замърсяване се дължи на широко разпространени дейности без отделен източник, като например киселинни дъждове, пестициди, оттичане на градски води и др.

⁶⁷ [Обобщен доклад за качеството на питейната вода в Съюза](#) въз основа на докладите на държавите членки за периода 2011—2013 г., предвиден в член 13, параграф 5 от Директива 98/83/ЕО, COM(2016)666.

⁶⁸ Европейска агенция за околна среда, 2016 г. [Качество на водите за къпане в Европа през 2015 г.](#), стр. 26.

периода 2012—2015 г.⁶⁹



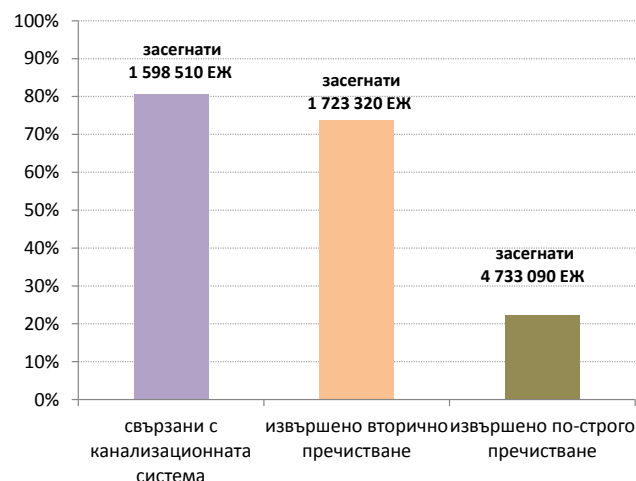
При общ генериран товар, съответстващ на 8,2 милиона „еквивалент жители (ЕЖ)“, крайният срок за пълно привеждане в съответствие с Директивата за пречистването на градските отпадъчни води в България беше края на 2014 г. По отношение на големите агломерации с над 10 000 ЕЖ (108) със задължение за съответствие след края на 2010 г., през 2012 г. едва 0,7 % от събраните отпадъчни води са били обект на по-строго пречистване съгласно член 5 от Директивата за пречистването на градските отпадъчни води. България като цяло показва много ниска степен на съответствие с Директивата за пречистването на градските отпадъчни води (това се отнася и за степента на съответствие от 11,6 % и 11,2 % — съответно за канализация (член 3) и вторично пречистване (член 4)⁷⁰.

Прогнозираните потребности от инвестиции (докладвани съгласно член 17 от Директивата за пречистването на градските отпадъчни води) за достигането на пълно съответствие с директивата в България са в размер на 2 969 милиона евро⁷¹.

На фигура 11 са показани общият генериран товар на

равнище държава членка (в еквивалент жители и независимо от агломерациите) и товарът, по отношение на който България тепърва трябва да вземе мерки.

Фигура 11: Състояние на градските отпадъчни води в България през периода от 2012 г. до крайния срок през 2014 г.⁷²



Сериозните наводнения през лятото на 2014 г. доказаха значението на интервенциите в рамките на политиката за водите. За по-малко от два месеца настъпиха над 10 големи наводнения, които взеха около 20 жертви. Щетите, предявени през 2014 г. пред фонд „Солидарност“ на ЕС, бяха в размер на 311,3 милиона евро, а отпуснатите помощи бяха 10,5 милиона евро⁷³. Освен с наводнения водата е свързана и с други кризисни събития — суша, ерозия, свлачища и колебания в нивата на повърхностните и подземните води.

Управлението и предотвратяването на наводнения е област, в която потенциално по-икономични и основани на природата решения могат да подобрят ефективността на използване на ресурсите чрез намаляване на разходите и предоставяне на множество ползи.

Според последния доклад за прилагането на Директивата за нитратите, който се отнася за периода 2008—2011 г., качеството на подземните води се е подобрило: процентът на станциите, където концентрацията надвишава 25 или 50 mg нитрати на литър, е намалял съответно от 47 % на 42 % и от 21 % на 19 %. Тенденцията при концентрацията на нитрати показва подобрение на качеството на повърхностните води, тъй като делът на станциите с низходяща или стабилна тенденция между 2008 г. и 2011 г. е бил

⁶⁹ Европейска агенция за околна среда, [Състояние на водите за къпане](#), 2016 г.

⁷⁰ Осми доклад за степента на изпълнение на Директива 91/271/ЕИО на Съвета за пречистването на градските отпадъчни води, както и за програмите за нейното изпълнение (съгласно изискването по член 17) ([COM \(2016\)105 final](#)) и Работен документ на службите на Комисията, придружаващ доклада ([SWD\(2016\)45 final](#)).

⁷¹ Осми доклад за степента на изпълнение на Директива 91/271/ЕИО на Съвета за пречистването на градските отпадъчни води, както и за програмите за нейното изпълнение (съгласно изискването по член 17) ([COM \(2016\)105 final](#)) и Работен документ на службите на Комисията, придружаващ доклада ([SWD\(2016\)45 final](#)).

⁷² Европейска комисия, 2016 г., [Градски отпадъчни води, 8-и доклад за изпълнението](#)

⁷³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/doc/interventions_since_2002.pdf

55 %.

Все още обаче има проблеми, свързани с нивата на нитратите в някои региони и с еутрофикацията (съгласно докладите всички крайбрежни води са еутрофни).

Тъй като мерките по Програмата за действие за ограничаване на нитратите не отговарят на всички изисквания на директивата, през 2013 г. беше заведено дело за нарушение. От съществено значение за постигането на съответствие с изискванията на Директивата за нитратите е да се продължи с всички необходими промени в програмата за действия за ограничаване на нитратите.

Предложено действие

- Да се подобри политиката за водите в съответствие с интервенционната логика на Рамковата директива за водите, т.е. да се извърши по-подробна оценка на натиска с цел подобряване на мониторинга, за да стане известно състоянието на водните обекти, и да се изготвят адекватно финансирани програми от мерки, които обхващат всички установени основни видове натиск, по-специално от селското стопанство, промишлеността и градските отпадъчни води.
- Да се гарантира подходящо пречистване на градските отпадъчни води и да се установи политика за ценообразуване на водата, която обхваща широк спектър от услуги във водния сектор и се основава на способ за измерване на потреблението, стимулиращ по-ефективното използване на водата.
- Да се извърши преглед на разрешителните за доставка на вода, така че те да бъдат съобразени с екологичните цели, и да се гарантира извършването на подходяща оценка на новите проекти, които могат да доведат до влошаване на състоянието, в съответствие с член 4, параграф 7 от Рамковата директива за водите.

Повишаване на устойчивостта на градовете

Политиката на ЕС в областта на градската среда насърчава прилагането на политики за устойчиво градско планиране и проектиране, включително иновативни подходи за градски обществен транспорт и мобилност, устойчиво управление на сградите, енергийна ефективност и опазване на градското биологично разнообразие.

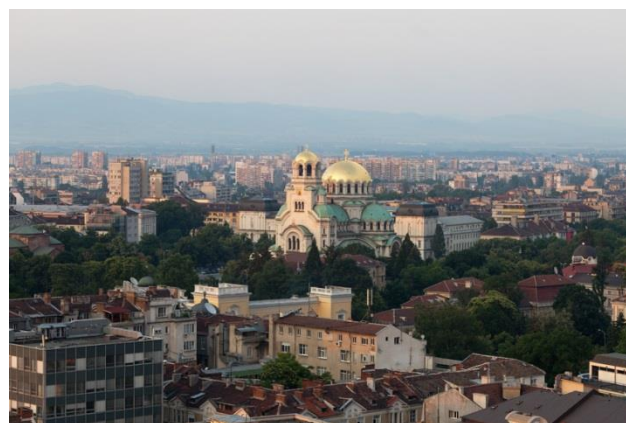
Амбицията на ЦУР 11 е градовете и населените места да станат приобщаващи, сигурни, издръжливи и устойчиви.

Европа е съюз на различни по големина градове — около 75 % от населението на ЕС живее в градски

райони⁷⁴. Градската среда поставя специфични предизвикателства за околната среда и човешкото здраве, като същевременно предоставя възможности и начини за повишаване на ефективността при използването на ресурсите.

С цел да се потърси всеобхватно решение на тези проблеми, включително в контекста на социалните и икономическите предизвикателства, държавите членки, европейските институции, градовете и заинтересованите страни са подготвили нова програма на ЕС за градовете (включваща инициативата „Интелигентни градове“). В основата на тази програма ще бъде развитието на дванадесет партньорства по установените предизвикателства за градовете, включително качеството на въздуха и жилищата⁷⁵.

През 2017 г. Европейската комисия ще представи нова система на ЕС от референтни критерии за оценка⁷⁶.



ЕС стимулира зелените градове чрез награди и финансиране, като например наградата за зелена столица, насочена към градове с население над 100 000 жители, и инициативата на Green Leaf, насочена към градове с население между 20 000 и 100 000 жители.

Измерванията показват, че въздухът в цяла България е вреден за здравето, което поражда значителни икономически последици за производителността на труда и системата на здравеопазването. Въпреки отбелязания общ спад през последните години концентрациите на PM_{2,5} и PM₁₀ остават много по-високи от пределно допустимите стойности, определени от ЕС и СЗО с цел защита на здравето. В България е регистрирана най-високата градска

⁷⁴ Европейска агенция за околна среда, [Градска среда](#)

⁷⁵ <http://urbanagendaforthe.eu/>

⁷⁶ Комисията разработва [инструмент за референтни критерии за оценка и мониторинг на градовете \(„UВaM“\)](#), чието въвеждане е планирано за 2017 г. Възникващите най-добри практики ще бъдат разпространявани по-ефективно чрез специално приложение UВaM и, все по-често, чрез EURO CITIES, ICLEI, Съвета на Европейските общини и региони, Комитета на регионите, Конвента на кметовете и други.

концентрация на $PM_{2,5}$ от всички държави — членки на ЕС-28, както и най-високите концентрации на PM_{10} , като среднодневната стойност е $77 \mu g/m^3$ при пределно допустима стойност за ЕС от $50 \mu g/m^3$.⁷⁷

В резултат на тези проблеми България е държавата в ЕС с най-висок дял на външните разходи, свързани със замърсяването на въздуха, което води до загуба на повече от 2 милиона работни дни и над 11 000 случая на преждевременна смърт годишно.

Основните източници на замърсяване на въздуха остават използването на твърди горива в сектора на енергетиката (особено за SO_2 и NO_x) и на твърдо гориво в домакинствата (особено по отношение на праховите частици). Преките икономически разходи, свързани със замърсяването на въздуха, могат да бъдат значително намалени чрез ускоряване на мерките за предотвратяване и контрол на замърсяването.

Международни споразумения

Съгласно Договорите на ЕС се изисква политиката на Съюза в областта на околната среда да насърчава мерки на международно равнище за справяне с регионални или световни екологични проблеми.

Повечето екологични проблеми имат трансграничен характер, често са с глобален обхват и могат да бъдат решени ефективно единствено чрез международно сътрудничество. Сключените от ЕС международни споразумения за опазване на околната среда са обвързващи както за неговите институции, така и за държавите членки. Поради това се изисква ЕС и държавите членки своевременно да подписват, ратифицират и изпълняват ефективно всички съответни многостранни споразумения в областта на околната среда. По този начин ще се подпомогне постигането на целите за устойчиво развитие, с които държавите членки се ангажираха през 2015 г. и които включват множество задължения, вече заложи в правно обвързващите споразумения.

Фактът, че някои държави членки не са подписали и/или ратифицирали редица многостранни споразумения в областта на околната среда, излага на риск изпълнението на политиките в тази област, включително в рамките на ЕС, и компрометира доверието към Съюза при съответните преговори и международни срещи, на които подкрепата за участието на трети държави по такива споразумения е утвърдена цел на политиката на ЕС. При споразуменията, за които се провежда гласуване, това оказва пряко влияние върху броя на гласовете от ЕС.

България е подписала и ратифицирала почти всички

многостранни споразумения в областта на околната среда, включително Протокола от Нагоя⁷⁸.

⁷⁷ Качество на атмосферния въздух в Европа, доклад за 2014 г., средна тригодишна стойност за градските концентрации на $PM_{2,5}$ през периода 2010—2012 г.

⁷⁸ Протокол към Конвенцията за биологичното разнообразие за достъп до генетични ресурси и справедливо и равноправно разпределение на ползите, произтичащи от тяхната употреба.

Част II: Нормативна рамка и инструменти, благоприятстващи изпълнението на политиките

4. Пазарни инструменти и инвестиции

Екологично данъчно облагане и вредни за околната среда субсидии

Планът за действие за кръгова икономика насърчава използването на финансови стимули и икономически инструменти, като например данъчно облагане, с помощта на които да се гарантира, че цените на продуктите отразяват по-добре екологичните разходи. Постепенното премахване на вредните за околната среда субсидии се контролира в рамките на европейския семестър и в националните програми за реформи, представени от държавите членки.

Облагането на замърсяването и използването на ресурсите може да генерира по-високи приходи и да донесе важни социални и екологични ползи.

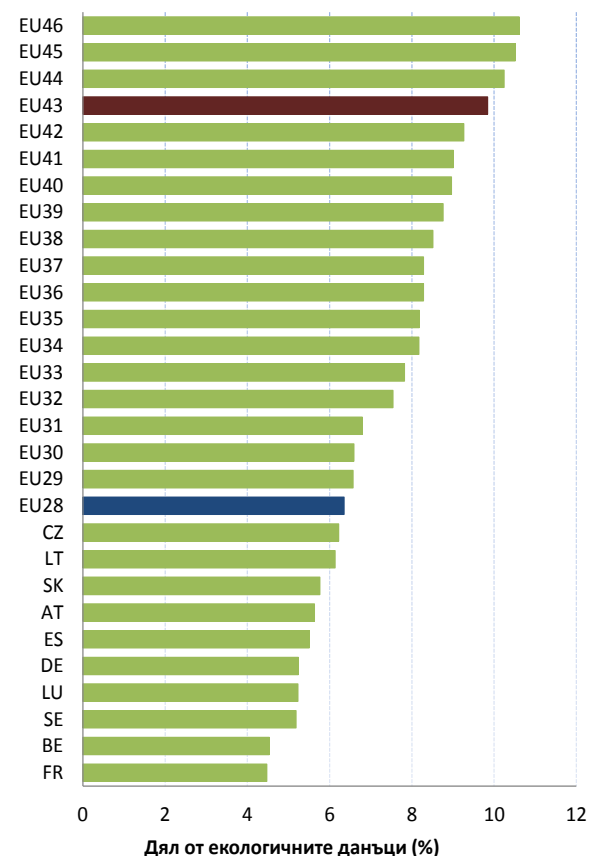
През 2014 г. приходите на България от екологични данъци са достигнали 2,73 % от БВП в сравнение със средното равнище от 2,46 % за ЕС. Този дял представлява увеличение спрямо равнището от 2,29 % през 2002 г. и спад в сравнение с неговата върхова стойност от 3,27 % през 2008 г. Енергийните данъци са били в размер на 2,38 % от БВП, т.е. много над средното равнище от 1,88 % за ЕС⁷⁹. В същото време ставката на косвения данък върху енергията⁸⁰ остава най-ниската в ЕС — 104,18 (спрямо средно 233,74 за ЕС-28), което е белег за силно енергоемка икономика.

Както е показано на фигура 12, през 2014 г. приходите от екологични данъци са възлизали на 9,84 % (намаление спрямо 10,03 %) от общите приходи от данъци и вноски за социално осигуряване (средното равнище за ЕС-28 е било 6,35 %). Видно е, че от 2011 г. насам приходите от този вид данъци отбелязват незначителен, но непрекъснат спад.

Относително високият дял на приходите от екологични данъци в общия размер на приходите от данъци и вноски за социално осигуряване през годините може да се обясни с относително ниските приходи от преки данъци. Наред с това високата енергоемкост на икономиката допринася — чрез данъчното облагане на енергията — за по-висок от средния дял на приходите от екологични данъци. Заслугите на данъчната система за опазването на околната среда обаче са спорни, тъй като делът на приходите от данъци върху замърсяването са под

средното за ЕС. Правилното прилагане на съществуващите екологични данъци на принципа „замърсителят плаща“, включително за замърсяването на въздуха, депонирането на отпадъци и енергийните източници, може да стимулира промяна в поведението на данъкоплатците и постигане на целите в областта на околната среда. Поне частичното компенсирание на повишението на енергийните данъци с мерки за ресурсна ефективност може да запази ниски общите разходи за потребителите на енергия и да намали високите сметки за енергия за крайните потребители⁸¹.

Фигура 12: Приходи от екологични данъци като дял от общите приходи от данъци и осигурителни вноски (с изключение на условно начислени вноски за социално осигуряване) през 2014 г.⁸²



Екологосъобразни обществени поръчки

⁷⁹ Евростат, [Приходи от екологични данъци](#), данни от юни 2016 г.

⁸⁰ Този показател се определя като отношението между приходите от данъци върху енергията и крайното потребление на енергия, изчислени за една календарна година.

⁸¹ 2015 г., [Доклад за България](#) (стр. 46).

⁸² Евростат, [Приходи от екологични данъци](#), данни от октомври 2016 г.

В политиките на ЕС за екологосъобразни обществени поръчки държавите членки и регионите се насърчават да положат допълнителни усилия, за да постигнат целта критериите за този вид поръчки да се прилагат при поне 50 % от процедурите за обществени поръчки.

Екологосъобразните обществени поръчки представляват процедура, чрез която публичните органи се стремят да получат продукти, услуги и строителни работи, чието въздействие върху околната среда през целия им жизнен цикъл би било по-ниско в сравнение със стандартните продукти, услуги и строителни работи със същата основна функция.

Покупателната способност във връзка с обществените поръчки в ЕС се равнява на около 14 % от БВП⁸³. Тъй като значителна част от тези средства се изразходват за сектори с висока степен на въздействие върху околната среда като строителството или транспорта, екологосъобразните обществени поръчки могат да помогнат да се намали значително въздействието на публичните разходи и да се насърчат устойчивите иновативни предприятия. Комисията е предложила критерии на ЕС за екологосъобразни обществени поръчки⁸⁴.

В Националния план за действие за насърчаване на зелените обществени поръчки за периода 2012—2014 г.⁸⁵ е включена и национална стратегия в тази насока. Засега обаче не е предоставена информация за посочения план.

Разработени са критерии за екологосъобразните обществени поръчки на национално равнище, както и критерии за енергийна ефективност за пет приоритетни продуктови групи: ИТ офис оборудване, климатизация и вентилация, бяла техника, офис осветление и обществено улично осветление, моторни превозни средства⁸⁶.

През 2016 г. са актуализирани указанията за прилагане на изискванията за енергийна ефективност и икономии на енергия при обществените поръчки за доставка на оборудване и превозни средства и

закупуване и/или наемане на сгради с висока енергийна ефективност, за да се следва подход за ограничаване на потреблението на енергия и използване на екологично чисти технологии.

Според проучване от 2011 г. българските органи са включили най-малко един от основните критерии на ЕС за екологосъобразност в 44 % от екологосъобразните обществени поръчки, като 13 % от поръчките съдържат всички съответни основни екологосъобразни критерии на ЕС⁸⁷.

Инвестиции: подпомагане по линия на фондовете на ЕС

В съответствие с регламентите за европейските структурни и инвестиционни фондове държавите членки са длъжни да включват целите, свързани с околната среда и климата, в своите стратегии и програми за финансиране на икономическото, социалното и териториалното сближаване, развитието на селските райони и морската политика, както и да укрепват капацитета на изпълнителните органи за осигуряване на икономически ефективни и устойчиви инвестиции в тези области.

Правилното усвояване на европейските структурни и инвестиционни фондове⁸⁸ е от съществено значение за постигане на целите в областта на околната среда и за тяхното интегриране в други области на политиката. Други инструменти, като например „Хоризонт 2020“, програмата LIFE и Европейският фонд за стратегически инвестиции⁸⁹, също могат да подпомагат прилагането и разпространението на най-добри практики.

Общите бюджетни средства по линия на структурните фондове и Кохезионния фонд за периода 2014—2020 г. възлизат на 9,82 милиарда евро, от които 2,6 милиарда евро са предназначени за разходи за околната среда (по тематична цел 5 — Адаптиране към изменението на климата и предотвратяване и управление на риска, са предвидени 429 милиона евро, а по тематична цел 6 — Опазване на околната среда и ефективно използване на ресурсите — 2,18 милиарда евро). Твърде рано е да се формулират изводи по отношение на усвояването и резултатите от европейските структурни и инвестиционни фондове

⁸³ Европейска комисия, 2015 г. [Обществени поръчки](#).

⁸⁴ В съобщението „Обществени поръчки, насочени към една по-добра околна среда“ ([COM\(2008\) 400 окончателен](#)) Комисията препоръчва създаването на процедура за определяне на общи критерии за екологосъобразни обществени поръчки. Основната идея за екологосъобразни обществени поръчки почива на наличието на ясни, подлежащи на проверка, обосновани и амбициозни екологични критерии за продуктите и услугите, основани на подхода на жизнения цикъл и на научни доказателства.

⁸⁵ Европейска комисия, 2015 г. [Документация относно националните планове за действие за екологосъобразни обществени поръчки](#).

⁸⁶ Европейска комисия, 2015 г. [Документация относно националните планове за действие за екологосъобразни обществени поръчки](#).

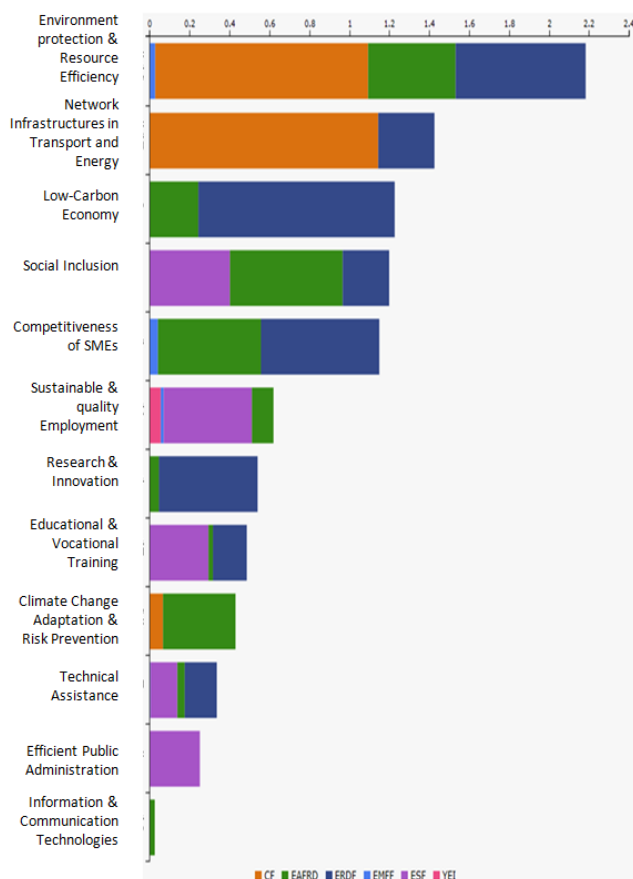
⁸⁷ Център за европейски политически изследвания (CEPS), 2012 г. Мониторинг на прилагането на екологосъобразните обществени поръчки в ЕС (Monitoring the Uptake of GPP in the EU).

⁸⁸ Европейските структурни и инвестиционни фондове включват пет фонда — Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд (КФ), Европейския социален фонд (ЕСФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР). ЕФРР, КФ и ЕСФ заедно формират средствата по политиката на сближаване.

⁸⁹ Европейска инвестиционна банка, 2016 г. [Европейски фонд за стратегически инвестиции](#).

за периода 2014—2020 г., тъй като изпълнението на съответните програми все още е на ранен етап.

Фигура 13: Европейски структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Бюджет на България по теми (млрд. EUR)⁹⁰



Актуалните данни показват, че средствата от ЕС за периода 2007—2013 г. са били почти напълно изразходвани⁹¹. Това се дължи на значителните усилия, положени през 2014 и 2015 г. В резултат на оперативна програма „Околна среда“ през този период 38 агломерации с потребление на вода за над 10 000 ЕЖ са били приведени в съответствие със стандартите на ЕС. В областта на опазването на природата са били картографирани 228 защитени зони по „Натура 2000“ в цялата страна.

Налице е забавяне в редица големи инфраструктурни проекти (главно депа за отпадъци и автомагистрала) поради висящи съдебни обжалвания на основания, свързани с околната среда (проблеми с ОВОС и „Натура 2000“).

В рамките на новата обща селскостопанска политика

⁹⁰ Европейска комисия, [Данни за европейските структурни и инвестиционни фондове по държави](#).

⁹¹ Окончателните заключения относно усвояването на средствата по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2007—2013 г. могат да бъдат направени едва в края на 2017 г.

(ОСП) се предвижда през следващите седем години да бъдат инвестирани около 7,4 милиарда евро в земеделския сектор и селските райони в България. Новите директни плащания ще се разпределят по-справедливо между държавите членки, регионите и земеделските стопани. В резултат на това наличният бюджет за директни плащания в България, чийто приблизителен размер е 5,1 милиарда евро, ще остане стабилен независимо от общото намаление от 3,2 % на равнище ЕС. 30 % от директните плащания в България ще бъдат обвързани с три екологосъобразни земеделски практики: диверсификация на културите, поддържане на постоянни затревени площи и запазване на 5 % от районите, представляващи екологичен интерес, или мерки, които са най-малко равностойни по отношение на ползите за околната среда⁹².

Представените по линия на политиката на сближаване бюджетни средства за оперативна програма „Околна среда“ за периода 2014—2020 г. са в размер на 1,5 милиарда евро, които с националното съфинансиране достигат до около 1,77 милиарда евро. С тази помощ от ЕС целта на оперативна програма „Околна среда“ е да се предоставят услуги на допълнителни 1,4 милиона „еквивалент жители“, като се подобри пречистването на отпадъчните води, и да се създаде капацитет за рециклиране на допълнителни 105 000 тона отпадъци годишно.

Предварителните условия за ОВОС/СЕО и във връзка с отпадъците са изпълнени. Условиата, свързани с водите, са изпълнени отчасти, като са изготвени и се прилагат подходящи планове за действие.

Планираните екологични инвестиции в рамките на оперативна програма „Околна среда“ имат следните приоритети:

- **Води** — изграждане на инфраструктура за водоснабдяване и канализация (приоритетно внимание се отделя на агломерациите с над 10 000 ЕЖ, разположени в административни области, където функционира само едно предприятие за водоснабдяване); завършване на системите за мониторинг по отношение както на количеството, така и на качеството на водите; разработване на нови/актуализиране на съществуващи стратегически документи.
- **Отпадъци** — съобразени с йерархията на отпадъците мерки за подобряване на управлението на битовите отпадъци от домакинства и опасните отпадъци, както и за изпълнение на законовите изисквания. Специално внимание трябва да се обърне на разделното събиране и рециклирането за достигане на целите за 2020 г.

⁹² [България. Обща селскостопанска политика, март 2015 г.](#)

- **Въздух** — преглед на програмите за качество на въздуха; мерки за подобряване на качеството на атмосферния въздух, като се обръща специално внимание на установените горещи точки на замърсяване.
- **Наводнения и свлачища, предотвратяване на риска** — създаване на национален център за управление на водите в реално време; мерки, свързани с предотвратяване и управление на риска от наводнения/свлачища; демонстрационни проекти и информационни кампании.
- **Опазване на природата** (мрежа „Натура 2000“ и опазване на биологичното разнообразие) — мерки, свързани със защитените територии в „Натура 2000“ и насочени към подобряване на информацията за екосистемите и техните услуги в съответствие със стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.
- **Техническа помощ** — мерки, свързани с повишаване на административния капацитет на бенефициерите и на управляващия орган за мониторинг на програмите.

Средствата за частта от националната Програма за развитие на селските райони (ПРСР) на България, финансирана по линия на ЕЗФРСР, са в размер на 2 366 716 966 EUR. Бюджетът за мерки в областта на агроекологията и климата представлява 7 % от общия бюджет по линия на ЕЗФРСР (167 милиона евро) и е сред най-ниските за тази мярка в ЕС-28. Подпомагането по линия на М12 (компенсация за ограниченията, наложени от „Натура 2000“) е около 4 % от бюджета (104 милиона евро от ЕЗФРСР) и се нарежда сред сумите за подпомагане по тази мярка с най-висок абсолютен размер в програмите за развитие на селските райони. Установените нужди в тази област се оценяват като значително по-големи.

България е поела ангажимент да въведе в изменението на ПРСР екологична мярка във връзка с горското стопанство за посрещане на нуждите на горите с висока природна стойност (също и девствени гори) и защитените видове горски птици. Установено е, че тази мярка е с приоритетно значение.

Във връзка с управлението на водите финансирането по линия на ПРСР е насочено към подкрепа на инвестициите в напоителни и отводнителни съоръжения след неотдавнашното приемане на стратегията за напояване и отводняване.

По отношение на интегрирането на екологичните съображения в ОСП двете водещи области за България (както и за всички държави членки) са, на първо място, използването на средствата за развитие на селските райони за плащания за екологично управление на земята и други екологични мерки, като същевременно се избягват финансови мерки, които

биха могли да навредят на околната среда; и, на второ място, ефективното прилагане на първия стълб на ОСП по отношение на кръстосаното спазване и на екологизирането на първия стълб. 30 % от пакета за директни плащания (от общо 3 897 977 000 EUR за периода 2015—2020 г.⁹³) се разпределят за практики за екологизиране, които са благоприятни за околната среда. Амбициозните действия по отношение на екологизирането на първия стълб безспорно ще помогнат за подобряване на състоянието на околната среда в области, които не са обхванати от развитието на селските райони, включително площи с интензивно земеделие, като България би могла да преразгледа избора си на мерки за екологизиране на първия стълб, ако това е необходимо за по-успешното удовлетворяване на екологичните нужди на земеделските площи.

През периода 2008—2012 г. делът на постоянните пасища от общата използвана земеделска площ е намалял под законово установения максимум от 10 %, отбелязвайки спад от над 20 %. Причините за този спад са отчасти свързани с директните плащания по ОСП и с използваните за директните плащания инструменти за картографиране за управление на „Натура 2000“ (остарял кадастър) и СИЗП (система за идентификация на земеделските парцели), които не са приведени в съответствие.

За 2015 г. България е предвидила 14 възможности за определяне на екологично насочени площи. Забранено е използването на торове в буферните ивици на екологично насочените площи, но се позволява използването на торове за екологично насочени площи с кратък цикъл на ротация, както и използването на продукти за растителна защита за тополи и върби до 2-годишна възраст при кратък цикъл на ротация. Към допустимите култури, които обогатяват почвата с азот и са част от екологично насочените площи, е включена и соята, която не носи ползи за биологичното разнообразие (обосновката във връзка с биологичното разнообразие е оставена на преценката на държавите членки). Като екологично чувствителни са били определени 100 % от пасищата в рамките на „Натура 2000“, докато площта на екологично чувствителните пасища извън обхвата на мрежата е 0 хектара.

⁹³ Делегиран регламент [\(ЕС\) 2015/851 на Комисията](#).

5. Ефективно управление и знания

ЦУР 16 е насочена към осигуряване на достъп до правосъдие и изграждането на ефективни, отговорни и приобщаващи институции на всички равнища. В ЦУР 17 е заложено по-доброто изпълнение на политиките, подобряване на тяхната координация и съгласуваност, стимулиране на науката, технологиите и иновациите, създаване на партньорства и разработване на средства за измерване на напредъка.

Ефективното управление на законодателството и политиките на ЕС в областта на околната среда изисква наличието на подходяща институционална рамка, съгласуваност и координация на политиките, прилагане на юридически и неюридически инструменти, привличане на заинтересовани страни от неправителствения сектор, както и адекватни равнища на знания и умения⁹⁴. Успешното изпълнение на политиките зависи до голяма степен от изпълнението на ключови законодателни и административни задачи от страна на органите на централното, регионалното и местното управление, а именно приемането на ясно законодателство за изпълнение, координирани действия за постигане на екологичните цели и правилно вземане на решения по въпроси като издаването на разрешителни за промишлена дейност. Освен изпълнението на тези задачи органите за управление трябва да се намесват, за да гарантират всекидневното спазване на задълженията на икономическите оператори, комуналните предприятия и физическите лица („осигуряване на спазването на правните задължения“). Гражданското общество също има своята роля, включително чрез правни действия. За да се подкрепи ролята на всички посочени участници, от решаващо значение е събирането и споделянето на знания и факти за състоянието на околната среда и за натиска върху нея, факторите за напредък и съответното въздействие.

От друга страна, фактор за ефективното управление на законодателството и политиките на ЕС в областта на околната среда е диалогът в рамките на държавите членки, както и между държавите членки и Комисията, по въпроса дали действащото законодателство на ЕС в областта на околната среда е пригодно за целите си. Законодателството може да се прилага правилно само когато в него се взема под внимание опитът на равнище държави членки при привеждането в изпълнение на ангажиментите на ЕС. В рамките на проекта Make It Work, чието начало беше поставено от няколко държави членки през

2014 г., се организира дискусията относно начините за подобряване на яснотата, съгласуваността и структурата на законодателството на ЕС в областта на околната среда, без да се понижават съществуващите стандарти за защита.

Ефективно изпълнение на задълженията на органите на централното, регионалното и местното управление

Лицата, които участват в прилагането на законодателството в областта на околната среда на равнището на Съюза и на национално, регионално и местно равнище, трябва да придобият необходимите знания, инструменти и способности с цел извличане на по-голяма полза от това законодателство и подобряване на управлението на процеса по изпълнение.

Капацитет за изпълнение на правилата

От решаващо значение е централните, регионалните и местните администрации да разполагат с необходимите капацитет, умения и обучение, за да изпълняват своите задачи и да си сътрудничат и да се координират ефективно помежду си в рамките на системата на многостепенно управление.

За периода 2007—2013 г. подпомагането по линия на политиката на сближаване на ЕС, предоставено с цел укрепване на капацитета на публичния сектор, е възлизало на 426 милиона евро⁹⁵. Бюджетните средства, заделени за ефективна публична администрация за периода 2014—2020 г., са били малко под 251,5 милиона евро⁹⁶. При все това е постигнат само ограничен напредък в укрепването на ролята на администрацията и ефективността на местно равнище⁹⁷.



⁹⁴ Комисията продължава да работи върху подобряването на знанията относно качеството и функционирането на административните системи на отделните държави членки.

⁹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/commu nic/negotiation/country_bg_bg.pdf

⁹⁶ [Европейски структурни и инвестиционни фондове — данни.](#)

⁹⁷ [2016 г., Доклад за България](#) (стр. 54).

Въпреки някои подобрения държавата продължава да отбелязва един от най-слабите резултати в ЕС по отношение на ефективността на управленските органи и индексите за качество на управлението и е на последно място по отношение на върховенството на закона и контрола на корупцията⁹⁸.

По време на последния програмен период за някои оперативни програми са били наложени финансови корекции, включително за ОП „Околна среда“. Плащанията по тази програма са били прекъснати в продължение на година — между ноември 2013 г. и ноември 2014 г. Предприети са мерки за отстраняване на слабостите и подобряване на ефективността на националната система за обществени поръчки, включително приемането през 2014 г. на Национална стратегия за развитие на сектора „Обществени поръчки“.

Нестабилните политики и липсата на доверие в основни обществени институции като съдебната власт са сериозна пречка пред инвестициите в българската икономика. Бавното прилагане на реформите в публичната администрация спъва напредъка в подобряването на инвестиционния климат. Макар че България е приела стратегическа рамка за реформиране и модернизирание на публичната администрация, напредъкът е бавен и изпълнението често се отлага. По отношение на новото законодателство не се извършват систематични оценки на въздействието, при все че се полагат епизодични усилия за промяна на тази практика. Честите промени в правната уредба създават несигурност и се отразяват неблагоприятно на бизнес средата. Корупцията продължава да бъде значителен проблем и действията от страна на националните органи все още са възпрепятствани от слабите и фрагментирани институции⁹⁹.

Политическите решения и мониторинга в областта на околната среда са част от отговорностите на министъра на околната среда и водите. Законодателни инициативи се изготвят от Министерството на околната среда и водите. Министърът може да приема правно обвързващи мерки или да предлага такива мерки на министерския съвет и на парламента. Министерството на регионалното развитие и благоустройството е институцията, отговорна за програмата за инвестиции в областта на водоснабдяването и канализацията и реформата в сектора като цяло. В периода 2007—2013 г. подкрепя за реформите в сектора на водите и за укрепване на позициите на съответните заинтересовани страни е била предоставена в рамките на политиката на сближаване. Тази подкрепа

за България ще продължи и през периода 2014—2020 г. с цел да бъдат изпълнени дейностите, заложи в Националната стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията¹⁰⁰, която е насочена към гарантиране на устойчивост на сектора и осигуряване на ефективни и качествени услуги за потребителите на по-справедлива и достъпна цена.

Като цяло България транспонира директивите в областта на околната среда своевременно и правилно, поради което до момента не са възникнали сериозни проблеми във връзка с несъответствието. В повечето случаи страната приема необходимите промени в съответното законодателство, преди да бъде достигнат етапът на сезиране по производство за установяване на нарушение. Повечето от нарушенията в сектора на околната среда се дължат на неправилно прилагане или на неприлагане на правото на ЕС.

Най-проблемни се оказват въпросите, свързани с качеството на въздуха, опазването на природата и управлението на отпадъците. Прилагането на директивите за оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) и стратегическа екологична оценка (СЕО) също е сред поводите за редица жалби в горепосочените области.

Броят на жалбите, получавани всяка година, се стабилизира на средното равнище за ЕС-28. Данните сочат, че жалбите, свързани с опазването на природата, са по-добре обосновани и се отнасят до системни проблеми, докато жалбите в други области засягат по-изолирани и частни случаи. Наред с това постоянно се регистрират множество петиции до Европейския парламент и въпроси до членове на ЕП, които са свързани предимно с опазването на природата и управлението на отпадъците.

Българските неправителствени природозащитни организации се отличават с висока активност и редовно изпращат жалби до националните съдилища и Комисията, както и до международни конвенции (например конвенциите от Орхус, Берн и т.н.).

Изпълнението и прилагането на законодателството в областта на околната среда са от компетентността на Министерството на околната среда и водите, регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) и басейновите дирекции. РИОСВ и басейновите дирекции са под контрола на министерството и техните директори се назначават от министъра. Министерството отговаря за политиката в повечето области на околната среда и за разрешаването на мащабните дейности, докато РИОСВ разрешават по-малките по мащаб дейности и

⁹⁸ 2016 г., Доклад за България (стр. 54).

⁹⁹ [Препоръка на Комисията относно България, 2016 г.](#), (точка 13)

¹⁰⁰ <http://www.mrrb.government.bg/docs/24e7666f6785ee40bfb094bec3ad5f45.pdf>

осигуряват проверки. Басейновите дирекции осигуряват управление на водите на равнище отделни водоеми.

Координиране и интегриране

Оценките на въздействието са важни инструменти, с които се осигурява интегриране на въпросите на околната среда във всички държавни политики¹⁰¹. България извършва анализ на регулаторното въздействие по отношение на всички законодателни проекти, които подлежат на одобрение от правителството. Има обаче изключения от задължението за извършване на анализ на въздействието — така например анализ няма да се изисква, ако от предложението акт не се очакват значителни разходи/разноски или икономии за предприятията и обществеността. Такъв анализ не се изисква и за законодателството по инициатива на парламента. Обикновено трябва да се вземе предвид екологичното, икономическото и социалното въздействие. Въпреки това изглежда, че се отдава по-голямо внимание на икономическото и социалното въздействие и се обръща по-малко внимание на въздействието върху околната среда¹⁰². България е привела в пълно съответствие стратегическата екологична оценка за планове и програми (СЕО) и оценката на въздействието върху околната среда за проекти (ОВОС).

Транспонирането на преработената Директива за ОВОС¹⁰³ ще представлява възможност за рационализиране на регулаторната рамка за екологични оценки. Комисията насърчава рационализирането на тези оценки, за да се избегне припокриването между тях и да се ускори вземането на решения, без да се прави компромис с качеството на процедурата за екологична оценка. През 2016 г. Комисията публикува документ с насоки¹⁰⁴ относно създаването на координирани и/или съвместни процедури, които са едновременно обект на оценки съгласно Директивата за ОВОС, Директивата за

местообитанията, Рамковата директива за водите и Директивата относно промишлените емисии. Транспонирането на преработената Директива за ОВОС ще представлява възможност за рационализиране на регулаторната рамка за екологична оценка и за подобряване на качеството на извършваните оценки на въздействието.

Осигуряване на спазването на правните задължения

Законодателството на ЕС като цяло и специфичните разпоредби относно инспекциите, другите видове проверки, санкциите и подвеждането под отговорност за екологични щети помагат да се положат основите на системите, които трябва да бъдат въведени в държавите членки, за да се осигури спазване на разпоредбите на ЕС за опазване на околната среда.

Публичните органи помагат да се осигури отчетност на отговорните лица чрез мониторинг и насърчаване на спазването на правните задължения и чрез предприемане на реални последващи действия (т.е. принудително изпълнение) при установяването на нарушения или възникването на отговорност за екологични щети. Мониторингът на спазването на правните задължения може да осъществява както по инициатива на самите органи, така и в отговор на жалби от граждани. Той може да включва различни видове проверки, включително инспекции на разрешени дейности, следене за евентуални незаконни дейности, разследвания на престъпления и одити за системни слабости. От друга страна, съществуват редица начини за насърчаване на спазването на правните задължения, включително кампании за повишаване на осведомеността, документи с насоки и средства за разпространение на информация в интернет. Последващите действия във връзка с установени нарушения и отговорност за екологични щети могат да включват административни актове (например отнемане на разрешение), прилагане на наказателноправни мерки¹⁰⁵ и правни действия във връзка с отговорността за отстраняване на екологични щети (например задължително отстраняване на щетите от инцидент чрез прилагане на разпоредбите за отстраняване на екологични щети), както и действия съгласно облигационното право (например мерки, налагащи изискване да се спазват договорите за опазване на природата). Взети заедно, всички тези интервенции осигуряват спазването на правните задължения, както е показано на фигура 14.

Фигура 14: Осигуряване на спазването на правните

¹⁰¹ Член 11 от ДФЕС гласи: „Изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза, в частност, за да се насърчи устойчивото развитие“.

¹⁰² RPA, 2014 г. [Study on Economic and Social Benefits of Environmental Protection and Resource Efficiency Related to the European Semester \(Проучване на потенциала на оценките на въздействието за оказване на подкрепа на екологичните цели в контекста на европейския семестър\). Проучване по поръчка на Европейската комисия](#) (стр. 93—99).

¹⁰³ Транспонирането на Директива 2014/52/ЕС трябва да се осъществи до май 2017 г.

¹⁰⁴ Европейска комисия, 2016 г. Известие на Комисията — [Документ с насоки на Комисията за рационализирането на оценките на въздействието върху околната среда, извършвани съгласно член 2, параграф 3 от Директивата относно оценката на въздействието върху околната среда \(Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, изменена с Директива 2014/52/ЕС\)](#).

¹⁰⁵ Европейски съюз, [Директива 2008/99/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно защитата на околната среда чрез наказателно право \(ОВ L 328, 6.12.2008 г.\)](#).

задължения в областта на околната среда



По отношение на най-добрите практики се наблюдава преминаване към подход, основан на риска — както на стратегическо, така и на оперативното равнище — при който действията за разрешаване на най-сериозните проблеми включват оптимална комбинация между мониторинг, насърчаване и принудително налагане на спазването на правните задължения. При най-добрите практики също така се признава необходимостта от координация и сътрудничество между различните органи, за да се осигури съгласуваност, да се избегне дублиране на работата и да се намали административната тежест. Активното участие в създаването на паневропейски мрежи на инспектори, полицаи, прокурори и съдии, като например IMPEL¹⁰⁶, EUFJE¹⁰⁷, ENPE¹⁰⁸ и EnviCrimeNet¹⁰⁹, е ценен инструмент за споделяне на опит и добри практики. В момента съществуват редица секторни задължения за инспекции, като Директивата относно екологичната отговорност¹¹⁰ осигурява средства да се гарантира, че при наличието на произшествия и инциденти, които увреждат околната среда, се прилага принципът „замърсителят плаща“. Наред с това на обществеността е предоставен достъп до информацията относно предимствата и недостатъците на всяка държава членка.

Във връзка с гореизложеното прегледът за всяка държава членка обхваща следните въпроси: съобразено с риска осигуряване на спазването на правните задължения, координация и сътрудничество между органите и участие в паневропейски мрежи и

ключови аспекти на прилагането на Директивата относно екологичната отговорност въз основа на наскоро публикуваните доклад за изпълнението и оценка по Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) на Комисията¹¹¹.

България е предприела редица положителни стъпки към съобразеното с риска осигуряване на спазването на правните задължения:

- Приети са основани на риска подходи по отношение на екологичните инспекции за промишлени инсталации.
- Въведени са подробни насоки относно планирането и организирането на инспекции на промишлени инсталации и критерии и процедури за съответните административни санкции¹¹². С цел подпомагане на работата на инспекторите се използват контролни списъци, образци и протоколи.
- Министерството на околната среда и водите на България поддържа информационен уебсайт, където се публикуват месечни и годишни доклади за извършените дейности, включително статистическа информация. В интернет се публикуват и тримесечни отчети за наложените санкции, като се посочват нарушителят и видът на нарушението.
- Асоциацията на прокурорите в България е реализирала успешен проект, насочен към укрепване на оперативния капацитет на прокуратурите за борба с престъпленията срещу околната среда¹¹³. В него са били включени поредица от обучителни семинари и конференции, като част от постигнатите резултати се състоят в учредяване на национална мрежа на прокурорите, създаване на онлайн платформа за обмен на информация за добри практики и публикуване на ръководство с подробни насоки за борба с престъпленията срещу околната среда¹¹⁴.

Не е предоставена обаче актуална информация по отношение на следното:

- мерки за събиране на данни, чрез които да се проследят използването и ефективността на различни интервенции за осигуряване на спазването на правните задължения;

¹⁰⁶ [Мрежа на Европейския съюз за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда.](#)

¹⁰⁷ [Форум на съдиите от Европейския съюз за околната среда \(EUFJE\).](#)

¹⁰⁸ [Европейска мрежа на прокурорите за околната среда.](#)

¹⁰⁹ [EnviCrimeNet.](#)

¹¹⁰ Европейски съюз, [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 \(ОВ L 143, 30.4.2004 г., стр. 56\).](#)

¹¹¹ [COM\(2016\)204 final](#) и [COM\(2016\)121 final](#) от 14.4.2016 г. Това очерта необходимостта от по-убедителни доказателства за практическото използване на директивата, от инструменти в подкрепа на нейното изпълнение (като насоки, обучение и регистри за екологична отговорност) и от въвеждането на финансови гаранции, в случай че вследствие на събития или инциденти възникнат разходи за отстраняване на щети.

¹¹² <http://www3.moew.government.bg/?show=164>

¹¹³ <http://ecocrime.bg/bg/2013-05-04-10-22-52/36-2015-07-02-08-46-45>

¹¹⁴ <http://ecocrime.bg/media/kunena/attachments/519/h5170489.pdf>

- степента на използване на методи, основани на риска, с цел да се постигне стратегическо равнище на осигуряване на спазването на правните задължения и по отношение на критични дейности извън промишлени инсталации, по-специално в конкретните проблемни области, очертани в настоящия доклад (депата, които не отговарят на изискванията, заплахите за защитените типове местообитания и видове, включително от незаконната сеч, лошото качество на въздуха и натиска върху качеството на водите от дифузни и точкови източници на замърсяване, включително значителните дефицити при пречистването на отпадъчните градски води);
- мерки за структурирана координация и сътрудничество между различните заинтересовани компетентни органи;
- начините, по които българските органи гарантират целенасочена и пропорционална реакция спрямо различни видове несъответстващо поведение, по-специално по отношение на установени сериозни нарушения, като се отчитат индикациите, че има малка вероятност за наказателно преследване и издаване на присъда за престъпления срещу околната среда¹¹⁵.

България участва в дейността на Европейската мрежа на прокурорите за околната среда (ENPE), но не е активна в рамките на Европейския съюз за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда (IMPEL) и останалите европейски мрежи за привеждане в екологично съответствие.

През периода 2007—2013 г. България не е докладвала за потвърден случай на екологични щети, който е бил разгледан съгласно Директивата относно екологичната отговорност, но е съобщила за едно висящо дело и четири случая на потенциални щети. Като цяло българските органи показват интерес към директивата и са участвали в програмата за обучение, организирана от Комисията. В страната е въведена система за задължителна финансова гаранция.

Предложено действие

- Да се подобри прозрачността на организацията и функционирането на системата за спазване на правните задължения и начините за справяне със значителни рискове, посочени по-горе.
- Да се насърчи по-широкото участие на компетентните органи в дейностите на IMPEL, EUFJE и EnviCrimeNet.
- Да се активизират усилията по прилагането на Директивата относно екологичната отговорност с

проактивни инициативи, по-специално чрез изготвянето на национални насоки.

Участие на обществеността и достъп до правосъдие

Съгласно Конвенцията от Орхус, свързаното с нея законодателство на ЕС относно участието на обществеността и оценката на въздействието върху околната среда, както и практиката на Съда, се изисква гражданите и техните сдружения да могат да участват във вземането на решения относно проекти и планове и да се ползват от ефективен достъп до правосъдие по въпросите на околната среда.

Гражданите ще опазват околната среда по-ефективно, ако могат да разчитат на трите „стълба“ на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда („Конвенцията от Орхус“). Участието на обществеността в процеса на вземане на административни решения е важен елемент, за да се гарантира, че решенията на компетентните органи се изготвят на възможно най-добра основа. На по-късен етап Комисията възнамерява да извърши по-систематичен анализ на спазването на задължителните изисквания за участие на обществеността.

Достъпът до правосъдие по въпроси на околната среда се изразява в набор от гаранции, позволяващи на гражданите и техните сдружения да оспорват действия или бездействия на публичната администрация пред съд. Той е инструмент за децентрализирано изпълнение на законодателството на ЕС в областта на околната среда.

За всяка държава членка се извършва систематичен преглед на два ключови елемента за ефективен достъп до правосъдие — правото на иск на гражданите и техните сдружения, включително НПО, и степента, до която възпрепятстващо високите разноски представляват бариера.

В българската правна уредба като цяло е установена ясна система за достъп до правосъдие по въпросите на околната среда. По принцип разноските за административните съдебни процедури не се считат за възпрепятстващо високи. Набелязани са обаче недостатъци в областта на устройственото планиране, където в определени случаи на НПО не се предоставя право на иск за съдебен контрол¹¹⁶.

Предложено действие

¹¹⁵ <http://www3.moew.government.bg/?show=302>

¹¹⁶ Вж. [проучването относно достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда за периода 2012—2013 г.](#)

- Да се предприемат необходимите мерки, за да се гарантира статут на природозащитните НПО за оспорване на действия или бездействия на публичните органи във всички секторни разпоредби на ЕС в областта на околната среда в пълно съответствие с правото на ЕС, както и с Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Конвенцията от Орхус).

Достъп до информация, знания и данни

Съгласно Конвенцията от Орхус и свързаното с нея законодателство на ЕС относно достъпа до информация и обмена на пространствени данни се изисква обществеността да разполага с достъп до ясна информация за околната среда, включително относно начините на изпълнение на законодателството на Съюза в областта на околната среда.

Ефективният и ефикасен обмен на информацията за околната среда е от решаващо значение за публичните органи, обществеността и предприятията. Той обхваща докладването от страна на предприятията и публичните органи и активното разпространение сред обществеността, което все по-често се извършва чрез електронни средства.

Конвенцията от Орхус¹¹⁷, Директивата за достъп до информация за околната среда¹¹⁸ и Директивата INSPIRE¹¹⁹ представляват нормативната база за обмен на информация за околната среда както между публичните органи, така и с обществеността. Те също така съставляват екологичния компонент на прилагания понастоящем План за действие на ЕС за електронно управление¹²⁰. С първите два акта се установяват задължения за предоставяне на информация на обществеността — както при поискване, така и по собствена инициатива. Директивата за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност (INSPIRE) е новаторски инструмент за електронен обмен на данни между публичните органи, чиито политики за обмен на данни могат да се различават (например по отношение на изискването за безплатен

достъп до данни). С Директивата INSPIRE се създава геопортал, който показва равнището на споделени пространствени данни във всяка държава членка — т.е. данни, свързани с определени места, като например данни от мониторинга на качеството на атмосферния въздух. Наред с другите ползи този геопортал улеснява изпълнението на задълженията за докладване на публичните органи.

За всяка държава членка е извършен систематичен преглед на достъпността на данните за околната среда (въз основа на предвиденото в Директивата INSPIRE), както и на политиките за обмен на данни („свободно достъпни данни“).

За момента България изостава по отношение на изпълнението на Директивата INSPIRE като благоприятна рамка за активно разпространение на информация за околната среда сред обществеността. В тригодишния доклад за изпълнение на INSPIRE¹²¹ българската страна посочва липсата на необходимите политики за обмен на данни, позволяващи достъп и използване на пространствени данни от националните администрации, администрациите на други държави членки и институциите на ЕС без процедурни пречки.

Оценките на изготвените от България мониторингови доклади¹²² и предоставената от страната пространствена информация, публикувана на геопортала INSPIRE¹²³, показват, че не е предоставена цялата пространствена информация, необходима за оценка и изпълнение на законодателството на ЕС в областта на околната среда, или че тази информация не е достъпна. По-голямата част от липсващата пространствена информация засяга данни за околната среда, чието оповестяване се изисква съгласно съществуващите разпоредби за докладване и мониторинг, предвидени в законодателството на ЕС в областта на околната среда.

Предложено действие

- Да се извърши критичен преглед на ефективността на българските политики по отношение на данните и да се внесат изменения в тях, съобразени с най-добрите практики.
- Да се установят и документират всички масиви от пространствени данни, необходими за прилагане на законодателството в областта на околната среда, и да се предостави достъп до данните и документацията (най-малкото в необработен вид) на други публични органи и на обществеността чрез цифровите услуги, предвидени в Директивата INSPIRE.

¹¹⁷ ИКЕ на ООН, 1998 г. [Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.](#)

¹¹⁸ Европейски съюз, [Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда.](#)

¹¹⁹ Европейски съюз, [Директива 2007/2/ЕО за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност \(INSPIRE\).](#)

¹²⁰ Европейски съюз, План за действие на ЕС за електронно управление през периода 2016—2020 г. Ускоряване на цифровото преобразуване на управлението, [COM\(2016\) 179 final](#)

¹²¹ Европейска комисия, [доклади за изпълнение на INSPIRE.](#)

¹²² [Тенденции при показателите на Inspire.](#)

¹²³ [Обобщаващ доклад за ресурсите в рамките на Inspire.](#)

