



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.12.2012 г.
COM(2012) 774 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ
ОТНОСНО СЪБРАНИЯ ОПИТ ПО ПРИЛАГАНЕТО НА ДИРЕКТИВА 2003/4/ЕО
ОТНОСНО ОБЩЕСТВЕНИЯ ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ЗА ОКОЛНАТА
СРЕДА

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

ОТНОСНО СЪБРАНИЯ ОПИТ ПО ПРИЛАГАНЕТО НА ДИРЕКТИВА 2003/4/ЕО ОТНОСНО ОБЩЕСТВЕНИЯ ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ЗА ОКОЛНАТА СРЕДА

I. Въведение

Комисията изготви настоящия доклад за оценка до Европейския парламент и Съвета в съответствие с член 9, параграф 2 от Директива 2003/4/ЕО (наричана по-долу „директивата“)¹ на Европейския парламент и на Съвета относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета.² Той се основава на събрания опит от Комисията и държавите членки в продължение на няколко години прилагане на директивата. Както се изисква в член 9, параграф 1, всяка държава членка е докладвала за начина, по който прилага директивата.

Както е предвидено в член 9, параграф 2, в доклада се взема под внимание развитието на електронните технологии. Поради това настоящият преглед съставлява част от *Програмата в областта на цифровите технологии за Европа*.³ Той също така е в съответствие с общата цел да се използват „в максимална степен информационните и комуникационните технологии“, заложена в *стратегията „Европа 2020“*.⁴

Настоящият доклад се съсредоточава върху новите разпоредби, като например по-разширените определения за термините и по-активното разпространение на информация. Той трябва също така да се разглежда в контекста на най-новите промени в политиката, като *Съобщението относно прилагането*⁵, в което Комисията определи достъпа до информация като ключов приоритет за подобряване на прилагането на законодателството в областта на околната среда и се ангажира да извърши оценка на това как директивата да стане по-ефективна.

II. Основни характеристики на директивата

Предходната директива

Директива 90/313/ЕИО се основаваше на концепцията, че проблемите в областта на околната среда ще бъдат решени по най-добрия начин и защитата на околната среда в крайна сметка ще се подобри, ако всяка засегната страна участва на съответното ниво.

¹ ОВ L 41, 14.2.2003 г., стр. 26.

² Директива 90/313/ЕИО на Съвета от 7 юни 1990 г., ОВ L 158, 23.6.1990 г., стр. 56. Отменена с директивата, влязла в сила на 14 февруари 2005 г.

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 26 август 2010 г. „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“, COM(2010)245 окончателен/2.

⁴ Съобщение на Комисията от 3 март 2010 г. „Европа 2020 Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010)2020, стр. 9.

⁵ Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите от 7 март 2012 г. „Подобряване на резултатите от мерките на ЕС в областта на околната среда: изграждане на доверие чрез повишаване на познанията и готовността за реакция“, COM(2012)95 окончателен.

С цел стимулиране на обществената осведоменост и съпричастност с директивата бяха предоставени набор от права за достъп до информация за околната среда и бяха определени основните положения и условия, съгласно които тези права могат да се упражняват. В доклада на Комисията относно прилагането на предходната директива⁶ бе направено заключението, че тя е довела до положителни резултати, но бяха установени и някои недостатъци. Поради това Комисията взе решение да я замени с нова директива.

Промени, въведени с новата директива

Директивата беше изготвена въз основа на опита, събран във връзка с предхождащата я директива. Освен това по време на изготвянето на проекта на директивата Европейският съюз се готвеше да ратифицира Конвенцията на Икономическата комисия за Европа на ООН за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда („Конвенцията от Орхус“).⁷ В този контекст директивата беше приведена в съответствие с като цяло по-широкообхватните разпоредби на Конвенцията от Орхус относно достъпа до информация. Също така в директивата бе взето под внимание развитието на електронните съобщителни технологии, по-специално по отношение на формата, в който ще се предоставя информация. В директивата се обръщаше по-голямо внимание на активното разпространение на информация и се определяха по-подробни правила в области, в които Директива 90/313/ЕИО все още препращаше към националното законодателство. Основните промени са:

- по-широкообхватно определение за „информация за околната среда“, което обхваща широк кръг от въпроси, свързани с околната среда;
- по-широкообхватно определение за „публични власти“, което включва лица, изпълняващи функции в публичната администрация;
- по-подробни разпоредби относно формата, под която ще бъде достъпна информацията, включително и общо задължение за предоставяне на информация в поискания формат и възможността за използване на електронни средства;
- по-кратък срок от един месец за предоставяне на достъп до поисканата информация, който може да бъде удължен с още един месец, ако обемът и сложността на информацията налагат това;
- ограничения за основанията за отказ. Заявленията за информация могат да бъдат отхвърляни само ако разкриването ще се отрази неблагоприятно върху един от посочените интереси. Изключенията ще се тълкуват ограничително, като се взема предвид обслужваният от разкриването на информацията обществен интерес;

⁶ Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно събрания опит по прилагането на Директива 90/313/ЕИО на Съвета от 7 юни 1990 г. за свободния достъп до информация за околната среда, COM(2000) 400 окончателен.

⁷ Европейската общност подписа Конвенцията от Орхус на 25 юни 1998 г. и я ратифицира на 17 февруари 2005 г. Конвенцията влезе в сила на 30 октомври 2001 г.

- ограничения за основанията за отказ, ако искането се отнася за емисии в околната среда („правило за емисиите“);
- възлагане на допълнителни задължения на националните власти за събиране и разпространение на информация, която надхвърля задължението за разкриване на информация;
- възлагане на допълнителни задължения на националните власти за оказване на съдействие на обществеността при търсенето на достъп до информация;
- подобрени процедури за преразглеждане на действието или бездействието на публичните власти, по-специално пред съд или друг независим и безпристрастен орган, установен със закон.

III. Транспониране от държавите членки

Съгласно член 10 директивата трябваше да бъде транспонирана в националните законодателства до 14 февруари 2005 г. (1 януари 2007 г. за България и Румъния). Въпреки това повечето държави членки не спазиха срока за транспониране. Поради това Комисията започна процедури за нарушение и след това съдебни производства. Три от делата обаче — срещу Германия, Гърция и Испания,⁸ бяха прекратени, след като тези държави членки транспонираха директивата. По две дела Съдът постанови, че след като не са приели в определения срок всички закони, подзаконови и административни разпоредби, необходими за транспонирането на директивата, Австрия⁹ и Ирландия¹⁰ не са изпълнили задълженията си съгласно директивата. Междувременно директивата беше транспонирана от всички държави членки.¹¹

IV. Процедурата по преразглеждане

Като първа стъпка от процедурата по преразглеждане съгласно член 9 от държавите членки бе поискано да докладват за своя опит по прилагането на директивата. Съгласно изискванията на член 9, параграф 1 на 19 юни 2007 г. Комисията им изпрати ръководство. В него държавите членки се приканват да представят общо описание на предприетите мерки за прилагане на директивата, да докладват за тяхното въздействие, да се съсредоточат върху отделните членове от директивата и да предоставят всички статистически данни.

Комисията отбеляза закъснения в предаването на националните доклади. До определения в директивата краен срок (14 август 2009 г.) бяха получени по-малко от половината от докладите. След допълнително приканване за отговор през декември 2009 г. Комисията започна 11 процедури за нарушение. До средата на април 2010 г.

⁸ Съответно дела C-44/07, C-85/06 и C-53/06.

⁹ Решение от 5 юли 2007 г. по дело C-340/06, сборник 2007, стр. I-96.

¹⁰ Решение от 3 май 2007 г. по дело C-391/06, сборник 2007, стр. I-65.

¹¹ Списък с мерките за транспониране, предаден от държавите членки на Комисията, е достъпен на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0003:EN:NOT>

бяха получени всички национални доклади. Те бяха преведени до края на юли 2012 г.¹², след което започна оценяването на всички доклади.

Комисията също така натрупа опит по време на изпълнението на собствените си задачи, по-специално при обработването на жалби и упражняването на контрол върху спазването на изискванията. Петициите и парламентарните въпроси осигуриха друг ценен източник на информация за това как държавите членки са изпълнили своите задължения. Европейският съд от своя страна също се произнесе по редица разпоредби.

V. Прилагане на директивата

Това е първата оценка на прилагането на директивата. Както бе посочено по-горе, повечето държави членки закъсняха с нейното транспониране. Някои изтъкнаха в националните си доклади, че вследствие на това не са могли своевременно да направят цялостна оценка на въздействието. Поради това на този етап техният опит не може да се счита за напълно убедителен. При все това Комисията вече възнамерява да изготви заключения и да определи областите, на които трябва да се обърне допълнително внимание.

Някои държави членки са транспонирали директивата в множество законодателни актове. Това може да затрудни гражданите да открият приложимото законодателство, когато желаят да упражнят правото си на достъп.

Като цяло държавите членки считат, че директивата има положително въздействие върху участието на гражданското общество. В отрицателен аспект административната тежест буди сериозно безпокойство у много от тях.

Комисията счита, че като цяло равнището на транспониране е задоволително. Съществуват обаче редица затруднения както при транспонирането, така и при практическото прилагане. Те са описани по-долу.

Член 2 — Определения

а) „Информация за околната среда“

Определението за „информация за околната среда“ в директивата обхваща всяка информация във всяка форма относно състоянието на околната среда или относно състоянието на здравето и безопасността на хората. То е същото като даденото в Конвенцията от Орхус определение. Правилната класификация е от значение, тъй като „информацията за околната среда“ попада в обхвата на конкретни разпоредби на директивата, които предоставят по-широки права на достъп в сравнение със съществуващите права за достъп до обща административна информация.

Комисията откри само изолирани случаи на неправилно, по-специално непълно или неясно транспониране на определението „информация за околната среда“ в

¹² Докладите на държавите членки и техните преводи са публикувани на уебсайта EUROPA: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/reports_ms.htm.

законодателствата на държавите членки. Комисията разглежда случаите със съответните държави членки. Що се отнася до прилагането на определението, на Комисията стана известно (по-специално от жалби) за случаи, в които националните власти се въздържат от класифициране на определени специфични за сектора или технически документи като „информация за околната среда“.

Съдът тълкува определението за „информация за околната среда“, дадено в член 2, параграф 1, разширително. В решението си от 16 декември 2010 г. по дело C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu u др. срещу College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, Съдът включи в този термин процедура по разрешаване на продукт за растителна защита. Това разширително тълкуване на „информация за околната среда“ създава важен прецедент за тълкуването на член 2, параграф 1 от държавите членки.

Националните съдилища или органи като омбудсмана вече са изразили становищата си относно определението за „информация за околната среда“ в своите национални законодателства. Те изглежда следват посоченото от съда широко определение. Комисията предприема последващи действия само по отношение на ограничен брой очевидно твърде тесни тълкувания от публичните власти.

б) „Публична власт“

В член 2, параграф 2 от директивата се дава по-широкообхватно и функционално определение за публични власти, както е в Конвенцията от Орхус. Терминът включва органи, които изпълняват публични административни функции, имат обществени отговорности или функции или предоставят публични услуги.

Преобладаващата част от държавите членки са транспонирали термина правилно. Въпреки това възникнаха някои трудности при прилагането, по-специално при определянето дали даден вид орган попада в обхвата на определението. Примери за организации, които отделни държави членки са определили като „публични власти“, в някои случаи след решение на националните съдилища, включват дружества за отопление, управление на води и отпадъци, местни екологични фондации. Въпросът дали дадена организация може да бъде сметната за „публична власт“ няма общоприложим отговор, а трябва да се взема решение за всеки отделен случай. Комисията установи, че като цяло държавите членки прилагат правилно широкото определение за „публична власт“, посочено в член 2, параграф 2.

В член 2, параграф 2, втора алинея на държавите членки се позволява да не включват в обхвата на определението „органи или институции, когато са в качеството си на съдебни или законодателни органи“. В решението си от 14 февруари 2012 г. по дело C-204/09 по отправеното от Bundesverwaltungsgericht (Германия) преюдициално запитване *Flachglas Torgau GmbH срещу Федерална република Германия* Съдът тълкува разширително дерогацията за законодателни действия. Той подкрепи становището, че министерствата, участващи в законодателния процес, могат да бъдат изключени за времетраенето на този процес.

Член 3 — Достъп до информация за околната среда при поискване

а) Срокове

В член 3, параграф 2 се посочва, че като се вземат предвид сроковете, определени от заявителя, информацията за околната среда следва да бъде предоставена на разположение възможно най-скоро или най-късно в срок от един месец след получаване на искането на заявителя. Ако информацията е обемна и сложна, срокът може да бъде удължен с още един месец, като в такъв случай трябва да се посочат причините.

Времева рамка за отговор на исканията за информация за околната среда се прилага различно от държавите членки. Някои определят дори по-кратки първоначални срокове (5, 14, 15 или 20 работни дни), което е в съответствие с директивата.

Двойното изискване за възможност за определяне на срок от заявителя и възможно най-бързо предаване на информацията не е изпълнено от всяка държава членка. Освен това в случаите на удължаване на срока националното законодателство невинаги изисква заявителят да бъде уведомен или да се посочат причините. Това обаче са ограничени случаи и преобладаващата част от държавите членки са транспонирали правилно тези изисквания.

Някои държави членки срещнаха затруднения при навременното предоставяне на исканата информация, например в случаи, в които информацията е разпръсната сред различни отдели или когато в същото време е имало голям брой заявления за обработка. Консултацията със засегнати от искането трети страни затрудни в същата степен спазването на сроковете.

Някои държави членки позволяват неспазване на сроковете в случай на форсмажорни или особени обстоятелства. Тези изключения са с по-широк обхват от предвидения в директивата и могат да породят проблеми при тълкуването. Комисията проследява такива случаи на несъответствие.

Като цяло по-кратката времева рамка за отговор на исканията за информация за околната среда, въведена с директивата, изглежда разумна. Изразената от някои държави членки загриженост за това как да се спазват определените в директивата срокове контрастира с дори още по-кратките срокове, определени в други държави членки. Предоставянето на широк достъп до информацията посредством интернет следва да спомогне за улесняване на задачите за информиране, възложени на публичните власти.

б) Практически договорености

В член 3, параграф 5 са изброени определени практически договорености, които трябва да бъдат изпълнени от държавите членки с цел да се подпомогнат гражданите, които търсят достъп до информация за околната среда (например съдействие или създаване на регистри или списъци). Тяхното изпълнение е от съществено значение, за да може

обществеността да упражнява ефективно правата си съгласно директивата. Някои държави членки обаче все още не са ги изпълнили изцяло. По-специално е необходимо да се отдели допълнително внимание на буква б), в която от държавите членки се изисква да гарантират, че списъците на публичните власти са обществено достъпни. Най-добрата практика във връзка с изпълнението на член 3, параграф 5 се изразява в определяне на служители, отговарящи за информацията или информационни звена, предоставяне на информация относно отговорностите на отделните публични власти, публикуване на списъци с достъпна информация за околната среда и създаване на обществено достъпни информационни мрежи и бази данни. Държавите членки предоставят информацията, изискана съгласно член 3, параграф 5, основно посредством интернет и, в някои случаи, чрез специални брошури. Така изискванията са спазени.

Член 4 — Изключения

Списъкът с изключенията в член 4 от директивата е отражение на член 4, параграфи 3—5 на Конвенцията от Орхус. До известна степен той предоставя дори по-силни права на достъп в сравнение с конвенцията.¹³

Член 4 е една от основните разпоредби на директивата. Той съдържа изчерпателен списък на всички случаи, в които държавите членки могат да отхвърлят искания за информация за околната среда. Общото правило е информацията да се разкрива, освен ако не е приложимо някое от конкретните изключения. Държавите членки не могат да добавят допълнителни изключения към списъка. Те обаче не са задължени и да транспонират всяко възможно изключение в националното си законодателство в съответствие с общия принцип, че държавите членки са свободни да предоставят по-широк достъп в сравнение с изисквания от директивата. Например някои не са транспонирали изключенията за явно неоснователни или твърде общи искания и по този начин позволяват по-широк достъп до информация за околната среда.

Прилагането на член 4 все още не е напълно задоволително във всяка държава членка. Проблемните области включват:

Неправомерно добавяне към списъка с изключенията

В някои национални законодателства необосновано се добавят основания за отказ към тези, които са посочени в директивата. Една държава членка изключва от разкриване информация, която вече е класифицирана като поверителна. Друга систематично отхвърля запитвания относно конкретни дейности, които могат да съдържат информация за околната среда, ако заявителят не е страна по тях. Всичко това са примери за несъответствие при транспонирането и/или прилагането на директивата и Комисията съответно ги проследява.

¹³ Например в директивата изрично се указва широк набор от изключения, които не могат да се приложат, ако искането се отнася до информация относно емисиите в околната среда („правило за емисиите“).

Определения

Държавите членки считат, че определени термини, въпреки че са използвани в предходната директива, все още създават затруднения при тълкуването. Примерите включват „явно неоснователно“ или „вътрешни съобщения“. Съдебната практика на Съда на Европейския съюз предоставя ценни насоки в тази област. Дело C-204/09, *Flachglas Torgau* (вж. по-горе), се отнася *inter alia* до определението за „поверителността на дейностите на публичните власти“ в член 4, параграф 2, буква а).¹⁴ За въпроси, които все още не са уредени от съдебната практика, едно решение, прието от държавите членки, е добавянето на допълнителни указания в мерките за транспониране, за да се даде определение на тези термини.

Транспониране на новите разпоредби

С директивата са добавени нови разпоредби в член 4. Параграфът относно ограничителното тълкуване на изключенията, претеглянето на интересите и „правилото за емисиите“ (правната презумпция, че обслужваният обществен интерес от разкриване на информацията надделява, ако искането е свързано с емисии в околната среда) не е част от предходната директива (член 4, параграф 2, втора алинея). Същото се отнася и за параграфите във връзка с Директивата за защита на данните¹⁵ и относно това каква информация трябва да бъде предоставена на заявителя, ако искането е отхвърлено на основание, че се отнася за материали в процес на изготвяне.

Често изглежда, че държавите членки не са транспонирали тези нови разпоредби или не са ги транспонирали правилно. Например някои от тях нямат конкретна разпоредба за ограничителното тълкуване на основанията за отказ, нито изрично предвиждат претегляне на засегнатите интереси.

Съдът вече е предоставил ценни насоки относно тълкуването на член 4, параграф 2, втора алинея. В дело C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu* (вж. по-горе), се разглежда балансът между правото на обществен достъп до информация за околната среда и поверителното третиране на търговска и индустриална информация. Съдът потвърди, че, както е посочено в текста на втора алинея, интересите трябва да се претеглят за всеки конкретен случай, а защитата на търговска или промишлена информация е ограничена, ако се отнася за информация относно емисии в околната среда (прилагане на „правилото за емисиите“).

Дело C-71/10 по отправено преюдициално запитване от Върховния съд на Обединеното кралство, *Office of Communications срещу The Information Commissioner*, се отнася също

¹⁴ Съдът постанови, че условието за поверителността на дейностите на публичните власти по смисъла на член 4, параграф 2, буква а) от директивата е „изпълнено при наличие в националното право на съответната държава членка на правило, което предвижда по общ начин, че поверителността на дейностите на публичните власти представлява основание, по силата на което се отказва достъпът до информация за околната среда, съхранявана от тях“, при положение, че понятието „дейност“ е ясно определено.

¹⁵ Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни; ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

до претеглянето на обслужвания обществен интерес спрямо интересите, защитени съгласно член 4, параграф 2. Става въпрос за повече от един защитен интерес, но нито един от тях сам по себе си не е достатъчен да надделее над обществения интерес от разкриването. На 28 юли 2011 г. Съдът постанови, че при претеглянето на обслужвания обществен интерес от разкриването спрямо интересите, обслужвани от отказа за разкриване, отделни интереси, защитени съгласно член 4, параграф 2, трябва да се разглеждат съвместно.

Връзка с други законодателни актове на ЕС

Връзката между член 4 и разпоредби относно достъпа до информация в специфични за сектора законодателни актове на ЕС също представлява проблем. По общо правило, като „специален закон“ специфичният за сектора акт надделява над общите разпоредби за достъп в директивата. Много специфични за сектора законодателни актове обаче съдържат разпоредби относно връзката им с директивата, като или позволяват общия достъп до информация, обхванат в директивата¹⁶, или допълнително конкретизират обхвата на директивата в тяхното приложно поле.¹⁷ Въпреки това определянето кой правен инструмент се прилага в даден случай може да породни затруднения. Вече е налице известна съдебна практика по този въпрос.

В решението си от 17 февруари 2009 г. по Дело C-552/07, *Commune de Sausheim срещу Pierre Azelvandre*¹⁸, Съдът постанови, че държава членка не може да се позове на изключването, предвидено в член 4, параграф 2, включително на „обществената сигурност“, за да откаже достъп до информация, която следва да е обществено достояние съгласно Директивата за ГМО¹⁹. Поради това изискванията за прозрачност, произтичащи от Директивата за ГМО, имат предимство пред изключението за защита на обществения ред или други интереси съгласно директивата.

В решението си от 22 декември 2010 г. по дело C-524/09, *Ville de Lyon срещу Caisse des dépôts et consignations*, Съдът разгледа по-специално това дали данните относно търговията с квоти за емисии на парникови газове трябва да се смятат за информация „за емисии в околната среда“ по смисъла на член 4 и в такъв случай не може да се направи позоваване на „поверителността на търговска или индустриална информация“. При все това той постанови, че предоставянето на такава информация се урежда от конкретните правила относно поверителността в схемата за търговия с емисии²⁰.

¹⁶ В член 2 от Директивата относно INSPIRE (вж. позоваването по-долу) например се предвижда, че тя не засяга Директива 2003/4/ЕО.

¹⁷ В член 22 от Директива Севезо III (Директива 2012/18/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 г. относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества, за изменение и последваща отмяна на Директива 96/82/ЕО; ОВ L 197, 24.7.2012 г., стр. 1) например се прави позоваване на член 4 от Директива 2003/4/ЕО.

¹⁸ Сборник 2009, стр. I-987.

¹⁹ Директива 2001/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда, ОВ L 106, 17.4.2001 г., стр. 1.

²⁰ Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, изменена с Директива 2004/101/ЕО на Европейския

Що се отнася до формата и съдържанието на отказите (член 4, параграф 5), една държава членка все още предвижда мълчаливи откази, при които се предполага, че националната власт е отказала достъп, ако нито е предоставила информацията, нито е издала писмен отказ преди изтичането на срока. Такъв мълчалив отказ обаче е в противоречие с директивата, която изисква ясен отговор, в който се посочват причините, за всеки отделен случай.²¹ Най-добрите практики сред държавите членки във връзка с формата на отказа се изразяват в задължение за писмен отговор във всички случаи, дори ако искането не е отправено писмено — изискване, което е дори по-стриктно от заложеното в директивата.

Комисията ще продължи да работи съвместно с държавите членки, за да гарантира правилно транспониране на директивата. Държавите членки се приканват да предоставят допълнителни насоки на своите власти за избягване на двусмислено или произволно прилагане на изключенията.

Член 5 — Такси

Член 5 е насочен към предотвратяване на финансови пречки пред правото на достъп до информация съгласно директивата.

В параграф 1 се посочва, че достъпът до регистри или списъци, както и справките *in situ* във връзка с исканата информация, трябва да бъдат безплатни. Установяването на напълно безплатен достъп до информация *in situ* все още затруднява редица държави членки.

В параграф 2 се допълва, че таксите за предоставянето на всякаква информация за околната среда не бива да надхвърлят определен разумен размер. Това е обичайното правило.

В параграф 3 от държавите членки се изисква да предоставят информация относно всички такси, включително обстоятелствата, при които таксите се събират или опрощават. Такава информация обикновено е достъпна в държавите членки. Въпреки това достъпът до ясни правила относно начисляваните такси може да бъде подобрен допълнително, за да се гарантира по-голяма прозрачност. Това важи особено в случаи, в които държави членки са избрали да предоставят достъп до правата само на местно равнище. В такъв случай достъпността следва да се подобри чрез допълнителни средства, като например специализирани уебсайтове, за да се създаде лесно достъпна,

парламент и на Съвета от 27 октомври 2004 г. и с Регламент на Съвета (ЕО) № 2216/2004 от 21 декември 2004 г. за стандартизирана и защитена система от регистри съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и Решение № 280/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета. В член 17 от Директива 2003/87/ЕО се предвижда достъп до информацията, попадаща в обхвата на Директива 2003/4/ЕО.

²¹ В решението си от 21 април 2005 г. по дело C-186/04, *Housieux* Съдът вече е постановил, във връзка с предходната директива, че мълчаливият отказ е неправомерен (Сборник 2005, стр. I-3299). Мълчаливият отказ може да се използва само като средство, предназначено да се даде възможност за ефективна правна защита и като средство за оказване на дисциплиниращо въздействие върху публичната власт.

добре структурирана рамка за таксите. Някои държави членки са приели законодателни актове, в които размерът на таксите е ясно указан. Това решение предоставя правна сигурност и същевременно гарантира широка достъпност.

Член 6 — Достъп до правосъдие

Правото на ефективни правни средства за защита е гарантирано от член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз („Държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“) и член 47, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита [...]“). В член 6 от директивата се прилага правото на ефективни правни средства за защита по отношение на информацията за околната среда. В него се предвиждат две нива на обжалване: административно преразглеждане и преразглеждане от съд или друг независим и безпристрастен орган, установен със закон.

С отделни изключения държавите членки са транспонирали член 6 правилно. Едновременно с оценяването на транспониращите законодателните актове в държавите членки Комисията е започнала и ограничен брой процедури за нарушения, най-вече за да се гарантира транспонирането на изискванията за процедура по преразглеждане, която е „бърза“ и „не е скъпа“.

В някои държави членки обаче съществуват определени недостатъци при прилагането на член 6. За да са ефективни всички разпоредби от директивата, те трябва да се прилагат на всички нива на обжалване. Например административните власти, оправомощени да разглеждат жалби на първа или втора инстанция, трябва да са независими една от друга и да могат да издават решения в съответствие с директивата. Редица държави членки вече са създали специален съд за обжалвания на първа инстанция. Тази добра практика обаче не бива да води до неефективност на второто ниво на обжалване, изразяваща се в скъпи и продължителни процедури. Процедурните гаранции, които обхващат всички инстанции, са важни за предоставянето на пълен достъп до правосъдие и избягването на положение, в което има само една ефективна инстанция за обжалване, а последващите етапи остават скъпи и бавни.

Органите, упражняващи надзор за лошо администриране, като омбудсмана, също играят важна роля в гарантирането на ефективни правни средства за защита. При все това те следва да се възприемат като допълващи една ефективна система за обжалване.

Тези недостатъци в прилагането се разглеждат от Комисията заедно с държавите членки. Те изискват допълнителни действия на ниво държава членка под наблюдението на Комисията.

Член 7 — Разпространение на информация за околната среда

В член 7 се предвижда активно и систематично разпространение на информация за околната среда сред обществеността, по-специално чрез компютърни

телекомуникационни и/или електронни технологии. В член 7, параграф 2 се посочва какъв вид информация трябва да е достъпна (например правни текстове, политики, планове и програми, доклади и проучвания, данни или обобщени данни, постъпващи от мониторинг на дейностите, които оказват въздействие или могат да окажат въздействие върху околната среда).

Електронните технологии са ключът към осъществяването на целите (член 1) и разпоредбите на директивата. В директивата не се посочват видовете електронни технологии, които следва да се използват. Избраните средства обаче трябва да бъдат лесно достъпни и да не създават допълнителни пречки пред предоставянето на информация. Пълноценното използване на технологиите освен това може да спомогне за намаляване на разходите и на административната тежест за навременно разкриване, по отношение на които редица държави членки изразяват загриженост.

Държавите членки са приложили член 7 по различни начини. Повечето предлагат електронни портали и/или уебсайтове, предоставящи достъп до някои от категориите информация, изброени в член 7, параграф 2, на различни нива на управление. При все това са възможни затруднения при намирането на информация онлайн относно начините на прилагане на отделните директиви за околната среда в националното законодателство и как властите спазват техните изисквания. Като цяло, за да се даде възможност за по-лесно и по-ефективно използване на информацията, е необходим допълнителен напредък в организирането на активно разпространяване.

Директивата може да се разглежда като най-изчерпателният отделен европейски законодателен акт относно активното разпространение на информация за околната среда. При все това други актове, като директивите относно INSPIRE²² и ИОС²³ и инициативи като SEIS²⁴, също предвиждат широк електронен достъп до определена информация, съхранявана от публични органи. Заедно те съставляват рамка за споделяне на информация за околната среда, включително данни, постъпващи от дейности по мониторинг. Този непрекъснато развиващ се по-широк контекст оказва въздействие върху прилагането на член 7. Препоръчителна е висока степен на координация, за да се осигури пълна съгласуваност на всички съответни инструменти и инициативи.

Член 8 — Качество на информацията за околната среда

В член 8 са заложили стандарти за качество на събираната информация за околната среда. Държавите членки следва да се стремят, доколкото е в рамките на правомощията им, да гарантират, че данните са актуални, точни и сравними.

²² Директива 2007/2/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2007 г. за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност (INSPIRE), ОВ L 108, 25.4.2007 г., стр. 1.

²³ Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 г. относно повторната употреба на информацията в общественния сектор, ОВ L 345, 31.12.2003 г., стр. 90.

²⁴ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 1 февруари 2008 г. „За Обща информационна система за околната среда (SEIS)“, COM(2008) 46 окончателен.

Информацията за околната среда следва да дава възможност на потребителите да участват пълноценно в разработването и осъществяването на политиката в областта на околната среда и в оценяването на ефективността на политиката.

Качеството на данните се оказва трудна за постигане цел, тъй като до голяма степен зависи от ресурси, капацитет и технологии. Нещо повече, често липсва стандартен метод за гарантиране и измерване на качеството на данните и постигане на сравнимост на информацията за околната среда.

Качеството също така е от значение за други директиви за околната среда, тъй като изискваното действие често е предизвикано от мониторинга на състоянието на околната среда или друга информация относно прилагането. Независимо от това и от постигнатия напредък в много направления, в редица области на политиката по отношение на околната среда се докладва за проблеми, свързани с качеството²⁵.

VI. Заключение и перспективи

Комисията счита, че прилагането на директивата е подобрило значително достъпа до информация за околната среда при поискване. Комисията предприема последващи действия спрямо отделни случаи на нарушения в конкретни държави членки. Комисията очаква, че в течение на времето новите разпоредби ще бъдат включени по подходящ начин в правните уредби на държавите членки и ще се прилагат надлежно от техните власти.

Възникването на информационното общество със засилено внимание върху масовия достъп до информация изисква преход от подхода на предоставяне на информация при поискване към подход, концентриран върху активното и широко разпространение, използващо най-новите технологии. Директивата предоставя гъвкавост на държавите членки при избора на подходящите средства за активно разпространение на информация за околната среда и въвеждането на промените в компютърните телекомуникационни и електронни технологии. Някои държави членки са разработили удобни за потребителите уебсайтове, които позволяват например гражданите да видят нивото на пречистване на отпадъчните води в техния град върху карта. В този контекст Комисията призовава всички държави членки да използват по възможно най-широк начин разпоредбите за активно разпространение.

В съответствие със своето Съобщение относно прилагането и последвалите заключения, приети от Съвета на 11 юни 2012 г., както и с предложената 7-ма програма за действие за околната среда²⁶, Комисията търси начини за подпомагане на държавите членки в по-доброто структуриране на информацията за активно разпространение²⁷. Тя също така ще проведе самостоятелни проучвания за по-подробен преглед на

²⁵ Например прегледът на Комисията на Регламента за Европейския регистър за изпускането и преноса на замърсители (ЕРИПЗ) подчерта липсата на сравнимост между информацията, предоставяна от държавите членки, поради използването на различни методи за генериране на данни и липсата на съгласуваност на информацията.

²⁶ COM(2012)710 окончателен

²⁷ Съобщението се отнася до структурирани рамки за прилагане и информирание (СРПИ), чиято цел ще бъде по-последователно предоставяне на информация онлайн относно резултатите от прилагането на отделни директиви — приети планове, издадени разрешения, мониторинг на получени данни и т.н.

настоящите практики във връзка с активното разпространение и предизвикателствата, свързани с качеството на информацията за околната среда. В зависимост от резултата и от по-общите тенденции в развитието на информационните технологии Комисията ще реши дали в бъдеще може да са необходими допълнителни изменения на директивата.