



Комитет на регионите

ENVE-V-004

86-та пленарна сесия
5 и 6 октомври 2010 г.

ПРОГНОЗНО ПРОЕКТОСТАНОВИЩЕ
на
Комитета на регионите
относно
„РОЛЯТА НА РЕГИОНАЛНИТЕ И МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ В
БЪДЕЩАТА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА“

Докладчик: г-жа Paula BAKER (UK/АЛДЕ)
Член на съвета на Basingstoke and Deane

Срок за внасяне на измененията:

Вторник, 21 септември 2010 г. (електронен адрес: enve@cor.europa.eu)

Брой необходими подписи: 6

I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

A. Общи

1. приветства факта, че беше включен в „По-добри инструменти за екологична политика“ и в работата по Седмата програма за действие в областта на околната среда, тъй като местните и регионалните власти са ключови за осъществяването на политиката в областта на околната среда и постигането на видими резултати;
2. оценява високо отличната работа по екологични въпроси, която много местни и регионални власти вече извършват и желае да ги насърчи да продължат своите усилия;
3. признава, че ефективното прилагане представлява проблем. През 2008 г. 23,5% (481) от всички нарушения на законодателството на ЕС са били свързани с околната среда¹, което показва, че увреждането на околната среда и нарушенията на конкуренцията продължават;
4. си поставя за цел чрез това становище да очертае възможности за повишаване на ефективността на опазването на околната среда на всички равнища на управление и на всички етапи от разработването на политиките;

B. Засилване на координацията и управлението

5. изразява убеждението, че местните и регионалните власти следва да имат по-голяма роля във формулирането на политиката на ЕС в областта на околната среда. Тяхното участие гарантира по-доброто ѝ прилагане и припознаване. Концепцията на КР за многостепенното управление следва да се прилага за политиката на ЕС в областта на околната среда, а пилотната работа по тристранни договори между ЕС, национални и регионални или местни равнища следва да бъде разширена². Това би позволило наистина да се споделят отговорностите между различните равнища на управление, за да се постигнат договорените резултати;
6. изразява убеждението, че новаторските методи за многостепенно управление ще насърчат проактивния ангажимент на местните и регионалните власти вместо да се разчита единствено на прилагането на законодателството на ЕС чрез държавите-членки. В европейските региони и градове съществуват много примери за амбициозни действия от страна на местното равнище, когато са липсвали действия от страна на държавата-членка. Конвентът на кметовете може да се разглежда като добър пример в това отношение;

¹ COM(2009) 304 окончателен, уебсайт на Европейската комисия „Статистика за нарушенията в областта на околната среда“ ("Statistics on environmental infringements").

² CdR 89/2009 fin, COM(2002) 709 окончателен.

7. призовава Европейската комисия да проучи дали тази концепция би могла да бъде разширена върху други ключови политически области на ЕС като биоразнообразието, отпадъците и водите, шума, замърсяването на въздуха и земеползването;
8. изразява съжаление, че въпреки че регионалните и местните власти имат ясно определени задачи по отношение на опазването на околната среда, законодателството на ЕС в областта на околната среда е насочено към държавите-членки и призовава за определяне само на един „компетентен орган“ (рядко „органи“), като само по изключение посочва сътрудничеството³;
9. изразява съжаление, че в плановете на Европейската комисия за подобряване на прилагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда липсва акцент върху действия в подкрепа на доброто местно и регионално управление;⁴
10. отбелязва, че в член 11 от Договора от Лисабон се изискват засилен диалог и консултации от страна на европейските институции. Местните и регионалните власти са убедени, че тази нова разпоредба предоставя възможности за развитие на ролята им във формулирането на политиката на ЕС. Освен това принципът на субсидиарност е разширен върху регионалните и местните равнища, а в член 5 на Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност се посочва, че проектите на законодателни актове следва да съдържат оценка на финансовото въздействие на предложението и последиците за правилата, които следва да бъдат въведени от държавите-членки, включително регионално законодателство;
11. изразява убеждението, че оценката на въздействието на Европейската комисия следва да бъде разширена така, че да обхване местното и регионалното равнище, като анализът на териториалното въздействие се превърне в стандартна практика;
12. призовава Европейския парламент и Съвета да подлагат изменения и модификации на законодателни предложения, които имат мащабни последици за местните и регионалните власти, с оценка на въздействието, подобна на извършената за първоначалното предложение;
13. подчертава, че прилагането на законодателството в областта на околната среда често изисква значителен административен и финансов ангажимент, както и познаване на материята, професионална компетентност и политическа воля. Определянето на въздействието върху местните и регионалните институционални структури може да спомогне за обосноваването на по-големи финансови стимули и на необходимата европейска и национална подкрепа;

³ Проучване на Brussels Environment (IBGE) от 2010 г. „Регионалното измерение в регламентите и директивите на ЕС в областта на околната среда“ ("The Regional Dimension in EU Environmental Regulations and Directives"), <http://www.eapdebate.org/files/files/study-regionaldimension.pdf>.

⁴ COM(2008) 773/4.

14. счита, че е необходима по-добра комуникация между всички равнища на управление на всички етапи от разработване на политиките; включване на инвестициите в информационни системи и интернет инструменти, които правят информацията относно околната среда прозрачна за обществеността и публичните институции. Тежестта, свързана с докладването от местните и регионалните власти, може да бъде намалена чрез ИКТ без това да се отрази на въздействието на законодателството;
15. призовава националните министерства да създадат вертикални „екипи по досиета“, състоящи се от експерти от националната администрация, регионите и сдруженията на местни власти, които да работят заедно през целия цикъл на политиката;
16. желае да види по-мощно популяризиране на програма LIFE+ на ЕС във всички региони на Европа с цел насърчаване на новаторски действия на местно равнище, както и повишаване на въздействието и видимото присъствие на част „Политика и управление на околната среда“ на тази програма;
17. приветства предложението на Европейската комисия за създаване на постоянни мрежи за прилагане с участието на служители на Европейската комисия и лица за контакти от държавите-членки⁵. Лицата за контакт от държавите-членки следва да разполагат с подкрепата на национални екипи по прилагане, включващи представители на местните и регионалните администрации;
18. призовава без повече бавене да се предприемат последващи действия в Съвета по предложението за директива относно достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, одобрено от Европейския парламент през 2004 г. Това би довело до пълно прилагане на Конвенцията от Орхус и би допринесло за по-доброто и по-последователно прилагане на законодателството в областта на околната среда;
19. призовава за споделяне на знания между съдебните системи, разглеждащи нарушения и неизпълнение на законодателството на ЕС в областта на околната среда;
20. изразява подкрепа за призива на Европейския парламент за обща и обвързваща рамка относно екологичните инспекции, създаване на орган на ЕС за екологични инспекции и укрепване на Мрежата на ЕС за изпълнение и прилагане на законодателството по околна среда (IMPEL).⁶ Един обвързващ инструмент за инспекции може да намали нелоялната конкуренция между регионите и градовете в ЕС, дължаща се на различните режими на инспекция, както и да осигури стандартизирани правни действия;

⁵ COM(2008) 773/4.

⁶ Резолюция от 20 ноември 2008 г. относно преразглеждането на Препоръка 2001/331/ЕО за определяне на минимални критерии за инспекции на околната среда в държавите-членки.

21. повтаря препоръката си за разширяване на мрежата IMPEL върху местните и регионалните равнища във всички държави-членки, което би могло да включва развиване на силни национални мрежи IMPEL за широко разпространяване на резултатите от IMPEL⁷;

В. Създаване на по-ефективни връзки между политиките

22. приветства неотдашните действия на ГД „Регионална политика“ и ГД „Околна среда“ за осигуряване на пълно спазване на екологичните изисквания и изразява убеждението, че такава съгласуваност е необходима между всички ведомства. Холистичният дневен ред, включен в стратегията „ЕС 2020“, е добре дошъл, но се нуждае от силно териториално измерение;
23. счита, че съгласуваността на политиките и екологичните въздействия са отчетени в прегледа на бюджета на ЕС след 2013 г. и във всички фондове на ЕС за сближаване и селско стопанство;
24. подчертава наличието на неволни противоречия между различните елементи на законодателството в областта на околната среда. Така например намаляването на отпадъците би следвало да се регулира както от рамковата директива за отпадъците, така и от Директивата за продуктите. Опростяването в посока на ясно, недвусмислено и насочено към резултати законодателство ще доведе до по-целенасочени, по-добре приемани и прилагани регламенти;
25. подчертава, че Европейската комисия следва да се консултира с местните и регионалните власти при изготвяне или преразглеждане на европейското законодателство. Техният ценен опит може да спомогне за ранното откриване на несъответствия с други политики или на вредни въздействия и да повиши ефективността на законодателството;
26. призовава за облекчаване на правилата относно пазарните нарушения, когато те са пречка пред възлагането на екологични обществени поръчки;
27. счита, че законодателството, насочено към справяне с източника на определено екологично въздействие, е жизненоважно за постигане на целите по отношение на околната среда и осигурява съгласувани задължения за местните и регионалните власти. Така например местните и регионалните власти не могат да влияят върху стандартите за емисиите от автомобили, но са задължени да покриват целите за ЕС по отношение на качеството на въздуха;

⁷

CdR 36/2001 fin.

28. се застъпва за използване на основани на пазара инструменти, отразяващи пълните разходи за дадена стока или услуга, като по този начин правят екологичните въздействия през целия ѝ жизнен цикъл видими за потребителя в момента на покупката и подчертават отговорността на производителя;

Г. По какъв начин местните и регионалните власти могат да разширят дейността си в областта на околната среда

Въпроси, свързани с управлението

29. приканва държавите-членки да гарантират, че вътрешното разпределение на правомощията се зачита и че са налице подходящи процедури за консултации с местните и регионалните власти. Доброто сътрудничество, в частност посредством „екипи за транспониране“, съставени от представители на националните, регионалните и местните администрации, подкрепя взаимното разбирателство и успешното прилагане на законодателството⁸;
30. подчертава основната роля на регионалните и местните власти в събирането на данни за околната среда. За да се гарантира, че докладите и показателите за състоянието на околната среда в ЕС са съгласувани, ефективни и надеждни, е необходимо отговорностите и информационните потоци да бъдат правилно разпределени между общините, регионите и държавите-членки;
31. насърчава прозрачността на функциите, особено между ведомствата, които осигуряват прилагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда, както и онези, които предоставят екологични услуги или инфраструктура и устройство на територията;

Обмен на информация

32. призовава националните и регионалните министерства и агенции по околната среда да разработват с участието на представители на местните и регионалните власти насоки, включително и конкретни предложения за инструменти, бенчмаркинг и модели за процедурите, които да се прилагат от местните и регионалните власти. Същевременно те следва да предприемат подходящи мерки за насърчаване на сътрудничеството между местните и регионалните власти в ЕС, които са изправени пред сходни проблеми, свързани с околната среда;

⁸

CdR 199/2009 fin, CdR 89/2009 fin, проучване на ЕИРА от 2009 г. „Институционално въздействие на законодателството на ЕС върху местните и регионалните власти“ (“The institutional impacts of EU legislation on local and regional governments”).

33. признава стойността на споделянето на най-добри практики между местните и регионалните власти, включително начини за справяне с предизвикателствата на достъпа до информация и видимо присъствие или на езиковите различия;

Ангажиране и включване на гражданите

34. поздравява онези власти, които вдъхновяват и включват гражданите в създаването на дългосрочна визия за качеството на живот в техните територии, като свързват екологични, социални и икономически въпроси;
35. призовава за подкрепа за образованието и научноизследователската дейност за засилване на връзките между гражданите и тяхната околна среда. Гражданите не осъзнават напълно ролята на околната среда в своя живот⁹. Тъй като местните и регионалните власти са най-близкото до местните общности равнище, те могат да насърчават по-голямата информираност на гражданите от всички възрасти;
36. счита, че властите следва да въведат процедури за разпространяване на информация – за предпочитане чрез интернет – и да прилагат Конвенцията от Орхус¹⁰, предоставяйки достъп до правосъдие в областта на околната среда, включвайки обществеността в наблюдението на прилагането на местно равнище на политиката на ЕС в областта на околната среда и създавайки подходящи инструменти за демокрация на участието и припознаване на местно равнище;
37. изразява убеждението, че директивите за СЕО и ОВОС са ключови инструменти, чрез които политиката в областта на околната среда на местно и регионално равнище и публичното участие¹¹ могат да гарантират, че местните знания са взети под внимание, като същевременно отбелязват последиците по отношение на разходите и уменията;

Финанси и хоризонтална интеграция

38. приканва местните и регионалните власти да интегрират околната среда във всички области на дейност, например като подкрепят екологосъобразни местни предприятия с рисков капитал, бизнес ангели и микрокредити, включително съвети относно „зелени“ обществени поръчки;
39. насърчава местните и регионалните власти да бъдат „зелени възложители“. Обществените поръчки представляват 16% от БВП на ЕС и следва да осигуряват най-добра екологична стойност, следователно новият уебсайт за зелени обществени поръчки (<http://ec.europa.eu/environment/gpp>) е добре дошъл;

⁹ По данни от специалните проучвания на Евробарометър за обществените нагласи по отношение на околната среда (биоразнообразие 2010 г., изменение на климата 2009 г., околна среда 2008 г.) вж. http://ec.europa.eu/environment/working_en.htm.

¹⁰ Конвенция на Икономическата комисия на ООН за Европа за достъпа до информация, публичното участие във вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси, отнасящи се до околната среда.

¹¹ CdR 38/2010 fin.

40. подкрепя пълното използване на вариантите за възстановяване на разходите, посочени в член 9 от Рамковата директива за водите и член 14 от Рамковата директива за отпадъците, за да се направят екологичните разходи видими за потребителя и призовава подобни икономически инструменти да бъдат включени в бъдещите предложения;
41. като зачита съществуващите национални системи за планиране, подкрепя тясното съгласуване на планирането с производството и разпространението, с цел насърчаване на развитието при ниски емисии на въглерод, на ефективното използване на ресурсите и на енергията от възобновяеми източници, за да се създадат „зелени“ работни места и да се насърчи устойчивият растеж;

Д. С какво може да допринесе КР

На етапа на разработване на политиката

42. приканва Европейската комисия да приеме по-проактивен подход, като търси мнението на КР на ранен етап от изготвянето на политиката чрез искания за прогнозни становища;
43. заявява ангажимента си да продължи съществуващото сътрудничество с Европейската комисия при оценката на въздействието на някои предложения върху местните и регионалните власти (териториална оценка на въздействието) посредством специфичните мрежи на КР – Мрежата на КР за наблюдение на субсидиарността и Платформата за наблюдение на „ЕС 2020“;

На етапите на разработване на политиките и на вземане на решения

44. заявява ангажимента си при изготвяне на своите становища да включва опита на практиците в местните и регионалните администрации. Това включва целеви консултации със специфичните мрежи на КР – Мрежата на КР за наблюдение на субсидиарността и Платформата за наблюдение на „ЕС 2020“, както и организиране на изслушвания с участието на местни и регионални сдружения и ключови заинтересовани страни;

На етапа на вземане на решение

45. подчертава, че с Договора от Лисабон се засилва ролята на КР в процеса на вземане на решения относно политиката на ЕС в областта на изменението на климата чрез изричното въвеждане на задължителна консултация с КР; приветства също така разпоредбата на Договора от Лисабон относно правото на повторна консултация в случай че законодателно предложение бъде изменено значително в законодателния процес, която дава на КР правото да изготвя преразгледани становища;

46. желае да засили сътрудничеството със съзаконодателите – Европейския парламент и Съвета – по досиета по въпроси на околната среда. Комисия ENVI на Европейския парламент би могла да разгледа възможността за организиране на съвместни изслушвания и да кани докладчици на КР да представят становища на КР. Държавите-членки биха могли да поканят КР да участва систематично в неформалните заседания на Съвета „Околна среда“¹²;

При подобряване на прилагането

47. приканва Европейската комисия да проучи възможността за съорганизиране на годишен форум за разглеждане на регионални и местни проблеми и решения при прилагане на законодателството на ЕС в областта на околната среда в конкретни сектори, каквито са водите или биоразнообразието, шумът, качеството на въздуха или отпадъците;
48. призовава Европейския парламент да включи комисия ENVE на КР в конкретните дебати на комисия ENVI с Европейската комисия относно прилагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда;
49. предлага да се развие още повече наградата „Европейска зелена столица“ и подчертава желанието си да участва в журито за нейното присъждане. Предлага за тази цел:
- бюджетни ресурси за лауреатите за насърчаване на добавената стойност на ЕС в техните прояви, за които е била присъдена наградата, подобно на наградата „Европейска столица на културата“;
 - максимализиране на ползите и резултатите за градовете, определени за „Европейска зелена столица“; включване на работа в мрежа на наградните, с цел обмен на опит и най-добри практики: може да се предвиди подкрепа от КР за организиране на прояви и докладване на резултати на КР и Европейската комисия;
 - с наградата да се насърчава публичното включване в демокрацията на участието и припознаването на местно равнище, включително регионално измерение чрез участие на крайградските райони в дейностите по наградата „Европейска зелена столица“;
 - прецизиране на процеса на подбор, напр. възможност журито да интервюира представители на градовете от краткия списък и да организира посещения в тях;
 - КР може да бъде съ-домакин на церемонията за връчването на наградата, с цел повишаване на нейното видимо присъствие;

12 CdR 89/2009 fin.

E. Към бъдеща рамка на политиката в областта на околната среда

Нужда от Седма програма за действие в областта на околната среда

50. изразява убеждението, че Шестата програма за действие в областта на околната среда беше инструментът за приемане на законодателството на ЕС в областта на околната среда до момента, както и че съществува необходимост от Седма програма за действие в областта на околната среда;
51. подчертава, че Седмата програма за действие в областта на околната среда би подсилила стратегията на ЕС за устойчиво развитие и би била основен стълб на бъдещата стратегия „ЕС 2020“, в която често се говори за „зелен“ растеж“ и за преход към икономика с ниски емисии на въглерод и ефективно използване на ресурсите. Седмата програма за действие в областта на околната среда е необходима, за да се посочи какво се има предвид с тези термини и какви са последиците от тях за политиката в областта на околната среда;
52. счита, че Седмата програма за действие в областта на околната среда ще бъде от полза както за предприятията, така и за местните и регионалните власти, като ще осигурява структурирана, дългосрочна рамка за планиране, включително на големите инвестиции в инфраструктура;
53. отбелязва, че политиката в областта на околната среда трябва да бъде интегрирана във всички области на политиката – нещо, което не може да се постигне само чрез приемането на конкретно законодателство;
54. изразява опасение, че ако след изтичането на Шестата програма за действие в областта на околната среда – първата програма за действие в областта на околната среда, която представлява правен инструмент, решенията по които са обвързващи – не бъде приета друга такава програма, това би могло да се изтълкува като липса на политически ангажимент в област от основно значение за гражданите;

Възможни елементи на Седмата програма за действие в областта на околната среда

55. изразява съжаление за липсата на изрична препратка към Комитета на регионите в Шестата програма за действие в областта на околната среда и призовава принципът на многостепенното управление по отношение на околната среда да стане важен елемент на Седмата програма за действие в областта на околната среда;
56. изразява убеждението, че Седмата програма за действие в областта на околната среда следва да има ясни цели и графици, да премине от относителни към абсолютни цели (напр. CO₂ на глава от населението) за намаляване на конкретен натиск върху околната среда и да включва ясни екологични резултати въз основа на SOER 2010¹³;

¹³ Доклад на Европейската агенция по околната среда за състоянието на околната среда в Европейския съюз, предстои да бъде публикуван през ноември 2010 г.

57. изразява убеждението, че тя следва да включва основен преглед на събирането и управлението на данните, за да се осигури адекватно сравнение на резултатите и по-смислено разбиране на най-добрите практики;
58. счита, че Седмата програма за действие в областта на околната среда следва да насърчава по-нататъшната употреба на пазарни инструменти в съчетание с регулиране. Шестата програма за действие в областта на околната среда насърчаваше употребата на икономически инструменти за подобряване на ресурсната ефективност и минимизиране на въздействията върху околната среда. Там, където беше използван този подход, той доведе до намаляване на финансовата тежест за местните и регионалните власти и до по-добро прилагане;
59. предлага програмата да има дългосрочен хоризонт – най-малко до 2020 г., тъй като още отсега следва да започнем да планираме за 2050 г. – съчетан с междинна оценка и наблюдение и с ясни пътни карти с междинни цели;
60. предлага да се използва систематичен подход за ресурсна ефективност, включващ конкретни цели и графици за абсолютно количествено намаляване на употребата на природни ресурси и приемане на ново определение за БВП, което да отчита екологичното въздействие;
61. призовава настоятелно за запазване на връзките между различните области на политиката, а екологичните цели и изисквания да бъдат интегрирани във всички сектори, например градска мобилност, шум, замърсяване на въздуха и здравеопазване;
62. призовава за интегриране на екологичните цели в основните бюджетни области, като развитие на селските райони и селско стопанство;
63. отбелязва, че 75% от населението на ЕС живее в градове, които генерират 75% от емисиите на парникови газове, но са също така образователни, изследователски и новаторски центрове. Седмата програма за действие в областта на околната среда следва да има ясно градско измерение и механизъм за ангажиране и овластяване на градовете;
64. признава, че общите цели на ЕС по отношение на изменението на климата, продоволствената сигурност и биологичното разнообразие се подкопават от процесите на деградация на почвите и изразява съжаление, че в Съвета липсва мнозинство за Рамковата директива за почвите. Една обща политика в областта на почвите следва да бъде част от Седмата програма за действие в областта на околната среда.

Брюксел, ...

II. ПРОЦЕДУРА

Заглавие	Прогнозно становище по искане на испанското председателство на ЕС относно „Ролята на регионалните и местните власти в бъдещата политика в областта на околната среда“
Отправен документ	
Правно основание	Прогнозно становище
Процедурно основание	
Дата на писмото от испанското председателство	24 ноември 2009 г.
Дата на решението на председателя	22 февруари 2010 г.
Компетентна комисия	Комисия по околна среда, изменение на климата и енергетика (ENVE)
Докладчик	г-жа Paula BAKER (UK/АЛДЕ) Член на Съвета на Basingstoke and Deane
Обяснителна бележка	20 май 2010 г.
Разглеждане в комисия	28 юни 2010 г.
Дата на приемане в комисия	28 юни 2010 г.
Резултат от гласуването в комисия	прието с мнозинство
Дата на приемане на пленарна сесия	
Предходни становища на Комитета	Становище относно „Подобряване на ефективността на Директивата за оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) и на Директивата за стратегическата екологична оценка (СЕО)“, CdR 38/2010 fin Становище относно „Пакет от мерки за по-добро законотворчество 2007-2008 г.“, CdR 199/2009 fin Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление, CdR 89/2009 fin ¹⁴ Прогнозно становище относно „Приносът на местните и регионалните власти към стратегията на Европейския съюз за устойчиво развитие“, CdR 85/2007 fin ¹⁵ Становище относно „Околна среда 2010 г. Нашият избор за нашето бъдеще – Шеста програма за действие в областта на околната среда“, CdR 36/2001 fin ¹⁶

¹⁴ ОВ С 211 от 4.9.2009 г., стр. 1.

¹⁵ ОВ С 197 от 24.8.2007 г., стр. 21.

¹⁶ ОВ С 357 от 14.12.2001 г., стр. 44.