

BULGARIA ON THE ORBITS AT EUROPEAN AND GLOBAL ENVIRONMENTAL POLICY

YUKSEL AHMED

PHD IN NATIONAL SECURITY
AT UNIVERSITY OF LIBRARY STUDIES AND INFORMATION TECHNOLOGIES, SOFIA

BULGARIA

YUKSELAHMED@YAHOO.COM

ABSTRACT: ENVIRONMENTAL ISSUES CONSTITUTE A SEPARATE SECTION AND FITS PERFECTLY IN THE CONVERGENCE PROCESS AND ACHIEVING THE CRITERIA FOR EU INTEGRATION. THE REASONS FOR THIS INCREASED ATTENTION TO ENVIRONMENTAL PROBLEMS ARE AT LEAST THREE. FIRST, TO ENSURE THAT THE ACTIVITIES OF THE BULGARIAN ECONOMY AND ITS PRODUCTS / GOODS DO NOT CONTAIN ENVIRONMENTAL RISKS FOR WESTERN PARTNERS BOTH IN THEIR PRODUCTION AND IN THEIR CONSUMPTION. SECOND, TO ENSURE (IN THE SPIRIT OF GENUINE PARTNERSHIP) THAT THE REAL COMPETITIVENESS (PRICE) AVAILABLE ON THE BULGARIAN DOMESTIC RAW MATERIALS AND COMMODITIES CONTAINED IN ITS COST COMPARABLE COSTS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION, NATURAL RESOURCES AND HUMAN HEALTH. AND THIRD, TO ENSURE THAT BULGARIA AS A PARTY TO MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS (MEAS) SHARES ADEQUATELY THEIR NATIONAL RESPONSIBILITIES AND ALLOCATE RESOURCES TO MITIGATE AND SOLVE REGIONAL AND GLOBAL ENVIRONMENTAL PROBLEMS SUCH AS CLIMATE CHANGE, PROTECTION OF THE OZONE LAYER, BIODIVERSITY, TRANSBOUNDARY WATER, ETC.

KEY WORDS: ECOLOGY, ENVIRONMENTAL POLICY, DIRECTIVES, REGULATIONS, CONTRACTS

Екологичната проблематика представлява обособен раздел и се вписва напълно в процеса на сближаване и постигане на критериите за интеграция с ЕС. Нещо повече, Европейското споразумение за асоцииране (ЕСА) изрично отбелязва, че проблемите на околната среда са от жизнено значение както за ЕС, така и за асоциираните страни, в това число и България, а сътрудничеството в областта на опазването на околната среда и на човешкото здраве се оценява като приоритет за страните по ЕСА (чл. 81, ал. 1). В процеса на хармонизацията и сближаването околната среда е изведена сред областите на особено внимание (ЕСА, чл. 70). Неслучайно секторът "околна среда" присъства трайно както в краткосрочните, така и в по-дългосрочните приоритети на програмата "Партньорство за присъединяване".

Причините за такова повишено внимание към екологичната проблематика са поне три. Първо, да се гарантира, че дейността на българската икономика и нейните продукти/стоки не съдържат екологични рискове за западните партньори както при тяхното производство, така и при тяхното потребление. Второ, да се гарантира (в духа на коректно партньорство), че реалната конкурентноспособност (цената) на предлаганите на вътрешния пазар български суровини и стоки съдържат в своята себестойност съпоставими разходи за опазване на околната среда, на природните ресурси и на човешкото здраве. И трето, да се гарантира, че България като страна по многостранни екологични споразумения (MEAs) споделя адекватно своите национални отговорности и заделя ресурси за смекчаване и решаване на регионални и глобални екологични проблеми, като климатичните промени, опазването на озоновия слой,

биологичното разнообразие, трансграничните води и т.н. Като оценява необходимостта от тези усилия, ЕС приема да заделя допълнителни финансови ресурси за подобряване на екологичната ситуация в страната, за изграждане на екологичната инфраструктура, за усъвършенстване на управлението и на институциите, за ускорена хармонизация на законодателната основа и т.н.

От такова гледище подходите при извеждане на основните приоритети на екологичната политика в процеса на присъединяването следва да балансират както идейно-политическите, така и чисто прагматичните аспекти при задължителното съответствие на националните интереси с тези на Съюза, като се отчитат очакванията, препоръките и изискванията на партньорите. В този смисъл формулирането на приоритетите следва да фокусира върху онези дейности, които биха могли да разчитат на непосредствената финансова помощ и съдействие от страна на ЕС в процеса на интеграцията и възможния преходен (post-accession) период на адаптация.

Без съмнение сближаването на националното законодателство с това на ЕС е главният инструмент за изграждане на пазарната икономика на страната в преходния период, както и ключов механизъм в процеса на едно предстоящо присъединяване на Република България към Съюза. По същество Стратегията за подготовка за присъединяване на асоциираните страни от Централна и Източна Европа от Есен (1994) представлява процес на поетапно приемане на законодателството (acquis communautaire) на Съюза за единния вътрешен пазар.

Хармонизацията и сближаването на нашето национално законодателство с това на ЕС следва да осигури цялостното съответствие с критериите за членство (Копенхаген, 1993) и по-специално - по-нататъшното развитие на една функционираща пазарна икономика, засилване на капацитета на националната икономика да посрещне конкуренцията на европейския и световния пазар и в крайна сметка - да създаде реалните възможности за поемане на задълженията, произтичащи от членството в ЕС.

Постигането на целите, утвърдени от ЕС в Копенхаген (1993) като критерии за пълноправно членство, се поставя в основата на Правителствената програма за последователното интегриране на страната в европейските структури и особено на Националната програма за приемане на acquis communautaire (НППА). Периодичният преглед на съответствието има значение и като етапна оценка на темповете на сближаване, и като указание за действия с цел по-пълна хармонизация на екологичната проблематика с критериите за членство в Съюза.

Особено място следва да бъде отделено на устойчивото развитие при очертаване на приоритетите на националната екологична политика. 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 на ЕС "Към устойчивост" ("Towards sustainability"). Програмата на Съюза за политика и действие във връзка с околната среда и устойчивото развитие бе утвърдена от Съвета на министрите през декември 1992 г. Прогласяването и развитието на екополитическата философия на днешното българско правителство следва да 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.

За съжаление опитите за институционализация на устойчивото развитие след UNCED (например чрез създаване на т. нар. Междуправителствен съвет за приоритетни проекти за околна среда с Решение на МС № 483/1993) не доведоха до очакваните резултати за по-пълна интеграция на екологичната проблематика в секторните стратегии и политики. Нещо повече, правителството разглежда устойчивото развитие като фаза, а не като цел на своята икономическа, екологична и социална политика, въпреки че в своята Програма "България 2001" то декларира устойчивото развитие като принципната основа на екологичното законодателство и управлението на природните ресурси.

По-надолу са развити схематично виждания за едно възможно структуриране на набор от приоритети на националната екологична политика в процеса на сближаване и приемане на *acquis* и по-нататък - на присъединяване на Република България към ЕС с особено внимание към въздействието на този процес върху екологичните приоритети и оценката за съответствие с критериите за членство от Копенхаген.

В Конституцията на Република България, приета през юли 1991 г., са заложили общите принципи и са закрепени неотменими 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 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 шелф 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(б).

Съществено значение за процеса на присъединяването има и разпоредбата на чл. 5(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 действието на Конституцията е непосредствено (чл. 5(2)), международноправните документи (конвенции, договори, споразумения) с ЕС и неговите страни-членки могат да оказват непосредствено позитивно въздействие върху процеса на приемане на *acquis* в областта и на околната среда, докато се извършват необходимите процедури за интеграция на договореното във вътрешното национално законодателство.

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 неотменими права, които очертават конституционните рамки за гражданското поведение и участието на обществеността в процеса на вземане на решения и управлението на околната среда.

Като цяло екологичната законодателна реформа има за цел да въведе един подобър 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. 130r(2) на EEC Treaty.

Единодушно е становището, че досега действащите екологични закони не съответствуват на новите социално-икономически условия, които се формират в страната след 1989 г. Въпреки ускорената законодателна дейност напоследък, към момента все още действуват 27 закона и десетки подзаконовни актове (правилници, наредби и др.) с отношение към околната среда, повечето от които с десетилетна възраст.

Очаква се работата по привеждане в съответствие на националното екологично законодателство с това на ЕС да съставлява основната част от дейността на компетентните институции в следващия период. В обхвата на НППА могат да се изброят поне 51 европейски директиви, регламенти, решения и препоръки в компетентността на Министерството на околната среда и водите, сред които над 40 нямат засега аналог в българското законодателство.

Тук следва да се изтъкне и едно съществено различие между текущото национално екологично законодателство и това на Съюза. У нас все още доминира т.нар. компонентен подход (преодолян от ЕС още през 80-те години) за регулиране на публичните отношения и за нормиране на параметрите с цел опазване на отделните компоненти на околната среда (въздух, води, почви, и т.н.). Съвременният подход на 90-те години, особено след Европейския договор от Маастрихт (EU Treaty) е напълно ориентиран към изграждане на вътрешния пазар на Съюза и защитата на потребителя, в т.ч. и от рисковете от околната среда, генерирани в процеса на производството и потреблението на стоки и услуги (вж. чл. чл. 130k-130r на EU Treaty). Вероятно поради това, някои неудовлетворителни оценки на ЕС за състоянието на националното екологично законодателство могат да се дължат на различията в тези два подхода. Фактът обаче следва да стимулира една последователна преориентация на следващите стъпки в процеса на възприемане на *acquis* в посока към съвременния подход на Съюза.

При оценката на съответствието следва да се отчита и 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 Съюза 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, което бе възприето в различна форма и степен от отделните страни-членки. Примерът илюстрира един възможен подход при сближаването с екологичното законодателство и нормите на Съюза, с точни разчети на

националните ресурси с оглед на въздействието върху икономиката при възприемане на европейските директиви. 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 постига. Износеният автомобилен парк и високата цена на каталитичните устройства не привличат потребителя, въпреки по-ниските акцизи и занижената цена на безоловния бензин и възприетите високооктанови стандарти за видовете бензини, разпространявани в страната. 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, а една цялостна рехабилитация на производствените мощности тук, целяща минимизиране на въздействието върху околната среда при производството на нефтопродукти, изисква други 120 млн. USD. Разработваната Национална програма за увеличаване потреблението на безоловни бензини следва да предложи разумни опции за съответните политики с минимален импакт върху икономическото развитие на страната.

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. бр. 81 и 87/1991) и последната Наредба № 14 за норми на пределно допустими концентрации на вредни вещества в атмосферния въздух на населените места (ДВ, бр. 88/1997). Разработени по силата на задълженията на България като страна по MEAs, с Наредбата се въвеждат норми, за постигането на които се предполагат инвестиции в размер над 1 млрд. USD само за рехабилитация на енергийния сектор през следващата декада. За сравнение Западна Германия вложи 29 млрд. DEM за 12 години до 1989 г. за десулфуризация на димните газове от ТЕЦ.

Аналогично необходимите инвестиции за редукция на емисиите от парникови газове (25 млрд. тона през следващите две декади) се оценяват на 4 млрд. USD. Първото национално съобщение за глобалните промени на климата (1996) предлага няколко сценария за посрещане на задълженията на България към MEAs, сред които мерките за енергийна ефективност и намаляване на загубите при преноса се приемат за най-поносими и ефикасни (1.9 USD за тон редуциран еквивалент на въгледвуокиса), сравнени с рехабилитацията на ТЕЦ (28 USD за тон въгледвуокис). Очевидно националната енергийна стратегия и политики изискват нов екологичен прочит и осмисляне на въздействието на възприеманите равнища и норми върху българското национално стопанство. Следва енергично да се търсят партньори за съвместно прилагане (joint implementation) на мерките за снижаване на емисиите от вредни газове в рамките на ЕС и асоциираните страни.

Българските национални норми (лимита) за околна среда са в процес на съгласуване с действащите в ЕС нормативи. Следва да се изтъкне обаче, че приетите напоследък специални екологични закони изискват интензивна работа за разработване на съответните подзаконови актове, както е разпоредено в самите закони. Така например само от Закона за чистотата на атмосферния въздух (1996) произтичат 9 подзаконови акта, от които напоследък в действие влезе само един (цитираната по-горе Наредба № 14/1997). Аналогично от Закона за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда (1997) произтичат поне 18 подзаконови акта, чиито

разработка и утвърждаване трябва да следват ускорена процедура с оглед ефективното прилагане на закона.

Очевидно интензивната работа по възприемане на *acquis* предполага едно съществено въздействие върху капацитета на институциите със законодателна и разпоредителна власт да поемат в относително кратки срокове инициативите за хармонизация и изравняване на екологичното законодателство с нормите на ЕС. Очаква се Съюзът да подпомогне специализираното обучение на управленски и изпълнителски кадри за засилване на капацитета по непосредственото прилагане на европейските процедури, норми и стандарти. В този случай може да се предположи, че процесът на сближаване на българските екологични норми с тези на ЕС ще се развива ускорително, успоредно с очакваната засилена законодателна дейност, която да закрепи 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 1994-1996 г. са разработени 42 стандарта за оценка и анализ на параметрите на околната среда с отчитане на нарастващите технико-аналитични възможности на Националната система за екологичен мониторинг (НАСЕМ). Системите стандарти ISO-9000 и ISO-14000 ускорено се въвеждат в редица сектори и отделни предприятия, особено с продукцията, ориентирана към експорта.

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 дейностите с ефекти върху околната среда и човешкото здраве и за защита на потребителя. Що се отнася до техническите стандарти и норми за качеството на околната среда и на продуктите, то хармонизацията следва да балансира разчетите на въздействието върху националната икономика и необходимостта от въвеждането им с оглед на икономическите/пазарните интереси. Процесът на хармонизация и приемане на *acquis* следва да се развива постъпателно и по възможност - обвързан с конкретна техническа и финансова помощ от страна на ЕС, чието екологично законодателство се разгръща вече повече от 25 години.

Създаването на орган с ранг на министерство (Министерство на околната среда от 1990 г., а от 1997 г. - Министерство на околната среда и водите (МОС), 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 състави на Народното събрание функционират постоянни парламентарни комисии по въпросите на околната среда и водите. В страната са регистрирани над 200 неправителствени екологични организации (NGOs) и няколко политически партии с екологична насоченост, част 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 г. екологичното ведомство претърпява неколкостепенни реорганизации, като до 1995 г. структурата на ведомството се изгражда на компонентен принцип (звена по води, въздух, почви, отпадъци и т.н.). По сходен начин са структурирани и регионалните органи за околна среда (РИОС). В периода 1995-1996 г. бе възприет модел, който до голяма степен съответствува на аналогичните структури в редица западноевропейски страни и в повечето страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ).

Функциите и задачите на държавния орган за екологична политика се реализират в пет основни направления: екологична политика и развитие; приложение на регулаторите; опазване и контрол върху околната среда; природни ресурси и природоползуване, вкл. води, подземни минерални ресурси, биоразнообразие и защитени природни обекти. Важно място в структурата на ведомството заема международната дейност, коор-динацията на интеррегионални програми и проекти, както и взаимодействието с обществеността, неправителствените организации и медиите. Развойната и проучвателната дейност на министерството се осигуряват от специализираната му структура Национален център за околна среда и устойчиво развитие.

От 1997 г. в компетентността на МОСВ се интегрираха и задълженията на бившите Национален съвет по водите и Комитет по геология и минерални ресурси. Започналата реформа на държавната администрация, в т.ч. и на екологичната, е насочена към подобряване на нейната работа и повишаване на ефективността на управлението на всички равнища. Разширени бяха правомощията на министъра на околната среда и водите, който има и задължението да координира функциите на други министерства и ведомства с отношение към екологичните проблеми.

Следва да се изтъкне, че остарялото екологично законодателство делегира права и задължения по опазване на околната среда и екологичен мониторинг и на други държавни органи и ведомства, при което често се припокриват и дори конкурират определени правомощия. В това отношение особено показателен е институционалният спор за компетентност между бившия Комитет по горите (сега Национално управление на горите в състава на Министерството на земеделието, горите и аграрната реформа) и МОС при управлението на защитените природни територии. Такива конфликти концентрират вземането на решения на високите управленски равнища (Министерския съвет, ведомствата), с което се отслабват функциите на регионалните звена и на местните власти. В редица отраслови ведомства бяха закрити или кадрово ощетени съществуващи структури/служби за опазване на околната среда. Всичко това затруднява междуведомствения диалог при разработването и прилагането на консолидирана национална екологична политика.

Наложително е преодоляването на една тенденция към централизация на правомощията за сметка на възприемането на преобладаващо хоризонтални мерки за управление с развитие на междусекторната политика и подобряване на координацията между компетентните държавни органи, разширяване на правомощията на местните власти, активно привличане на големите обществени групи: частния бизнес, академичната общност, професионалните съсловия, жените, младежта. Засага единствено публичните обсъждания на оценките за въздействие върху околната среда (EIAs) са законово закрепената възможност на обществеността да участва в процесите на вземане на екологични решения, като изключим традиционното участие на NGOs в дискусиите по отделни намерения и действия на екологичните власти.

Както се признава в "Bulgaria. Environmental Strategy Study Update and Follow-Up" (WB Report No. 13493-BUL, 1994), доминиращите преди 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 години не доведоха до осезаемо оптимизиране на управлението на околната среда. Следва да се настоява за продължаване на ценното съдействие на ЕС, вкл. чрез Програма PHARE, за специализирано обучение на управленски и изпълнителски кадри.

Интегрирането на България в европейските икономически, политически и други структури, в т.ч. екологични органи и организации, е ключов приоритет на правителството. За постигането на тази цел българското правителство последователно задълбочава участието си в структурираните отношения с ЕС, в двустранното сътрудничество, в общите действия по глобални въпроси на опазването на околната среда, и т.н. В същото време следва да бъдат удовлетворявани ускорено всички предварителни условия и изисквания за присъединяване към Съюза, които създават необходимата рамка на политически, законодателни, икономически и, разбира се, екологични предпоставки за интеграция в ЕС.

Съгласно Стратегията за подготовка за присъединяване..., утвърдена от ЕС в Есен (1994), първостепенно значение ще 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 бе принципното съгласие от 1995 г. 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 г. в Люксембург се проведе първата подобна среща по въпросите на околната среда. 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.

Изоставането и деформацията на реформите до 1997 г., в т.ч. в областта на околната среда, увеличи дистанцията с ЕС, съпоставено с други асоциирани страни от ЦИЕ. Необходими са мерки за активизиране участието на страната в структурираните отношения със Съюза 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. Съществуват предпоставки за извеждане на България на лидерска позиция 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 между 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. Всеобщо е признанието, че развитието на икономическите регулатори и особено на стимулиращите мерки като инструмент на екологичното управление у нас изостава. Продължава държавното субсидиране на сектори с твърде негативно въздействие върху околната среда, например енергетиката, черната металургия. Във връзка с ниското жизнено равнище на населението обаче възможно е да се договаря удължаване на преходните срокове, които да бъдат използвани за предприемане на мерки за екологичното оздравяване на секторите и генериране на ресурси за публичната

екологична инфраструктура. Очаква се ЕС чрез различни програми да продължи да подпомага развитието на публичната екологична инфраструктура, енергийната ефективност, ядрената безопасност, квалификацията на кадри в сектора за управление на околната среда и т.н.

Чрез своята Програма PHARE Съюзът осигурява финансова и техническа помощ за страните от ЦИЕ в прехода им към демократично гражданско общество с функционираща пазарна икономика. За България тази помощ в областта на околната среда започна през 1990 г. 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 над 30 млн. ECU. Основните цели на проектите, реализирани в периода 1990-1993 г., бяха разгръщане на техническите възможности на НАСЕМ чрез доставка на съвременно аналитично 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 г. инвестиционният елемент в индикативната програма започна да се разширява. Все още в работните програми до 1994 г. преобладават прединвестиционните проучвания, но дялът на преките инвестиции в екологични обекти след 1995 г. се предполага да надхвърли 30%. Подобна тенденция следва да се поддържа и разширява, като постепенно се увеличава дялът на българските експерти-консултанти и изпълнители на отделните инвестиционни проекти.

Все по-значимо следва да бъде българското участие и в проектите за трансграничното сътрудничество между Гърция и България, финансирани чрез PHARE и INTERREG. През 1994 г. 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 и се конкретизира ежегодно. 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.

Значението на двустранното сътрудничество със страните-членки на ЕС в областта на околната среда не се нуждае от специално аргументиране. Прякото междуведомствено сътрудничество между МОС и неговите аналози в страните на ЕС съществува засега единствено с Германия (1993) и Дания (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, като страната е ползвател на помощи в значителни размери за обучение и квалификация, за екологична апаратура и оборудване, за изграждане на обекти на екологичната инфраструктура и т.н.. За съжаление редица страни на ЕС нямат осезаемо и непосредствено 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 нездравословно съперничество в привличането на външни ресурси за околната среда и развитието от налични фондове

за ODA, целеви програми на ЕС и др. През 1995 г. страната бе домакин на предварителната среща на министрите от ЦИЕ като подготовка за Третата министерска конференция "Околна среда за Европа". Като се изключи конвенцията между България и Румъния за сътрудничество в областта на опазването на околната среда (1992), засега обаче няма друга подобна междудържавна договореност с асоциирани към ЕС партньори. Споразумения за двустранни отношения между аналогични екологични ведомства бяха подписани с Беларус (1995) и Словакия (1995). Чрез размяна на писма между министрите бяха направени официални предложения до Полша, Русия, Унгария за развитие на двустранни междуведомствени отношения в околната среда, които се проучват.

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. От страна на Гърция неколкратно е декларирана готовност за започване на диалог по въпроси на околната среда, който да доведе до споразумение за сътрудничество между двете ведомства. През 1996 и 1997 г. са проведени срещи на министрите на околната среда на България и Сърбия и е установено сътрудничество по двустранни проекти. 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.

Стартирал в навечерието на Конференцията на ООН "Околна среда и развитие" (UNCED), процесът "Околна среда за Европа" (ПОСЕ) се развива последователно. Домакинството на Третата министерска конференция (1995) беше сериозно предизвикателство за България и нейната екологична политика. Независимо, че ПОСЕ се ползва 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 ODA, така и на ресурси от редица други фондове по текущите и бъдещите инфраструктурни и други програми с трансевропейски измерения, участието в пазара на собствеността в хода на приватизацията и т.н. Непосредствено преди Четвъртата министерска конференция (Дания, 1998) българското МОС следва ускорено да дефинира своите средносрочни приоритети в областта на околната среда, да уточни своите водещи партньори в процеса на интеграция с европейската екополитика, да очертае рамките на своите ключови инвестиционни проекти и инициативи за намаляване на замърсяването и възстановяване на околната среда, за съвместно приложение на политики, за технологично обновление на замърсяващи производства и други.

*Присъединяването и ратификацията на международните екологични конвенции и договори/протоколи (MEAs) е необходима предпоставка за хармонизацията на националното екологично законодателство с *acquis* на ЕС. Нещо повече, това изискване се поставя като условие за сътрудничество по силата на чл. 81.4 и Протокол № 8 на ЕСА. В международноправната 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 3 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 НППА и общоевропейското сътрудничество в областта на околната среда и въздействието върху вътрешния пазар 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 озоновия 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 ползване на трансграничните водни течения и международните езера (Хелзинки, 1992), Конвенцията за трансграничния ефект на промишлените аварии (Хелзинки, 1992) и други.

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 импакт върху националната икономика. Така например ратификацията на Монреалския протокол от 1987 г. към Виенската конвенция за озоновия слой осигури достъп до един грант от 10,5 млн. USD, предоставен от Глобалния фонд за околна среда (GEF), за реализацията на Държавната програма за поетапно ограничаване на потреблението на озоноразрушаващите вещества в България (1994). Ратификацията на последващите допълнения към протокола - от Лондон (1990) и Копенхаген (1992), обаче не можеше да стане преди осигуряването на необходимите ресурси за редукция и елиминиране на веществата с озоноразрушаващ потенциал по силата на задълженията ни към 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 над 1 млрд. USD и до 5 млрд. USD за страната през следващите десет години. Нелеки за страната засега се оказват и задълженията, поети към Базелската конвенция за движението на опасните отпадъци, част от които са внедрени в националните норми по силата на Закона за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда (1997) и ПМС № 153/1993.

Без да претендират за изчерпателност, краткият преглед на съответствието с критериите от Копенхаген и оценката на въздействието на процеса на присъединяване към ЕС и приемането на *acquis* върху екологичната политика на България могат да се изведат на преден план няколко по-важни констатации:

Преди всичко може да се твърди, че в България са създадени благоприятни общополитически условия за ефективна политика и дейност за опазване на околната среда в условията на развиващо се гражданско общество. Показателни за това са конституционните гаранции, рамковото и специалното екологично законодателство,

развитието и укрепването на институции за управление на сектора в лицето на МОС. Текущото законодателство се подменя ускорено, особено в последните години, със съвременни закони, които до голяма степен отразяват постановки и/или конкретни директиви и норми на ЕС и задължения по силата на MEAs.

Екологичните аспекти на развитието на една функционираща пазарна икономика в голяма степен се свързват с проблемите за екологичната отговорност за щети, нанесени в миналото. Смята се, че нерегулираните в детайли отношения между държавата и бъдещите собственици могат да окажат негативен ефект върху процесите на трансформация на собствеността и притока на чуждестранни инвестиции в различните сектори на стопанството.

Аналогично засилването на конкурентността на българските стоки/услуги на вътрешния пазар изисква възприемане на новаторски схеми за сертифициране на качествата и произхода на стоките, либерализация на търговските отношения с отчитане на екологичните рискове и ползи, въвеждане на фискални и други пазарни облекчения за дейности, насочени към подобряване състоянието на околната среда. В пряка връзка с това стои и въпросът за държавното дотиране на дейности в екологичната инфраструктура и намаляването, а в перспектива - и спирането на субсидиите в екологично опасни/вредни производства и сектори.

В процеса на управлението на околната среда следва по-добре да бъдат балансирани вертикални и хоризонтални мерки и особено - участието на обществеността и местните власти, като условия, осигуряващи развитието на гражданско общество с европейски ценности. Необходимо е да се въвежда принципът на "споделената отговорност", който да ангажира в процеса на управление и опазване на околната среда не само държавата, но и местните власти, индустриите, големите групи от населението.

Възможностите за поемане на задълженията, произтичащи от членството в ЕС, ще се засилват толкова повече, колкото по-активно страната участва в международния екополитически диалог и посреща изискванията на MEAs. Като продължава да разчита на помощта на ЕС в процеса на приемане на *acquis*, страната следва да създава и развива собствените вътрешни механизми за генериране на ресурси за опазване на околната среда, като използва целия набор от фискални и други икономически и пазарни регулатори на екологичното поведение на лицата и стопанските субекти.

Осъществяваната от българското правителство Програма "България 2001" в своя раздел VII "За съхраняване на българската природа" съдържа по същество основните дейности за ускоряване на процеса на присъединяване към ЕС, конкретизирани в отделни проекти и дейности на НППА. Основните направления за концентрация на усилията обаче са изведени от непосредствените управленски компетенции на държавния орган - МОС, по-слабо са застъпени хоризонталните мерки, в т.ч. необходимата междуведомствена координация, разнообразяването на потенциалните партньори, както местни, така и задгранични. Препоръчително е подготвяната нова версия на Националната стратегия за околната среда на България да получи съдържанието на стратегия за присъединяване към екологичните ценности и норми на ЕС, която да търси съгласуване на националните с международните, в т.ч. с европейските, интереси в областта на опазването на околната среда, природните ресурси и биологичното разнообразие на страната.

Както бе споменато, подходите при извеждането на приоритетите на екологичната политика следва да балансират политически и прагматични аспекти при

задължителното съответствие на националните интереси с тези на Съюза. Въздействието на присъединяването върху националната екологична политика и приемането на *acquis* следва да очертае и адекватните приоритети и политики на процеса с отчитане и на ресурсните възможности за посрещане на един набор от предварителни изисквания и условия за членство в ЕС.

REFERENCES:

1. **Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 1989:** Базелска конвенция за контрола върху трансграничния превоз на опасни отпадъци и тяхното депониране, 1989
2. **Directives and Regulations of the Union:** Директиви и Наредби на Съюза (Directives 78/319/EEC, 84/631/EEC, 91/689/EEC, 93/259/EEC, Regulations EEC 1734/88, 428/89, 2455/92)
3. **The State program for the gradual reduction in consumption of ozone-depleting substances in Bulgaria:** Държавната програма за поетапно ограничаване на потреблението на озоноразрушаващите вещества в България - 1994
4. **European Treaty of Maastricht:** Европейския договор от Маастрихт (EU Treaty)
5. **Directive 85/210 on the introduction of unleaded petrol in the EU:** Директива 85/210 за въвеждане на безоловния бензин в ЕС
6. **Act on Clean Air:** Закон за чистотата на атмосферния въздух - 1996
7. **Act to limit the harmful effects of waste on the environment:** Закон за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда – 1997
8. **Act to limit the harmful effects of waste on the environment:** Законът за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда - ДВ, бр. 86/1997
9. **Water Act:** Закон за водите - ДВ. бр.67/1999
10. **Act to limit the harmful effects of waste on the environment:** Закон за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда (1997) и ПМС № 153/1993.
11. Bulgaria. Environmental Strategy Study Update and Follow-Up" - WB Report No. 13493-BUL, 1994
12. **Convention of the Council of Europe on civil liability for damage caused by environmentally hazardous activities:** Конвенция на Съвета за Европа по гражданската отговорност за щети, причинени от опасни за околната среда действия - 1993, Лугано
13. **Convention for the Protection of the Ozone Layer:** Конвенция за защита на озоновия слой (Виена, 1985)
14. **Convention on Trade in Endangered Species:** Конвенция за търговията със застрашени видове CITES (Вашингтон, 1973)
15. **Convention on the Transboundary Movement of Hazardous Materials:** Конвенция за трансграничното движение на опасните вещества (Базел, 1989)
16. **United Nations Framework Convention on Global Climate Change:** Рамковата конвенция на ООН за глобалните климатични промени (Ню Йорк, 1992)
17. **Convention to assess the environmental impact in a Transboundary Context (Espoo, 1991):** Конвенция за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (Еспо, 1991)

18. **Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 1992):** Конвенция за опазване и ползване на трансграничните водни течения и международните езера (Хелзинки, 1992)
19. **Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (Helsinki, 1992) and others.:** Конвенция за трансграничния ефект на промишлените аварии (Хелзинки, 1992) и други.
20. **The Constitution of the Republic of Bulgaria, 1991:** Конституцията на Република България, 1991
21. **Montreal Protocol of 1987:** Монреалския протокол от 1987 г.
22. **National Programme for the Adoption of the *acquis communautaire*:** Националната програма за приемане на *acquis communautaire* (НППА), <http://www.vn.government.bg/world/forall/np-acquis.htm>
23. **Ordinance limit values (concentrations in waste gases) of harmful substances in the atmosphere:** Наредба за допустимите емисии (концентрации в отпадъчни газове) на вредни вещества, изпускани в атмосферата - ДВ, бр. бр. 81 и 87/1991
24. **Regulation № 14 for limit values concentrations of harmful substances in the ambient air of settlements:** Наредба № 14 за норми на пределно допустими концентрации на вредни вещества в атмосферния въздух на населените места - ДВ, бр. 88/1997
25. **Regulation on the procedure for determining and imposing penalties for damage and contamination of the environment above the permissible limits:** Наредба за реда за определяне и налагане на санкции при увреждане и замърсяване на околната среда над допустимите норми - ДВ, бр. 34/1997
26. **Regulation № 1 to assess the impact on the environment:** Наредба № 1 за оценка за въздействието върху околната среда - ДВ, бр. 73/199
27. **Recommendation R 93/1993 of the Committee of Ministers of the Member States of the Union:** Препоръка R 93/1993 на Комитета на министрите на страните-членки на Съюза
28. **Program "Accession Partnership", 1999:** Програма "Партньорство за присъединяване", 1999
29. **Program "Bulgaria 2001":** Програма "България 2001"
30. **First National Communication on Global Climate Change:** Първо национално съобщение за глобалните промени на климата - 1996
31. **United Nations Framework Convention on Biological Diversity:** Рамкова конвенция на ООН за биологичното разнообразие (Рио, 1992)
32. **Ramsar Convention on Wetlands of International Importance:** Рамсарската конвенция за опазване на влажните зони с международно значение (Рамсар, 1979)