

България и Европейският съюз: околна среда и екологична политика 1995

Йордан Узунов

Съдържание

I. Въведение	2
Екологичното наследство	2
Какво се промени за петте години на преход?	4
II. Съответствие с критериите за членство в ЕС.....	6
1. Укрепване на демократичните институции, гарантиращи правовия ред и конституционните права и свободи на гражданите.....	6
2. По-нататъшно развитие на функционираща пазарна икономика	13
3. Засилване на способността на националната икономика да се справи с конкуренцията на европейския и световния пазар	14
4. Осигуряване на условията за развитие на гражданско общество с европейски ценности и стандарти за социална справедливост и сигурност.	16
5. Създаване на възможности за поемане на задълженията, произтичащи от членство в Европейския съюз.....	17
III. Заключение	23

I. Въведение

На 1 февруари 1995 год. влезе в сила Европейското споразумение за асоцииране (ЕСА) на Република България към Европейския съюз (ЕС). В специална Декларация по този повод българското Правителство отбелязва, че Споразумението съответствува на приоритетните национални интереси за интегриране в европейските структури, като заяви изрично, че европейската ориентация е основен приоритет за България.

По-късно, през май 1995, Министерският съвет утвърди Програмата на правителството за 1995-1998, разработена в съответствие с петте критерия за членство, определени от ЕС през юли 1993 в Копенхаген. С Правителствената програма се осигурява прилагането на Стратегията за подготовка на присъединяването на асоциираните страни от Централна и Източна Европа, утвърдена на срещата на ЕС през декември 1994 в Есен. От гледище на ЕС, присъединяването ще се осъществи веднага след като асоциираната страна е в състояние да приеме задълженията на членството чрез изпълнение на необходимите икономически и политически условия. Същност на Стратегията е последователната подготовка на асоциираните страни за интегриране във вътрешния пазар на ЕС чрез поетапно приемане на законодателството на съюза за единния вътрешен пазар.

В този контекст в Стратегията се отбелязва изрично, че проблемите на околната среда са от жизнено значение както за асоциираните страни, така и за ЕС. Още повече много от тези проблеми могат да бъдат решени само на континентално равнище и поради това изискват тясно сътрудничество. В областта на опазването на околната среда и човешкото здраве това сътрудничество е оценено като приоритет на страните по ЕСА (чл. 81, ал.1).

По-надолу е направен опит да се опише състоянието на националната екологичната проблематика, степента на нейното съответствие с политическите и икономическите изисквания в контекста на петте критерия за членство от Копенхаген и основните насоки на сътрудничеството, описани в ЕСА. Следва веднага да се подчертае, че проблемите на околната среда засягат не само и не толкова нейните основни компоненти (въздух, води, почви) и природните ресурси, колкото те пронизват съществени аспекти на икономическата дейност в базови стопански отрасли като енергетика, промишленост, транспорт, туризъм, селско и горско стопанство, наука и технологии и т.н. От това гледище те определят известна степен от възможностите на страната да поема задълженията, произтичащи от членството в ЕС.

Екологичното наследство

При оценката на напредъка по пътя към асоциирането, а в перспектива - и интегрирането на България към европейските структури, целесъобразно е да се очертае, макар и най-общо, състоянието на околната среда към момента на поврата (1989) и стартирането на прехода към демократично и гражданско общество с функционираща пазарна икономика. Още повече този момент за България носи определена екологична "окраска".

Смята се, че екологичната идея и обществената съпротива на природозащитниците срещу мегаломански и антихуманни стопански проекти изигра ролята на политическия

детонатор, който през ноември 1989 пропука десетилетния авторитарен режим и стартира процесите на промяна на обществената система в страната. Възприемана като неделима част от цялостната социално-икономическа криза на обществото в края на 80-те години, екологичната криза имаше своите реални измерения.

Към 1989 населението в градовете вече достигна 68% срещу 53% към 1970. При относително високата средна плътност на населението (81 души/км²) в сравнение с редица европейски страни, над 70% беше концентрирано върху само 35% от територията на страната. При това, поради неудачна политика за териториално разпределение на производителните сили и принудителна икономическа миграция, над 41% от населението живееше в райони с влошено качество на въздуха. Емисиите на серните окиси за 1989 на територията на страната достигаха 1.7 млн. тона или почти 64.7 кг/1000 US\$ от брутния вътрешен продукт (БВП) - 9 пъти на средното световно равнище. Аналогично, емисиите на азотните окиси бяха 0.3.. млн.т годишно или 9 кг/1000 US\$ от БВП - 2 пъти над средното световно равнище. Приема се, че около 47% от общата дължина на речните течения в страната са били недопустимо натоварени със замърсители от енергетиката, промишлеността, селското и комуналното стопанство: общо 4450 източника на замърсяване, от които по-малко от 50% са били осигурени с пречиствателни съоръжения. В 60.3% питейната вода от водоизточниците се подава без пречистване, а само се обеззаразява (хлорира). Обработваемата земя (42% от територията на страната) е намаляла от 4.77 млн.ха през 1970 на 4.64 млн.ха през 1989, главно поради отнемане на земи за строителство и техническа инфраструктура. Оценките показват, че за предходното десетилетие около 1.2 млн.ха са нарушени или унищожени от водна и ветрова ерозия, засоляване или вкисляване, около 48 хил.ха са замърсени с тежки метали над пределно допустимите концентрации (ПДК). Общият обем на натрупаните отпадъци надхвърля 2.1 млрд.тона, от тях 81% са скални и земни маси от открити и подземни разработки и фосфогипс. В стопанския оборот годишно се въвеждат около 650 млн.т невъзстановими природни ресурси при крайно ниска степен на продуктивност за единица преработен ресурс и висока степен на ресурсо- и енергоемкост на отраслите.

Системно се влошава здравето и структурата на населението. Към 1990 средната продължителност на живота е била 68.1 години за мъжете и

74.8 години за жените, средно с 7.4 години по-малко от тази в Япония, например. За предходните 10 години абсолютният брой на децата намалява с 200 хил., а детската смъртност нараства към 14.8 на 1000 новородени. Към същата 1990 се набелязват първите тревожни тенденции на депопулация на нацията (отрицателен прирост), към която по-късно се прибавя и засилената емиграция от страната. Към 1989 пенсионерите са 2.5 млн.души при население на страната общо 8.5 млн. Съотношението на населението в нетрудоспособна възраст достига 80:100 спрямо тези в трудоспособна възраст. Около 12% от населението (1.1 млн.души) живеят в т.нар."горещи екологични точки".

Независимо от нарастването на абсолютната маса средства, вложени от държавата за опазване на околната среда за предходните 10 години, благодарение на скритата инфлация относителният им дял спрямо националния доход към 1989 (1,2%) се запазва 2 пъти по-нисък от този в развитите страни на Европа, а спрямо БВП те се задържат на 0.93%. Някои оценки, които включват в разчетите си и вложените собствени средства от предприятията, показват дял между 1.2 и 1.7% от БВП. От средствата, които нямат

характер на капитални вложения (94.4 млн.лв за 1989), 60.8% са насочени за залесяване, 15.2% за ловно- и рибостопански дейности, за рекултивация на ерозирани и увредени терени, за интегрирана борба с вредителите и други. Капиталните инвестиции за опазването на въздуха, например, се колебаят през годините в широки граници: от 29% през 1980 те са спаднали на 2% през 1985 и отново са достигнали 20% от общите капиталовложения за околната среда през 1989.

Прилаганата от 1978 система за имуществени санкции (парични глоби) за замърсяване на компонентите на околната среда над ПДК, а по-късно (от 1980) - и за обезщетяване за причинени неотстраними вреди върху защитените природни обекти, формира един незначителен поток от ресурси за реинвестиране в околната среда. Доколкото размерът на санкциите не бе обвързан с реалния размер на щетите, разходите за отстраняването им и за контролна дейност, то този принудителен механизъм бе самоцелен и не водеше до желаното поведение на стопанските субекти. Не са прилагани пълноценно данъчни облекчения и други фискални регулатори (митнически тарифи, такси за потребление на ресурси и др.), стимулиращи екологосъобразното поведение на физически и юридически лица и стопански субекти.

Какво се промени за петте години на преход?

Този въпрос основателно изпъква сред множеството въпроси, които обществото си задава относно характера, темповете и посоката на дълбоките промени, които започнаха в страната след 1989. Оценките за измененията в състоянието на околната среда следва да идентифицират съответствието и ефективността на прилаганите екологични стратегии и политики за управление на околната среда, природните ресурси и биологичното разнообразие, разглеждани и в контекста на удовлетворяване на политическите и икономическите критерии и изисквания за асоцииране и по-нататък - членство в ЕС.

По данни от представителното проучване на НЦИОМ през януари 1994 в общественото съзнание се идентифицират като най-сериозните проблеми на страната , както следва:

- безработицата (16.9%)
- състоянието на икономиката (15.8%)
- престъпността (15.6%)
- обедняването (12.5%)
- социалното неравенство (9.6%)
- замърсяването на околната среда (8.7%)
- политическото противопоставяне (7.9%)
- етническите проблеми (6.8%)
- застаряването на населението (6.2%)

Както се, вижда в масовото съзнание превалират проблемите на материалното благополучие и личната сигурност, породени от социално-икономическата ситуация в хода на прехода. Постматериалните ценности, свързани с рефлексите на тази ситуация, имат относително нисък дял. Екологичната проблематика в общата схема на проблемните ситуации на обществото и като "интензивност на тежестта/ остротата", и като "честота на значимост" заема трайно междинно положение между материалните и постматериалните цели-ценности на общественото съзнание. Предполага се

постепенното формиране на представата за неотделимостта на проблемите по състоянието на околната среда от цялостната общественно-икономическа обстановка в страната и възможността те да се решават само в единство с икономическото и социалното развитие на страната - ключов момент в концепцията за устойчивото развитие, прогласена за първи път като водеща за екологичната политика на страната в Програмната декларация на Правителството на демократичната левица от февруари 1995

В контекста на европейската интеграция, фактът придобива особено значение доколкото устойчивото развитие се утвърждава като *водещата екополитическа концепция на ЕС*, намерила реализация в Петата програма за действие "Към устойчивост" (Towards sustainability). Програмата на Общността за политика и действие във връзка с околната среда и устойчивото развитие бе утвърдена от Съвета на Министрите през декември 1992. Прогласяването и развитието на екополитическата философия на днешното българско Правителство идентифицира ясно нейната европейска насоченост и може да се разглежда като една от предпоставките за последователната интеграция на страната в европейските структури. Още повече това се полага като ръководен принцип на икономическото сътрудничество между Общността и България, съгласно чл. 72.2 на ЕСА. Подобна политика трябва да гарантира, че съображенията за опазване на околната среда ще бъдат свързани и с изискванията за хармонично социално развитие.

Един от първите документи със стратегическо значение за прехода беше проучването през 1991 от Световната банка съвместно с двете агенции USAID и USEPA върху стратегията за околната среда на България (WB Report No 10142/ECA), публикувано през март 1992. Освен прегледа на основните екологични проблеми, в Стратегията се определяха и съответните приоритети и препоръки, обобщени в Плана за действие до 2000-та година. Главният извод на проучването бе, че причините за песималното състояние на околната среда се коренят в икономическата и управленската политика в преходния период. Очакваше се, че пазарните реформи, в частност приватизацията, следва да доведат до чувствителни екологични подобрения. Препоръчани бяха и важни институционални, законодателни и други нормативни реформи за постигане на целите от Плана за действие.

В последващия период обаче провеждането на икономическите реформи се забави, либерализацията на цените в енергийния сектор не прогресира с прогнозираната скорост, задълбочиха се процесите на рецесия, редица социални проблеми се изостриха. Рязко намаля равнището на икономическата и промишлената дейност: през 1993 индексите за промишлено производство спаднаха средно на 54% от равнището на 1989. Всичко това, както и причини от институционален и финансов характер, задържаше изпълнението на Плана за действие.

Едно ново проучване на Световната Банка "Стратегия за околната среда на България. Актуализация и следващи действия" от декември 1994 (WB Report No 13493/BUL) оцени прогреса в състоянието на околната среда у нас за четирите години на прехода. Обективните данни показаха най-общо чувствително *подобряване на екологичната обстановка* в страната. За половината от идентифицираните по-преди "горещи точки" се доказва устойчива тенденция към намаляване на основните замърсители на въздуха спрямо 1990, като все още остава висок екологичният риск от емисии на серен двуокис, твърди частици (прах, сажди), органични съединения и други в отделни пунктове и

региони. Качеството на повърхностните води бележи също тенденция към подобряване: за 17 от 22-те наблюдавани поречия замърсяването намалява достоверно поне по един от трите базисни критерия за оценка. Прогнозните данни сочат, че при запазване на регистрирания темп на намаляване на емисиите във въздуха и водите към 2000-та година ще бъдат постигнати удовлетворителни качества на околната среда, съпоставими с международни стандарти.

Недооценено е било замърсяването на почвите: актуалните данни от края на 1994 показват, че около 360 хил.дка са замърсени в различна степен с тежки метали и арсен, нефтопродукти, радионуклиди. Близко 22 хил.дка са унищожени от минно-добивната и обогатителната дейност и се нуждаят от ускорена техническа и биологична рекултивация за възстановяване на почвеното плодородие. Все още остава тревожно състоянието на отпадъците (промишлени, битови, опасни), като за 1993 се установява ръст на новообразуваните количества с 5.4%, а са депонирани 6.8% повече от 1992.

Анализът на основните причини и факторите за фомирането на една относително оптимистична екологична прогноза обаче разкрива един от парадоксите на прехода: рязкото *снижаване на икономическата активност*, в частност на промишленото и селско-стопанското производство през последните години, обуславя *позитивно развитие на качествата на околната среда*. Следва да се очаква, че икономическото оживление и по-нататък икономическият растеж и развитие могат да компрометират постигнатия прогрес и да доведат до възстановяване на песималните параметри на околната среда от края на 80-те години, ако не се очертаят и прилагат ефективни стратегии и политики, които да снижават екологичните рискове не само за населението на страната, но и за нейните съседи и икономически партньори. От това гледище съответствието с текущата практика на ЕС в сферата на управлението на околната среда също има значението на предпоставка за асоцииране и интегриране в европейските структури. Още повече актуализираната Стратегия за околната среда на България (декември 1994) бе привързана към принципите и критериите на Декларацията от Рио (UNCESD) и към Програмата за екологични действия в страните от Централна и Източна Европа, утвърдена на Втората министерска конференция "Околна среда за Европа" (Люцерн, април 1993).

II. Съответствие с критериите за членство в ЕС

Постигането на петте основни цели, утвърдени от ЕС в Копенхаген (юли 1993) като критерии за пълноправно членство, се поставя в основата на Правителствената програма за последователното интегриране на страната в европейските структури. Периодичната оценка за съответствие следва да дава представа за положението на страната по пътя към Европа и за скоростта на движението към тези цели.

1. Укрепване на демократичните институции, гарантиращи правовия ред и конституционните права и свободи на гражданите

Конституционни гаранции

В Конституцията на Република България, приета през юли 1991, са заложили общите принципи и са закрепени неотменни права и задължения на гражданите и на държавата с отношение към околната среда. Така например, чл. 55 постановява, че "*гражданите*

имат право на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и норми. Те са длъжни да опазват околната среда". Във връзка с това чл. 15 определя и задълженията на държавата да "осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната". По-нататък, в чл.18, ал.ал.1 и 2 се определят като изключителна държавна собственост "подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологичните резервати, определени със закон" и суверенните права "върху континенталния шelf и в изключителната икономическа зона за проучване, разработване, използване, опазване и стопанисване на биологичните, минералните и енергийните ресурси на тези морски пространства", които следва да гарантират прогласеното в чл. 55 право, както и задължението на държавата да стопанисва и управлява държавните имоти "в интерес на гражданите и на обществото", съгласно чл.18, ал.6.

Съществено значение в преходния период има и постановеното от чл.5, ал.4, че *"международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила ..., са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат"*, доколкото последните са вече неадекватни на изменящите се социално-икономически условия в страната.

Сред прогласените права на гражданите особена стойност имат *"правото на мнение"* (чл. 39), *"правото на свободно сдружаване"* (чл. 44), *"правото на информация"* (чл. 41) и други неотменни права, които очертават конституционните рамки за гражданското поведение и участието на обществеността в процеса на вземане на решения и управлението на околната среда.

Екологично законодателство

Единодушно е становището, че досега действащите екологични закони не съответствуват на новите социално-икономически условия, които се формират в страната след 1989. Към момента обаче все още действуват 27 закона и редица подзаконови актове (правилници, наредби и др.) в областта на околната среда, повечето от които с десетилетна възраст.

Законът за опазване на околната среда (ЗООС) бе приет буквално в последните дни от мандата на Великото народно събрание през октомври 1991. В него най-общо намират приложение основните конституционни права и задължения на гражданите и държавата, разисквани по-горе. Впоследствие през 1992 ЗООС бе целесъобразно допълнен и изменен. В него практически изцяло са имплементирани правните основи на европейското екологично законодателство, както са формулирани в чл.чл.130г - 130t на Договора на Европейската общност (EEC Treaty). В действащия от 1967 *Закон за защита на природата* бяха суспендирани редица членове, като останаха в сила основно онези с отношения към процедурите за обявяване и управление на защитените природни обекти (представители на флората и фауната) и територии (народни паркове, резервати, защитени местности, природни забележителности и исторически места). Не така стои въпросът с редица други (специални) закони, които остават непроменени от

десетилетия и представляват сериозна пречка за оптимизиране на правовия ред в областта на управлението и регулирането на околната среда.

С новия Закон бяха въведени някои ключови принципи за ефективна структура на екологичната политика, адекватни на чл. 130r(2) от EEC Treaty. Принципът *"замърсителят плаща"* поставя законовата основа за въвеждане на инструменти на екополитиката, които пряко или непряко прехвърлят разходите за намаляване или отстраняване на въздействието върху неговия причинител. Такова отчитане на разходите по опазване на околната среда неминуемо следва да мотивира екологичното поведение на стопанските субекти и физическите лица, които ще се стремят да влязат в нормативните рамки, за да снижат своите разходи. В тази връзка с ПМС 24/1993 (ДВ, бр. 15/1993) е утвърдена *Наредба за реда за определяне и налагане на санкции при увреждане или замърсяване на околната среда над допустимите норми*.

Принципът за *"предотвратяване и предпазване от замърсяване"* следва да насочи екологичните стратегии и политики не към решения "на края на тръбата", а към решения "на върха на молива", т.е. да се предприемат необходимите мерки за намаляване и дори отстраняване на евентуалното замърсяване и всяко друго потенциално въздействие върху околната среда още в проектния стадий. По този начин с е създават и условията за приложение на друг важен принцип - този за *"пресичане на пораженията в техния източник"* (source-principle). В съответствие с Директива 85/337/ЕЕС, в Глава IV на ЗООС и в специалната Наредба (ДВ, бр. 10/1993) е разгърната процедурата за оценка на въздействие върху околната среда (ОВОС). В ход е съгласуването на нова версия на Наредбата за ОВОС, съдържаща разширения на процедурата за извършване и на екологични одити на действащи предприятия/обекти в съответствие с изискванията на чл. 20, ал. 4 на ЗООС. Освен това, с цел предотвратяване и предпазване от замърсяване, ЗООС разпорежда с изрични забрани вноса на някои категории отпадъци и опасни вещества и дейности с тях (чл. 7, ал. 1), изграждането и експлоатацията на предприятия и други дейности без пречиствателни и защитни съоръжения (чл. 7, ал. 3) и други.

Друг един принцип *"обществеността има право на информация"* изисква разкриване пред обществеността на данните за състоянието на околната среда, както и пълна прозрачност на решенията относно екологичната политика на национално и местно равнище като условия за пълноценното участие на гражданите и техните сдружения/организации в процеса на вземане на решения. В Глава II на ЗООС са въведени постановки на Директива 90/313/ЕЕС, които следва да гарантират правото на свободен достъп на всяко лице до и разпространение на информацията за състоянието на околната среда чрез обществените власти. Законодателят е предвидил възможност за защита на ощетени права за достъп до информация по административен и съдебен ред (ЗООС, чл. 15). В процедура на обсъждане е проект на *Наредба за реда по събирането и предоставянето на информация за състоянието на околната среда*, в която по-плътено да се впишат процедурите, препоръчани в Директива 90/113/ЕЕС.

ЗООС постави новата законодателна рамка, която освен общите положения регламентира правата и задълженията на компетентните държавни и общински органи по набирането и обхвата на информацията за околната среда, по организацията на контролната дейност, по характера и размера на отговорностите за виновно въздействие върху околната среда и правата на гражданите във връзка с качествата на околната среда и други, съгласувани с цяла поредица европейски документи. Законът

не определя всички елементи, необходими за разработването на ефективна нормативно-регулативна система. Успоредно с подготовката на ЗООС се разработват редица проекти на т.нар. частни или специални закони, които уреждат материята по опазването на конкретни компоненти или аспекти на управлението на околната среда, както и необходими корекции на вече действащи закони.

Така например, проектът на *Закон за опазване на морската среда* премина през първо четене в пленарната зала на Народното събрание още през 1992. През 1993 бяха внесени за разглеждане от Парламента проектите на *Закона за защитените територии* и на *Закона за горите*, а по-късно и на *Закона за управление на отпадъците*. През 1994 бяха приети допълнения и изменения в *Закона за горите* и в *Закона за приватизацията*. В МОС и други ведомства през 1994 продължи интензивната работа по разработката и съгласуването на редица законопроекти. Завършени са проектите на *Закон за водите*, *Закон за чистотата на атмосферния въздух*, *Закон за шума*, *Закон за опазване на лечебните растения*, *Закон за лова и ловното стопанство*, *Закон за подземните богатства*, работи се по проекта на *Закон за опазване на биологичното разнообразие* и други. Съгласно законодателните приоритети и съответната програма на Правителството на Демократичната левица планира се в периода 1995-1998 да бъдат приети всички завършени законопроекти, както и разработката на нови законови актове.

Като цяло екологичната законодателна реформа има за цел да въведе един *по-добър правов ред* в областта на опазването на околната среда и човешкото здраве, да регламентира и регулира социалното и икономическото поведение на индивидите, юридическите лица и стопанските субекти в рамките на утвърдените национални и международни норми и стандарти, така че да се гарантира конституционното право на българските граждани да обитават благоприятна и здравословна околна среда. Законотворческият процес е труден и бавен, колкото повече се разгръща законодателството, толкова по-прецизни съгласувания между действащи и проектирани актове са нужни, за да се избегнат възможните противоречия между тях. Съществено за управлението на околната среда е последователното прилагане на принципа на *"интегрираната политика"* и включването на екологичните изисквания в другите, особено в отрасловите политики, както изисква чл. 130г(2) на EEC Treaty.

Хармонизация с европейското законодателство

Сближаването на съществуващото и бъдещото законодателство на България с това на Общността се признава за важно условие за икономическата интеграция в ЕС. Околната среда е изведена сред областите на особено внимание в този процес съгласно чл.70 на ЕСА.

При оценката на съответствието следва да се отчита обстоятелството, че като нормативен документ директивите на ЕС съдържат преди всичко препоръки за действие, процедурни правила, срокове за постигане на целите и отделни гранични стойности (норми, лимити), които страните-членки инкорпорират в националното си законодателство според своите възможности да посрещнат обявените цели. Така например Директива 85/210 за въвеждане на безоловния бензин в Общността определя лимит на оловото до 0.15 г/л. По-късно с Директива 87/416 се препоръчва на страните-членки да забранят продажбата на оловен бензин. Понастоящем страни като Германия, Белгия, Люксембург и други практически са елиминирали от своя пазар оловния

бензин, докато във Великобритания, Холандия и Дания продажбите са спаднали рязко поради данъчни инициативи. Във всички страни съдържанието на олово в бензините е сведено до нивото от 0.15 г/л с изключение на Гърция и Португалия.

Примерът следва да илюстрира един *възможен подход при сближаването* с екологичното законодателство и нормите на Общността, с точни разчети на националните ресурси с оглед на цената, която следва да се заплати за хармонизацията. Ако примерът с безоловния бензин се разгърне за българските условия, то нашите производители ("НЕФТОХИМ", "ПЛАМА") са постигнали нормата от 0.15 г/л, но реализират на вътрешния пазар едва 5% от продукцията на безоловен бензин, т.е. целта да се намалят емисиите на вредните оловни аерозоли от транспортните средства не се достига. Износеният автомобилен парк и високата цена на каталитичните устройства не привличат потребителя, въпреки занижената цена на безоловния бензин. Производството на безоловен бензин за непосредствено потребление от автомобилни марки без каталитични устройства обаче налага технологична реконструкция в "НЕФТОХИМ", например, на стойност над 50 млн.USD. Една цялостна рехабилитация на производствените мощности тук, целяща минимизиране на въздействието върху околната среда при производството на нефтопродукти изисква други 120 млн.USD.

Висока е и цената за редукцията на серните газове, съгласно хармонизираната с нормите на ЕС (Решения 81/462 и 86/277) *Наредба за допустимите емисии (концентрации в отпадъчни газове) на вредни вещества, изпускани в атмосферата* (ДВ, бр. 81/1991). Разработена по силата на задълженията на България като страна по *Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния* (Женева, 1979) и последващите протоколи към нея (Женева, 1991, Осло, 1994), с Наредбата се въвеждат норми, за постигането на които само за рехабилитация на енергетиката се изискват инвестиции в размер на 1 млрд.USD през следващата декада. За сравнение, Западна Германия вложи 29 млрд.DM за 12 години до 1989 за десулфуризация на димните газове от ТЕЦ.

Общият брой на издадените основни (без допълненията) директиви, наредби и решения на ЕС в областта на управлението на околната среда надхвърля 90, по-специално за въздуха - 16, за водите - 17, за управление на отпадъците - 13, за химическите вещества и промишления риск - 14, за шума - 14, за опазване на биоразнообразието - 11 и т.н. Чрез повечето от тях се въвеждат норми (лимита, ПДК) за съдържание на конкретни компоненти (вещества) или въздействия (шум) върху околната среда, както и процедури за регулиране и контрол на дейности, представляващи риск за околната среда и за човешкото здраве.

Българските национални норми за околна среда са в процес на съгласуване с действащите в ЕС нормативи. Освен споменатата по-горе *Наредба за допустимите емисии (концентрации в отпадъчни газове) на вредни вещества, изпускани в атмосферата*, в процедура на съгласуване или разработка са съответни наредби за регулиране екологичното поведение на гражданите и стопанските субекти:

- *Наредба за ОВОС и екологично одитиране на действащи предприятия,*
- *Тарифни такси за ограничаване замърсяването на околната среда от транспортните средства,*
- *Наредба за разрешителния режим за дейности в коритата на водните течения и заливните крайбрежни тераси,*

- *Наредба за реда и начина за определяне на нормите за допустимо съдържание на вредни вещества в производствени отпадъчни води, изпускани в канализационните системи на населените места,*
- *Наредба за минималните изисквания за допустимото съдържание на вредни вещества в отпадъчните води от селищните пречиствателни станции и от различни видове производствени дейности, изпускани във водните течения и водоемите,*
- *Наредба за показатели и норми за определяне на качеството на повърхностните водни течения и басейни,*
- *Наредба за показателите за качествата на крайбрежните морски води,*
- *Наредба за изискванията към качеството на водите, предназначени за основните видове водоползвания,*
- *Наредба за разрешителния режим за изпускане на отпадъчни води,*
- *Норми за пределно допустими концентрации за девет замърсители на атмосферния въздух,*
- *Норми за пределно допустими концентрации за замърсители на почвите.*

Всички тези проектодокументи, чието утвърждаване предстои в близките една-две години, са съгласувани и съответствуват на актуалните за ЕС директиви, наредби и норми с отчитане на специфични национални особености и приоритети. В този смисъл може да се твърди, че процесът на сближаване на българските екологични норми с тези на ЕС се развива ускорително, успоредно с очакваната засилена законодателна дейност, която да закрепва количествените характеристики на околната среда в правни норми и регламенти, хармонизирани с европейските.

Нараства и броят на стандартите за околна среда, съгласувани с международната система ISO: само за 1994 са разработени 12 стандарта за оценка и анализ на параметрите на околната среда с отчитане на нарастващите технико-аналитични възможности на Националната система за екологичен мониторинг.

Във всички случаи по-нататъшното сближаване на националните норми с тези на ЕС следва да се стреми приоритетно към *уеднаквяване на процедурите за регулиране и контрол* върху компонентите и дейностите в околната среда. Що се отнася до техническите стандарти и норми за качеството на околната среда, то хармонизацията следва да *балансира разчетите на импакта върху националната икономика* и необходимостта от въвеждането им с оглед на икономическите/пазарните интереси. Процесът на хармонизация следва да се развива постъпателно за периода на подготовка за интеграция и по възможност - обвързан с конкретна техническа и финансова помощ от страна на ЕС, чието екологично законодателство се разгръща повече от 25 години.

Развитие и укрепване на институциите

Държавните функции по управлението на околната среда през 1976 са изведени в самостоятелна институция *Комитет по опазване на природната среда (КОПС)*. Териториалните органи на КОПС са Районните инспекции за опазване на природната среда (РИОПС), към Комитета преминава и Научният център за опазване на природната среда и водните ресурси. В периода до 1989 към Държавния съвет функционира и Съвет по опазване и възпроизводство на природната среда.

С цел усиляване на държавните функции в управлението на околната среда през 1989 КОПС получава статут/ранг на министерство, като се преименува в *Държавен комитет по опазване на околната среда (ДКОС)*. В началото на 1990 ДКОС се закрива и функциите му на държавен орган се приемат от учреденото *Министерство на околната среда (МОС)*.

Създаването на орган с ранг на министерство се приема за *сериозна институционална стъпка* в посока оптимизиране на държавното регулиране и сближаване с европейските представи за структура и организация на управлението на сектора. В състава на Великото народно събрание и последващите 36-то и 37-мо Народни събрания функционират *постоянни парламентарни комисии по въпросите на околната среда*. В страната са регистрирани над *180 неправителствени екологични организации* (NGOs) и няколко политически партии с екологична насоченост, някои от които с парламентарно присъствие като коалиционни партньори.

Може да се приеме, че съществуват *предпоставки и условия за изграждане на адекватна институционална система* за управление на околната среда. Трябва да се признае обаче, че тя не е съвършена. След 1989 екологичното ведомство претърпява неколkokратни реорганизации, като до 1995 структурата на ведомството се изгражда на компонентен принцип (звена по води, въздух, почви и т.н.). По сходен начин са структурирани и регионалните органи за околна среда (РИОС).

Доминиращите отпреди командно-контролни механизми за управление, необвързаността с икономическите регулатори и процеси, както и традиционното наблягане върху техническите умения на кадровия ресурс доведоха до създаването на *деформирани централни и регионални екологични институции*, в които се съчетават богат технически опит и експертиза със слаби аналитични и управленски умения. Някои нововъведения и разкриване на нови структурни звена във ведомството за околната среда през последните две години допринесоха несъществено за оптимизиране на управлението на околната среда. Остарялото законодателство делегира права и задължения по опазване на околната среда и екологичен мониторинг и на други държавни органи и ведомства, с което често се застъпват и дори конкурират правомощия. Това концентрира вземането на решения на високите управленски равнища (Министерския съвет, ведомствата), с което се отслабиха функциите на местните власти. В редица отраслови ведомства бяха закрити или кадрово ошетени съществуващи структури/служби за опазване на околната среда.

Всичко това затруднява междуведомствения диалог при разработването и прилагането на консолидирана национална екологична политика. Като отчита тези недостатъци, от 1995 ръководството на МОС започна *реформа на държавната администрация* за околна среда, насочена към подобряване на нейната работа и повишване ефективността на управлението на всички равнища. Избраният модел до голяма степен съответствува на аналогичните структури в редица западноевропейски страни и повечето страни от Централна и Източна Европа (СЦИЕ). Предвидено е функциите и задачите на държавния орган за екологична политика - МОС, да се реализират в пет основни направления: екологична политика и развитие, приложение на регулаторите, опазване и контрол върху околната среда, природни ресурси и природоползване, вкл. защитени природни обекти. Важно място в структурата на ведомството заема международната дейност, координацията на интеррегионални програми и проекти, както и взаимодействието с обществеността, неправителствените организации и

медиите. Развойната и проучвателната дейност на Министерството се осигурява от специализираната му структура Национален център за околна среда и устойчиво развитие.

2. По-нататъшно развитие на функционираща пазарна икономика

Приватизацията

Ускореното развитие на приватизацията се определя като основна задача в Правителствената програма за изпълнение на стратегията за подготовката на асоциираните страни за пълноправно членство в общността. От теоретично гледище проблемът за собствеността върху средствата за производство, включително земята, няма непосредствено значение за състоянието на околната среда. Презумпцията е, че всеки собственик ще стопанисва собствеността си в рамките на действащите екологични норми и стандарти без да ощетява околната среда и здравето на човека.

В практически план обаче процесът на раздържавяване на собствеността опира до *проблема за екологичната отговорност* за нанесени в миналото щети върху околната среда. Разбираемо е нежеланието да се влагат средства в предприятия с остаряла, занемарена и дори липсваща техника (инсталации, съоръжения) за пречистване, причиняваща замърсяване и щети на околната среда. От това гледище екологичната оценка на стопански обекти, предложени или подлежащи на приватизация, може да се яви като въздържащ или дори отблъскващ фактор за потенциалния приватизатор или да води до чувствителен отбив от предлаганата цена. Инвеститорите не са склонни да поемат неизвестни и вероятно тежки отговорности за минали действия или бездействия, като предпочитат да се насочват към незамърсени или незастроени обекти и терени, вместо да модернизират и преустроят съществуващи стопански единици.

Проблемът с отговорността за минали въздействия върху околната среда е уникален за страните с преходна икономика, доколкото доскоро в тях собствеността върху средствата за производство и (в повечето случаи) върху земята бе държавна. Поради това най-често отговорната страна е самото правителство, което следва да мобилизира необходимите ресурси за отстраняване на нанесените в миналото екологични щети и за компенсиране на ощетените собственици. В законодателството на Общността липсва специална правна регламентация, освен някои най-общи, дори неясни дефиниции в *Конвенцията на Съвета за Европа по гражданската отговорност за щети, причинени от опасни за околната среда действия* (1993, Лугано).

У нас законодателят е уредил въпроса с § 9, ал.1 на ЗООС, съгласно който чуждестранни и български физически и юридически лица не носят отговорност за екологичните щети от минали действия или бездействия при приватизация, реституция или инвестиране на ново строителство. По силата на алинея 2, тези обекти се подлагат задължително на оценка за въздействието върху околната среда, причинено до момента на реституция или приватизация. В тази връзка е създаден административен ред за оценяване на екологичното състояние на приватизиращите се обекти, съгласно т.11 на Приложение по чл. 2 на *Наредбата за условията и реда за предоставяне на информация при продажбите* по Закона за приватизацията на държавните и общинските предприятия.

Слабост на процедурата е, че в тази информация не се определя размерът на щетите от минали замърсявания, както и необходимите средства за привеждане на обекта в границите на действащите норми и стандарти, въпреки че подходът е подсказан нормативно в чл. 6, ал.3 на *Наредбата за оценката на обектите, подлежащи на приватизация*. Липсата на количествен измерител на щетите (реални и потенциални, минали и бъдещи), които обектът нанася върху околната среда, следва ускорено да се запълва с оглед развитието на правната норма по & 9 на ЗООС в подзаконовите регламенти за практическото ѝ приложение. Задължителната, макар и ориентиловъчна стойностна оценка на щетите, ясното разпределение на задълженията на държавата и новия собственик по отстраняване на щетите или за привеждане в съответствие с екологичните норми следва да преодоляват възможните пречки пред приватизацията на стопански обекти с екологични проблеми.

Чуждестранните инвестиции

Проблемите на екологичната отговорност за нанесени в миналото щети върху околната среда стои в непосредствена връзка с въпроса за обема на чуждестранните инвестиции. Изпълнението на декларираните от Правителството намерения да осигурява еднаквото третиране на чуждестранните инвестиции и улесняване на процедурите по установяване на чуждестранните инвеститори вероятно ще удовлетвори само част от задълженията на страната по силата на ЕСА. В известна степен възможността да се придобива собственост и да се инвестира в страната ще зависи и от екологичната отговорност за минали щети върху околната среда, в контекста разгледан по-горе. Необходимо е да се развие и регламентира *система от специализирани мерки*, които да повишават атрактивността на екологично проблемни обекти или целево да насочват външни инвестиции в обекти и проекти за околната среда на страната. Възможни са различни механизми, които следва да бъдат не само правно, но и икономически обосновани с оглед привличане на чуждестранни инвестиции и оживяване на икономическата активност.

3. Засилване на способността на националната икономика да се справи с конкуренцията на европейския и световния пазар

Защитни и облекчаващи механизми в търговските отношения

Развитието на стопанските отношения и либерализацията на търговията с ЕС и други страни създава препоставки за опити в страната ни да навлизат стоки, оборудване и технологии, които да нанасят щети на околната среда и здравето на човека. В тази насока законодателят е въвел *преки забрани за внос* на отпадъци и опасни вещества за складиране, депониране, унищожаване или рециклиране, използване на лицензи и патенти, както и внос на оборудване и технологии, които създават опасност от замърсяване над границите на действащите норми и стандарти (чл. 7, ал.ал. 1 и 4 на ЗООС). Транзитното преминаване на отпадъци и опасни вещества се допуска с разрешение на Министъра на околната среда, съгласно процедурата, установена с ПМС No 153/1993, която е съгласувана с редица директиви и наредби на Общността (Directives 78/319/EEC, 84/631/EEC, 91/689/EEC/, Regulations EEC 1734/88, 428/89/2455/92) и *Базелската конвенция за контрола върху трансграничния превоз на опасни отпадъци и тяхното депониране (1989)*. Забраните и ограниченията впрочем

съответствуват на чл. 36 на ЕСА, доколкото "...са предприети ... за защита на здравето и живота на хората, животните и растенията..."

Подобно защитно значение за околната среда и здравето на населението следва да имат и въведените *такси за внос* на стари (над 10 години) и употребявани автомобили, съгласно ПМС No 2/1993. По силата на задълженията, поети от България според чл.чл. 11.4 (Приложение VII), 13 (Приложение VIII) и 14.1 на ЕСА, приема се за целесъобразно тази форма на защита на околната среда да бъде видоизменена и специфицирана за автомобили, които не притежават каталитични устройства или конструктивната възможност да потребяват безоловни бензини. Защитата на човешкото здраве и околната среда от оловни аерозоли и други вредни и опасни компоненти, излъчвани от транспортните средства, е ясно дефиниран средносрочен приоритет на националната екологична стратегия.

Задълженията, поети от България по силата на чл. 14.3 (Приложение IX) на ЕСА, следва също да бъдат внимателно преценени. Въвеждането на *разрешителен/лицензионен режим при износа* на скрап и отпадъци от черни и цветни метали има не само икономическа, но и определена екологична цена. Основната цел е насочването на вторично-суровинния поток от тези артикули към преработка вътре в страната. По експертни оценки, възстановяването на потребителските качества на електролитната мед от медни отпадъци, например, струва до 20% от стойността на получаването ѝ от първичната суровина (концентрат). При това на практика без допълнително излъчване на замърсители (серни газове, арсен, други тежки метали) или въздействия върху околната среда, неизбежно съпътстващи цикъла от добива на руда до крайния продукт. Освобождаването от бариерите пред износа на метален скрап и отпадъци като последица неизбежно води до продължаващо натоварване на околната среда на страната и *експорт на екологични ползи*, вместо потреблението им у нас.

В ежегодните Постановления на Министерския съвет (текущо в сила е ПМС No 307/1994), регулиращи режима на вноса и износа, трайно присъствува политиката на *облекчаване на условията за търговия* (временно освобождаване от импортни мита) с цели групи от стоки (апаратура, инсталации, съоръжения, резервни части, софтуер, реактиви и др.), предназначени за екологичен мониторинг, пречистване на отпадни и питейни води, за преработка и депониране на отпадъци, за алтернативни енергийни източници и др. Следва да се изтъкне, от една страна, че подобна мярка създава *преференции при вноса* на модерно оборудване за целите на опазването на околната среда. От друга страна обаче, български производители и потенциалните износители на такива стоки, за които вътрешният пазар е наситен, не се ползват с такива преференции и са поставени в *неравностойни условия при износа* спрямо своите конкуренти.

Може да се приеме, че подобно състояние е временно с оглед на генералната тенденция за либерализация на търговията със страните на ЕС и други партньори, но във всички случаи следва да се поддържат възможно по-дълго някои условия или ограничения, които имат непосредствен негативен ефект върху околната среда на страната. От друга страна следва целево да се създават предпоставките за премахване на подобни ограничения чрез последователна политика на инвестиране в околната среда за технологично обновление, достъп до напреднали и върхови технологии, оптимизиране на пречиствателните съоръжения и т.н.

Член 14 на ЗООС задължава производителите на стоки и услуги, техните посредници и търговците да предоставят на купувача и потребителя (писмена или устна) информация за съставките на стоките и услугите, които са вредни, както и за възможните негативни въздействия. Нормата е частично хармонизирана с Наредбата на ЕС (Regulation No 880/92) за схемата на *присъждане на еко-етикети (eco-labels)*: всеки производител или първи вносител има право да претендира пред компетентния (държавен) орган за този знак за екологично качество.

Тази възможност за конкурентноспособно участие на българските стоки и услуги на международния пазар все още не е доразвита и регламентирана правно и административно. Високите пазарни цени на стоки, особено на хранителните, с гарантиран екологичен произход и потребителски качества могат да представляват сериозно приходно перо по износа. Наложително е ускорено да се развие тази правна норма в цялостен *държавно гарантиран механизъм*, адекватен на европейските директиви, за присъждане на еко-етикети с възможно най-благоприятни последици за българския износ и стопанство.

4. Осигуряване на условията за развитие на гражданско общество с европейски ценности и стандарти за социална справедливост и сигурност.

Едно от постиженията в процеса на прехода е изграждането на съвременно гражданско общество, проявено както в конституционно закрепените основни човешки права, така и в свободата за действие на политически, синдикални, обществени и други организации в социалния живот на страната. Основен елемент на успеха за всяко действие за опазване и подобряване на околната среда е подкрепата на обществеността. В хода на децентрализацията на отговорностите и задълженията по опазването на околната среда като съществен елемент на екологичната стратегия, разширяващото се *участие на обществеността* в процеса на вземане на решения има ключово значение за ефективността на политиките за управление.

В текущата практика обаче това участие е регламентирано само по силата на чл. 23а на ЗООС и чрез *Наредбата за оценка за въздействие върху околната среда* (ДВ, бр.10/1993), според които обсъждането на представените резултати по ОВОС се организира с участието на местната администрация, обществените организации, обществеността и заинтересованите физически и юридически лица. В проекта на *Закон за водите (1995)* се предвижда създаването на Консултативни съвети по водите (т.нар. Басейнови съвети) към регионалните органи за управление на този ресурс с цел да съгласуват интересите на местните потребители с държавната водостопанска политика/програма за региона/водосбора. Аналогични консултативни органи с широкото участие на обществеността при управлението на националните паркове са предвидени в проекта на *Закон за защитените територии (1993)*.

Очаква се Третата министерска конференция "Околна среда за Европа" да разгледа и утвърди проекта на *Ръководни принципи за осигуряване на достъп до екологичната информация* и за участие на обществеността в процеса на вземане на решения по опазването на околната среда.

МОС последователно прилага *политика на откритост и партньорство* с обществеността и привлича техните представители в органи за координация и управление, например в Управителния съвет на Националния фонд за опазване на околната среда (НФООС), както и в съответните Регионални експертни съвети. Специализиран отдел на МОС "Информация и общественост" осигурява контакти и сътрудничество с над 180 неправителствени екологични и природозащитни организации в страната. Техни кампании и проекти, свързани с дейности по опазване на околната среда и биологичното разнообразие, по разпространението на екологични знания и обучението на подрастващи и граждани, издателски и популяризаторски инициативи и т.н., се подпомагат със средства на НФООС (общо 2 125 хил.лв само за 1994). Освен това МОС издава и разпространява при свободен достъп ежедневни, седмични и тримесечни бюлетени с данни за параметрите на околната среда и за екологични инциденти, както и Годишник за състоянието на околната среда (Зелена книга), които се предоставят за ползване на ведомства, институти, медии, политически и обществени формации и т.н.

5. Създаване на възможности за поемане на задълженията, произтичащи от членство в Европейския съюз

Ключов приоритет на Правителството е интегрирането на България в европейските икономически, политически и военни организации. За постигането на тази цел българското Правителство ще задълбочава: двустранното сътрудничество, участието в структурираните отношения с ЕС, общите действия по глобални въпроси, вкл. опазването на околната среда, и други.

Структуриран диалог

Съгласно Стратегията за подготовка за присъединяване, утвърдена от ЕС в Есен (декември 1994), първостепенно значение има установяването на "структурирани отношения" между асоциираните страни от Централна и Източна Европа и институциите на Съюза. Структурираният диалог следва да обхваща областите и правомощията на ЕС, особено тези с трансевропейско измерение, вкл. енергетиката, околната среда, транспорта и др. Постигнато е принципното съгласие от 1995 министрите на околната среда да провеждат ежегодни срещи с асоциираните партньори за обсъждане на въпроси от общ интерес. Впрочем още преди официалното решение от Есен, през октомври 1994 в Люксембург се проведе първата подобна среща по въпросите на околната среда, на която българският министър бе поканен като говорител на асоциираните страни. Приема се, че Третата министерска конференция "Околна среда за Европа" (София, октомври 1995) ще има ролята на компонент на структурния диалог по околната среда за 1995.

Участието на България в структурирания диалог по проблемите на околната среда ще има важно значение за развитието не само на екологичната политика и проблематика на страната. Доколкото страната ни се ползува с висок екополитически престиж, той следва да се укрепва в посока *дефиниране на позициите в диалога* по широк кръг от проблеми на опазването на околната среда, природните ресурси и биологичното разнообразие, интеграцията на проблемите на околната среда в развитието на промишления, енергийния, аграрния, транспортния и други стопански сектори. Необходимо е укрепването на лидерската позиция на България в областта на

екополитиката сред балканските страни и сред страните от Централна и Източна Европа.

Необходима е допълнителна работа за очертаване на *параметрите на диалога* и мястото на страната ни измежду асоциираните страни по въпросите на мобилизацията на финансови ресурси за околна среда и развитие, по инкорпорирането на екологичната проблематика в бизнеса, индустрията и частния капитал, по реализацията на средно- и дългосрочни програми за развитие на инфраструктурата и транспортните коридори и т.н.

Двустранно сътрудничество

Прякото междуведомствено сътрудничество между МОС и неговите аналози в *страните на ЕС* съществува засега единствено с Германия (юни 1993) и Дания (юни 1994). В рамките на подписаните Споразумения за сътрудничество се развиват двустранни отношения по набор от общи приоритети и проекти за управление и опазване на околната среда.

По силата на договореностите, българското МОС получи от Министерството на околната среда, реакторната безопасност и гражданска защита на Германия като дар две автоматични сателитни за мониторинг на въздуха в София на обща стойност 900 хил. DM, разгръща се съвместна работа в областта на законодателството и методите за опазване и рекултивация на замърсени почви и терени от добивната индустрия, вкл. уранодобива. Въпреки започналите дейности, обаче, все още остава неподписана Работната програма по Споразумението.

Датското Министерство на пространственото планиране и околната среда предостави като грант 1 млн. крони, предимно за нуждите на подготовката на Третата министерска конференция "Околна среда за Европа". В процес на уточняване е рамката за Работната програма по Споразумението, проучва се набор от потенциални проекти за реализация.

Макар и непоставено на договорена основа, сътрудничеството с Британския Ноу-Хау Фонд е трайно: предоставя се широка рамка за консултации, независима техническа експертиза, обучение и образование на държавни и общински служители, частни предприемачи, неправителствени организации. Дял в отношенията по проблемите на околната среда имат Британският съвет и Бизнес-Форумът на Фондацията на Уелския принц.

За съжаление редица водещи страни на ЕС нямат осезаемо присъствие в екологичната проблематика на България (Франция, Холандия, Испания, Австрия и др.). Развитието на двустранните отношения и с тях следва приоритетно да се развива в специфични области на управлението на околната среда, природните ресурси и биологичното разнообразие.

Важно място в двустранните междуведомствени отношения се отделя на диалога и договарянето с *партньори от Централна и Източна Европа, както и с други страни в преход*. Българското МОС провежда линия за преодоляване на нездравосъперничество в привличането на външни ресурси за околната среда и развитието от налични фондове за ODA, целеви програми на ЕЦ и др. Като се изключи *Конвенцията между България и Румъния за сътрудничество в областта на опазването на околната среда* (1992),

засега обаче няма друга подобна договореност с асоциирани към ЕС партньори. През ноември 1994 чрез размяна на писма между министрите бе направено официално предложение до Полша за развитие на двустранни междуведомствени отношения в околната среда. За момента съществуват предложения за сътрудничество в тази област с Русия (февруари 1995), Беларус (април 1995) и Словакия (май 1995), които се проучват. Очаква се по време на Третата министерска конференция "Околна среда за Европа" те да бъдат подписани официално.

Що се отнася до *страните от Балканския регион*, то съществува проект за Споразумение със съответното ведомство на Турция, по който все още се очаква реакцията на турската страна. През 1994 бе отклонен опит това Споразумение да се подпише без предварителна подготовка и договаряне на една конференция на страни, поканени от турската страна на верски принцип. От страна на Гърция неколкратно е декларирана готовността за започване на диалог по въпроси на околната среда, който да доведе до Споразумение за сътрудничество между двете ведомства. Предварителните условия (водите на река Места, закриването на АЕЦ "Козлодуй", състоянието на Черно море и др.), поставяни от гръцка страна обаче, въздържат българското МОС да интензифицира контактите. Проведени са и внимателни контакти със висши служители на съответното ведомство на Сърбия и Югославия с оглед подготовка за установяване на сътрудничество с тази съседна страна след елиминиране на ембаргото. Контактите с ведомствата в Македония и Албания са епизодични по повод общо участие в международни екологични прояви, но съществува готовност за разширяване на официалния диалог и договаряне за съвместни действия в областта на околната среда, които следва да се интензифицират.

В междудържавните споразумения, поне доскоро екологичната проблематика в тях изобщо не присъствуваше. В МОС са известни екологични компоненти на междуправителствени договорености с Испания и с Армения.

Програма ФАР

Чрез тази Програма Комисията на Европейската общност (КЕО) осигурява финансова и техническа помощ за страните от Централна и Източна Европа в прехода им към демократично гражданско общество с функционираща пазарна икономика. За България тази помощ в областта на околната среда започна през 1990 с определянето на първите 3.5 млн. ECU за оборудване за мониторинг на въздуха. Съгласно подписаните и изпълняваните досега меморандуми по индикативната програма за околната среда на България са заделени общо 29.7 млн. ECU.

Основните цели на проектите, реализирани в периода 1990-1993, бяха да се разгърнат техническите възможности на Националната система за екологичен мониторинг (НАСЕМ) чрез доставка на съвременен аналитичен оборудване, обучение на специалисти и техническа консултация от външни експерти при експлоатацията на доставената апаратура. С насищането на основния контур на НАСЕМ с необходимото оборудване, от 1994 инвестиционният елемент в индикативната програма започва да се разширява: предвидени са средства за обновяване на лабораториите на РИОС, за довършване изграждането на сградата на Националния център за околна среда и устойчиво развитие (НЦОСУР) на МОС, за реконструкция на хвостохранилище от уранодобивен обект, за възстановяване на замърсени земи и т.н. Все още в работните програми за 1994 преобладават прединвестиционните проучвания, но *делът на*

преките инвестиции в екологични обекти за 1995 се предлага да надхвърли 30%. Подобна тенденция следва да се поддържа и разширява, като постепенно се увеличава делът на българските експерти-консултанти и изпълнители на отделните инвестиционни проекти.

МОС е въввлечено в изпълнението и на други програми и проекти, финансирани от КЕО чрез Програмата ФАР, като например трите подпроекта на международната Програма CORINE (CORINE-AIR, CORINE-LAND COVER и CORINE-BIOTOPS) и суплементата MARS, които следва да завършат до края на 1995. Чрез тях се създава единна информационна основа (GIS) за асоциирането на националния мониторинг за околната среда към мрежата, разработвана от Европейската агенция за околна среда (ЕЕА) в Копенхаген.

През 1994 МОС успя да разработи политически и финансов инструмент за преодоляване на трансграничните екологични проблеми между България и Румъния по дунавския коридор, като използва и приложи критерии на Общността за дефиниране на такива "горещи точки", намерили реализация в т.нар. "Черен триъгълник". В резултат, от декември 1994 със средства на програма ФАР започна мащабно проучване върху технологичното състояние на основните замърсяващи производства по двата бряга на долния Дунав (300 хил. ECU) с оглед идентификация на необходимите мерки за реконструкция и обновление на технологични линии, съоръжения и инсталации с дял във формирането на екологичната обстановка в коридора. В зависимост от резултатите на проучването, КЕО се ангажира да предостави между 30 и 50 млн. ECU за реализация на конкретни проекти по технологичната реконструкция на производствата.

Все по-значимо следва да бъде българското участие и в проектите за трансграничното сътрудничество между Гърция и България, финансирани чрез Програмите ФАР и ИНТЕРРЕГ. През 1994 бе подписан финансов Меморандум с работна програма, където в сектора за околната среда са предвидени 7 млн. ECU. Пакет от проекти за финансиране до 2000-та година бе одобрен по принцип. Може още да се желае, що се отнася до формулирането на редица от планираните проекти, особено в областта на съвместното използване на природните ресурси (води, гори, минерални рудни и нерудни изкопаеми) с оглед посрещане на национални приоритети на екологичната политика в приграничните райони.

Процесът "Околна среда за Европа"

Стартирал в навечерието на Конференцията на ООН "Околна среда и развитие" (UNCED), процесът "Околна среда за Европа" (ПОСЕ) се развива последователно, макар и противоречиво. На Първата министерска конференция в Добжич (Чехия, юни 1991) бяха обсъдени начините за укрепване на сътрудничеството в областта на опазването и възстановяването на околната среда и бе разгледан проект на домакините за дългосрочна Програма за околната среда на Европа. Фактът на провеждането на тази среща и характерът на взетите решения се преценява като *една от първите крупни политически стъпки* по пътя на интегрирането на европейските страни в общо континентално пространство и интеграцията на (тогава) младите демокрации в общоевропейските процеси. Изтъкната бе необходимостта от разработване на специална Програма за екологични действия в страните от Централна и Източна Европа като инструмент за подобряване на координацията и усилията на национално и

международно равнище за хармонизиране на екологичната политика, норми и стандарти с тези на Общността и другите развити западни страни.

На Втората министерска конференция в Люцерн (Швейцария, април 1993) се определи *целта и политическото измерение* на ПОСЕ - постигането на единна екологична политика и високо качество на околната среда в стремежа към мир, стабилност и устойчиво развитие при изграждането на нова Европа. Конференцията утвърди една обхватна стратегия, общите принципи и приоритетите на *Програмата за екологични действия в ЦИЕ* като основа за действие на националните и местните власти, КЕО, международните организации и финансовите институции, както и частните инвеститори, действащи в региона. Базирана на троен подход, изискващ реформи в екологичните политики, институционалното укрепване и инвестирането в околната среда, Програмата идентифицира неотложните краткосрочни действия, които съответствуват на дългосрочни икономически, социални и екологични цели. Тези решения имат принципно ново значение за сътрудничеството Изток-Запад в екологичната област, като включват уточнени критерии за определяне на приоритетите за екологични инвестиции и помощи в СЦИЕ.

Конференцията утвърди и *седем ключови елемента* на Програмата за околна среда на Европа: трансфер на технологии за подобряване състоянието на околната среда, интегриран подход за предотвратяване и намаляване на замърсяването, икономически инструменти за регулиране, проучване на резултатите в опазването на околната среда, екологична информация, участие на обществеността и международно-правни инструменти.

Третата министерска конференция предстои да бъде проведена през октомври 1995 в София. Домакинството на този важен екополитически форум е голямо предизвикателство за България и се очертава като вероятно *най-крупното външно-политическо събитие в страната* през годината. В дневния ред на Конференцията са включени за обсъждане въпроси като: прогресът в изпълнението на Програмата за екологични действия в ЦИЕ, финансовите инструменти за опазване на околната среда, ролята на бизнеса и индустрията в околната среда, европейската стратегия за опазване на биологичното разнообразие, нови елементи в дългосрочната Програма за околната среда за Европа. Българската страна поема задължението не само да организира и проведе организационно-технически конференцията, но следва и *да укрепва лидерските си позиции на новатор* в екологичната политика, поне що се отнася до страните от ЦИЕ и други страни в преход. В тази насока през май 1995 беше проведена първата Консултативна среща на министрите на околната среда на страните от ЦИЕ и някои страни от ОНД с цел съгласуване на политиката и инициативите пред Третата министерска конференция "Околна среда за Европа".

Независимо, че ПОСЕ се ползува с високата политическа подкрепа от ЕС и всички европейски структури, неговото развитие протича противоречиво, доколкото по същество става дума за съгласуване на множество национални и корпоративни интереси при разпределението както на ОДА, така и на ресурси от редица други фондове по текущите и бъдещи инфраструктурни и други програми с трансевропейски измерения, участието в пазара на собственост в хода на приватизацията и т.н.

Тревожи обстоятелството, че непосредствено преди Третата министерска конференция българската страна все още не е дефинирала своите *средносрочни приоритети* в

областта на околната среда, не е уточнила своите *водещи партньори* в процеса на интеграция с европейската екополитика, не е очертала рамките на своите *ключови инвестиционни проекти и инициативи* за намаляване на замърсяването и възстановяване на околната среда, за технологично обновление на замърсяващи производства и други.

Международни конвенции и договори

В международно-правната система, свързана с опазването и възпроизводството на околната среда, природните ресурси и здравето, страната има широко застъпено присъствие. България е *страна по 38 многостранни и 8 двустранни конвенции и договори*, ратификацията на други 6 подписани акта предстои. Проучват се условията за присъединяване и към други още 10 многостранни конвенции и договори с глобално или регионално значение за опазването на околната среда и развитието. Български експерти и специалисти участвуват непосредствено в работните органи на редица конвенции в рамките на органите и организациите на ООН (UNEP, CSD, FAO, ECE и др.).

От гледище на европейското сътрудничество в областта на околната среда, следва да се отчита сериозното внимание, което ЕС отделя на *Рамсарската конвенция за опазване на влажните зони с международно значение* (Рамсар, 1979), *Конвенцията за защита на озонния слой* (Виена, 1985) и последващите протоколи, *Конвенцията за търговията със застрашени видове CITES* (Вашингтон, 1973), *Конвенцията за трансграничното движение на опасните вещества* (Базел, 1989), *Рамковата конвенция на ООН за глобалните климатични промени* (Ню Йорк, 1992), *Рамковата конвенция на ООН за биологичното разнообразие* (Рио, 1992), както и на редица регионални конвенции като *Конвенцията за опазване на европейската дива флора и фауна* (Берн, 1979), *Конвенцията за трансграничния пренос на замърсяване на въздуха на далечни разстояния* (Женева, 1979) с последващите протоколи, *Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст* (Еспо, 1991), *Конвенцията за опазване и ползуване на трансграничните водни течения и международните езера* (Хелзинки, 1992), *Конвенцията за трансграничния ефект на промишлените аварии* (Хелзинки, 1992) и други.

В изпълнение на задълженията си българската страна поддържа висока активност и международно присъствие в органите и инициативите на редица конвенции. Така например, от 1993 към МОС действа Национален Рамсарски комитет. Като признание за присъствието на България в дейностите по опазването на влажните зони през май 1995 във Варна се проведе Паневропейската регионална среща на страните по *Рамсарската конвенция* за влажните зони. Активно е участието на страната в работата и инициативите по *Конвенцията за ОВОС* в трансграничен контекст, по *Бернската конвенция* и други. Създаден е регламент на разрешителен режим за търговията със застрашени видове, съгласно изискванията на *CITES*.

Към момента все още не са ратифицирани *Базелската конвенция* за опасните вещества, *Хелзинкската конвенция* за трансграничните води, *Рамковата конвенция за биоразнообразието*, както и някои протоколи към *Виенската конвенция* за озоновия слой и *Женевската конвенция* за трансграничното замърсяване на въздуха. Липсва движение и в процедурите за ратификация на двете субрегионални конвенции - *Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване* и *Конвенцията за управление*

на водите на река Дунав с цел тяхното опазване, подписани през 1994. България не е страна по Конвенцията на ООН за борба с опустиняването (Париж, 1995) и по Конвенцията на Съвета за Европа по гражданската отговорност за щети, причинени от опасни за околната среда действия (1993, Лугано).

Въпросът за присъединяването и/или ратификацията на многостранните конвенции и договори следва да се решава след много прецизен анализ на задълженията, които страната поема, и възможния имакт върху националната икономика. Така например, ратификацията на *Монреалския протокол* от 1987 към Виенската конвенция за озоновия слой осигури достъп до един грант от 11,9 млн. USD, предоставен от Глобалния фонд за околна среда, за реализацията на Държавната програма за извеждане на озонразрушаващите вещества от българската индустрия. Ратификацията на последващите допълнения към протокола - от Лондон (1990) и Копенхаген (1992), обаче не можеше да предхожда осигуряването на необходимите ресурси за редукция и елиминиране на веществата с озонразрушаващ потенциал, по силата на задълженията по конвенцията. Ратификацията на т. нар. *Втори серен протокол* (Осло, 1994) към *Женевската конвенция* за трансграничното замърсяване на въздуха означава поемане на допълнителни задължения за редукция на серните газове, което би струвало само в енергийния сектор близо 1 млрд. USD за следващите десет години. Непосилни за страната засега се оказват и задълженията, поети към *Базелската конвенция* за движението на опасните отпадъци, част от които са внедрени в националните нормативи по силата на ПМС No 153/1993.

Обратно, забавянето на ратификационните процедури на *Рамковата конвенция на ООН за биологичното разнообразие* лишава страната от достъп до разкрити фондове за грантово финансиране на проекти в областта на опазването на биоразнообразието и защитата/консервацията на природата при отсъствие на финансови задължения към конвенцията. Парадоксално е, че България като една от четирите страни в света, притежаваща Национална стратегия за опазване на биологичното разнообразие (1994), не е пълноправна страна по конвенцията.

Присъединяването и ратификацията на многостранните конвенции и договори/протоколи е неизбежен процес и необходима предпоставка за хармонизацията на националното екологично законодателство с това на ЕС. Нещо повече, това изискване се поставя като условие за сътрудничество по силата на чл. 81.4 и Протокол No 8 на ЕСА.

III. Заключение

Стратегията за присъединяване на асоциираните страни предвижда една широка рамка от дейности, насочени основно към поэтапното приемане на законодателството на ЕС за единния вътрешен пазар. В тази рамка сътрудничеството в областта на опазването на околната среда се представя като насърчаваща интеграцията политика и признат приоритет за страните по ЕСА.

Независимо от реалния прогрес в сектора на околната среда, постигнат за годините на прехода, процесът на присъединяването на България към ЕС поставя сериозни предизвикателства пред екологичната политика на страната. Последователното

постигане на копенхагенските критерии-цели за членство предполага необходима и ефективна работа в няколко основни насоки:

- определяне на средносрочните приоритети на националната стратегия за околна среда, основана на критериите на Програмата за екологични действия в Централна и Източна Европа и принципите за устойчиво развитие;
- приложение на основните принципи за управление на околната среда, вкл. на принципа за интегриране на екологичните критерии в отрасловите политики за развитие, и на инструментите за ефективна екологична политика, разработени в Програмата за околната среда на Европа;
- сближаване на националното екологично законодателство с това на ЕС, основано на многостранните конвенции и договори;
- приоритетно унифициране на процедурите за регулиране и контрол върху качествата на околната среда и екологичното поведение на физически и юридически лица;
- последователна адаптация и хармонизация на технически лимити, норми и стандарти за управление, опазване и контрол върху параметрите на околната среда с отчитане на импакта върху националната икономика и националните интереси;
- разработване на система от мерки и механизми за снемане на екологични бариери пред приватизацията и външните инвестиции и за въвеждане на количествени/стойностни измерители на щетите върху околната среда от минали и бъдещи въздействия;
- поддържане и/или модификация на защитни механизми (забрани, вносни мита, разрешителни режими) в търговията до отстраняване на заплахите от внос на екологични вреди и износ на екологични ползи от страната;
- изграждане и укрепване на адекватни институции и структури за управление на околната среда и разширяване участието на обществеността в процедурите по вземане на решения по околната среда;
- разгръщане на дву- и многостранно международно сътрудничество, пълноценно участие в структурирания диалог по проблеми на околната среда, в процеса "Околна среда за Европа" и поетапно инкорпориране в структури на ЕС с отношение към околната среда (EEA).

Планомерната реализация на конкретните дейности в тези основни направления в периода 1995-1998 с оглед създаването на предпоставки за удовлетворяване на някои от критериите за членство ще зависи не само от политическата воля на българското правителство, но и от тясното сътрудничество със страните-членки и ЕС като цяло. От това гледище обхватът и средствата за такова сътрудничество, както са описани в чл. 81 на ЕСА, определят достатъчно широка рамка за ефективна подготовка за присъединяване към вътрешния пазар на Общността и европейските структури.

В това отношение важна роля следва да играят изградените по силата на ПМС No 66/1995 институции и механизми за координация и изпълнение на задълженията на

Република България по Европейското споразумение за асоцииране с Европейските общности.