



Брюксел, 26.10.2012 г.
SWD(2012) 354 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващо

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 2011/92/ЕИО относно оценката на въздействието на
някои публични и частни проекти върху околната среда**

{COM(2012) 628 final}
{SWD(2012) 355 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директива 2011/92/ЕС предвижда изискване преди издаването на разрешение за осъществяването на проекти, чието въздействие върху околната среда се очаква да бъде значително, да бъде извършена оценка на тяхното въздействие върху околната среда (ОВОС). Директивата има изричната цел да хармонизира принципите за ОВОС чрез въвеждане на минимални изисквания. Като част от процеса на издаване на разрешение ОВОС включва също оценка на екологичните разходи и ползи от проектите, за да се гарантира тяхната устойчивост¹.

Среден брой ОВОС: 15 000 до 26 000 годишно

Среден брой скринингови процедури: 27 400 до 33 800 годишно

Средна продължителност на процеса на ОВОС: 11,6 месеца

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Съществува консенсус, че Директивата за ОВОС (ДОВОС) е полезен междусекторен инструмент на политиката в областта на околната среда, който осигурява екологични и социално-икономически ползи², но има сериозни недостатъци³.

С ДОВОС се определят основно процедурни изисквания, докато стандартите за качество на процеса на ОВОС остават в компетенциите на националните власти. Пропуските при изпълнението на ДОВОС (относно процеса на скрининг, недостатъчното качество на документацията за ОВОС, както и участието на обществеността) представляват 12 % от нарушенията в областта на правото на ЕС за околната среда. Често се наблюдават пропуски при изпълнението в държави членки, в които се осъществяват голям брой инфраструктурни проекти и които имат по-малко опит в прилагането на ДОВОС, както и в държави членки, в които нейното изпълнение е децентрализирано.

Прилагането на ДОВОС предизвиква **общи социално-икономически разходи**, въпреки че постоянните административни разходи за ОВОС са ниски⁴. Отрасълът (най-вече МСП) е засегнат от разходите, свързани със **закъсненията** при ОВОС и **съдебните спорове**. Нееднаквото прилагане на ОВОС в ЕС вероятно ще затормози **функционирането на вътрешния пазар** и ще наруши **конкурентоспособността** (напр. в сектора на енергетиката).

¹ <http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>.

² Чрез Директивата за ОВОС се гарантира, че проблемите на околната среда се отчитат още в началната фаза на процеса на вземане на решения. Като ефикасно средство за предотвратяване на разходите за поддръжка и щети за здравето, тя подобрява функционирането на вътрешния пазар и увеличава участието на обществеността в процеса на вземане на решения.

³ COM(09)378 и <http://ec.europa.eu/environment/consultations/eia.htm> (обществена консултация).

⁴ Средните разходи за извършване на ОВОС възлизат на 1 % от общите разходи на съответните проекти или около 41 000 EUR за ОВОС.

Ако не бъдат положени усилия за отстраняване на недостатъците, равнището на опазване на околната среда ще бъде занижено и съществува риск от излишно обременяване на предприятията.

2.1. Специфични проблеми

Недостатъчно използване на процеса на скрининг

Съгласно ДОВОС държавите членки получават широка свобода при определяне на необходимостта от ОВОС за проекти по приложение II и не са задължени да обосновават своите решения. Големите разлики в броя на проведените ОВОС показват, че в някои държави членки проекти с незначителни въздействия върху околната среда се подлагат на ОВОС, като по този начин възниква ненужна административна тежест, докато в други държави членки, изискването за ОВОС не се прилага към проекти със значително въздействие върху околната среда. Случаите на неправилно използване на процеса на скрининг се явяват най-често срещаният проблем, представлявайки 69 % от свързаните с ОВОС нарушения.

Недостатъчно качество на ОВОС

Способността да се вземат правилни решения относно екологичното въздействие на даден проект зависи от качеството на доклада за ОВОС и на процеса на ОВОС. Въпреки това оценката на алтернативите и последващото наблюдение не са задължителни, а определянето на обхвата се прави по избор. Това често води до лошо качество на данните и анализа в докладите за ОВОС и впоследствие до решения, третиращи въпроса повърхностно.

Рискове от несъответствия

Тъй като ДОВОС не е била съществено адаптирана от 1997 г. насам, съществува риск от припокриване с новите изисквания за екологична оценка (напр. Директивата за емисиите от промишлеността, Директивата за местообитанията, Директивата за стратегическата екологична оценка), което може да доведе до дублиране на разходите.

Тъй като в ДОВОС не се определят **срокове** за отделните етапи на процеса, средната продължителност на ОВОС варира между 5 и 27 месеца. Тези различия могат да доведат до значителна несигурност и закъснения. Освен това твърде кратките срокове за обществени консултации могат да доведат до риск от несъответствия с конвенцията от Орхус, а твърде дългите срокове могат да породят допълнителни разходи.

2.2. Кой е засегнат?

Публични органи (напр. разходи на време и ресурси, необходими за прилагане на законовите изисквания).

Предприятия, изпълняващи проекти по приложения I/II (напр. разходи на време и ресурси, необходими за изготвянето на доклади за ОВОС, разходи, дължащи се на закъснения и съдебни спорове).

Доставчици на услуги, участващи в процеса на ОВОС (напр. приходи от консултантски проекти по ОВОС, несигурност в процеса на ОВОС).

Физически/юридически лица и техните сдружения (напр. предотвратени щети за околната среда и здравето, разходи за съдебни спорове).

3. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС И ТЯХНАТА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ

Компетенцията на ЕС в областта на околната среда се основава на член 191 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Действията на ЕС са в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност:

Много от установените проблеми могат да възпрепятстват функционирането на вътрешния пазар и да попречат на конкуренцията и конкурентоспособността. Необходимостта от изменение на ДОВОС с цел опростяване на процедурите, по-нататъшно хармонизиране на практиките и отстраняване на несъответствията изисква действия на равнището на ЕС.

След приемането на ДОВОС през 1985 г. ЕС се разрасна, а обхватът на екологичните проблеми, които трябва да бъдат решени, както и броят на големите проекти се увеличиха (напр. в областта на енергетиката и транспорта). Поради трансграничния характер на екологичните проблеми и на някои проекти, действията на равнище ЕС носят добавена стойност.

Действията на ЕС имат потенциал да допринесат за решаване на проблемите, които са важни за ЕС (напр. изменението на климата, биологичното разнообразие и предотвратяването на бедствия), и за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Директивата за ОВОС е също така ключов инструмент за постигане на съответствие с конвенциите от Еспоо и Орхус.

4. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Общата цел на инициативата е да се коригира ДОВОС, така че да се отстранят недостатъците, да се отразят екологичните и социално-икономическите промени и да се съгласува директивата с принципите на интелигентното регулиране.

Цели	
Конкретни	Оперативни
Да се въведат и/или укрепят елементи на ДОВОС, свързани с качеството	Да се уточнят съдържанието и обосновката на решението, взето въз основа на скрининговия процес
	Да се уточнят съдържанието и обосновката на доклада за ОВОС и окончателното решение
	Да се адаптира ДОВОС към новите предизвикателства, свързани с околната среда
Да се подобри политиката на съгласуваност, както и полезното взаимодействие с други разпоредби на правото на ЕС/международното право и да се опростят процедурите	Да се рационализират оценките относно околната среда
	Да се уточнят срокове за различните етапи на процеса на ОВОС

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Бяха разгледани няколко варианта с различна степен на амбициозност, в които бяха взети предвид идентифицираните проблеми и цели, както и резултатите от обществената консултация. **Вариант 0 (базов сценарий)** не предвижда действия от страна на ЕС. **Вариант 0+ (подход с указания)** насърчава изпълнението чрез документи относно правоприлагането и такива, даващи указания във връзка етапите на процеса на ОВОС, новите проблеми, които трябва да бъдат разгледани, и видовете проекти.

Вариант 1 (техническа адаптация) включва 5 изменения, главно на приложенията към директивата, целящи адаптирането на ДОВОС към техническото развитие. При **вариант 2 (изменения по същество)** се изменят както членовете, така и приложенията на ДОВОС, като вариантът се подразделя на подварианти 2А, 2Б и 2В, различаващи се по степента на предвидените изменения на съществуващата ДОВОС и нивото на политическа амбиция, както и свързаните с това разходи и взаимовръзките между тези изменения.

Вариант 3 (обединяване на стратегическата екологична оценка (СЕО) и ОВОС) би въвел единна процедура за оценка на планове и проекти. Този вариант не е разгледан в подробности, тъй като не се счита за осъществим или жизнеспособен, главно поради спецификата на процесите на изготвяне на СЕО и ОВОС, различните органи, участващи в тези процеси, както и поради ограничения опит при прилагането на СЕО.

Вариант 4 (ново законодателство относно оценките на въздействието върху околната среда) ще предложи нови разпоредби за интегриране на оценката и/или изискванията за разрешение, получени от различни инструменти (напр. директивите за емисиите от промишлеността, за местообитанията, за стратегическа екологична оценка); този вариант, чрез който ще се отмени ДОВОС и ще се изменят други законодателни актове на ЕС относно околната среда (дори наскоро приети), не е нито реалистичен, нито пропорционален.

Поради спецификите на прилагането на ДОВОС (т.е. различията в националните системи, включително наличието на по-строги разпоредби в някои държави членки, разнообразието на екологичните проблеми, многообразието на проектите) евентуалното използване на **Регламент** като правен инструмент не беше разисквано по-нататък.

Таблица 1 дава обзор на **вариантите на политика 0+ 1 и 2, които бяха избрани за по-нататъшен анализ.**

Проблеми	Изменения	Съдържание на вариантите				
		0+	1	2А	2Б	2В
Проекти с незначително въздействие върху околната	Алтернативна процедура за проекти по приложение II, с цел да се гарантира, че тези оценки се извършват само за проекти, които имат значително въздействие					

среда се подлагат на ОВОС	върху околната среда, за да се избегне ненужната административна тежест за малки проекти и МСП					
Проекти със значително въздействие върху околната среда не се подлагат на ОВОС	Изменение на критериите по приложение III с цел преодоляване на несъответствията при скрининга на проекти по приложение II					
Липсва обосновка на решенията, взети въз основа на скринингови процедури	Обосноваване на решения на публичните органи, взети въз основа на скринингови процедури					
Докладите за ОВОС не се концентрират върху значителните въздействия	Задължение за определяне на обхвата, за да се уточни съдържанието/степената на подробност на информацията за околната среда, която трябва да бъде предоставена от изпълнителя на проект					
Лошо качество на докладите за ОВОС	Контрол на качеството на информацията в ОВОС (акредитирани консултанти и/или комитет за контрол на качеството)					
Липсваща обосновка на решенията относно издаването на разрешение за осъществяване	Обосноваване на окончателните решения на публичните органи чрез посочване на начина, по който резултатите от консултациите и информацията за околната среда са взети под внимание					
Твърде кратки/продължителни обществени консултации	Конкретни срокове за обществени консултации					
Публичните органи имат нужда от твърде дълго време за обработка на документацията за ОВОС	Максимални срокове за издаване на окончателното решение на компетентните органи (решение в резултат на процеса на скрининг и въз основа на ОВОС)					
Припокриване с други законодателни актове на ЕС	Координирана или интегрирана/съвместна процедура (обслужване на едно гише) за ОВОС и други оценки на околната среда (напр. съгласно Директивата за емисиите от промишлеността, за местообитанията, и за СЕО)					
Въздействията на алтернативи на проекта не се отчитат в достатъчна степен	Задължителна оценка на алтернативите като част от информацията, която трябва да бъде предоставена от изпълнителя на проекта					
Разминаване между прогнозираното и действителното въздействие	Задължително наблюдение на значителните въздействия след ОВОС					
Нови въпроси, свързани с околната среда, не са обхванати от ОВОС	Допълнителни въпроси, свързани с околната среда (напр. изменението на климата, биологичното разнообразие, използването на природните ресурси, рисковете от бедствия), ще се подлагат на оценка					
Несъответствия между ДОВОС и други законодателни актове на ЕС или конвенции	Адаптиране на приложения I/II (чрез преместване на проекти от приложение II в приложение I и добавяне на нови)					

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Всички обсъдени въздействия изискват допълнителни разходи и носят допълнителни ползи в сравнение с **вариант 0**. Общите годишни разходи за ОВОС се оценяват на стойност 558—846 млн. EUR за изпълнителите на проекти и 146—215 млн. EUR за публичните органи.

6.1. Въздействия върху околната среда

Вариант 0+: документите с указания може да донесат ползи за околната среда (например по-добро оценяване от органите на властта, по-добро качество на докладите за ОВОС или подготовка на изпълнителите за новите изисквания към ОВОС). Машабът на тези ползи вероятно ще бъде ограничен, тъй като тези документи не са задължителни. Тъй като вероятно ще продължат да съществуват значителни несъответствия в ЕС и различия в степента на опазване на околната среда, се очакват ограничени ползи.

Вариант 1 ще разгледа всички проблеми, свързани със скрининга (чрез изменение на приложенията), и някои проблеми, свързани с качеството на докладите за ОВОС (чрез задължението за оценка на алтернативите и допълнителните въпроси, свързани с околната среда). Очакват се **умерени** ползи за околната среда.

Вариант 2А частично се занимава с проблеми, свързани със скрининга, чрез измененията в приложение III, както и с качеството на ОВОС, чрез изменения процес на ОВОС (обосновка на решения, срокове, обслужване на едно гише). Очакват се **умерени** ползи за околната среда.

Вариант 2Б има същите предимства като 2А. Неговите допълнителни изменения (задължителна оценка на алтернативите, допълнителни въпроси, свързани с околната среда, наблюдение, определяне на обхвата, контрол на качеството на информацията за ОВОС) носят големи ползи, които се отнасят до всички екологични проблеми в областта на скрининга и оценката на качеството на доклада и процеса на ОВОС. Очакват се **значителни** ползи за околната среда.

Вариант 2В включва всички изменения на 2Б и адаптирането на приложения I/II, поради което е ограничен единствено до случаи, носещи големи ползи за околната среда в зависимост от естеството на направените изменения и съответната държава членка. Този вариант обхваща всички проблеми и ще доведе до по-висок комбиниран ефект върху околната среда, отколкото 2Б (поради възможните големи ползи в резултат на адаптирането на приложения I/II). Очакват се **големи** ползи за околната среда.

6.2. Преки административни разходи

Вариант 0+ ще има пренебрежимо малки разходи, свързани с подготовката на документи с указания.

От 5 изменения, предвидени във **вариант 1**, 2 ще доведат до незначителни (изменение на приложение III) или ограничени (алтернативни процедури за проекти по приложение II) икономии, 1 (задължение за оценка на алтернативите) изисква умерени разходи, а 2 имат високи разходи (допълнителни въпроси, свързани с околната среда, и адаптиране на приложения I/II).

От 7 изменения при **вариант 2А** 4 изискват нулеви/незначителни разходи (тези, които са свързани със срокове и обосновка на решения), а останалите 3 ще доведат до незначителни (изменение на приложение III), ограничени (алтернативни процедури за проекти по приложение II) или умерени икономии (обслужване на едно гише за ОВОС).

От 12 изменения при **подвариант 2Б** 6 изискват нулеви/незначителни разходи (тези, които са свързани с обосновката на решения и срокове, със задължението за определяне на обхвата, контрола на качеството на информацията за ОВОС), 3 ще доведат до незначителни (изменение на приложение III), ограничени (алтернативни процедури за проекти по приложение II) или умерени (обслужване на едно гише за ОВОС) икономии, 2 изискват умерени разходи (задължение за оценка на алтернативите, наблюдение) и 1 е с умерени до високи разходи (допълнителни въпроси, свързани с околната среда).

Вариант 2В ще доведе до същите икономии както 2Б, но съдържа също високите разходи за адаптиране на приложения I/II.

6.3. Общи социално-икономически въздействия

Вариант 0+: очаква се документите с указания да създадат стимули за компетентните органи и изпълнителите на проекти да използват най-добрите практики, но техният незадължителен характер значително ще намали мащаба на ползите.

Вариант 1: измененията в приложенията ще доведат до умерени ползи за функционирането на вътрешния пазар и конкурентоспособността. Този вариант ще донесе големи ползи с оглед на предотвратени щети, превенция на риска и в социалната сфера (здравеопазване, безопасност, качество на живота).

Вариант 2А: измененията по този вариант ще увеличат степента на хармонизация, което ще е от полза за вътрешния пазар. Тъй като различните етапи от процеса на ОВОС ще бъдат рационализирани, се очакват значителни ползи за конкурентоспособността и намаляване на разходите, дължащи се на закъснения и съдебни спорове. Ползите за управлението ще бъдат значителни (по-добра обосновка на решенията).

Вариант 2Б: измененията по този вариант ще донесат значителни ползи за всички видове общи социално-икономически въздействия. По-високата степен на хармонизация и по-стабилната регулаторна рамка намаляват риска от закъснения и съдебни спорове. Този вариант също ще донесе умерени до големи ползи с оглед на предотвратените щети, здравеопазването, безопасността и качеството на живот, значителни ползи за управлението и ограничени ползи по отношение на създаването на работни места.

Вариант 2В ще има същите предимства като 2Б, но ще донесе допълнителни ползи (предотвратени щети, както и икономии и ползи по отношение на здравеопазването, безопасността и качеството на живот) в резултат на адаптирането на приложения I/II.

7. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКА

В таблица 2 са сравнени въздействията на различните варианти; тяхната ефективност, ефикасност и съгласуваност са описани по-долу.

Таблица 2: Сравнение на въздействието на различните варианти на политиката							
Вариант	Публични органи		Изпълнители на проекти		Ползи*		
	Разходи	Икономии	Разходи	Икономии	Екологични	Общи икономически	Общи социални
	в млн. EUR						

0	-		-		-		
0+	0		0		+	0	
1	34,9—44**/**	4,3—5,3	155,2— 195,8**/**	21,4	++	++	++
2A	0,96—1,2	4,3—5,3****	0	21,4****	++	++	++
2Б	4,8—6,8***		65,7—103***		+++	+++	+++
2В	34,9—44**/**		178— 241,5**/**		++++	+++	++++

* Размерът на ползите зависи от степента на влияние на даден вариант върху проблемите/целите: няма въздействие/0, малки/+, умерени/+, значителни/+, големи/++

** Ако се приеме, че 10 % от проектите, проверени чрез скрининг, се подлагат на ОВОС; разходите могат да нараснат значително, ако 15—20 % от проектите, проверени чрез скрининг, бъдат подложени на ОВОС

*** Следва да се добавят умерени до високи РАЗХОДИ в резултат на включването на допълнителни проблеми на околната среда

**** Следва да се добавят умерени ИКОНОМИИ в резултат на въвеждането на обслужване на едно гише за ОВОС

Разходи/икономии по отношение на базовия сценарий:

нула/пренебрежими: +/- 0-1 %

ограничени: +/- 1-5 %

средни: +/- 5-10 %

високи: +/- 10-25 %

много високи: > +/- 25 %

Вариант 0+ не е ефективен, тъй като той няма да допринесе за постигането на нито една от целите, преследвани с преработването. **Вариант 1** не е ефикасен, тъй като ще доведе само до частично постигане на целите при високи разходи и средни ползи. **Вариант 2А** е ефикасен, но неговите резултати по отношение на съгласуваността и при постигането на целите са твърде слаби.

Вариант 2Б е ефективен и последователен. Неговата ефикасност се характеризира с високи екологични и общи социално-икономически ползи (конкурентоспособност и подобро хармонизиране), като се очаква разходите

за това да бъдат високи. Разходите по задължението за оценка на алтернативите и за наблюдение варират за изпълнителите на проекти във всеки от случаите между 5 и 10 % от разходите при базовия сценарий; и за двете изменения възможностите за намаляване на разходите бяха надлежно проверени. Разходите във връзка с включването на допълнителни проблеми, свързани с околната среда, могат да варират между 5 и 25 % от разходите съгласно базовия сценарий. Все пак значителните екологични и общи социално-икономически ползи, свързани с прилагането на тези 3 изменения, имат потенциала да надвишат административните разходи. В допълнение, вариант 2Б включва всички изменения, което води до умерени икономии.

Вариант 2В има сходно въздействие с това на 2Б по отношение на ефективността и съгласуваността, но при него липсва ефикасност, тъй като неговите потенциално високи екологични и социални ползи биха били надвишени от много високите разходи, възникващи основно при адаптирането на приложения I/II. Поради това предпочитаният вариант на политика е **вариант 2Б**.

8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Показатели за напредъка
Принос на ОВОС за правилната оценка на въздействието на проектите върху околната среда
Интегриране на новите предизвикателства в областта на околната среда в бъдещи ОВОС
Развитие по отношение на хармонизирането на ОВОС
Намаляване на ненужната административна тежест

Групата от национални експерти на Комисията относно ОВОС/СЕО ще бъде използвана за събирането на данни за ключови параметри в държавите членки (брой ОВОС и скрининг процедури годишно; брой проекти по приложение I/II, предмет на ОВОС; разбивка на ОВОС според категорията на проекта и вида на изпълнителя; средна продължителност и разходи за процеса на ОВОС). На всеки 6 години Комисията ще осигури наблюдение и оценка чрез своите доклади за изпълнение.