ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 14.4.2010
COM(2010)143 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО И ЕФЕКТИВНОСТТА НА ДИРЕКТИВА 2003/35/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА ОТ 26 МАЙ 2003 ГОДИНА ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА УЧАСТИЕТО НА ОБЩЕСТВЕНОСТТА ПРИ ИЗГОТВЯНЕТО НА ОПРЕДЕЛЕНИ ПЛАНОВЕ И ПРОГРАМИ, ОТНАСЯЩИ СЕ ДО ОКОЛНАТА СРЕДА, И ЗА ИЗМЕНЕНИЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА УЧАСТИЕТО НА ОБЩЕСТВЕНОСТТА И ДОСТЪПА ДО ПРАВОСЪДИЕ НА ДИРЕКТИВИ 85/337/ЕИО И 96/61/ЕО НА СЪВЕТА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е изготвен от Комисията по силата на член 5 от Директива 2003/35/ЕО (наричана по-долу „Директивата“). Целта на тази директива беше да допринесе за прилагането на задълженията, произтичащи от Орхуската конвенция от 25.6.1998 г.[1], по-специално по отношение на член 6, член 7 и член 9, параграфи 2 и 4 от нея.

Член 5 гласи: *„До 25 юни 2009 г. Комисията следва да изпрати доклад по прилагането и ефективността на настоящата директива на Европейския парламент и на Съвета. С оглед по-нататъшното интегриране на изискванията за опазване на околната среда, в съответствие с член 6 от Договора и отчитайки придобития опит при прилагането на настоящата директива в държавите-членки, този доклад ще се придружава от предложения за изменения на настоящата директива, ако е целесъобразно. В частност Комисията ще обсъди възможността от разширяване на приложното поле на настоящата директива, като се включат други планове и програми, отнасящи се до околната среда.“*

Важно е да се отбележи, че член 3 от Директивата измени Директивата относно оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС). От друга страна, Директивата за ОВОС беше подложена на задълбочен анализ, включително във връзка с аспектите, включени в обхвата на Директива 2003/35/ЕО, резултатите от който доведоха до изготвянето на доклада от 23.7.2009 г.[2] Освен това член 4 от Директивата, внасящ изменение в Директива 96/61/ЕО[3] относно комплексното предотвратяване и контрола на замърсяването (КПКЗ), беше официално отменен при кодификацията на последната. Тази отмяна има формален характер в смисъл, че разпоредбите на член 4 и приложение II бяха включени без изменения в кодифицираната директива. С решение от 2.3.2006 г.[4] Комисията изготви въпросник относно опита по КПКЗ за периода 1.1.2006 г.—31.12.2008 г., включващ също аспектите, предвидени от Директивата. Съответният доклад ще бъде предаден на другите институции в съответствие с член 17, параграф 3 от Директива 2008/1/ЕО.

При това положение Комисията счете, че настоящият доклад трябва да се ограничи с преглед на прилагането и ефективността на член 2, тъй като аспектите, свързани с ОВОС, бяха разгледани в доклада от 23.7.2009 г.[5], а свързаните с КПКЗ трябва да бъдат разгледани в следващия доклад. Настоящият доклад ще разгледа също въпросите, свързани с необходимостта или възможността да бъдат представени предложения за

---

1 Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда. По силата на Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17.2.2005 г., ОВ L 124, 17.5.2005 г., ЕС е страна по тази конвенция, считано от 17.5.2005 г.

2 Доклад на Комисията относно прилагането и ефективността на Директивата за ОВОС, COM (2009)378 от 23.7.2009 г.

3 Директива 2008/1/ЕО от 15.1.2008 г. за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (кодифицирана версия), ОВ L 24, 29.1.2008 г.

4 Решение 2006/194/ЕО на Комисията от 2.3.2006 г. за установяване на въпросник, свързан с Директива 96/61/ЕО на Съвета, ОВ L 70, 9.3.2006 г., стр. 65.

5 Следните точки от доклада от 23.7.2009 г. се отнасят до участието на обществеността в рамките на ОВОС (а именно член 3 от Директива 2003/35/ЕО): раздели 2.2 и 3.3 и приложение 2.

изменение и с възможността да се разшири приложното поле на Директивата, като се включат планове и програми, различни от предвидените в приложение I.

2. ОБХВАТ НА ДИРЕКТИВАТА СЪГЛАСНО НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД, А ИМЕННО ЧЛЕН 2, ВЪВ ВРЪЗКА С ПЛАНОВЕ И ПРОГРАМИ, ОТНАСЯЩИ СЕ ДО ОКОЛНАТА СРЕДА

Член 2 от Директивата има за цел да бъде приложен изцяло член 7 от Орхуската конвенция. Така той предвижда по-специално, че „държавите-членки гарантират, че на обществеността са дадени навременни и ефективни възможности за участие в изготвянето и промените или преразглеждането на плановете и програмите, които се изисква да бъдат съставени съгласно разпоредбите, изброени в приложение I“. Съгласно параграфи 4 и 5 от същия член 2, установените в него разпоредби не се прилагат нито за планове и програми, разработени с единствената цел да служат на националната отбрана или предприемани в случаи на извънредни граждански ситуации (параграф 4), нито за планове и програми, посочени в приложение I, за които се осъществява процедурата за участие на обществеността съгласно Директива 2001/42/ЕО или съгласно Директива 2000/60/ЕО (параграф 5).

Без да се засягат посочените по-горе изключения, съгласно формулировката от 2003 г. на приложение I към Директивата, член 2 се отнасяше за планове и програми, посочени в:

- член 7, параграф 1 от Директива 75/442/ЕИО относно отпадъците;

- член 6 от Директива 91/157/ЕИО относно батериите и акумулаторите, съдържащи някои опасни вещества;

- член 5, параграф 1 от Директива 91/676/ЕИО за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници;

- член 6, параграф 1 от Директива 91/689/ЕИО относно опасните отпадъци;

- член 14 от Директива 94/62/ЕО за опаковките и отпадъците от опаковки;

- член 8, параграф 1 от Директива 96/62/ЕО относно оценката и управлението на качеството на околния въздух.

Въпреки това, от една страна, за повече яснота и рационалност някои актове бяха кодифицирани, а от друга страна, някои директиви бяха адаптирани с оглед засилено опазване на околната среда.

Поради внесените законодателни изменения плановете и програмите, които са или ще бъдат засегнати от член 2 от Директивата, са както следва:

- считано от 12.12.2010 г. — плановете за управление на отпадъците, посочени в член 28 от Директива 2008/98/ЕО[6]; всъщност, в съответствие с член 41 от посочената директива, Директива 2006/12/ЕО (за кодифициране на Директива 75/442/ЕИО) и Директива 91/689/ЕИО ще бъдат отменени едва след тази дата; дотогава плановете,

[6] Директива 2008/98/ЕО от 19.11.2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви, ОВ L 312, 22.11.2008 г., стр. 3. В съображение 40 се говори изрично за участието на обществеността, изисквано от Директива 2003/35/ЕО.

посочени в член 7 от Директива 2006/12/ЕО и в член 6 от Директива 91/689/ЕИО, подлежат на тези разпоредби;

- програмите за действие, предвидени в член 5, параграф 1 от Директива 91/676/ЕИО за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници;

- считано от 11.6.2010 г. — плановете, свързани с качеството на въздуха и посочени в член 23 от Директива 2008/50/ЕО[7]; всъщност, в съответствие с член 31 от посочената директива, Директива 92/62/ЕО ще бъде отменена едва след тази дата; дотогава плановете, посочени в член 8, параграф 3 от Директива 92/62/ЕО, се уреждат от последната.

Що се отнася до плановете за управление, посочени в член 14 от Директива 94/62/ЕО[8], с оглед на факта, че „отделна глава за управлението на опаковките и отпадъците от опаковки, включително и за мерки, предприети съгласно членове 4 и 5“ следва да бъде включена в плановете за управление на отпадъците, изисквани в съответствие с член 7 от Директива 75/442/ЕИО (станала Директива 2006/12/ЕО) и които ще бъдат заместени, считано от 12.12.2010 г., от плановете, посочени в член 28 от Директива 2008/98/ЕО, участието на обществеността във връзка с тази глава става в рамките на плановете.

За разлика от член 6 от Директива 91/157/ЕИО, който предвиждаше изрично програми, изготвени от държавите-членки, Директива 2006/66/ЕО[9] за отмяна на горепосочената директива, считано от 26.9.2008 г., прилага различен подход за постигане на посочените цели, а именно доброволни споразумения между компетентните органи и заинтересованите икономически оператори (член 27). Само при неизпълнение на споразуменията държавите-членки трябва да прилагат съответните разпоредби чрез законови, подзаконови или административни мерки. По този начин програмите, предвидени първоначално в Директива 91/157/ЕИО, престанаха да съществуват.

3. ИНФОРМАЦИЯ ВЪЗ ОСНОВА НА СЪБРАНИЯ ОПИТ

Информацията относно прилагането на член 2 е резултат както от опита на самата Комисия, така и от поисканите от държавите-членки доклади[10], въпреки че тези доклади не бяха предвидени в Директивата.

---

7 Директива 2008/50/ЕО от 21.5.2008 г. относно качеството на атмосферния въздух, ОВ L 152, 11.6.2008 г., стр. 1.

8 Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки, изменена с Регламент (ЕО) № 1882/2003, Директиви 2004/12/ЕО и 2005/50/ЕО, и последно изменена с Регламент (ЕО) № 219/2009.

9 Директива 2006/66/ЕО от 6.9.2006 г. относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори, и за отмяна на Директива 91/157/ЕИО, ОВ L 266, 26.9.2006 г. В съответствие с член 28 от посочената директива, Директива 91/157/ЕИО беше отменена, считано от 26.9.2008 г.

10 За разлика от Директива 2003/4/ЕО, имаща за цел да адаптира законодателството на Общността към Орхуската конвенция относно обществения достъп до информация за околната среда, Директивата не предвижда изрично държавите да представят на Комисията доклад за опита от прилагането. Комисията обаче счете за необходимо да разполага от своя страна с информация и оценки. Ето защо с писмо от 29.7.2008 г. тя поиска от държавите-членки да представят своите забележки на базата на съответни указания. Отговориха двадесет държави-членки, някои от които доста след определения срок 14.11.2008 г. Седемте държави-членки, които не са отговорили, са: Финландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Португалия, Словения и Словакия.

- *Транспониране на Директивата, и по-специално на член 2 от нея*

Към датата на приемането на настоящия доклад всички отговорили държави-членки са транспонирали в националното си законодателство — а понякога и на регионално равнище (Белгия и Австрия) — Директивата, и по-специално нейния член 2. Някои държави-членки, и по-специално Франция, Чешката република и Белгия, са транспонирали, най-малкото частично, член 2 с приемането на текстовете за транспониране на Директива 2001/42/ЕО[11], по-известна като Директива за стратегическата екологична оценка (СЕО). Впрочем измежду седемте държави-членки, които не са отговорили, само Ирландия не беше още транспонирала изцяло Директивата в националното си законодателство[12]. Тази констатация не важи обаче за член 2.

По този начин може да се заключи, че всички държави-членки са предприели необходимите мерки за транспонирането на член 2 в своето национално законодателство.

- *Опит на Комисията при прилагането на член 2*

В резултат на законодателните адаптации, направени след приемането на Директивата[13], плановете и програмите се отнасяха и ще се отнасят, считано от края на 2010 г., по-специално до плановете за управление на отпадъците и плановете, свързани с качеството на въздуха. С оглед на техния характер и обхвата им, Директивата за СЕО би могла на практика да се окаже по-подходящ инструмент за работа в тези насоки, включително за участието на обществеността, отколкото член 2. Освен това в своя член 6 Директивата за СЕО предвижда участие на обществеността, чиито мащаби са сравними с тези по член 2 от Директивата. Подобен извод може да се направи и от опита на някои държави-членки. На този етап това е само тенденция. Бъдещите развития ще определят дали тази тенденция ще се утвърди и ще стане обща практика.

Връзката, съществуваща между програмите за действие относно опазването на водите от замърсяване с нитрати и Директивата за СЕО, по-специално член 3 от нея, беше въпрос, поставен от Държавния съвет на Белгия[14] в две искания за преюдициално тълкуване с идентично съдържание. Към момента на приемането на настоящия доклад тези дела, отнасящи се до програмата за управление на азота, приета от Валонския регион с постановление от 15.2.2007 г., все още се разглеждат от Съда.

Информацията от Комисията беше допълнена и с докладите, поискани от всички държави-членки. Отговорите на двадесетте държави-членки, които изпратиха данни, се основаваха на указанията, приложени към писмото на Комисията от 29.7.2008 г. Равнището на информацията и на подробностите в тези отговори варира значително. В своя анализ Комисията следваше структурата на тези указания. Тя отчете също контактите, установени както с националните експерти, така и неправителствените организации за седемте държави, които не са отговорили. Забележките, формулирани от държавите-членки, отговорили на нейното писмо, не се различават по същество от

---

11 Директива 2001/42/ЕО от 27.6.2001 г. относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, ОВ L 197, 21.7.2001 г., стр. 30.

12 Решение на Съда от 16.7.2009 г. по дело C-427/07.

13 Тези адаптации са анализирани в раздел 2.

14 Съединени дела C-105/09 и C-110/09, в процес на разглеждане.

информацията, с която Комисията разполага за седемте държави-членки, които не са отговорили.

Следва да се изтъкнат два аспекта, отнасящи се до опита на национално равнище: положителните и отрицателните последици от прилагането на Директивата и нейното ефективно използване.

- *Положителни и отрицателни последици от прилагането на Директивата*

Много държави-членки уточняват, че благодарение на правилата за участието на обществеността равнището на получената от обществеността информация по въпросите на околната среда, включително по въпросите, свързани с плановете и програмите, се е повишило значително. Забелязва се също по-голяма осведоменост на длъжностните лица, отговарящи за изготвянето на проекти за планове или програми, както и на политическите институции, отговарящи за тяхното приемане, относно необходимостта да се иска мнението на обществеността преди тяхното одобряване. Необходими са обаче допълнителни усилия от страна на местните органи.

Поради повишената осведоменост по отношение на въпросите и проблемите, консултациите с обществеността улесниха прилагането на приетите мерки и повишиха доверието към съответните институции. В някои случаи коментарите на обществеността доведоха до изменение на първоначално предвидените решения и премахването или намаляването на аспектите, предизвикващи загриженост у съответното население. Понякога, благодарение на консултациите, публичните институции получиха възможност да бъдат информирани за области на действие, преценявани като приоритетни от гражданското общество, и да ги вземат предвид при преразглеждането на приоритетите.

Някои коментари сочат, че участието на отделни лица, които не са членове на сдружения, е по-ограничено, дори по отношение на стратегически документи[15]. Това би могло да бъде свързано с факта, че, както е казано в един от отговорите, *„по-голямата част от обществеността“* все още не знае, че може да участва в консултациите. В редица държави-членки са констатирани усилия, насочени към информиране на обществеността относно нейните права и към даване на колкото е възможно по-голяма гласност — включително, когато това е уместно, в местните средства за масова информация — на консултациите, които предстои да бъдат проведени през следващите седмици.

В някои отговори се заявява, че организацията на консултации предполага заделяне на достатъчни финансови и човешки ресурси, например за анализиране на забележките на обществеността.

В няколко държави-членки доста преди Директивата е съществувало законодателство или практика на консултации с обществеността, така че Директивата не е довела до значителни последици или изменения, поне по отношение на плановете и програмите. Във всички случаи Директивата е допринесла за ясното и категорично признаване, а в

---

[15] Един от отговорите посочва в това отношение: „Лицата, които отговарят, са тези, които вече са най-добре осведомени по екологичните въпроси. За да се справи с този проблем, регионът (Брюксел столица) се е опитал, доколкото е възможно, да направи освен обществената анкета, специфични проучвания с представителна извадка от населението.“

някои случаи и засилване, на правото на обществеността да участва в процеса на вземане на решения във връзка с околната среда.

В различна степен получените отговори сочат и аспекти, възприемани като по-малко положителни. Беше например установено, че:

- в някои случаи обществеността иска от органите информация, данни или документи, които нямат връзка с провежданите консултации;

- в много случаи е трудно да се направи адекватна оценка на изразените мнения поради липсата на подходяща документация в тяхна подкрепа;

- при широкомащабните планове (по-специално планове за управление на отпадъците на национално равнище в две държави-членки) участието на обществеността е довело, в единия случай, до значителен обем работа и до затруднения при търсенето на решения, приемливи за всички или за повечето от заинтересованите участници, така че одобрението на плана е било значително забавено; в другия случай допълнителните срокове, дължащи се на участието на обществеността, са довели до това, че някои данни не са били вече актуални. Все пак тези два случая едва ли отразяват обичайното положение.

- *Ефективно използване на член 2*

Общо взето, данните сочат твърде ограничено прилагане на член 2. Това би могло да се обясни със сравнително краткия период от време между крайната дата за транспониране (25.6.2005 г.) и датата, определена за докладване на опита, събран от държавите-членки (31.5.2008 г.). Друго обяснение, също изтъкнато от някои държави-членки, е свързано с факта, че предвидените от член 2 консултации се извършват в по-широката рамка на Директива 2001/42/ЕО.

В отговорите няма данни за особени трудности (свързани с тълкуване или други) от значителен характер.

Що се отнася до други съображения, свързани с прилагането, посочени бяха следните аспекти:

- с оглед на колкото е възможно по-широкото и по-активно участие, освен публикуването в официалните вестници и в пресата следва да се предприемат изпреварващи мерки за комуникация (като събрания, писма, семинари), насочени към публичните или частните сдружения, които биха могли да проявят интерес;

- обществеността трябва да бъде информирана за одобрението или отхвърлянето на изразените становища и за причините, оправдаващи тяхното приемане или отхвърляне, преди да бъде прието окончателното решение; за тази цел в отговора на една държава-членка се предлага изменение на член 2, параграф 2, букви в) и г);

- участието в консултациите може да бъде повлияно от факта, че обществеността не знае как нейните отговори се вземат предвид при окончателното решение, или има чувството, че отговорите ѝ не се вземат ефективно предвид.

4. ОЦЕНКА НА КОМИСИЯТА

- *Ефективност на член 2*

Като цяло Комисията счита, че благодарение на член 2:

- процесът на вземане на решения е станал по-прозрачен, водейки по този начин до климат на по-конструктивни отношения и до доверие между компетентните органи и гражданското общество;

- приетите решения отчитат в по-голяма степен нуждите и загрижеността на по-голяма част от населението, което улеснява приемането и изпълнението на плановете или програмите;

- повиши се осведомеността и интересът на обществото към екологичните проблеми в обхванатите конкретни теми (а именно управление на отпадъците и качество на водите), по-специално на регионално и местно равнище; разглежданото от Съда преюдициално дело във връзка с програмата за действие относно опазването на водите от замърсяване с нитрати, изготвена от Валония, представлява показателен пример.

Разбира се, участието на обществеността налага последващи изменения от съответните органи, тъй като процесът на вземане на решения трябва да държи сметка за необходимостта от консултации с обществеността, които да са ефективни и да се провеждат на достатъчно ранен етап. Необходимо е следователно да се заделят адекватни финансови средства и човешки ресурси.

От държавите-членки се изисква да преценят както най-подходящия момент за започване на консултации, за да се гарантира, че те се провеждат *„когато всички възможности и решения са все още открити“* (съгласно изискванията на член 6, параграф 4 от Орхуската конвенция, към който препраща член 7 от същата), така и начините за осигуряване на тяхната ефективност. В това отношение Комисията констатира, че държавите-членки осигуряват началото на консултациите да бъде действително оповестено на обществеността, и по-специално на заинтересованата част от нея. Всъщност очертаващата се тенденция не се състои само в публикуването в официални бюлетини, а е съчетана и с информация в медиите (печатни издания или радиотелевизионни предавания), с обяви в съответните общини и в интернет страниците на компетентните органи. От държавите-членки зависи да преценят дали, както се предлага в един от отговорите, ще се окаже необходима или уместна една още по-проактивна комуникация, състояща се в индивидуални писма, информационни събрания или семинари, на вниманието на публични или частни сдружения, които биха могли да проявят интерес. Комисията констатира също, че последният начин може да се окаже полезен с оглед по-широкото включване на гражданите или на неправителствените организации в консултациите.

Беше посочено, че една все още голяма част от гражданското общество не участва в консултациите или изразява резерви, когато окончателното решение бъде прието. Това може да се отдаде отчасти на факта, че обществеността не знае как нейните реакции се вземат предвид в окончателното решение. По този повод Комисията насърчава държавите-членки да обясняват колкото е възможно по-ясно причините, довели до пълното или частично отхвърляне на някои предложения. Подходящата обратна връзка (*„feedback“*) изглежда един от ключовите фактори за ефективния успех на участието на

обществеността и установяването на по-голямо доверие. На този етап се смята, че не е необходимо да се направят изменения в член 2, параграф 2, букви в) и г), както се предлага в един от отговорите.

Комисията съзнава факта, че процесът на консултации може да доведе до удължаване, понякога значително, на сроковете, предвидени за окончателното приемане на плановете или програмите. Това удължаване не зависи, както изглежда, от самите срокове за консултациите, а по-скоро от естеството на предвиждания проект, особено когато той буди възражения или загриженост в гражданското общество. Чрез подходящи консултации с обществеността, проведени още на етапа на планирането, се увеличава социалната приемливост на плана и се избягват или ограничават по-късни пречки, като съдебни дела, улеснявайки по този начин изпълнението му. Следователно изглежда, че положителните аспекти на участието на обществеността преобладават над отрицателните. Аспектът на удължаване на сроковете се появява, по-силно или по-слабо застъпен, в голям брой отговори и очевидно представлява аспект, на който трябва в бъдеще да се обърне повече внимание. Натрупването на по-голям опит от прилагането на Директиватаби позволило да се стигне до конкретни решения, гарантиращи по-добър баланс между участието на обществеността и основателната загриженост за повече ефективност.

Държавите-членки трябва да продължат своите усилия за информиране на обществеността относно правата и гаранциите, признати от Директивата, и то на считаното за най-подходящо равнище, с оглед на структурата и традициите на всяка страна. Волята за това се усеща в редица отговори. Въпросната задача не е задача само на държавите-членки. Неправителствените организациисъщо могат да дадат ефективен принос за нейното изпълнение, като играят ролята на разпространители на информация.

- *Предложения за изменения*

Предвид ограничения опит, придобит във връзка с член 2, не изглежда уместно на този етап да се предлагат изменения.

В предшестващите забележки Комисията формулира някои съображения, от които би могло да се очаква да увеличат ефективността на Директивата. С оглед на факта, че точните условия и ред за участие на обществеността следва да се определят от всяка държава, като се държи сметка за нейната структура и традициите ѝ, държавите-членки трябва сами да преценят дали тези съображения са приложими към реалното положение във всяка страна, дали прилагането им ще се окаже възможно и ако е възможно, то по какъв начин.

Конкретното прилагане на член 2 в държавите-членки и намерените практически решения за ограничаване на някои аспекти, преценени като не толкова положителни, може да породят в бъдеще нуждата или възможността за изменения.

- *Разширяване на полето на приложение на член 2 с планове и програми, различни от посочените в приложение I*

Нито една държава-членка не е счела за необходимо, нито за уместно подобно разширяване. Напротив, някои държави уточняват, че трябва да има ясно разбиране за обхвата на списъка на плановете и програмите, влизащи в обсега на Директива

2001/42/ЕО, преди да се предвижда включване на други планове и програми в полето на приложение на член 2. С други думи, в някои отговори се препоръчва задълбочен анализ на връзката между член 2 и Директива 2001/42/ЕО. В един от отговорите се добавя, че при приемането на Директива 2003/35/ЕО списъкът на плановете и програмите, предвиден в приложение I към нея, е бил замислен като изчерпателен, тъй като участието на обществеността в нови планове и програми е подлежало на уреждане в нови специални инструменти, с цел да бъде спазена Орхуската конвенция. Това становище очевидно се основава на десетото съображение от Директивата.

Комисията признава, че в редица случаи една и съща ситуация може да бъде уреждана от два инструмента, като тази възможност изглежда по-често срещана по отношение на отпадъците, по-специално при бъдещите планове, посочени в член 28 от Директива 2008/98. Самият общностен законодател е забелязал възможните припокривания, така че с параграф 5 е изключил прилагането на член 2, ако участието на обществеността се осъществява вече съгласно Директива 2001/42/ЕО. От друга страна, бъдещото решение на Съда относно връзката, съществуваща между програмите за действие за опазване на водите от замърсяване с нитрати и Директивата за СЕО, ще представлява ключов елемент за проучването на тази проблематика.

Впрочем в Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция[16] се уточнява: *„Един от начините за прилагане на член 7 ... се състои следователно в определяне на съответните процедури за участие на обществеността в рамките на стратегическите екологични оценки (СЕО). Тези оценки позволяват на публичните органи да вземат предвид въздействията върху околната среда при изготвянето на плановете, програмите и политиките. Това следователно е един от възможните начини, подходящи едновременно и за двете части на член 7, т.е. разпоредбите относно участието на обществеността в изготвянето на плановете и програмите и разпоредбата относно участието на обществеността в изготвянето на политиките.“*

Комисията представи доклад относно прилагането и ефективността на Директива 2001/42/ЕО, т.е. на Директивата за СЕО[17]. Тя се ангажира да извърши този анализ, било в рамките на евентуални работи, произтичащи от проучването на настоящия доклад от страна на другите институции, било в рамките на специални работи. Заключенията на Комисията ще бъдат надлежно доведени до знанието на другите институции заедно със съответните предложения, ако това е необходимо.

От гореизложеното следва, че всяко предложение за разширяване на полето на приложение на член 2 би било на този етап преждевременно.

---

16 Guide d'application (Ръководство за прилагане), NU, New York et Genève, 2000. Това ръководство не представлява официално тълкуване на конвенцията.

17 Доклад на Комисията относно прилагането и ефективността на Директивата за стратегическата екологична оценка, COM (2009)469 от 14.9.2009 г.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Въпреки силно ограниченото си прилагане на национално равнище през трите години след крайния срок за транспониране от държавите-членки (25.6.2005 г.), член 2 от Директивата доведе до това, че правото на обществеността да участва в процеса на вземане на решения във връзка с плановете и програмите беше категорично признато по еднообразен начин в законодателството на държавите-членки. Това насърчи интереса на обществеността към проблемите на околната среда, включвайки във все по-голяма степен — поне сред най-заинтересованите лица или организации — измерението на устойчивото развитие. Започналите усилия трябва да продължат, с оглед обществеността да осъзнае по-добре своите права и да се стигне до реално участие на по-голям брой субекти в консултациите. Всяка една от държавите-членки трябва да постигне тези цели чрез най-подходящите средства, като държи сметка за своите особености и традиции. От друга страна, държавите-членки трябва да осигурят заделяне на човешките и финансовите ресурси, които се изискват за ефективното прилагане на този член.

При това положение Комисията не счита за уместно да предложи изменения, нито да разшири прилагането на член 2 по отношение на други планове и програми, освен предвидените понастоящем. Като се имат предвид обаче взаимодействията, които може да съществуват между този член и Директива 2001/42/ЕО, Комисията ще извърши препоръчания от някои държави анализ на тези два инструмента и резултатите от него ще бъдат представени своевременно на другите институции.