BG 2021

12

Специален доклад

Принципът „замърсителят плаща“

се прилага по непоследователен начин в политиките и действията на ЕС в областта на околната среда

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—V
Въведение	01—14
Произход на принципа „замърсителят плаща“	03—05
ПЗП в ЕС	06—14
Рамка на политиката	06—09
Финансиране от ЕС	10—14
Обхват и подход на одита	15—18
Констатации и оценки	19—68
ПЗП е залегнал в законодателството на ЕС в областта на околната среда	19—41
ПЗП се прилага за най-замърсяващите инсталации, но цената на остатъчното замърсяване продължава да бъде висока за обществото	20—25
Законодателството в областта на отпадъците отразява ПЗП, но не гарантира, че замърсителите покриват пълния размер на разходите за замърсяване	26—31
Замърсителите не поемат пълния размер на разходите за замърсяване на водите	32—38
Няма обща законодателна рамка на ЕС за защита срещу замърсяване на почвите	39—41
Планът за действие на Комисията за подобряване на действието на ДЕО не е постигнал очакваните резултати	42—62
След оценката на ДЕО Комисията е приела план за действие за отстраняване на установените пропуски	43—48
Ключови понятия в ДЕО остават без определение	49—55
Някои държави членки изискват от промишлените предприятия да се застраховат срещу екологични рискове	56—62
ЕС е финансирал проекти за възстановяване на околната среда	63—68
Фондове на ЕС са използвани за почистване на безстопанствено замърсяване	65—66

Средствата от ЕС са използвани и когато националните органи не са успявали да приложат законодателството в областта на околната среда и да накарат замърсителя да плати **67**

Липсата на финансово обезпечение за покриване на екологичната отговорност увеличава риска разходите да бъдат поети от данъкоплатците **68**

Заключения и препоръки **69—74**

Приложение

Приложение I — Сектори, които попадат в приложното поле на Директивата относно емисиите от промишлеността

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Принципът „замърсителят плаща“ е един от фундаментите на политиката на Европейския съюз в областта на околната среда. Прилагането му означава, че замърсителите поемат разходите, свързани със замърсяването, в т.ч. разходите за мерките, предприети за предотвратяване, контрол и отстраняване на замърсяването, както и разходите, които то налага на обществото. Чрез прилагането на този принцип замърсителите се стимулират да избягват нанасянето на щети на околната среда и носят отговорност за причиненото от тях замърсяване. Също така разходите за отстраняване на замърсяването се покриват от замърсителя, а не от данъкоплатеца.

II Настоящият доклад се съсредоточава върху това дали принципът е прилаган добре в четири области на политиката на ЕС за околната среда: промишлено замърсяване, отпадъци, води и почви. ЕСП оцени дали са дали резултат действията на Комисията, свързани с Директивата относно екологичната отговорност по отношение на регулирането на екологичните щети от икономическа дейност. Накрая ЕСП оцени дали Комисията и държавите членки са защитили бюджета на ЕС от използването му за поемане на разходи, които е следвало да бъдат заплатени от замърсителя. За периода 2014—2020 г. планираният бюджет на ЕС за политиката на сближаване и програмата LIFE възлиза на около 29 млрд. евро за проекти, които конкретно са насочени към опазване на околната среда. ЕСП разгледа разходите и действията на ЕС през многогодишната финансовата рамка за периода 2014—2020 г.

III ЕСП реши да извърши одит на тази тема, защото:

- Замърсяването представлява значителен разход за обществото и е основен източник на безпокойство за гражданите на ЕС;
- Принципът „замърсителят плаща“ е ключов инструмент за ефикасно и справедливо постигане на целите на ЕС в областта на околната среда.
- В настоящия доклад се определят възможностите за по-добро интегриране на принципа в бъдещото законодателство за околната среда и във финансирането от ЕС на проекти за възстановяване на околната среда; и
- Заключенията и препоръките от доклада са от значение и за контрола от страна на Парламента и Съвета на цялото законодателство в областта на

околната среда, както и за оценката на Комисията на Директивата относно екологичната отговорност, която предстои да бъде завършена през 2023 г.

IV ЕСП установи, че принципът „замърсителят плаща“ като цяло е възприет и се съдържа в различна степен в политиките на ЕС в областта на околната среда, като обхватът и прилагането му са непълни. Що се отнася до екологичната отговорност, действията на Комисията в подкрепа на прилагането от държавите членки на Директивата относно екологичната отговорност не са довели до отстраняване на основни слабости, каквито са например някои неясни ключови понятия и определения, нито до преодоляване на липсата на финансово обезпечение в случай на несъстоятелност. Понякога бюджетът на ЕС се използва за финансиране на разходи за почистване, които съгласно ПЗП е трябвало да бъдат поети от замърсителите.

V ЕСП препоръчва на Комисията:

- да извърши оценка на възможностите за засилване на интегрирането на принципа „замърсителят плаща“ в законодателството в областта на околната среда;
- да обмисли възможността за засилване на прилагането на Директивата относно екологичната отговорност; и
- да защити средствата на ЕС от използването им за финансиране на проекти, които следва да бъдат финансирани от замърсителя.

Въведение

01 Политиката на Европейския съюз (ЕС) в областта на околната среда има за цел да гарантира, че всички граждани на ЕС живеят в околна среда в добро състояние, в която природните ресурси се управляват устойчиво и се опазва биологичното разнообразие[1]. През последните десетилетия емисиите на замърсяващи вещества във въздуха, водата и почвата намаляха значително[2], но замърсяването и щетите върху околната среда продължават да бъдат сериозно предизвикателство.

02 26 % от подземните водни обекти в ЕС все още трябва да постигнат „добро химично състояние“, а около 60 % от повърхностните водни обекти (реки, езера и преходни и крайбрежни води) не са в добро химично и екологично състояние[3]. В ЕС има около 2,8 млн. потенциално замърсени обекта, предимно от промишлена дейност и обезвреждане на отпадъци[4]. Замърсяването на въздуха — най-големият здравен риск от факторите на околната среда в ЕС — също така уврежда растителността и екосистемите[5].

Произход на принципа „замърсителят плаща“

03 През 1972 г. организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за първи път въвежда принципа „замърсителят плаща“ (ПЗП)[6] Той гласи, че замърсителят следва да поеме разходите за извършване на въведените от публичните органи мерки за предотвратяване и контрол на замърсяването, за да се гарантира, че околната среда е в приемливо състояние. Създателите на

---

1 Въз основа на визията, представена в Общата програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 г.

2 Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 г. „Да живеем добре в пределите на нашата планета“, стр. 14.

3 ЕАОС, 2018 water assessment (Оценка на състоянието на водите за 2018 г.).

4 ЕАОС, Contamination from local sources (Замърсяване от местни източници), 2020 г.

5 ЕАОС, Air quality in Europe (Качество на въздуха в Европа), 2019 г.

6 ОИСР, Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies (Препоръка на Съвета за ръководни принципи относно международните икономически аспекти на политиките в областта на околната среда), 2020 г.

политики могат да използват този принцип за ограничаване на замърсяването и възстановяване на околната среда. Чрез прилагането му замърсителите се стимулират да избягват нанасянето на щети на околната среда и носят отговорност за причиненото от тях замърсяване. Освен това замърсителят, а не данъкоплатецът, е този, който поема разходите, причинени от замърсяването. От икономическа гледна точка това представлява „интернализация“ на „отрицателни външни екологични фактори“. Когато разходите за замърсяването се поемат от замърсителя, цената на стоките и услугите се повишава, за да се включат тези разходи. Следователно предпочитанията на потребителите към по-ниски цени ще бъдат стимул за производителите да пускат на пазара по-малко замърсяващи продукти[7].

04 От 1972 г. насам обхватът на ПЗП постепенно се е увеличил (***фигура 1***)[8]. Първоначално принципът е бил насочен единствено към разходите за предотвратяване и контрол на замърсяването, но впоследствие е разширен, за да включи разходите за предприетите от органите мерки за справяне с емисиите на замърсители. По-нататъшно разширяване на принципа обхваща екологичната отговорност: замърсителите следва да плащат за нанесените от тях екологични щети, независимо от това дали замърсяването, причинило щетите, е било под правните пределно допустими стойности (наречено „допустимо остатъчно замърсяване“), или е било случайно[9].

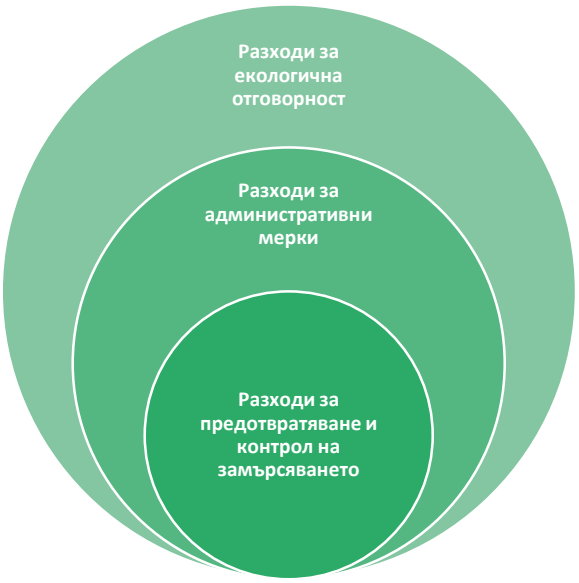
---

[7] Jans, Jan H. and Vedder, Hans H. B., European Environmental Law (Европейско право в областта на околната среда), 2008 г.

[8] ОИСР, The Polluter-Pays Principle, Analyses and Recommendations (Принципът „замърсителят плаща“, Анализи и препоръки, 1992 г.

[9] ОИСР, Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution (Препоръка на Съвета относно прилагането на принципа „замърсителят плаща“ за случайно замърсяване), 1989 г.

Фигура 1 —Разширяване на ПЗП



Източник: ЕСП.

05 През 1992 г. в Декларацията на ООН за околната среда и развитието (известна още като „Декларацията от Рио“[10]) ПЗП е включен като един от 27-те ръководни принципа за бъдещо устойчиво развитие.

ПЗП в ЕС

Рамка на политиката

06 ПЗП е в основата на политиката на ЕС в областта на околната среда. В член 191, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)[11] от 2007 г. се посочва, че: *„Политиката на Съюза в областта на околната среда (…) се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда и на принципа „замърсителят плаща“.* Законодателите на ЕС не са обвързани с принципа, когато приемат политиката на ЕС в области, различни от тази на околната среда,

[10] КОНОСР, Rio Declaration on Environment and Development (Декларация от Рио за околната среда и развитието), 1992 г.

[11] Договор за функционирането на Европейския съюз.

дори когато те могат да имат значително въздействие върху околната среда, например транспорт, рибарство или селскостопанска политика.

07 Европейската комисия отговаря за изготвянето на предложения за законодателство в областта на околната среда, което ще се основава на ПЗП, а държавите членки отговарят за транспонирането, прилагането и изпълнението на директивите и регламентите на ЕС в областта на околната среда. Както е показано на ***фигура 2***, законодателите на ЕС и националните законодатели разполагат с различни инструменти за прилагане на ПЗП.

Фигура 2 —Инструменти за прилагане на ПЗП

Законодателство за управление и контрол

- **Процедури за лицензиране**
- **Забрани**
- **Пределно допустими стойности на емисиите**
- **Административни заповеди и санкции**

имат за цел да се намали замърсяването при източника чрез определяне на екологични стандарти, определяне на контрол на замърсяването и системи за наблюдение за намаляване на рисковете, забрана на определени дейности и определяне на таван за емисиите от определени замърсители. ПЗП се прилага, тъй като замърсителят се задължава да поеме разходите за постигане на съответствие.

Пазарни инструменти

- **Субсидии/преференциални тарифи**
- **Данъци, такси и тарифи**
- **Търгуеми разрешителни и квоти**
- **Правила относно отговорността**

предвидени за гъвкаво постигане на целите в областта на околната среда. Използват се финансови стимули или възпиращи фактори, които да повлияят на поведението на замърсителите чрез включване на екологичните разходи и ползи в бюджетите на домакинствата и предприятията. Не всички пазарни инструменти могат да се приемат на ниво ЕС. По-специално данъчното облагане е основна компетентност на държавите членки.

Доброволни подходи

- **Доброволни споразумения**
- **Системи за управление на околната среда (например ISO 14001)**
- **Етикетиране (например екомаркировка, енергийно етикетиране)**

могат да насърчават по-малко замърсяващи продукти или предприятия. Например потребителите имат възможност да дадат предпочитание на продукти с екомаркировка, което дава стимул на производителите да произвеждат по-малко замърсяващи продукти.

Източник: ЕСП, адаптирано от Principle of EU Environmental Law, The Polluter Pays Principle (Принципи на правото на ЕС в областта на околната среда, Принципът „замърсителят плаща“) на Европейската комисия.

08 През последните десетилетия ЕС прие широк набор от законодателни актове в областта на околната среда. Политиките обхващат екологични въпроси като биологично разнообразие, горско стопанство, почви и земеползване, води и въздух. Други политики са насочени конкретно към източниците на

замърсяване, като например химикали, промишлено замърсяване и отпадъци. Законодателните текстове за ПЗП в областта на околната среда включват:

- С Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността (ДЕП) се определят пределно допустими стойности на емисиите въз основа на система за разрешителни за около 52 000 големи промишлени инсталации в ЕС. ДЕП се основава на интегриран подход, така че разрешителните трябва да отчитат всички екологични показатели на промишлената инсталация, като обхващат например емисиите на замърсяващи вещества, използването на суровини, енергийната ефективност и екологичното възстановяване на терена при приключване на дейността.

- Рамковата директива 2008/98/ЕО относно отпадъците обхваща управлението на отпадъците. Други правни инструменти разглеждат конкретни въпроси и видове отпадъци, като например отпадъци от опаковки, пластмасови продукти за еднократна употреба, електрическо и електронно оборудване, батерии и акумулатори, излезли от употреба превозни средства, минни отпадъци, депа за отпадъци и превоз на отпадъци.

- Рамковата директива за водите 2000/60/ЕО (РДВ), която се отнася до политиката в областта на водите, заедно с други свързани с нея директиви, в т.ч. Директивата за пречистване на градските отпадъчни води 91/271/ЕИО и Директивата за питейната вода (ЕС) 2020/2184, както и Директивата за наводненията 2007/60/ЕО. Друго специфично за секторите законодателство обхваща замърсяването, засягащо водите, като например Директива 2009/128/ЕО за пестицидите или Директива 91/676/ЕИО за нитратите.

- Директивата относно екологичната отговорност 2004/35/ЕО (ДЕО) определя рамката на ЕС в областта на екологичната отговорност. Екологична отговорност означава, че икономическите оператори, които нанасят щети на околната среда, носят отговорност да заплатят за нейното възстановяване, и по този начин се стимулират да избягват щети. Съгласно ДЕО, когато значителни екологични щети на почвата, водата или биологичното разнообразие са резултат от икономическа дейност, която се счита за рискова (както е посочено в приложение III от директивата), отговорният оператор е длъжен да предприеме всички необходими мерки за отстраняване за своя собствена сметка. За икономически дейности, които не се считат за рискови за околната среда, включително земеделие, ДЕО изисква от операторите да отстранят щетите за биологичното разнообразие само когато са допуснали грешка или небрежност.

- Дружествата, които съхраняват опасни химикали, са предмет и на Директивата „Севезо“ 2012/18/ЕС, която има за цел предотвратяването на големи аварии с опасни вещества.

- Директива 2009/147/ЕО за птиците и Директива 92/43/ЕИО за местообитанията, наричани „директивите за природата“, формират основата на политиката на ЕС за биологичното разнообразие. Директивите за природата изискват от държавите членки да опазват естествените местообитания. За тази цел държавите членки могат да използват финансиране от ЕС. В Директивата за местообитанията изрично се посочва, че ПЗП има ограничено приложение за опазване на природата. В обхвата на ДЕО са включени значителните щети, нанесени на защитени видове и местообитания.

09 Няма единно рамково законодателство на ЕС, което да разглежда замърсяването на почвите. Въпреки това около 35 законодателни, стратегически политики и финансови инструменти на ЕС са определени като потенциално свързани с опазването на почвите[12].

[12] Екологичен институт, Актуализиран опис и оценка на инструментите на политиката за опазване на почвите в държавите — членки на ЕС, 2017 г.

Финансиране от ЕС

10 Замърсяването създава значителни разходи за гражданите на ЕС. Няма цялостна оценка на пълния размер на разходите за обществото, произтичащи от замърсяването. В неотдавнашно проучване, извършено за Комисията, се изчислява, че неизпълнението на изискванията на законодателството на ЕС в областта на околната среда възлиза на около 55 млрд. евро годишно под формата на разходи и пропуснати ползи[13].

11 Значителна част от бюджета на ЕС е предназначена за постигането на целите на Съюза във връзка с изменението на климата и околната среда. През периода 2014—2020 г. ЕС е поел ангажимент да изразходва най-малко 20 % от общия си бюджет за действия по климата. ЕС интегрира целите в областта на околната среда в много от своите програми за финансиране. Например през периода 2014—2020 г. Комисията е определила 66 млрд. евро от общата селскостопанска политика и 1 млрд. евро от разходите за рибарството като средства в полза на биологичното разнообразие, въпреки че според неотдавнашен доклад тази стойност е надценена[14].

12 От бюджета на ЕС се подпомагат проекти за почистване на замърсени обекти и опазване на околната среда главно чрез фондовете на политиката на сближаване (т.е. Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд) в рамките на общата тема „Околна среда и ресурсна ефективност“ и по програма LIFE (LIFE). С тях се подпомагат разходите за необходимата инфраструктура за пречистване на отпадъчни води и управление на отпадъците в определени държави членки, както и мерките за наблюдение на състоянието на околната среда и развитие на зелена инфраструктура[15].

13 LIFE[16] е програма на ЕС, насочена към околната среда и изменението на климата. За периода 2014—2020 г. по многогодишната финансова рамка са

---

[13] The costs of not implementing EU environmental law (Разходите за неизпълнението на правото на ЕС в областта на околната среда), Окончателен доклад, 2019 г.

[14] Специален доклад № 13/2020 „Биологичното разнообразие в земеделските земипродължава да намалява въпреки приноса на ОСП“.

[15] Информация на Комисията относно опазване на околната среда и ефективно използване на ресурсите по политиката на сближаване.

[16] Регламент (ЕС) № 1293/2013.

предоставени 2,6 млрд. евро за подпрограмата за околната среда в рамките на програма LIFE.

14 За периода 2014—2020 г. планираният бюджет на ЕС за политиката на сближаване и програмата LIFE възлиза на около 29 млрд. евро за проекти, които конкретно са насочени към опазване на околната среда (***фигура 3***).

Фигура 3 — Общ преглед на средствата от ЕС по политиката на сближаване и по подпрограмата за околната среда на програма LIFE, предназначени за проекти в областта на околната среда (2014—2020 г., в млрд. евро)

Източник: ЕСП, въз основа на данни, извлечени през април 2021 г. от базата данни на Европейската комисия за планираните разходи на ЕС по линия на структурните и инвестиционните фондове на ЕС, и подпрограмата LIFE за околната среда.

Обхват и подход на одита

15 Замърсяването представлява значителен разход за обществото и е основен източник на безпокойство за гражданите на ЕС. Принципът „замърсителят плаща“ е ключов инструмент за ефикасно и справедливо постигане на целите на ЕС в областта на околната среда. В предишни доклади ЕСП установи случаи, в които ПЗП не е прилаган[17]. Въпреки това досега ЕСП не е извършвала цялостен одит на прилагането на ПЗП. В настоящия доклад се определят възможностите за по-добро интегриране на ПЗП в бъдещото законодателство за околната среда и във финансирането от ЕС на проекти за възстановяване на околната среда. Заключенията и препоръките от доклада са от значение за контрола от страна на Парламента и Съвета на цялото законодателство в областта на околната среда, както и за оценката на Комисията на ДЕО, която предстои да бъде завършена през 2023 г.

16 ЕСП разгледа рамката на политиката на ЕС за ПЗП. Одитът беше съсредоточен върху това:

- дали принципът се прилага добре в четири области на политиката на ЕС относно околната среда: **промишлено замърсяване, отпадъци, води** и **почви;**
- дали действията на Комисията, свързани с **ДЕО**, са дали резултати;
- дали Комисията и държавите членки са **защитили бюджета на ЕС** от използването му за поемане на разходи, които е следвало да бъдат заплатени от замърсителя.

[17] Вж. например специални доклади на ЕСП № 19/2018, 22/2016, 23/2015, 02/2015, 04/2014, 23/2012, 20/2012.

17 ЕСП разгледа разходите и действията на ЕС през многогодишната финансовата рамка за периода 2014—2020 г. Одитът на ЕСП не беше насочен към сектора на енергетиката и климата, както и към замърсяването на въздуха, тъй като тези теми бяха обхванати в няколко други доклада[18]. ЕСП изключи от обхвата на доклада екологичните данъци на държавите членки.

18 По време на одитната дейност одиторите на ЕСП:

- разгледаха доклади и други действия на Комисията и на съответните агенции, свързани с прилагането на ПЗП в политиките на ЕС;
- получиха разяснения от националните органи, отговорни за прилагането на ДЕО в Италия, Полша и Португалия. ЕСП подбра тези държави членки въз основа на броя на докладваните случаи в рамките на ДЕО и като взе предвид географския баланс;
- провериха 42 проекта за възстановяване на околната среда. Това беше направено чрез подбор на проекти за възстановяване на околната среда на стойност 180 млн. евро от фондовете на политиката на сближаване и програма LIFE в Италия, Полша и Португалия през периода 2014—2020 г. ЕСП подбра тези проекти, тъй като по тях се финансира работа по обеззаразяване в резултат на причинено от човека замърсяване.

[18] Вж. например Специален доклад № 23/2018 „Замърсяване на въздуха —здравето ни все още не е достатъчно защитено“, Специален доклад № 18/2020 „Схемата на ЕС за търговия с емисии — необходимо е безплатното разпределяне на квоти да бъде по-добре насочено и Специален доклад № XX/2021 относно ОСП и климата.

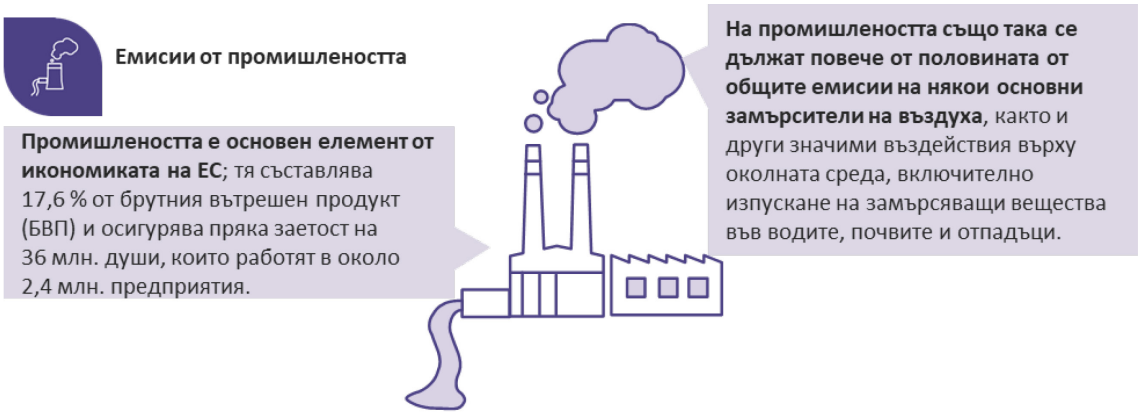
Констатации и оценки

ПЗП е залегнал в законодателството на ЕС в областта на околната среда

19 ЕСП разгледа как ЕС е интегрирал ПЗП в ключови законодателни области, като например ДЕП — по отношение на промишленото замърсяване, Рамковата директива относно отпадъците — по отношение на отпадъците, Рамковата директива за водите — по отношение на замърсяването на водите, както и различни директиви и регламенти, свързани със замърсяването на почвите. ЕСП провери дали те съдържат разпоредби за прилагане на ПЗП и до каква степен замърсителите са отговорни да платят за причиненото от тях замърсяване.

ПЗП се прилага за най-замърсяващите инсталации, но цената на остатъчното замърсяване продължава да бъде висока за обществото

Фигура 4 — Кратък преглед на промишленото замърсяване



Източник: Евростат и ЕАОС.

20 ДЕП обхваща 33 промишлени сектора (***приложение I***). В някои промишлени сектори тя обхваща всички инсталации. В други тя обхваща по-големите инсталации (например електроцентрали с обща номинална входяща топлинна мощност над 50 мегавата).

21 Засегнатите инсталации се нуждаят от разрешително за експлоатация, като се определят специфични правила и пределни стойности на емисиите въз основа на заключенията за „най-добрите налични техники“ (НДНТ). Съответните референтни документи за НДНТ предоставят технически решения за ограничаване на замърсяването, като същевременно запазват икономическата жизнеспособност на промишлените инсталации. Комисията редовно преразглежда и актуализира заключенията за НДНТ, като всички засегнати

съществуващи инсталации трябва да ги спазват след преходен период от четири години, а новите инсталации трябва незабавно да отговарят на изискванията. Органите на държавите членки инспектират обхванатите от ДЕП инсталации, налагат санкции на тези, които не изпълняват изискванията, а в най-сериозните случаи ги затварят.

22 През 2020 г. Комисията публикува оценка на ДЕП[19], която показва, че между 2010 г. и 2017 г. разходите за нанесените щети на въздуха от емисиите на всички инсталации по ДЕП са намалели с около 50 %. Комисията е оценила разходите и ползите от ДЕП за определени сектори: например в сектора на чугуна и стоманата спазването на изискванията на ДЕП струва около 90 млн. евро годишно, а предотвратяването на замърсяването спестява 932 млн. евро годишно[20]. В своето съобщение относно Европейския зелен пакт[21] Комисията обяви, че ще предложи преразглеждане на мерките на ЕС за справяне със замърсяването от големи промишлени инсталации.

23 Собствениците на инсталации трябва да поемат разходите за спазване на условията на техните разрешителни по ДЕП. Това включва предприемане на мерки за поддържане на емисиите в рамките на правните пределно допустими стойности, което означава, че те интернализират разходите за предотвратяване и контрол на замърсяването. С публични средства обаче могат да се подпомагат действия, които надхвърлят съществуващите стандарти[22]. Ако инсталациите причиняват значителни щети на околната среда, те попадат в обхвата на ДЕО (точки ***42***—***62***), което означава, че собствениците им трябва да платят за възстановяването на щетите. Голям част (17) от държавите членки не подвеждат под отговорност собствениците на инсталации, когато екологичните щети са резултат от емисии, допустими съгласно тяхното разрешение[23], и когато при функционирането на инсталацията не е допуснала грешка или небрежност.

---

[19] Европейска комисия, Оценка на Директивата относно емисиите от промишлеността (ДЕП), SWD(2020) 181 final.

[20] Ricardo Energy & Environment, Ex-post assessment of costs and benefits from implementing BAT under the IED (Последваща оценка на разходите и ползите от прилагането на НДНТ съгласно ДЕП), 2018 г.

[21] Европейският зелен пакт.

[22] Европейска комисия, Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014–2020 г., ОВ C 200, 2014 г.

[23] Член 8, параграф 4, букви а) и б) от Директива 2004/35/ЕО.

24 ДЕП се прилага по отношение на най-замърсяващите промишлени инсталации, като тези, посочени в точка ***20***. ДЕП не изисква инсталациите да поемат разходите за обществото от въздействието на остатъчното замърсяване. През 2014 г. Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) изчисли, че разходите за обществото от остатъчните щети от замърсяване на въздуха, причинени от 14 000 големи промишлени съоръжения за периода 2008—2012 г., са от порядъка между 329 млрд. евро и 1,053 трлн. евро[24].

25 Сред 42-та разгледани проекта за възстановяване на околната среда ЕСП откри един проект, насочен към справяне със замърсяването, генерирано от голяма инсталация за производство на стомана и чугун, която не отговаря на изискванията на ДЕП (***каре 1***).

Каре 1

Неспазване на изискванията на ДЕП, довело до значително замърсяване: случаят на голяма фабрика за производство на стомана в Италия

През 2005 г. Върховният съд на Италия е постановил, че дружество, притежаващо голяма фабрика за производство на стомана и чугун, е отговорно за замърсяване на въздуха, изхвърляне на опасни материали и емисии на частици. През 2010 г. общината, в която се намира инсталацията, е заявила, че почистването на екологичните щети ще струва 2 млрд. евро, и е предприела правни действия за получаване на обезщетение. През 2011 г. Съдът на Европейския съюз (СЕС) е установил, че Италия не е спазила изискванията на ДЕП. През 2015 г. управлението на дружеството е поето от държавата. През 2017 г. наказателното производство, започнато от съдебните органи срещу предишните собственици на фабриката, е приключило с извънсъдебно споразумение на стойност над 1 млрд. евро. Възстановените средства са използвани от италианската държава за дейности по отстраняване на замърсяването. През 2019 г. апелативен съд в Италия е присъдил финансово обезщетение на общината, но дружеството не е било в състояние да го изплати.

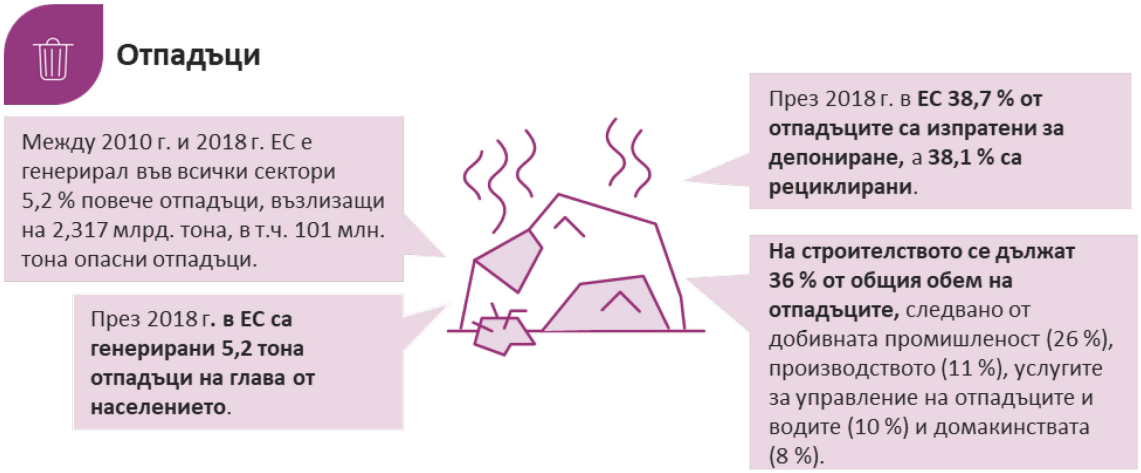
Финансиран от ЕС проект на стойност 375 000 евро е имал за цел установяване и справяне със замърсяването и е бил свързан с друга община, разположена в близост до фабриката за производство на стомана и чугун. Той

[24] ЕАОС, Costs of air pollution from European industrial facilities 2008–2012 (Разходи за замърсяването на въздуха от европейските промишлени съоръжения 2008—2012 г.), 2014 г.

е включвал анализ на околната среда и оценка на риска на земеделска площ от почти 6 000 хектара. По проекта е установено сериозно промишлено замърсяване, представляващо значителни рискове за здравето.

Законодателството в областта на отпадъците отразява ПЗП, но не гарантира, че замърсителите покриват пълния размер на разходите за замърсяване

Фигура 5 — Кратък преглед на отпадъците



Източник: Всички данни са от Евростат.

26 Отпадъците са източник на замърсяване на въздуха, водата и почвите. Законодателната рамка на ЕС в областта на отпадъците се стреми да прилага „йерархия на отпадъците“ (***фигура 6***) с цел намаляване на отпадъците и използване на неизбежните отпадъци като ресурс.

Фигура 6 — Йерархия на отпадъците

Източник: Рамкова директива за отпадъците.

27 С директивата от държавите членки се изисква да изпълняват обвързващи цели[25]. Например до 2025 г. 55 % от битовите отпадъци следва да бъдат подготвени за повторна употреба или рециклиране (с увеличение до 60 % до 2030 г. и до 65 % до 2035 г., като за депониране се изпращат не повече от 10 %).

28 В Рамковата директива за отпадъците се изисква „в съответствие с принципа „замърсителят плаща“, разходите за управление на отпадъците, включително за необходимата инфраструктура и за нейното функциониране, се понасят от първоначалния причинител на отпадъците или от настоящите или предишните притежатели на отпадъците“. Държавите членки решават дали разходите за управление на отпадъците трябва да се поемат от крайния ползвател (напр. потребителят е този, който изхвърля отпадъците) или частично или изцяло от производителя на продукта, който се е превърнал в отпадък. Това се нарича „разширена отговорност на производителя“ (РОП). Разширената отговорност на производителя не е единственият начин за прилагане на ПЗП. Например Директивата за пластмасовите пликове изисква от държавите членки да приемат

[25] Основните обвързващи цели за различните потоци от отпадъци са обобщени в преглед № 4 на ЕСП: Действия на ЕС за справяне с проблема на пластмасовите отпадъци.

мерки, като например национални целеви нива за намаляване на емисиите и/или икономически инструменти (напр. такси, данъци).

29 Чрез схемите за РОП на производителите се възлага отговорност за управление на техните продукти, когато те се превърнат в отпадъци. Следователно цената, която плащат производителите и потребителите, отразява разходите за управление на отпадъците, като по този начин се намаляват разходите на публичните органи и на данъкоплатците. Те също така стимулират производителите да разработват по-екологосъобразни продукти, при които се избягват ненужни отпадъци. Схемите за РОП са задължителни за определени потоци от отпадъци, като например отпадъци от електрическо и електронно оборудване, батерии, акумулатори и превозни средства, и до 2024 г. ще се изискват за всички отпадъци от опаковки, пластмасови продукти за еднократна употреба и риболовни уреди.

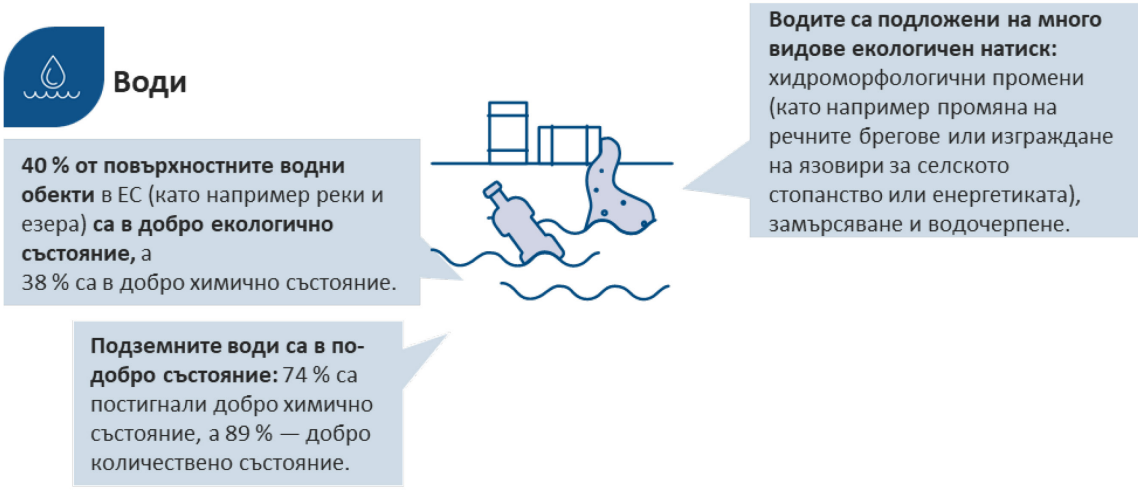
30 Налаганите такси на гражданите и предприятията следва да бъдат пропорционални на генерираните отпадъци и да вземат предвид причинените екологични щети. В едно проучване относно финансирането на управлението на отпадъци[26] се посочва, че „данните показват, че външните екологични фактори се интернализират само в ограничена степен при плащаните от домакинствата потребителски такси“.

31 Най-вече чрез своята политика на сближаване за периода 2014—2020 г. ЕС беше планирал да допринесе с 4,3 млрд. евро за финансиране на инфраструктура за управление на отпадъците, и по-специално за тяхното събиране, сортиране и третиране.

[26] Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States (Проучване относно нуждите от инвестиции в сектора на отпадъците и относно финансирането на управлението на битови отпадъци в държавите членки), 2019 г.

Замърсителите не поемат пълния размер на разходите за замърсяване на водите

Фигура 7 — Кратък преглед на водите



Източник: Всички данни са от 2018 European waters assessment (Оценката на състоянието на водите за 2018 г.) на ЕАОС.

32 В Рамковата директива за водите се определя обща рамка за опазване на всички видове води в ЕС и за предотвратяване на по-нататъшно влошаване на качеството на водите. В нея се определят цели по отношение на повърхностните и подземните водни обекти.

33 По оценки на ОИСР[27] държавите членки вече изразходват около 100 млрд. евро годишно за водоснабдяване и канализация и (с изключение на Германия) те ще трябва да увеличат тази сума с около 25 %, за да изпълнят целите на законодателството на ЕС в областта на пречистването на отпадъчните води и питейната вода. Това не включва необходимите инвестиции за обновяване на съществуващата инфраструктура или за изпълнение на целите на Рамковата директива за водите и на Директивата относно наводненията.

34 В член 9 от Рамковата директива за водите от държавите членки се изисква да „се съобразяват с принципа за възвръщаемост на разходите за водни услуги, включително екологичните и суровинни разходи, […], и особено в съответствие с принципа „замърсителят плаща“. От държавите членки се изисква да гарантират, че приносът на промишления, селскостопанския и битовия сектор за

[27] ОИСР, Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection (Финансиране на водоснабдяването, канализацията и защитата от наводнения), 2020 г.

възстановяване на разходите за водни услуги е адекватен спрямо тяхното водоползване. На ***фигура 8*** по-долу е показано водоползването по икономически сектори.

Фигура 8 — Водоползване в Европа по икономически сектори, 2017 г.

Източник: ЕСП въз основа на данни на ЕАОС за държавите — членки на Европейската агенция за околна среда, и сътрудничещите държави.

35 При формулирането на своята политика за определяне на цените на водата държавите членки могат да вземат предвид социалните, екологичните и икономическите последици от възстановяването на разходите. Поради това те разполагат със свобода на преценка при определянето на това кой следва да плаща, колко и за каква услуга. В решение C-525/12 на Съда на ЕС се потвърждава, че държавите членки не трябва непременно да прилагат понятието „възвръщаемост на разходите“ за всички видове водоползване.

36 В ЕС потребителите плащат средно около 70 % от разходите за предоставяне на водни услуги (чрез тарифи за вода), докато публичните средства финансират останалите 30 %, въпреки че съществуват значителни различия между регионите в една държава, както и между държавите членки[28]. Обикновено домакинствата в ЕС плащат по-голямата част от разходите за услугите за водоснабдяване

[28] ОИСР, Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection (Финансиране на водоснабдяването, канализацията и защитата от наводнения), 2020 г.

и канализация[29], въпреки че потребяват едва 10 % от водата, както е показано на ***фигура 8***. Селското стопанство — секторът, който оказва най-голям натиск върху възобновяемите ресурси от прясна вода[30] — допринася най-малко. Според проучване от 2011 г. във Франция допълнителните разходи, плащани от домакинствата поради замърсяването от селското стопанство, възлизат на 494 евро на домакинство годишно за най-засегнатите населени места.[31]

37 През 2019 г.[32] Комисията посочи, че държавите членки трябва да постигнат допълнителен напредък, що се отнася до включването на екологичните и ресурсните разходи в ценообразуването на водата. Въпреки че е постигнат напредък по отношение на конкретни замърсяващи вещества, за много предприятия цената на водата не покрива пълните разходи, предизвикани от тези вещества, които те изпускат във водата.

38 Принципът за възстановяване на разходите трудно се прилага за замърсяване от дифузни източници, например от селското стопанство, където е трудно да се идентифицират замърсителите. В селскостопанския сектор често не се налагат такси за пречистване на отпадъчни води, тъй като по-голямата част от използваната от него вода не се заустява в канализационната мрежа (и поради това водата не се пречиства). В ЕС дифузното замърсяване от селското стопанство с нитрати и пестициди е основна причина за невъзможността подземните води да постигнат добро химично състояние. Замърсяването с нитрати представлява голям риск за бъдещето на подземните водни обекти, тъй като експерти са установили[33], че понастоящем големи количества нитрати се съхраняват в скалисти слоеве между почвата и подземното водно тяло. Тъй като нитратите преминават бавно през скалите, може да са необходими сто или повече години, преди замърсяващите вещества да достигнат до подземния воден обект. Това

---

[29] Fitness Check of the WFD (Проверка за пригодност на РДВ), SWD(2019) 439 final, стр. 64.

[30] EAOC, Use of freshwater resources in Europe (Използване на ресурси от прясна вода в Европа), 2020 г.

[31] Assessing water pollution costs of farming in France (Оценка на разходите за замърсяване на водите, свързани със селското стопанство във Франция), République Française, Ministère de l'écologie, Department for the Economics, Assessment and Integration of Sustainable Development, Studies and documents n. 52, 2011 г.

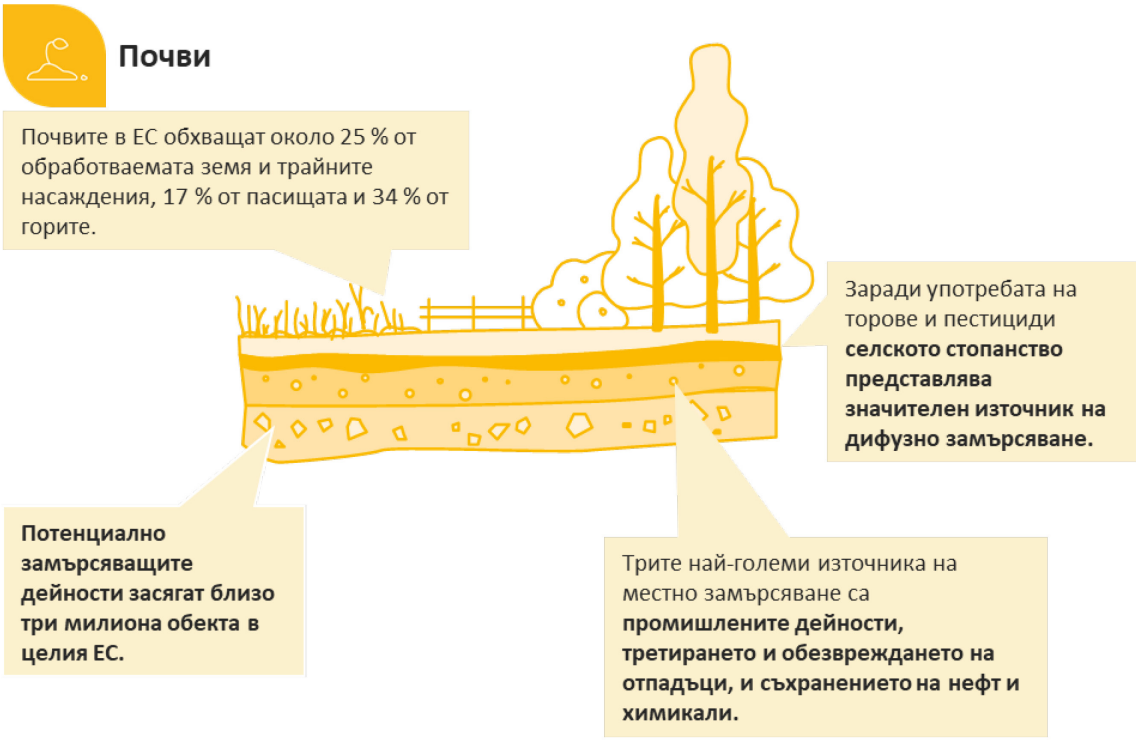
[32] Fitness Check of the WFD (Проверка за пригодност на РДВ), SWD(2019) 439 final.

[33] Ascott, M.J., Gooddy, D.C., Wang, L. et al., Global patterns of nitrate storage in the vadose zone (Глобални модели на съхранение на нитрати във вадозна зона), 2017 г.

забавя въздействието на промените в земеделските практики върху качеството на подземните води.

Няма обща законодателна рамка на ЕС за защита срещу замърсяване на почвите

Фигура 9 — Кратък преглед на замърсяването на почвите



Източник: Сигнали на ЕАОС за 2019 г., СИЦ, Status of local soil contamination in Europe (Състояние на местното замърсяване на почвите в Европа), Национален референтен център за използване на почвата Eionet.

39 Различни директиви и регламенти на ЕС допринасят за предотвратяване и ограничаване на замърсяването на почвата; те обхващат секторите, които оказват най-голямо въздействие върху почвата като промишлеността и селското стопанство (вж. напр. точки ***20***—***25*** и ***38***). През 2006 г. Комисията предложи „Рамкова директива за почвите“, която обхваща предотвратяването на замърсяването и деградацията на почвите, както и идентифицирането, регистрирането и възстановяването на замърсени терени. Европейският парламент прие положително становище относно предложението, но не и Съветът. Комисията оттегли предложението си през май 2014 г.

40 Няма общи цели на ниво ЕС, свързани със замърсяването на почвите и със санирането на замърсените терени. Финансирано от Комисията проучване[34] показа, че някои държави членки са въвели много всеобхватно национално законодателство, докато в други липсват координирани действия за опазване на почвите.

41 Отстраняването на замърсяването на почви е скъпо: през 2006 г. Комисията оцени общите разходи за почистване на замърсени почви в ЕС на 119 млрд. евро[35]. Публичните бюджети, включително фондовете на ЕС, финансират над 42 % от дейностите по възстановяване[36]: голяма част от замърсяващите дейности са извършени преди много време, така че е по-голям рискът замърсителите вече да не съществуват, да не могат да бъдат идентифицирани или да са неплатежоспособни. Освен това ПЗП се прилага трудно в случаи на дифузно замърсяване на почвите поради присъщата трудност при вменяването на отговорност на конкретните замърсители.

Планът за действие на Комисията за подобряване на действието на ДЕО не е постигнал очакваните резултати

42 ЕСП разгледа оценката на ДЕО от 2016 г. и оцени дали с предприетите от Комисията ответни действия оттогава са отстранени установените пропуски.

---

[34] Екологичен институт, Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States (Актуализиран опис и оценка на инструментите на политиката за опазване на почвите в държавите — членки на ЕС), 2017 г.

[35] Оценка за ЕС-25 (включително Обединеното кралство, с изключение на България, Хърватия и Румъния), Impact Assessment of the Thematic Strategy on Soil Protection (Оценка на въздействието на Тематичната стратегия за опазване на почвите), SEC(2006) 620.

[36] JRC, Status of local soil contamination in Europe (Състояние на локалното замърсяване на почвите в Европа), 2018 г.

След оценката на ДЕО Комисията е приела план за действие за отстраняване на установените пропуски

43 В директивата се изисква:

- До април 2013 г. държавите членки да представят на Комисията данни за всички случаи на отстранени екологични щети съгласно ДЕО през периода 2007—2013 г., а след това през 2022 г. и впоследствие на всеки пет години; и
- Комисията да докладва на Европейския парламент и на Съвета през 2014 г., после през 2023 г. и след това в рамките на петгодишен цикъл.

44 Държавите членки са докладвали 1 230 случая, третирани съгласно ДЕО през периода 2007—2013 г.[37] Както е показано на ***фигура 10***, броят на случаите варира значително между отделните държави членки, като две държави — Унгария и Полша — са докладвали повече от 85 % от общия брой на случаите. В работен документ на службите на Комисията се заключава, че основната причина за тези значителни различия е неравномерното прилагане на ДЕО в държавите членки[38].

[37] SWD/2016/0121 final, стр. 21.

[38] SWD/2016/0121 final, стр. 37 и 70.

Фигура 10 — Случаи на ДЕО, докладвани от държавите — членки на ЕС, за периода 2007—2013 г.

Източник: ЕСП въз основа на Commission's 2016 evaluation

45 В оценката на Комисията от 2016 г. относно ДЕО се стига до заключението, че тя е запазила своята приложимост и че държавите членки са отбелязали напредък в постигането на нейните цели. В нея обаче е установено, че някои проблеми, било то от гледна точка на изготвянето на политиките или на прилагането, са възпрепятствали ефикасността и ефективността на режима на отговорност:

- липса на съгласувани и съпоставими данни за прилагането на ДЕО;
- слаба осведоменост на заинтересованите страни относно режима;
- неясни ключови понятия и определения;
- ограничения в обхвата поради изключения и освобождаване от отговорност; и
- липса на финансово обезпечение в случаите на несъстоятелност.

46 Въз основа на тази оценка Комисията, в консултация с експерти от държавите членки, прие многогодишна работна програма за ДЕО за периода 2017—2020 г.[39] с цел преодоляване на установените пропуски. През 2020 г. Комисията одобри нова работна програма с действия за периода 2021—2024 г.[40]

47 Едно от действията е свързано с докладването на данните. В оценката се стига до заключението, че качеството на докладваните данни е незадоволително и не позволява на Комисията да достигне до надеждни заключения относно прилагането на ДЕО. В оценката се посочва, че докато някои държави членки са представили подробни и добре структурирани данни, други не са предоставили цялата необходима информация за пълна оценка.

48 За да подобри съгласуваността и качеството на данните, през 2017 г. Комисията е разработила информационна система за ДЕО. Системата обаче не функционира. Комисията планира да насърчи използването на информационната система, като проведе дискусии с държавите членки относно начина на организиране на събирането на данните на национално равнище. Предвид разликите в правните системи не е сигурно, че тази нова система ще подпомогне съгласуван анализ в целия ЕС.

Ключови понятия в ДЕО остават без определение

49 Директивата за екологичната отговорност определя три вида екологични щети, които попадат в нейния обхват, а именно щети по отношение на защитени видове и природни местообитания, води и почви[41]. Директивата се прилага, когато тези „екологични щети“ се считат за „значителни“. Директивата не уточнява какви са критериите за оценка на щетите или за определяне на прага на същественост за щети на водите и почвите.

50 В оценката на Комисията от 2016 г. се посочва, че липсата на яснота и еднакво прилагане на ключови понятия от Директивата за екологичната отговорност („екологични щети“ и „значимост“) са възпрепятствали постигането

---

[39] Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2017-2020 (Многогодишна работна програма по ДЕО за периода 2017—2020 г.).

[40] Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2021-2024 (Многогодишна непрекъсната работна програма по ДЕО за периода 2021—2024 г.).

[41] Член 2 от Директива 2004/35/ЕО.

на целта на директивата за постигане на високо ниво на опазване на околната среда в ЕС[42].

51 Тълкуването на това какво представляват значителните екологични щети и следователно са обект на ПЗП съгласно директивата се различава значително между държавите членки. Събитие, което води до прилагането на ДЕО в една държава членка, може да не доведе до това в друга. В конкретния случай на определението за „щети на почвата“ ДЕО се отнася само за щети, които създават значителен риск за човешкото здраве, но не и за околната среда.

52 В рамките на МРП за периода 2017—2020 г. Комисията е наела изпълнител, който да изготви документ за „общо разбиране“, за да предостави допълнителни разяснения относно ключовите понятия в ДЕО. Нито Комисията, нито държавите членки са одобрили този документ[43].

53 През 2017 г. Европейският парламент заяви, че различното тълкуване и прилагане на „прага на същественост“ по отношение на екологичните щети е една от основните пречки пред ефективното и еднакво прилагане на ДЕО[44]. Европейският парламент призова Комисията да преразгледа определението за „екологични щети“ и да изясни понятието „праг на същественост“.

54 След изменение на ДЕО от 2019 г.[45] Комисията имаше срок до края на 2020 г. да разработи насоки относно термина „екологични щети“. След консултации с държавите членки през март 2021 г.[46] Комисията публикува известие относно своето правно тълкуване на определението за „екологични щети“. Тълкуването на Комисията не е обвързващо и не съдържа конкретни критерии или прагове, спрямо които следва да се прилага ДЕО, тъй като това би изисквало законодателна промяна.

55 Мрежата на Европейския съюз за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда (IMPEL) е установила необходимостта националните

---

[42] SWD/2016/0121 final, стр. 60.

[43] 18th to 22nd ELD Government expert group meeting reports (Доклади от 18-ото до 22-рото заседание на правителствената експертна група по ДЕО).

[44] Съображение 9 от Резолюция на Европейския парламент от 26 октомври 2017 г.

[45] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1010.

[46] Известие на Комисията 2021/C 118/01

специалисти да обменят опит в областта на откриването, идентифицирането и определянето на екологични щети. В тази връзка IMPEL разработва наръчник за заинтересованите страни с подробно описание на критериите за оценка на „екологичните щети“, който планира да публикува през 2021 г.[47] В работната си програма за периода 2021—2024 г. Комисията посочи, че планира да „си сътрудничи с проекта IMPEL и да използва крайните продукти от проекта като част от изграждането на капацитет“. В работната си програма за периода 2021—2024 г. Комисията не е планирала конкретни действия в тази област.

Някои държави членки изискват от промишлените предприятия да се застраховат срещу екологични рискове

56 Когато разходите за отстраняване на екологичните щети надхвърлят активите на оператора, в случай на несъстоятелност операторът не може да завърши мерките за отстраняване, поради което разходите се поемат от публичния бюджет.

57 През цикъла на докладване 2007—2013 г. държавите членки не са били задължени да предоставят информация относно разходите за отстраняване на щетите. Дванадесет държави членки предоставиха информация за такива разходи, като разходите за 96 % от проектите за отстраняване на щетите са под 1 млн. евро.[48] Извършеният от ЕСП анализ на проектите за отстраняване на щетите, разходите за които се поемат от бюджета на ЕС, показа, че те често се отнасят до случаи, при които разходите за отстраняване са значителни по отношение на финансовия капацитет на оператора, и липсва финансово обезпечение (точка ***68***).

58 ДЕО изисква от държавите членки да насърчат разработването на инструменти и пазари за финансово обезпечение, с цел да дадат възможност на операторите да използват финансовите гаранции, за покриване на отговорността им[49]. Финансовото обезпечение може да бъде под формата, наред с другото, на застрахователна полица, вноска във фонд за околната среда, банкова гаранция, облигация или собствен резерв. Държавите членки не са задължени да направят задължително това финансово обезпечение.

---

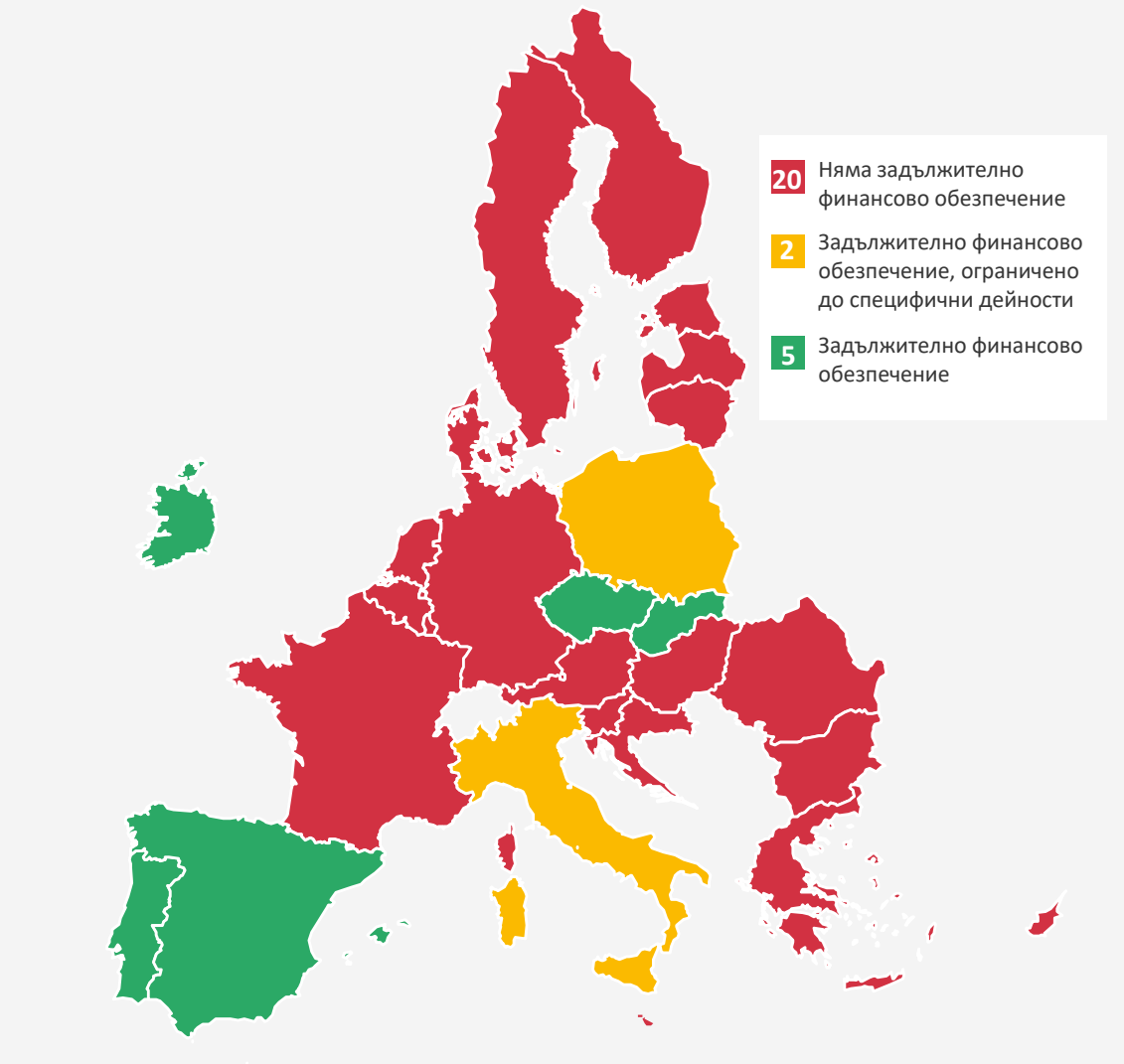
[47] Terms of reference of the IMPEL project (Общи условия на проекта IMPEL).

[48] SWD/2016/0121 final, стр. 35.

[49] Чл. 14 от Директива 2004/35/ЕО.

59 Седем държави членки (Чехия, Ирландия, Испания, Италия, Полша, Португалия и Словакия) изискват финансово обезпечение за някои или за всички екологични отговорности, както е показано на ***фигура 11***.

Фигура 11 — Финансово обезпечение за отговорности по ДЕО в ЕС



Източник: ЕСП въз основа на данни от доклад на Stevens & Bolton LLP.

60 В изготвено за Европейския парламент проучване се стига до заключението, че проблемът с несъстоятелността може да бъде решен чрез задължително финансово обезпечение. Например Португалия налага задължително финансово обезпечение за всички рискови за околната среда дейности, посочени в ДЕО. Португалия приема широк набор от инструменти за финансово обезпечение, в т.ч. застрахователни полици, банкови гаранции, фондове за околната среда и собствени средства. Португалия не е докладвала за случаи на

неплатежоспособност, които да са попречили на задействането на екологичната отговорност[50].

61 Като част от МРП за периода 2017—2020 г. Комисията финансира проучване относно предлагането и търсенето на застрахователни полици в държавите членки[51]. В него е установено, че застрахователните полици за отговорности по ДЕО — най-популярният инструмент за финансово обезпечение — не са широкоразпространени в ЕС, а в някои държави членки не съществуват. Установено е също така, че наличността не отговаря непременно на търсенето и че има държави, в които наличността е голяма, но търсенето е малко. Проучването обаче е показало, че в държавите членки, в които финансовото обезпечение за отговорности по ДЕО е задължително, това задължение е стимулирало развитието на застрахователния пазар.

62 В своята работна програма за периода 2021—2024 г. Комисията планира да проведе последващо проучване, за да разгледа „припокриванията между вече съществуващото национално законодателство относно екологичната отговорност и прилагането на ДЕО във всяка държава членка“. Тя също така планира да насърчи държавите членки, които не са въвели задължително финансово обезпечение за задълженията по ДЕО, да разгледат възможността за разширяване на съществуващите задължителни изисквания за финансово обезпечение, така че да включват изисквания за задълженията съгласно ДЕО и да обмислят налагането на вторична отговорност на други лица като директори, служители и дружества майки[52].

---

[50] Fogleman, V., Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive (Подобряване на финансовата сигурност в контекста на Директивата относно екологичната отговорност), 2020 г., стр. 127 и 128.

[51] Fogleman, V., Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive (Подобряване на финансовата сигурност в контекста на Директивата относно екологичната отговорност), 2020 г.

[52] Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2021-2024 (Многогодишна непрекъсната работна програма по ДЕО за периода 2021—2024 г.), стр. 8 и 9.

ЕС е финансирал проекти за възстановяване на околната среда

63 Органите на държавите членки следва да гарантират, че винаги когато е възможно, замърсителите поемат разходите за причиненото от тях замърсяване. Насоките на ЕС относно използването на публични средства за опазване на околната среда[53] определят условията, при които такива инвестиции са възможни във връзка с ПЗП:

- За намаляване на замърсяването от промишлени емисии се разрешава публично финансиране, когато инвестицията е предназначена да надхвърли стандартите на ЕС или да повиши опазването на околната среда при липса на такъв стандарт (точка ***23***). Публичното финансиране също така е разрешено за подготовка за бъдещи стандарти на ЕС;

- За почистване на замърсени терени публичното финансиране е разрешено, когато замърсителят не е бил идентифициран или не може да бъде подведен под правна отговорност да финансира възстановяването;

- Публично финансиране за проекти за управление на отпадъци не може да се използва, за да се даде възможност генериращ отпадъци оператор да бъде освободен от разходите за тяхното третиране.

64 За да провери прилагането на ПЗП, когато проектите са съфинансирани със средства от ЕС, ЕСП анализира 42 проекта (***фигура 12***) на стойност 180 млн. евро от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ) и средствата по LIFE. Проектите са осъществени в осем региона в три държави членки — 19 в Италия, 10 в Полша и 13 в Португалия. ЕСП разгледа дали при финансирането на тези проекти отговорният орган е вземал предвид прилагането на ПЗП, по-специално, като се е стремял да идентифицира замърсителя, изисквал е ограничаване на замърсяването и обеззаразяване на засегнатата площ, и е започвал процедури за възстановяване на изразходваните публични средства.

[53] Съобщение на Комисията, Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014 – 2020 г., 2014/C 200/01.

Фигура 12 — Подбрани проекти

Източник: ЕСП.

Фондове на ЕС са използвани за почистване на безстопанствено замърсяване

65 В случая на безстопанствени замърсени терени замърсяването е извършено в миналото и ПЗП не може да бъде приложен, тъй като замърсителят е неизвестен, вече не съществува или не може да бъде подведен под отговорност. Това се признава в ДЕО и се прилага за замърсяване, настъпило след 2007 г. Най-значимите източници на безстопанствено замърсяване са вече нефункциониращи промишлени обекти, които замърсяват почвите с метали, катрани и други опасни вещества[54].

66 Двадесет от 42-та проверени проекта са свързани с безстопанствено замърсяване (с бюджет от 62,1 млн. евро). В тези случаи не е било възможно да се приложи ПЗП и са били използвани публични средства, както е показано в ***каре 2***.

[54] EAOC, Soil contamination: the unsettling legacy of industrialisation (Замърсяване на почвата: обезпокоителното наследство на индустриализацията), 2019 г.

Каре 2

Безстопанствено замърсяване в Португалия и Италия, без прилагане на ПЗП

През 2011 г. Португалия е изготвила списък на 175 изоставени мини, които се нуждаят от обстойно обеззаразяване, защото съдържат метални сулфиди или радиоактивни материали. ЕСП разгледа три финансирани от ЕСИ фондовете проекта, свързани с изоставени мини, които са функционирали между деветнадесети и двадесети век. Между 2015 г. и 2021 г. планираният принос на ЕС е 9,1 млн. евро. Проектите включват рехабилитация на мините и околните райони. Тъй като минните дейности са извършени преди десетилетия, няма оператори, от които да се търси отговорност, защото те или вече не съществуват, или вече не носят отговорност, или не са имали правно задължение за обеззаразяване на почвата, когато са извършвали дейност.

ЕСП разгледа финансиран от ЕСИ фондовете проект на стойност 1,9 млн. евро за обеззаразяване на един терен в Пулия (Италия), който преди това е бил заеман от газова електроцентрала, която е функционирала между средата на деветнадесети век и 60-те години на XX век. Централата е замърсила приблизително 20 000 $м^2$ земя и подземни води с метали, въглеводороди, азбест и други вредни вещества. Общината притежава земята и е притежавала частично дружеството, което е експлоатирало централата. Италианските органи са извършили анализ на околната среда между 1999 г. и 2004 г.; след това са почистили почвата и в момента почистват водоносния хоризонт. Липсвало е законодателство в областта на околната среда, което да възпрепятства газовата електроцентрала да замърсява по време на експлоатацията си.

Средствата от ЕС са използвани и когато националните органи не са успявали да приложат законодателството в областта на околната среда и да накарат замърсителя да плати

67 ЕСП установи осем проекта в Кампания в Италия, които са получили средства от ЕС в размер на 27,2 млн. евро за почистване на замърсяване, което е настъпило, след като законодателството на ЕС в областта на околната среда вече е било в сила. Отговорните оператори за депа за битови отпадъци не са спазили действащото законодателство в областта на околната среда. Публичните органи, отговарящи за надзора на тези обекти, не са задължили такива оператори да почистят причиненото от тях замърсяване. При това използване на финансиране от ЕС не се зачита ПЗП, както е показано в ***каре 3***.

Каре 3

Неприлагане на законодателството в областта на околната среда, което води до неприлагане на ПЗП в един италиански регион

През 2007 г. Съдът на ЕС[55] постанови, че за редица депа за отпадъци Италия не е спазила правилата на ЕС относно депонираните отпадъци за продължителен период от време, което е причинило значителни щети на околната среда.

Общините или дружествата за комунални услуги — публична собственост, са експлоатирали осемте депа, проверени от ЕСП, като четири от тях са обхванати от посоченото по-горе решение относно събирането на твърди градски отпадъци между 70-те години на XX век и началото на XXI век. Те обаче не са спазили действащите екологични изисквания на ЕС, което е причинило сериозни екологични щети. Планираният принос на ЕСИ фондовете за всичките осем проекта за възстановяване на депа в Кампания през програмния период 2014—2020 г. е бил 27,2 млн. евро.

Например едно от депата не е било оборудвано за защита от замърсяване на почвата, нивото на водния хоризонт или въздуха. Операторът не е защитил обекта срещу незаконно изхвърляне на отпадъци, включително на опасни отпадъци, нито по време на експлоатацията, нито след закриването му. Италианските органи са използвали средства от ЕС в размер на 2,2 млн. евро за обеззаразяване на обекта през 2017 г. и 2018 г., след което Комисията е счела, че бившето депо спазва законодателството на ЕС в областта на околната среда.

Липсата на финансово обезпечение за покриване на екологичната отговорност увеличава риска разходите да бъдат поети от данъкоплатците

68 Когато операторите не разполагат с достатъчно финансово обезпечение, те може да не са в състояние да покрият разходите за отстраняване на причиненото от тях замърсяване (точки ***56***—***62***). ЕСП установи четири такива проекта за възстановяване на стойност 33 млн. евро, при които оператор, определен като отговорната страна за замърсяването, е изпаднал в несъстоятелност. Вследствие на това е трябвало да се използват публични средства за обеззаразяване на почвите и водите. По този начин не се зачита ПЗП, както е показано в ***каре 4***.

[55] Решение на Съда на ЕС от 26 април 2007 г. по дело C-135/05.

Каре 4

Примери за липса на финансово обезпечение, довела до неприлагане на ПЗП

През 1995 г. — няколко години след като е спряло производството — дружество за производство на азбестови продукти в Италия е подало заявление за несъстоятелност. Преди да започне процедурата за ликвидация и по искане на Министерството на околната среда на Италия, от дружеството са започнали да почистват причинените от производството екологични щети. Веднага след започване на производството по несъстоятелност обаче синдикът е спрял финансирането на възстановяването. В резултат на това регионалните публични органи са продължили обеззаразяването. Одитираният от ЕСП проект е получил подкрепа от ЕС в размер на 7,1 млн. евро. Той включва разрушаване на сгради над нивото на земята и обезопасяване на материали, съдържащи азбест, поставени за съхранение под земята. Органите са завършили работата през 2019 г. Те са завели дела за възстановяване на използваните средства за операцията по почистване, но според тях може би няма да успеят да си възстановят средствата от дружество, което е в производство по несъстоятелност.

В Полша органите по опазване на околната среда са открили токсични вещества в подземните води и в почвите, където е разположен химически завод. Замърсяването на подземните води представлява риск за здравето на живеещите наблизо граждани и би могло да се разпространи в зона по „Натура 2000“. През 2000 г. регионалните органи са започнали производство относно мерки за отстраняване срещу дружеството за производство на химикали, което не е обеззаразило обекта. През 2014 г. дружеството е обявило несъстоятелност и е започнало производство по несъстоятелност. През 2016 г. органите са предявили вземания в хода на производството по несъстоятелност, но синдикът не е предприел мерки за отстраняване и е продал части от инсталациите, които не са позволявали изпускането на химикали.

Според органите инфраструктурата се влошава допълнително и замърсяването продължава да се разпространява, а изпълнението на правното решение за налагане на превантивни мерки или мерки за отстраняване може да е невъзможно заради обявената несъстоятелност. В резултат на това органите са използвали публични средства, в т.ч. 17,3 млн. евро от ЕСИ фондовете, за отстраняване на екологичните щети първо на площ от 27 хектара. По изчисления на органите замърсяването обхваща няколко хиляди хектара, а общият размер на разходите за възстановяване може да надхвърли 540 млн. евро.

Заключения и препоръки

69 Принципът „замърсителят плаща“ (ПЗП) е в основата на политиката на ЕС в областта на околната среда и означава, че замърсителите поемат разходите, свързани със замърсяването, в т.ч. разходите за мерките, предприети за предотвратяване, контрол и отстраняване на замърсяването, както и разходите, които то налага на обществото.

70 ЕСП разгледа рамката на политиката на ЕС за ПЗП с акцент върху неговото прилагане в областите на политиката на ЕС за околната среда, действията на Комисията във връзка с Директивата относно екологичната отговорност (ДЕО) и дали бюджетът на ЕС е бил защитен от поемане на разходи, за които е следвало да плати замърсителят.

71 ЕСП установи, че като цяло ПЗП е възприет в различна степен в политиките на ЕС в областта на околната среда, както и че обхватът и прилагането му са непълни. Действията на Комисията за подпомагане на държавите членки при прилагането на ДЕО не са довели до преодоляване на основни слабости. Понякога бюджетът на ЕС се използва за финансиране на действия за почистване, които съгласно ПЗП е трябвало да бъдат поети от замърсителите.

72 ПЗП се прилага по различен начин в различните политики на ЕС в областта на околната среда. По отношение на емисиите от промишлеността ЕСП стигна до заключението, че ПЗП се прилага за най-замърсяващите инсталации, които са обхванати от Директивата относно емисиите от промишлеността (ДЕП). Собствениците на инсталациите трябва да поемат разходите за спазване на условията на техните разрешителни, включително чрез предприемане на мерки за ограничаване на емисиите под пределно допустимите им стойности. ДЕП не се прилага за по-малки инсталации и не изисква те да поемат разходите за обществото от остатъчното замърсяване (точки ***20***—***25***). Въпреки че законодателството на ЕС в областта на отпадъците изисква от държавите членки да прилагат изцяло ПЗП, недостигът на финансиране остава голям и са необходими значителни публични инвестиции за постигане на целевите нива за рециклиране (точки ***26***—***31***). Въпреки че е постигнат известен напредък в справянето със специфичните замърсители, при много предприятия цената на водата не покрива разходите, предизвикани от замърсяващите вещества, които те изливат във водите. Възстановяването на разходите за водни услуги е трудно приложимо за замърсяване, причинено от дифузни източници, например от селското стопанство (точки ***32***—***38***). Липсва цялостна рамка на ЕС за опазване на

почвите, въпреки че много законодателни актове косвено допринасят за намаляване на натиска върху околната среда (точки ***39***—***41***).

Препоръка 1 — Да се оцени възможността за засилване на интегрирането на принципа „замърсителят плаща“ в законодателството в областта на околната среда

Комисията следва да оцени регулаторните и административните промени и общите разходи и ползи от по-доброто прилагане на принципа „замърсителят плаща“, по-специално, като се насочи към:

а) понижаване на пределно допустимите стойности на емисиите с цел допълнително намаляване на остатъчното замърсяване;

б) справяне с дифузното замърсяване на водите от всички източници, включително от селското стопанство.

Срок за изпълнение — до края на 2024 г.

73 В ДЕО се определя рамката на ЕС за екологична отговорност въз основа на ПЗП. ЕСП установи, че в ДЕО се предвижда частично прилагане на ПЗП в случай на екологични щети. Макар и непълни, последните налични данни относно прилагането на ДЕО показват пропуските при прилагането ѝ в отделните държави членки (точки ***44***—***48***). Директивата за екологичната отговорност не дава ясно определение на някои ключови понятия, което води до различни тълкувания и приложения на ниво държави членки (точки ***49***—***55***). Липсата на задължително финансово обезпечение на ниво ЕС на практика означава, че данъкоплатците ще плащат за разходите за отстраняване на замърсяването, когато даден оператор, причинил екологични щети, изпадне в несъстоятелност (точки ***56***—***62***). ЕСП стигна до заключението, че действията на Комисията до момента не са били в състояние да преодолеят недостатъците на ДЕО.

Препоръка 2 — Да се обмисли възможността за засилване на прилагането на Директивата относно екологичната отговорност

ЕСП препоръчва на Комисията, чрез оценката на Директивата относно екологичната отговорност, която трябва да бъде извършена до април 2023 г., тя да проучи възможностите за:

а) подобряване на критериите за определяне на екологичните щети, за които следва да се прилага директивата;

б) използване в по-голяма степен на инструментите за финансово обезпечаване.

Срок за изпълнение — до края на 2023 г.

74 ЕСП установи наличието на финансирани от ЕС проекти, които е трябвало да бъдат платени от замърсителя (точки ***63***—***68***). В случай на безстопанствено замърсяване, когато отговорният субект не може да бъде идентифициран или подведен под отговорност, използването на публично финансиране е оправдано и необходимо за справяне със ситуацията (точки ***65*** и ***66***). Публичното финансиране се използва и когато отговорните органи не са приложили своевременно законодателството в областта на околната среда (точка ***67***). Липсата на финансово обезпечение за покриване на екологичната отговорност също принуждава органите да използват публични средства за възстановяване на замърсени райони, когато замърсителят е бил неплатежоспособен (точка ***68***).

Препоръка 3 — Защита на средствата на ЕС от използването им за финансиране на проекти, които следва да бъдат финансирани от замърсителя

Комисията следва:

а) в качеството си на надзорен орган да обвърже използването на средствата на ЕС за почистване на замърсяването с проверки, в сътрудничество с държавите членки, на това дали съответните органи са предприели всички необходими мерки, за да накажат замърсителя за замърсяването, което е причинил;

б) да проучи възможностите за законодателни промени, които да изискват от операторите използването на финансова гаранция за рисковете за околната среда.

Срок за изпълнение — 2025 т.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Samo Jereb — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 19 май 2021 г.

За Европейската сметна палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложение

Приложение I — Сектори, които попадат в приложното поле на Директивата относно емисиите от промишлеността

Директивата относно емисиите от промишлеността се прилага за следните сектори. В някои сектори тя обхваща само инсталации над определен размер.

- Енергийно стопанство: изгаряне на горива в инсталации, рафиниране на суров нефт и газ, производство на кокс и газифициране или втечняване на въглища и други горива
- Производство и обработване на метали: пържене или агломериране на метални руди, производство на чугун и стомана и обработване на черни и цветни метали
- Производство на продукти от нерудни минерални суровини: производство на цимент, вар и магнезиев оксид, както и на азбест и на продукти на азбестова основа, производство на стъкло, разтопяване на минерални вещества и изпичане на керамични продукти
- Химическа промишленост: производство на органични и неорганични химични вещества, торове, продукти за защита на растенията или биоциди, фармацевтични продукти и експлозиви
- Управление на отпадъците: обезвреждане или оползотворяване на опасни отпадъци, отпадъци в инсталации за изгаряне на отпадъци или инсталации за съвместно изгаряне на отпадъци и неопасни отпадъци, както и управление на депа
- Производство на целулозна каша от дървесина или други влакнести материали, както и на хартия и картон и на дървесни плоскости
- Предварителна обработка или багрене на влакна/текстил
- Дъбене на необработени и сурови кожи
- Клане на животни и обработка и преработка на хранителни продукти от животински и растителни суровини
- Обезвреждане или оползотворяване на животински трупове и отпадъци
- Интензивно отглеждане на птици или свине
- Повърхностното третиране на вещества, предмети или продукти с използване на органични разтворители
- Производство на въглерод или електрографит чрез изгаряне или графитизиране
- Улавяне на потоци от въглероден диоксид с цел съхранение в геоложки формации

- Консервиране с химикали на дървен материал и изделия от дървен материал
- Самостоятелно третиране на отпадъчни води при специфични обстоятелства

Акроними и съкращения

ДЕО: Директива относно екологичната отговорност

ДЕП: Директива относно емисиите от промишлеността

ЕАОС: Европейска агенция за околна среда

ЕСИФ: Европейски структурни и инвестиционни фондове

МРП: Многогодишна работна програма

НДНТ: Най-добрите налични техники

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ПЗП: Принцип „замърсителят плаща“

РДВ: Рамкова директива за водите

РОП: Разширена отговорност на производителя

IMPEL: Мрежа за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда

Речник на термините

Действия в областта на климата: Действия за борба с изменението на климата и въздействието от него.

Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР): Фонд на ЕС, който укрепва икономическото и социалното сближаване в ЕС чрез финансиране на инвестиции за намаляване на дисбалансите между регионите.

Екологична отговорност: Икономическите оператори, които нанасят щети на околната среда, носят отговорност да заплатят за нейното възстановяване.

Интернализация: Мерки, които се предприемат, така че в състава на цените на стоките и услугите да се вземат предвид неплатените ползи или разходите.

Кохезионен фонд: Фонд на ЕС за намаляване на икономическите и социалните различия в ЕС чрез финансиране на инвестиции в държави членки, в които брутният национален доход на глава от населението е по-малък от 90 % от средния за ЕС.

Най-добрите налични техники (НДНТ): Промишлени технологии, изготвяне на модели на инсталации и експлоатационни мерки с най-добри екологични показатели, определени чрез оценка на най-добрите практики с течение на времето. Използвани за определяне на нормите за допустими емисии и условията на разрешителните.

Обща селскостопанска политика: Общата единна политика на ЕС в областта на селското стопанство, която включва субсидии и редица други мерки, разработени, за да гарантират продоволствена сигурност, да осигурят добър жизнен стандарт на земеделските стопани в ЕС, да насърчават развитието на селските райони и да опазват околната среда.

Пределно допустима стойност на емисиите: Масата на веществата, определена в съответни специфични параметри, концентрация и/или ниво на емисиите, която не бива да бъде превишавана в продължение на един или повече периоди от време.

Принцип „замърсителят плаща“: Принцип съгласно който замърсителите поемат разходите, свързани със замърсяването, в т.ч. разходите за мерките, предприети за предотвратяване, контрол и отстраняване на замърсяването, както и разходите, които то налага на обществото.

Разширена отговорност на производителя (РОП): Подход, чрез който към екологичните отговорности на производителя се добавя етапът от жизнения цикъл на продукта, настъпващ след ползване от потребителя, в т.ч. рециклирането и обезвреждането.

Тор: Всяко вещество (синтетично или органично), което съдържа едно или повече хранителни вещества за растенията и се използва в почвата за поддържане или подобряване на плодородието ѝ.

Финансово обезпечение: Всеки финансов инструмент, като например застрахователна полица, вноска във фонд за околната среда, банкова гаранция, облигация или собствен резерв, които гарантират, че дадено дружество ще бъде в състояние да изпълни финансовото си задължение в случай на подвеждане под отговорност.

LIFE: Финансовият инструмент, който подпомага изпълнението на политиката на ЕС в областта на околната среда и климата чрез съфинансиране на проекти в държавите членки.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА: „ПРИНЦИП „ЗАМЪРСИТЕЛЯТ ПЛАЩА“: НЕПОСЛЕДОВАТЕЛНО ПРИЛАГАНЕ НА ПОЛИТИКИТЕ И ДЕЙСТВИЯТА НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА "

ОБЩ ПРЕГЛЕД

I. Комисията припомня, че в Европейския зелен пакт се подчертава, че единствено чрез пълноценно използване на ценообразуването и добре планирани данъчни реформи, Европа може да постигне своите екологични цели по ефективен и справедлив начин. С оглед на Европейски зелен пакт, Комисията ще работи за укрепване на прилагането на принципа „замърсителят плаща“ в правото на Европейския съюз и съответните национални политики, за да се подпомогне постигането на амбицията на ЕС за нулево замърсяване за постигане на нетоксична околна среда и да се подкрепят политиките в областта на климата, енергетиката и кръговата икономика.

III. Четвърто тире – Комисията счита, че заключенията и препоръките са от значение за Европейския парламент и за Съвета, тъй като те имат значителна компетентност при прилагането на принципа „замърсителят плаща“ и прилагането на реформата на данъчното облагане в областта на околната среда.

IV. Комисията припомня, че макар да полага усилия за прилагане на принципа „замърсителят плаща“ в политиката в областта на околната среда, един от основните инструменти за постигането на тази цел, а именно данъците, обикновено подлежи на единодушие в рамките на процедурата за съвместно вземане на решение. Поради това пълното прилагане изисква ангажимент от страна на държавите членки.

Що се отнася до Директивата за екологичната отговорност (ДЕО), едно от ключовите действия на Комисията – приемането на насоки за общо разбиране за екологичните щети – приключи едва през март 2021 г. след широки консултации. Поради това е прибързано да се заключи, че тя не е успяла да отстрани една основна слабост. Що се отнася до липсата на задължително финансово обезпечение, Комисията е съгласна, че въпросът за финансовото обезпечение продължава да бъде легитимен проблем и че ще разгледа този въпрос внимателно в контекста на оценката, която трябва да бъде извършена до април 2023 г.

Понякога бюджетът на ЕС е оправдан при използването му за финансиране на действия по почистване.

V. Първо тире — Комисията приема необходимостта да проучи как се прилага принципа „замърсителят плаща“ при изпълнението на ангажиментите, поети в рамките на Европейския зелен пакт. Комисията приема препоръка 1, буква а) и частично приема препоръка 1, буква б) във връзка с компетентностите, за които отговаря.

Второ тире – Комисията приема тази препоръка.

Оценката на ДЕО ще разгледа възможностите за по-добро прилагане на принципа „замърсителят плаща“.

Трето тире – Комисията приема тази препоръка.

Комисията ще гарантира, че приложимото право на ЕС се спазва по отношение на необходимите стъпки за налагане на такси на замърсителите за замърсяването, за което те носят отговорност, и ще гарантира, че държавите членки са запознати със своите задължения в това отношение.

ВЪВЕДЕНИЕ

03. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) счита инструментите за ценообразуване, които включват екологични такси за важно средство в прилагането на принципа „замърсителят плаща“. Това включва такси, данъчно облагане на разрешено замърсяване, екологична отговорност и постепенно премахване на вредните за околната среда субсидии.

04. Принципът „замърсителят плаща“ обхваща също така въздействието върху обществото и благосъстоянието.

06. Комисията взема предвид прилагането на принципа „замърсителят плаща“ в други области, които засягат околната среда, например транспортната политика, политиката в областта на риболова и селскостопанската политика.

Комисията счита, че принципът „замърсителят плаща“ се прилага в рамките на общата селскостопанска политика (ОСП) чрез, *наред с другото*, системата за санкции за кръстосано спазване,[1] когато се прилагат намаления на плащанията по ОСП, в случаите, в които земеделските стопани не спазват приложимото законодателство на ЕС в областта на околната среда и климата, включително някои законови правила (напр. Директивата за нитратите).

Освен това ОСП може пряко да подпомага практики, инвестиции и т.н. в услуга на околната среда и климата, които компенсират само действия, надхвърлящи съответните правни задължения.

07. Държавите членки имат значителна компетентност да решават дали и как да прилагат принципа „замърсителят плаща“ в съответствие с принципа на субсидиарност, който предполага, че решенията за мерките на политиката се вземат на възможно най-близко до гражданите равнище и на равнището на Съюза, само когато това е необходимо. Комисията подкрепя държавите членки в данъчната реформа и постепенното премахване на вредните за околната среда субсидии.

08. Четвърто тире —Комисията припомня, че екологичните щети включват не само щетите върху самия природен ресурс (т.е. защитени видове и естествените местообитания; вода; и земята), но също така и увреждането на услугите, свързани с природни ресурси, предоставяни от ресурса.

10. Прегледът на изпълнението на политиките в областта на околната среда е инструмент за подобряване на прилагането на законодателството и политиката на ЕС в областта на околната среда. Тя има за цел да отстрани причините за пропуските в прилагането и да се опита да намери решения, преди проблемите да станат неотложни.

11. Нуждите от инвестиции за осъществяване на екологичния преход изискват допълнителни инвестиции за постигане на настоящите цели на политиката на ЕС в областта на климата и околната среда за 2030 г. в размер на около 470 милиарда евро годишно[1] .

[1] Определяне на нуждите на Европа от възстановяване, COM(2020) 456

12. Изпълнението на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) следва принципа на съфинансиране, за да се гарантира ангажираността с политиките по места. Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионният фонд съфинансират, наред с другото, дейности в секторите на отпадъците и водите за изпълнение на изискванията на достиженията на правото на Съюза в областта на околната среда и отвъд тези изисквания, инвестиции за опазване и възстановяване на биологичното разнообразие и почвите, екологосъобразна инфраструктура, както и инвестиции във възстановяване и обеззаразяване на изоставени промишлени терени. Освен това обхватът на подкрепата от ЕФРР включва инвестиции в иновативни технологии за подобряване на опазването на околната среда в сектора на отпадъците, водния сектор и по отношение на почвите.

ЗАБЕЛЕЖКИ

21. Директивата относно емисиите от промишлеността (ДЕП) позволява на компетентните органи известна гъвкавост да определят по-малко строги норми за допустими емисии (член 15, параграф 4). Това е възможно само в специфични случаи, когато оценката показва, че постигането на емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники (НДНТ), описани в заключенията за НДНТ, би довело до непропорционално по-високи разходи в сравнение с ползите за околната среда, дължащи се на географското местоположение, на местните екологични условия или на техническите характеристики на инсталацията. Компетентният орган винаги документира своята обосновка за предоставянето на такива дерогации.

Освен това глава III от ДЕП относно големите горивни инсталации включва някои инструменти за гъвкавост (преходен национален план, дерогация за ограничен експлоатационен срок и т.н.).

23. Директивата относно екологичната отговорност (ДЕО) се прилага за „екологични щети“, чието определение включва различни позовавания на значимостта.

24. Комисията счита, че принципът „замърсителят плаща“ е включен в целия подход на ДЕП и също така обхваща замърсяването в рамките на законови ограничения, тъй като тези законови ограничения стават по-строги с течение на времето. Операторите трябва да инвестират, т.е. да плащат, за да останат в рамките на ограниченията. Фактът, че условията на разрешителното се основават на най-добрите налични техники (НДНТ) и че тези НДНТ периодично се преразглеждат, укрепват и актуализират, насочва промишлените сектори постоянно да инвестират в по-добре функциониращо и по-малко замърсяващо оборудване, така че да се спазват по-строги гранични стойности на емисиите.

ДЕП не изисква от инсталациите да плащат въздействието върху обществото на замърсяването, позволено с разрешително.

35. Държавите членки трябва да създадат политики за ценообразуване на водата, които разполагат с подходящи стимули за ефективно използване на водата и които включват, след прилагането на принципа „замърсителят плаща“ , адекватен принос на различните потребители на вода към възстановяването на разходите за водни услуги (съществува известна свобода на преценка, която позволява да се вземат предвид социалните, икономическите или екологичните елементи, например социални тарифи, тарифи, които отчитат недостига на вода).

36. Комисията счита, че домакинствата поемат основната част от разходите за пречистване на водата (свързани със замърсяването от други дейности, включително селското стопанство), докато селското стопанство използва голямо количество вода, която не се пречиства. Прилагането на цени на водата за възстановяване на разходите за услуги (включително екологичните разходи) е „erga omnes“, докато за целите на санкционирането на нарушенията принципът „замърсителят плаща“ е приложим на равнището на замърсителите.

38. Прилагането на принципа „замърсителят плаща“ е основно в ръцете на държавите членки, които трябва да включат този принцип в националните законодателства. Налагането на глоби винаги се извършва на индивидуално равнище поради нарушение на националните правила или правилата на ЕС.

39. Комисията актуализира Тематичната стратегия на ЕС за почвите през 2021 г., за да се справи с деградацията на почвите и земите всеобхватно и да спомогне за постигането на неутралност по отношение на деградацията на земите до 2030 г. Новият план за действие за нулево замърсяване на въздуха, водата и почвата разглежда по-специално замърсяването на почвите и възстановяването на замърсени терени.

В настоящата ОСП съществуват редица инструменти и мерки, които допринасят за изпълнението на дейности, ограничаващи замърсяването на почвите.

40. За най-замърсяващите промишлени инсталации ДЕП предвижда интегриран подход за предотвратяване и контрол на емисиите във въздуха , водата и почвата, за управление на отпадъците, за енергийна ефективност и за предотвратяване на аварии.

41. За замърсяващи дейности, извършени преди много време, рискът замърсителят вече да не съществува, да не може да бъде идентифициран или да е неплатежоспособен е по-голям. Въпреки това е възможно принципът „замърсителят плаща“ да се прилага и в някои от тези случаи, особено когато на национално равнище съществуват строги закони за замърсяването на почвите и схеми за отговорност. По отношение на Директивата относно екологичната отговорност, ако екологичните щети произтичат от дейности, извършени "*но не приключили преди*" 30 април 2007 г., директивата се прилага съгласно параграф 34 от решението по съединени дела C-379/08 и C-380/08.

54. В известието е представен много подробен анализ, за да се обясни как съществуващите разпоредби трябва да се прилагат на практика.

Що се отнася до правната валидност на известието, Комисията подчертава, че единствено Съдът може да даде окончателно тълкуване на ДЕО и набляга, че то представлява разбирането на Комисията за правилното правно тълкуване на ДЕО.

56. Комисията счита, че ситуацията, описана от Европейската сметна палата, представлява сериозен риск.

57. Комисията счита, подобно на Европейската сметна палата, че колкото по-големи са разходите за възстановяване, толкова по-голям е рискът операторът да не разполага с необходимите ресурси, за да покрие тези разходи без финансово обезпечение.

60. Комисията счита, подобно на Европейската сметна палата, че задължителното финансово обезпечение следва да намали риска от прехвърляне на разходи към държавния бюджет поради несъстоятелност.

63. Второ тире — Съгласно ДЕП докладът за базовото състояние е основата за оценката на дейностите по отстраняване, които трябва да бъдат предприети от оператора при окончателното прекратяване на дейността. Съгласно Насоките на Комисията относно докладите за базовото състояние съгласно член 22, параграф 2 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността (2014/C 136/03), когато е уместно, историята на мястото и замърсяването през годините също трябва да бъдат включени в доклада за базовото състояние; поради това те следва да бъдат поправени с частно финансиране.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

71. Комисията също така предприема действия в подкрепа на изпълнението на ПЧП от държавите членки, но въпреки това то все още не се прилага изцяло.

72. Задължение на държавите членки е да гарантират, че се определя цена за замърсяването в рамките на допустимите нива.

По отношение на водата са налице разходите за ресурси и замърсяване, свързани с (прекомерното) водочерпене.

Емисиите в рамките на законоустановените ограничения също изискват инвестиции, тъй като тези правни изисквания стават по-строги с течение на времето.

Някои по-малки инсталации са обхванати от Директивата за средните горивни инсталации (MCPD) (ЕС) 2015/2193 за ограничаване на емисиите на определени замърсители във въздуха, изпускани от средни горивни инсталации. Тя се прилага за горивни инсталации с номинална входяща топлинна мощност равна на или по-голяма от 1 мегават и по-малка от 50 мегавата, независимо от вида гориво, което използват. Дори и ПЧП да не е изрично упомената там, за съответните инсталации също съществува цена на замърсяването, когато поемат разходите за спазване на изискванията за монохлоропропан диол (MCPD).

Препоръка 1 – Оценка на възможностите за засилване на интегрирането на принципа „замърсителят плаща“ в законодателството в областта на околната среда

Комисията приема необходимостта да проучи как се прилага ПЧП при изпълнението на ангажиментите, поети в рамките на Европейския зелен пакт, като извърши оценка на прилагането му и работи с държавите членки по изпълнението на ПЧП, включително ценообразуването и постепенното премахване на вредните за околната среда субсидии.

Комисията приема препоръка 1.а.

В началото на 2022 г. Комисията ще предложи преразглеждане на мерките на ЕС за справяне със замърсяването от големи промишлени инсталации, както е обявено в Европейския зелен пакт. Целта на преразглеждането е да се постигне напредък по отношение на амбицията на ЕС за нулево замърсяване за нетоксична околна среда и да се подкрепят политиките в областта на климата, енергетиката и кръговата икономика.

Комисията приема препоръка 1б.

В рамките на Европейския зелен пакт, стратегията „От фермата до трапезата“, стратегията за биологичното разнообразие и новия план за действие за нулево замърсяване, се определят действията, които Комисията ще предприеме за справяне със замърсяването на водите. В предложението си за новата ОСП Комисията засили условията, с които ще се справи по-добре с дифузното замърсяване, и това се разглежда в рамките на процедурата за съвместно вземане на решение. Комисията приема, че следва да вземе предвид разходите и ползите от прилагането на принципа „замърсителят плаща“ в своите регулаторни политики в съответствие със своите насоки за по-добро регулиране. Комисията обаче не може да приеме препоръката да се разгледат разходите и ползите, както и регулаторните и административните промени на конкретни мерки, когато те са отговорност на държавите членки.

73. Директивата за екологичната отговорност определя ключови понятия и свързаните с тях понятия, дефинирани в други директиви (като Рамковата директива за водите), за тясно свързани с Директивата за екологичната отговорност. Разработването на общо разбиране за цялостните последици от определенията на тези понятия се оказа предизвикателство. В насоките на Комисията, приети през март 2021 г., се разглежда необходимостта от такова разбиране.

Препоръка 2 – Разглеждане на засилването на прилагането на Директивата относно екологичната отговорност

Комисията приема препоръка 2 а).

Комисията приема, че в ДЕО действително липсват изрични критерии за оценка на щетите върху водите и почвите от вида, предвиден в приложение I към ДЕО за оценка на щетите върху защитени видове и естествени местообитания. Наличието на правно обвързващи критерии за щети на водите и почвите наистина би могло да бъде полезно, ето защо Комисията ще го вземе предвид в контекста на оценката.

Комисията приема препоръка 2 b).

Препоръка 3 – Защита на средствата на ЕС от използването им за финансиране на проекти, които следва да бъдат финансирани от замърсителя

Комисията приема препоръката.

При споделено управление държавите членки отговарят за подбора на операциите, при които следва да се прилагат условията, препоръчани от Европейската сметна палата.

а) Чрез механизмите, заложени в законовата рамка на политика по сближаване, Комисията ще гарантира, че приложимото право на ЕС се спазва по отношение на необходимите стъпки за налагане на такси на замърсителите за замърсяването, за което те носят отговорност, и ще гарантира, че държавите членки са запознати със своите задължения в това отношение.
б) Комисията ще разгледа този въпрос в контекста на препоръка 2.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“ с ръководител Samo Jereb — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Viorel Ștefan със съдействието на Roxana Banica — ръководител на неговия кабинет, и Olivier Prigent — аташе в кабинета; Colm Friel — главен ръководител; Frédéric Soblet — ръководител на задача; Roberto Resegotti — заместник-ръководител на задача; Georgios Karakatsanis, Katarzyna Radecka-Moroz и Anna Sfiligoi — одитори. Графичен дизайн — Marika Meisenzahl. Cathryn Lindsay предостави езикова помощ.

Viorel Ştefan

Roxana Banica

Olivier Prigent

Colm Friel

Frédéric Soblet

Roberto Resegotti

Katarzyna Radecka-Moroz

Anna Sfiligoi

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	11.3.2020 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана организация)	26.3.2021 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателна процедура	19.5.2021 г.
Получаване на официални отговори от Комисията (или от друга одитирана организация) на всички езици	14.6.2021 г.

АВТОРСКО ПРАВО

© European Union, 2021 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба се изпълнява в съответствие с Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано в рамките на лиценза по програма „Creative Commons Attribution 4.0 International“ (CC BY 4.0). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, е възможно да е необходимо да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са преотстъпени на Вас.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-6292-7	1977-5814	doi:10.2865/316968	QJ-AB-21-014-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-6271-2	1977-5814	doi:10.2865/559293	QJ-AB-21-014-BG-Q

Замърсяването причинява значителни разходи за обществото и е основна грижа за гражданите на ЕС. Чрез прилагането на принципа „замърсителят плаща“ (ПЗП) замърсителите са стимулирани да избягват нанасянето на екологични щети, като същевременно носят отговорност за замърсяването, което причиняват. Европейската сметна палата (ЕСП) установи, че принципът „замърсителят плаща“ (ПЗП) като цяло е възприет и се съдържа в различна степен в политиките на ЕС в областта на околната среда, както и че обхватът и прилагането му не са в оптимална степен. Понякога бюджетът на ЕС се използва за финансиране на действия за почистване, които съгласно ПЗП е трябвало да бъдат поети от замърсителите. ЕСП препоръчва засилване на интегрирането на ПЗП в законодателството в областта на околната среда, укрепване на режима на екологична отговорност на ниво ЕС и по-добра защита на средствата на ЕС от използването им за финансиране на проекти, които следва да бъдат финансирани от замърсителя.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Служба за публикации на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors