



**„Интеграция на проблемите на околната среда в регионалното планиране и териториалното устройство в България”**

**(уводен курс)**

**Основни теми:**

- 1. Въведение в устойчивото развитие**
- 2. Конвенциите от Рио и тяхното прилагане в България**
- 3. Интеграция на глобалните проблеми на околната среда в регионалното развитие**
- 4. Оценки на околната среда - ОВОС и ЕО**

## 1. Въведение в устойчивото развитие

Концепцията за устойчиво развитие възниква във времето на сериозни и повсеместни глобални проблеми, особено в областта на екологичната деградация. Тя е както синтез, така и компромис, и е едновременно източник на ползи и на неясноти за всички, които работят върху идеите и организират усилията за постигането на глобален баланс в развитието на обществото, икономиката и нуждите на околната среда.

Общоприетата концепция за устойчивото развитие за пръв път е дефинирана в доклада „Нашето общо бъдеще“ от 1987 г. на Световната комисия по околната среда и развитието, известна като комисията „Брунтланд“ (по името на нейния тогавашен председател Гру Харлем Брунтланд). Там е записано, че **устойчивото развитие е „развитие, задоволяващо потребностите сега, но без да се поставят под заплаха възможностите за задоволяване потребностите и на бъдещите поколения“**. Макар и силно неясно и двусмислено, това определение е придобило широка публичност и всъщност засяга такава всеобщо приемлива стойност, че никой не е в състояние да направи възражение по нейната същност.

Основното предизвикателство обаче се състои в това как определението да се превърне във функционираща система. Определението съдържа две ключови променливи, които ограничават интерпретациите и които поддържат аргументите за инициерирането на повечето значими инициативи при формулиране на политиката за устойчиво развитие. Тези променливи са „нуждите“ и непряко засегнатата концепция за „ограниченията“. Те, от своя страна, са базирани на технологиите и социалната организация, както и на възможностите да използват околната среда като средство за удовлетворение на човешките нужди.

Бедните и неразвити региони изискват специално внимание в политиките за развитие. Най-голямо усилие при интегриране на устойчивостта на околната среда с редуцирането на бедността се формулира от т.нар. Цели на хилядолетието (Millennium Development Goals) и с опитите на Програмата на ООН за развитие (UNDP) да свърже тази устойчивост с доминиращите глобални парадигми в развитието.

Налагането на устойчивото развитие като доминираща парадигма в края на 80-те и началото на 90-те години на миналия век е следствие от новите политически тенденции, в които на дневен ред излизат именно проблемите на околната среда. И ако проблемите на околната среда започнаха да се оформят като приоритет в развитите страни още от 60-те години насам, то по-голямата част от развиващите се страни не крият своята загриженост, че залегалите в международните споразумения мерки и изисквания в областта на околната среда могат да се превърнат в сериозна „спирачка“ за тяхното развитие и модернизация.

Тези проблеми добиват съвсем конкретни измерения по време на конференцията на ООН по въпросите на демографското развитие от 1972 г. в Стокхолм, където развиващите се страни явно заплашват да се отеглят от участието, ако техните проблеми не са вземат под сериозно внимание. Най-ясната формулировка на тези опасения може да бъде намерена в един доклад, който е изготвен главно от експерти на развиващите се страни за участието в т. нар. конференция „Фунекс“, Швейцария. Тази конференция представлява по същество среща на експерти и е свикана по предложение на генералния секретар на конференцията в Стокхолм Морис Стронг. Окончателната декларация на конференцията представлява първият опит за интегриране на приоритетите за околната среда с тези на развитието. И макар интеграцията да не е била напълно успешна на политическо ниво, то това подготвя почвата за т.нар. **консенсус за устойчиво развитие**, появил се години по-късно.

*Човекът има фундаменталното право на свобода, равенство и адекватни условия на живот, в една качествена околна среда, и живот, изпълнен с достойнство и благополучие. Той поема тежката отговорност да защитава и подобрява състоянието на околната среда както за настоящите, така и за бъдещите поколения. В това отношение политики, насочени или провокиращи расовата сегрегация, дискриминацията, колониализъм и други форми на потисничество и господство, са осъдителни и трябва да бъдат елиминирани.*

Принцип 1, Стокхолмска декларация

*Природните ресурси на земята, включително въздухът, водата, почвата, флората и фауната и особено естествените екосистеми, трябва да бъдат запазени за днешните и бъдещите поколения чрез внимателно планиране и управление.*

Принцип 2, Стокхолмска декларация

*Икономическото и социалното развитие са от жизненоважно значение за осигуряване на благоприятен живот и работна среда за човека и за създаване на такива условия на земята, които да подобряват качеството на живот.*

Принцип 8, Стокхолмска декларация

През 1992 г. Световната комисия за околната среда и развитието инициира и организира конференцията на ООН по околната среда и развитието в Рио де Жанейро, която се превръща в най-големия форум по проблемите на околната среда до този момент. В публичното пространство това събитие добива известност като **срещата на най-високо равнище в Рио**. Тази конференция формулира трите конвенции, които са в основата на настоящото обучение и са един от първите истински глобални договори, насочени пряко към проблемите, свързани с опазването на околната среда.

*Значителни, непредвидени промени настъпват в атмосферата, почвите, водите, флората и фауната. Природата е щедра, но също така уязвима и прецизно балансирана. Има прагове, които не могат да бъдат прекрачени, без да застрашат целостта на системата. А днес ние сме близо до много от тези прагове.*

„Нашето общо бъдеще” (Доклад “Брунтланд”)

Срещата на високо равнище в Рио е повратната точка, където концепцията за устойчиво развитие получава всеобщо одобрение и подкрепа от международната общност, а опазването на околната среда се превръща в основен обект на международната политика. Декларацията от Рио формулира набор от принципи, повечето от които днес са залегнали в основата на съвременното природозащитно законодателство. Някои от основните принципи са пряко свързани с устойчивото развитие и залагат на „принципа на превантивност”, а също така се подчертава важноста на гражданското участие в процесите на вземане на управленски решения и на достъпа до информация за решаване на тези проблеми.

## **1.1. Основни принципи на Декларацията от Рио**

*Хората са в центъра на усилията за постигане на устойчиво развитие. Те имат правото на здрав и продуктивен живот в хармония с природата.*

### **Принцип 1**

*Устойчивото развитие изисква опазването на околната среда да бъде част от процеса на развитие и тя не трябва да бъде разглеждана отделно от това.*

### **Принцип 4**

*Въпросите, свързани с околната среда, се обсъждат най-добре с участието на всички заинтересовани страни и граждани на съответното ниво на взимане на решения.*

*На национално ниво всеки следва да получава необходимия достъп до намиращите се под контрола на публичните административни органи информационни ресурси, касаещи състоянието на околната среда, включително такива за вредни вещества и опасни дейности в съответните региони, а също така и да му се предоставя възможността за участие в процесите на вземане на решения.*

*Държавите трябва да улесняват и поощряват общественото съзнание и гражданското участие, като правят информацията достъпна във възможно по-широк мащаб. Трябва да се осигури действителен достъп до юридически и административни актове, включително до помощни средства и юридически решения.*

### **Принцип 10**

*В процеса на защита на околната среда страните използват в рамките на своите възможности превантивния принцип. Ако са налице сериозно застрашаващи или остатъчни вреди, недостатъчната научна обосновааност не може да бъде причина да се отлагат ефективни мерки за предотвратяване на влошаването на околната среда.*

### **Принцип 15**

*Като национален инструмент се налагат практики за установяване на влиянието върху околната среда при проекти, които има вероятност съществено трайно да навредят на състоянието на околната среда и които изискват санкция от страна на компетентните национални органи.*

### **Принцип 17**

Конференцията в Рио де Жанейро може да бъде определена като несъмнено успешна най-вече в това, че предизвика формирането на широк консенсус около устойчивото развитие. От друга страна, тази конференция, макар да се получи почти пълно одобрение на изнесените там факти и концепции, не успя да промени сериозно представите и нагласите за формулиране и приемане на една завършена и действаща концепция за устойчивост.

До голяма степен тези проблеми с формулирането на адекватна и практически ориентирана концепция за устойчиво развитие идват от самата концепция - онази справедливост (равнопоставеност) между поколенията и в рамките на едно поколение сама по себе си е трудно да бъде постигната. Обикновено на преден план винаги излизат нуждите на сегашното поколение, което до известна степен е нормално и лесно обяснимо. От друга страна, макар последователите на концепцията да твърдят, че и двете страни (сегашното и бъдещото поколение) заслужават еднакво внимание, в действителност се правят компромиси и често се стига до конфликтни ситуации, а нерядко - и до крайности.

Много често твърдите от политическа и идеологическа гледна точка природозащитници (т. нар. екоцентристи) имат склонност да защитават много по-разпалено и по-убедено бъдещите поколения в сравнение със сегашното, тъй като според тях това води до по-ефективно опазване на околната среда. От друга страна пък, хората и организациите, борещи се за социална справедливост, залагат на сегашното поколение на

непривилегировани и бедни хора и лансират виждането, че занижените стандарти за околната среда ще улеснят развитието и така ще намалят увеличаващата се бедност. Много често тези приоритети и виждания е трудно да се припокриват и са предпоставка за развитието на потенциални конфликтни ситуации.

Популяризирането на справедливост между поколенията за сметка на по-високата степен на защита на околната среда е форма на омаловажаване на здравните и другите вредни последствия от замърсяването на околната среда в бъдеще. От друга страна, идеята да се поставят твърде строги лимити върху отделни проекти за развитие в по-изостанали региони е неприемлива за повечето хора. Креативни решения и разумни компромиси могат да бъдат постигнати в духа на отворени дебати с обществеността.

Един от най-важните моменти в концепцията за устойчиво развитие е свързан с изясняването на въпроса какво всъщност трябва да се поддържа устойчиво? Именно това още повече усложнява ситуацията и прави решенията, свързани с концепцията за устойчиво развитие, трудно разбираеми, трудно приложими, а нерядко - и източник на конфликти.

## ***1.2. „Капиталният” подход***

Тази секция представя на читателя „капиталния” подход за постигане на устойчиво развитие. В основата на всичко стои капиталът. Според съвременната икономическа теория съществуват четири вида капитал: производствен, природен, човешки и социален.

**Производственият капитал** включва инфраструктура и блага, произведени вследствие на икономическа дейност. Този вид капитал трябва да се поддържа, възстановява или заменя, за да предоставя същото ниво услуги.

**Природният капитал** се състои от възобновими и невъзобновими ресурси, естествени цикли (напр. водният кръговрат) и способността на планетата да асимилира отпадъците от човешката дейност. Ние трябва да разгледаме природния капитал като система от потоци и цикли, капацитетни възможности, възобновими и невъзобновими ресурси, както и от гледна точка на неговата естетична, морална и духовна стойност.

**Човешкият капитал** се формира от качествата на индивидите в дадено общество. Това включва тяхното образователно равнище, здравен статус, трудови навици и възможности, интелигентност, креативност и други. Този капитал се развива чрез инвестиране в образование, осигуряване на възможност за личностно и професионално израстване, сигурност, което по правило резултира във висока степен на възвращаемост и рентабилност на социалния капитал.

**Социалният капитал** е мрежа от връзки, които формират и консолидират обществото. Тези връзки като цяло резултат, от една страна, в структури на доброволни начала - граждански групи, неправителствени организации, църкви и т.н., а от друга страна, включват обществените институции и административни учреждения, както и образователната система. Високото ниво на социалния капитал поощрява вярата и сътрудничеството между хората. Обратното води до отчуждение, недоверие и егоистично поведение за сметка на обществените интереси.

В допълнение към четирите изброени основни форми на капитал е и **финансовият капитал**. Той включва финанси, облигации, държавни ценни книжа и други финансови инструменти, а също така управленската, инвестиционната и регулаторната система (политика), която ги поддържа, увеличава или понижава. В едно устойчиво общество

увеличаването на финансовия капитал само по себе си не води до решаване на проблемите. Чрез финансовия капитал ние разработваме и управляваме останалите форми на капитал. Така например големият финансов успех, който Ирландия постигна през миналото десетилетие, до голяма степен се дължи на инвестиции в образованието, което, от своя страна, значително подобри нейния човешкият капитал.

Подходът на поддържането на капитала в посока на използване само на неговата доходност („лихвата“) е това, което разбираме под понятието „устойчива консумация“. Този подход е заимстван от концепцията на т.нар. Хиксов доход (по името на икономиста Джон Хикс), който на практика кореспондира с количествата, които могат да се консумират (платени са във формата на дивиденди), при условието, че икономическият субект остава в еднакво добро състояние в началото и в края на съответния период. Това всъщност формира основата на консервативния подход на оценка и на вземане на решение. Казано с други думи, „консумираш колкото произвеждаш“. Това, разбира се, не винаги е възможно практически. Така например ние бихме могли да практикуваме „устойчив“ дърводобив, като реализираме по-малко дървета, отколкото се „самопроизвеждат“, но няма как да консумираме само „естествен прираст“ на изкопаемите горива, тъй като те не се самовъстановяват. В случая с изкопаемите горива ние можем да консумираме само природния капитал, което на практика означава, че следва да разглеждаме тези ресурси само като временно явление, осигуряващо ни възможности да инвестираме големите финансови приходи от този капитал в по-устойчиви и възобновими алтернативи на тези енергийни източници.

**„Капиталният“** подход ни позволява да разберем, че съществуват поне два основни начина, по които може да се постигне устойчиво развитие. Това са т.нар. **слаба** и **силна** устойчивост. Първият вид се базира на допускането, че съществува заместимост между отделните видове капитал. Например когато ние изразходваме нашия природен капитал, можем да се чувстваме спокойни, защото по този начин увеличаваме други негови форми - като финансовия и човешкия капитал. Предположението тук се изразява в това, че използваните пари и знания в крайна сметка ще доведат до разработване на различни алтернативи на този природен капитал. Например в областта на енергетиката финансовият и човешкият капитал могат да развият технологии, изразходващи по-малко енергия (подобрения в производителността), и да осигурят икономически изгодни и ефективни възобновими енергийни запаси.

От друга страна, силната устойчивост приема, че за постигане на едно дългосрочно устойчиво развитие е необходимо всички форми на капитал да се поддържат и развиват. В най-общи линии това изразява становището, че видовете капитал са допълващи се, а не са заменими едни с други.

В реалността обаче не можем да използваме само слабата или само силната устойчивост, трябва да правим прагматични, умерени избори и компромиси. Неразумно е да се приеме, че всички форми на капитал са взаимозаменяеми, особено що се отнася до финансовия капитал. От друга страна, не е състоятелно твърдението, че някои форми на природния капитал не могат да бъдат заменени от технологии, които на сегашното научно ниво още не са развити.

Например човечеството отлично осъзнава, че слънцето снабдява земята с енергия, чието количество е много по-голямо отколкото е необходимо за всички икономически дейности, но все още не е открит достатъчно ефективен в икономически план начин за оползотворяването на тази енергия. От друга страна, екосистемите и биологичното разнообразие не могат да бъдат заменени или пък възпроизведени. Те просто са уникални. Затова е логично да се направи изводът, че при всички форми на капитал се налага да се сблъскваме с ограничена устойчивост.

Обществените обсъждания и изследвания трябва да бъдат наясно с това и да насочат усилията си в откриване именно на тези ограничения. Също така и политиката трябва да бъде основана на превантивния подход, който има за цел да запази и съхрани всички форми на капитал, без да „задушават“ иновациите и устойчивия растеж. В действителност не съществува консенсус за това кое представлява разумна или необходима превантивна мярка. Много проблеми могат да бъдат избегнати, ако приемем, че пълната липса на познания и възможност да се предвидят тези проблеми не могат да бъдат използвани като извинение за „не”опазването на околната среда. Схващането „по-добре да не се случва, отколкото после да съжаляваме” („better safe, than sorry”), когато става дума за въпроси, свързани с околната среда и развитието, е прагматично и резонно - както за настоящото, така и за бъдещите поколения. Това може да се постигне чрез отворен научен дебат и чрез разглеждане на експертни оценки за риска, основани на различни сценарии. Или, в основни линии, в условията на нестабилна политика да се избягват най-лошите сценарии, които позволяват грешки в широко допустими граници.

### *1.3. Подходът “Допустимо натоварване”*

„Допустимо натоварване” е екологичен термин, който засяга популацията на даден вид, живеещ в определен хабитат, и дефиниран (определен) от екологичните граници на системните компоненти, структури и процеси в него. Никаква екосистема няма неограничен капацитет на натоварване, като нарастващата популация на един вид може да ограничи „екологичното пространство” на други видове.

В светлината на този подход нашата планета се разглежда като една огромна, сложна екосистема, която издържа определено, лимитирано натоварване от страна на човешката производствена дейност - или казано с други думи, количеството ресурси, отнети (усвоени) от глобалната екосистема, спрямо отпадъците, върнати в нея. Колкото повече се разраства човечеството и неговата икономика, толкова по-бързо достига прага на натоварване на нашата планета. През 20-ти век в много райони по света вече е достигнат този праг и човекът пряко застрашава останалите видове. Земята все по-трудно може да поддържа видовото разнообразие, особено на бозайниците, при непрестанно увеличаващото се население.

На основата на тази концепция Международният съюз за опазване на природата (IUCN), който е най-значимата световна институция, посветена на опазването на природата, е дефинирал устойчивото развитие като: “повишаване на качеството на човешкия живот, без да се нарушава допустимото натоварване на поддържащите го екосистеми”.

Този подход, използван от много икономисти-еколози, които разглеждат икономическите дейности като част от екологичните, е добил публичност като **Natural Step**.

Подходът може да помогне при анализа на текущото състояние, при взимането на по-ефективни управленски решения и за по-адекватно планиране.

Функциите на екосистемите и процесите, които се развиват в тях, се изменят когато:

- Обществото добива полезни изкопаеми с по-бърз темп, отколкото те се възстановяват (отлагат) в земната кора (нефт, въглищата, руда и т.н.).
- Обществото произвежда вещества по-бързо, отколкото те биха могли да се разградят по естествен път, ако това въобще е възможно (диоксиди, ДДТ, полихлорирани бифенили).
- Обществото усвоява ресурси с по-голям темп, отколкото те попълват своите запаси (гори, рибно богатство), или въздейства върху екосистемите чрез ерозия и застрояване.

За да се създаде едно глобално, устойчиво общество, ресурсите трябва да бъдат използвани балансирано и ефективно!

Нашите политики, стратегически планове и програми за развитие трябва да ограничат натиска върху функциите и процесите в екосистемите. Необходимо е:

- да се сведе до минимум консумацията на невъзобновими ресурси;
- да се ограничи изхвърлянето на отпадъци;
- да се възстановят възобновимите ресурси и да се разпространят равномерно между всички народи.

В момента не сме способни да видим ефектите от прекомерното натоварване на ресурсите защото: **А)** разчитаме до голяма степен на невъзобновимите изкопаеми горива, за да поддържаме постоянно увеличаващото се потребление; и **Б)** голяма част от световното население е бедно и унищожава само част от това, което богатото малцинство консумира. Ако не се вземат мерки, постепенно тези две „опори на неустойчивостта“ ще резултират в глобална, планетарна криза, чиито последствия могат да са фатални за човечеството и за нормалния живот на земята.

В рамките на тази въвеждаща дискусия по въпросите на устойчивото развитие остават неизяснени някои изключително важни въпроси:

- Кой има правото да интерпретира термина устойчиво развитие?
- Кой взема решения и за кого са ползите?
- Какво да се прави в условията на научна неопределеност ?
- Каква роля трябва да играят пазарите?

Съществуват определени принципи за устойчиво развитие, които са в основата на всяка инициатива в тази област. Те са следните:

• *Принцип за справедливост между поколенията*

Трябва да се грижим за днешните поколения като не само им предоставим основа за оцеляването, но също така им дадем достоен живот и равни права, които да развият техните вродени възможности.

• *Интеграционен принцип*

Трябва да обединим природозащитните, социалните и икономическите цели в нашите политики, планове, програми и проекти, като внимаваме развитието на всяка една област да не оказва негативно влияние на останалите.

• *„Принцип на предпазливост“*

Научната и информационната несигурност не трябва да се използват като аргумент, когато се предприемат мерки за предотвратяване на вреда върху околната среда; действията трябва да са приемливи по отношение на състоянието на околната среда, преди да бъдат предприети.

• *Принцип „Замърсителят плаща“*

Разходите за замърсяване трябва да бъдат плащани от тези, които създават замърсяването, и от онези, които консумират продуктите, създадени от това производство - това е цената, която може да стимулира по-малка консумация и по-природосъобразно производство.

• *Принципът за обществено участие*

Взимането на решения, водещи към устойчиво развитие, е пряко свързано с обществената отговорност на гражданите за тяхното спазване. Участието на гражданите при взимане на решения увеличава компетентността и информираността на органите, които вземат политически и управленски решения.

• *Допълващ принцип*

Решенията трябва да бъдат взети на подходящото ниво - където въздействията ще бъдат концентрирани. На практика това означава най-ниското възможно ниво - правителството осигурява основната структура (план за действие), а регионите формират своите решения според специфичните си нужди, капацитетни възможности и състояние на околната среда; необходими са координиращи механизми, за да се гарантира общата устойчивост на най-високо равнище.

## **2. Конвенциите от Рио и тяхното прилагане в България**

### *2.1. Трите конвенции от Рио*

Трите конвенции от Рио - за биологичното разнообразие, за промяната на климата и за опустиняването, са основата, която формира усилията за защита на околната среда на международно равнище.

**Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие (КООНБР)** има за цел да запази биоразнообразието. Според конвенцията това ще бъде постигнато чрез устойчиво използване на неговите компоненти, както и чрез безпристрастната и разумна подялба на ползите от тях.<sup>1</sup> **Рамковата конвенция на ООН за изменението на климата (РКООНИК)** е свързана с борбата с климатичните промени. Въпреки това в нея не се съдържат ограничения върху емисиите, свързани с парниковия ефект.<sup>2</sup> Третата конвенция - **Конвенцията на ООН за борба с опустиняването (КБОООН)**, е насочена към намаляване или спиране на деградацията на почвата. Тя е насочена към страните (особенно тези в Африка), в които се наблюдава опустиняване и засушаване. Целта ѝ е чрез международно сътрудничество, създаване на национални стратегии и партньорства тези процеси да бъдат забавени или спрени. Целите ѝ се прилагат и в страните от Европа, като в рамките на ЕС са предприети конкретни мерки за ограничаване на деградацията на почвата.

Връзката между процесите, свързани с намаляването на биологичното разнообразие, промените в климата и опустиняването, дава възможност трите конвенции да си взаимодействат на няколко различни нива.

### *Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие (КООНБР)*

**КООНБР**<sup>3</sup> представлява най-голямото многостранно споразумение за опазване на околната среда в света, обединяващо 189 страни. Това е първият договор, който признава биологичното разнообразие като „обща грижа на човечеството”. Тя се явява естествено продължение на една по-стара концепция, създадена през 70-те години на 20-ти век, която определя биоразнообразието като „общо наследство на човечеството”. Ролята на финансов механизъм се изпълнява от **Световния фонд за околна среда**, към който е създадена информационна база данни, свързана с биоразнообразието.

<sup>1</sup> The Protocol on Biosafety, signed in Cartagena, establishes a global regime for genetically modified organisms.

<sup>2</sup> The Kyoto Protocol was the first instrument under the UNFCCC to establish such limits. Negotiations are currently underway for the post-Kyoto limits and other targets.

<sup>3</sup> For the text of the Convention and updated information on the implementation and other issues having to do with the CBD consult the website of the convention at [www.cbd.int](http://www.cbd.int).

Конвенцията оценява важноста на самите екосистеми и търси възможности за защита на видовете и генния фонд, които са обект на използване от човека. Този екологичен подход се различава от традиционни видове консервационни инструменти, които се фокусират върху видовете поотделно. Също така тя препоръчва на страните да разработят национални стратегии за опазване на биологичното разнообразие.

В момента конвенцията за биологичното разнообразие има две краткосрочни цели. Първата има срок до 2010 г. и е свързана с намаляването на загубите на биологични видове, а втората е свързана със създаване на мрежа от защитени морски територии на национално и световно ниво, със срок до 2012 година.

Европейският съюз прилага на своята територия конвенцията за биологичното разнообразие чрез система от закони и създава амбициозна политика за “консервация” на биологичното разнообразие. Най-важните директиви в тази сфера са за природните ареали и дивите птици. Също така са създадени множество стратегии и са осъществени множество инициативи, свързани с опазването на биологичното разнообразие на територията на ЕС.

Най-важните елементи от европейските политики, свързани с биологичното разнообразие, са :

- Директива за птиците;
- Директива за хабитатите;
- Европейска стратегия за биоразнообразие (1998 г.);
- НАТУРА 2000 - мрежа от защитени територии (най-голямата в света).

В допълнение Европейската комисия създаде комуникационна стратегия за биоразнообразие (2006 г.) и „план за действие до 2010 г. и след това”, както и индикатори. Тези действия превръщат целите за опазване на биологичното разнообразие в регионална политика:

Директивите, свързани с природата, и Споразумението за въздействие върху околната среда (EIA) разглеждат възможните последици вследствие на регионалното и териториалното развитие. Това включва определяне на алтернативите и набелязване на мерки за предотвратяване на отрицателните последици. Навременните и задълбочени оценки за тези последици са нужни за формулирането на ефикасни мерки за тяхното предотвратяване. Скорошното въвеждане на Стратегическото споразумение за околната среда (SEA) трябва да съгласува нуждите от запазване и развитие, като вземе под внимание негативните въздействия много по-рано в процеса на планиране.

**Споразумението за въздействие върху околната среда и Стратегическото споразумение за околната среда** са ключови инструменти за интеграцията на природозащитните идеи в регионалното развитие. Системите за контрол на качеството са необходими, за да се постигне търсеното биологично разнообразие. Един от най-важните фактори за гарантирането на качествена оценка на околната среда е ангажирането на заинтересовани граждани и неправителствени организации при взимането на решения, правото на информация, на съдебни и административни мерки. Тези права се намират под закрилата на европейските директиви и закони - *Орхуската*

конвенция за достъп до информация, общественото участие при взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси за околната среда.

### *Рамкова конвенция на ООН за изменението на климата (РКООНИК)*

**РКООНИК**<sup>4</sup> се опитва да стабилизира концентрацията на такива парникови газове като въглеродния диоксид в безопасни за атмосферата нива. Откакто въглероден диоксид се получава като вторичен продукт при всички индустриални производства, човечеството прави неуспешни опити да спре глобалната промяна на климата. В момента управлението на климата е още в ранните етапи на своето развитие. Изисква се значително усъвършенстване, включващо намаляване на въглеродните емисии с 60-80%, както и на други парникови газове, с цел постигане на дълготрайни безопасни равнища. Европейският съюз е превърнал преодоляването на последиците от климатичните промени в свой водещ приоритет и по тази причина то ще бъде включено в много от законите. С други думи, обединяването на основните цели за запазване на климата и тези на регионалното развитие и секторните политики са и ще продължават да бъдат приоритетни.

**РКООНИК** определя три категории страни: от Анекс I , Анекс II и извън Анекс I

**Анекс I:** Индустриализираните страни, членове на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) през 1992 г., плюс страни с икономики в преход – Русия, Прибалтийски държави и някои централно- и източноевропейски държави.

**Анекс II:** Страни, членки на ОИСР от Анекс I, но не и тези в икономически преход. Те са задължени да предоставят финансови средства на развиващите се страни за намаляване на вредните емисии и да им помогнат да се адаптират към негативните ефекти от климатичните промени. Допълнително те трябва да предприемат всички практически стъпки към развитие и да пренасочат природосъобразните технологии към страните от Анекс I и развиващи се страни. Финансирането на страните от Анекс II се канализира основно чрез финансовия механизъм на конвенцията.

**Извън Анекс I:** Включва развиващи се страни. Част от тях са особено уязвими спрямо климатичните промени, особено тези в крайбрежни области и страните, предразположени към опустиняване. Други (страни, които силно разчитат на приходите от работа с изкопаеми горива) чувстват уязвимост към възможни икономически сътресения, дошли с новите мерки за спиране на климатичните промени. Конвенцията обещава да отговори на специалните нужди чрез инвестиционен, застрахователен и технологичен обмен.

Слабо развитите страни са 48 на брой и в конвенцията е взет под внимание фактът, че те са с ограничена способност да отговорят на климатичните промени и да се адаптират към неблагоприятния ефект от тези промени. На останалите страни се препоръчва да оказват помощ чрез финансиране и технологии.

Категоризацията е опит да се приложи принципът на справедливост, който лежи в основата на устойчивото развитие, в контекста на Севера и Юга. Той е изключително дискутиран и може да се съотнесе към следното:

4

For the text of the convention and updated information on implementation and other UNFCCC related issues refer to the homepage of the convention at [unfccc.int](http://unfccc.int).

- Замърсяването с парникови газове на човек от населението да е под критичния максимум;
- Ограничаване на парниковите емисии до договореното равнище;
- Справедливост при подялбата на ресурсите, свързани с борбата с промените в климата;
- Справедливост при подпомагане на по-слабо развитите страни в борбата с климатичните промени.

**Принцип 7** от Декларацията в Рио гласи:

*“Държавите работят заедно в духа на едно всеобщо партньорство, за да съхранят здравето и непокътнатостта на глобалната екосистема, да я пазят и възстановяват. Предвид влошаването на глобалната екологична ситуация държавите носят общи, но въпреки това различни отговорности. Развитите държави поемат своята отговорност, която носят в световния стремеж към трайно развитие, с оглед на натиска, който упражняват техните общества върху глобалната природна среда, както и с оглед на предоставените им на разположение технологии и финансови средства.”*

Това е един от най-горещо оспорваните принципи в международното природозащитно право и в комбинация с принципа на справедливост поставя сериозни проблеми пред „режима на климата” на глобално ниво. Например САЩ оспорват факта, че при отсъствие на поето зъдължение за редуциране на парниковите газове Китай и други големи развиващи се страни биха могли да станат част от **протокола „Киото”**. Аргументът на САЩ се позовава на принципа за справедливост - всички големи производители трябва да намалят емисиите си. Въпреки това емисиите на човек от населението в Китай са малка част от тези на САЩ (близо 3.84 тона въглерод на човек в Китай срещу 20.4 тона на човек в САЩ, според оценки на правителство на Щатите). Според Китай принципът на справедливост изисква промени в начина на пресмятане. В допълнение, принципът за общите, но различни отговорности обременява развитите страни, които плащат за смекчаване на екологичните проблеми в развиващите се страни. Различните позиции и конфликтът при избиране на подход за защита на климата се намират в интензивна дискусия и преговори за нов протокол.

Подходът от Киото има строги изисквания към страните от Анекс I, но въпреки това има възможности за т.нар. **гъвкави механизми**. **„Проекти за съвместно изпълнение”** е механизъм, чрез който страните от Анекс I се съфинансират по проекти за намаляване на въглеродните емисии (плантации и естествени гори) и така получават кредит отвън. Чрез **„Механизъм за чисто развитие”** страни от Анекс I получават „кредити за намаление на въглерода” от проекти в страните извън Анекс I. Това е изключително спорен механизъм, тъй като не е свързан изобщо с „тавана” на общия обем вредни газове - страните, които получават инвестициите, могат да увеличат своите емисии дори и когато проектите на „Механизъм за чисто развитие” се прилагат в действие, а страните от Анекс I, инвестиращи в онези проекти, могат да продължат да излъчват емисии на предишните си нива, като така ги увеличават в световен мащаб. Съществува т.нар. механизъм **„Лимити и търговия”** - най-мащабните емисии са ограничени в индустриалните страни, но „правата за излъчване” се търгуват, което е

икономически ефективно. Накрая, „Фондът за адаптация” беше сезиран, за да финансира проекти за развиващи се страни, използвайки пари, които са получени от събирането на 2% данък от транзакциите в „Механизма за чисто развитие”. Но тъй като протоколът “Киото” не влезе в сила до 2005 г. и възникнаха спорове за това кой да управлява фонда, нито един проект досега не е финансиран с този механизъм.

Чрез идеята за прекратяване на климатичните изменения, развиваща се след едноименната конвенция от Рио, беше създаден и оспорваният в международната практика **протокол от Киото**. Управлението на климатичните промени би било невъзможно без тази сигурна основа, създадена в Киото. Съществуват безброй местни и регионални инициативи в помощ на климата навсякъде по света - особено в развитите страни. Вече работи **„Европейска програма за търговия с емисии”**, както и други подобни схеми в различни райони на Съединените щати. Мерки, свързани с ограничаването на вредни емисии, са залегнали в стратегиите за развитие и в общите устройствени планове на градовете във всички развити страни. Например в повечето от щатите на САЩ има създадени подобни стратегии

В рамките на Европейския съюз обединен набор политики, стратегии и инициативи оформят сложна смесица от стимули и закони за постигане на стратегическите цели на съюза, а именно - ограничаване на климатичните промени:

- *Търсеци инструменти* (директиви на ЕС - Схемата за търговия с емисии на Европейския съюз, енергийно класифициране, политика за нормите, доброволни индустриални съглашения, квоти, закони, “зелени” и “бели” сертификати, политика на публичните доставки, търговски споразумения и др.)
- *Инструмент „Технологично изтласкване”* (Рамкова изследователска програма на ЕС, европейски технологични платформи, структурни фондове за нововъведения, национални изследователски програми и т.н.)
- *Инструмент „Цялостни нововъведения”* (Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации и в частност програмата „Интелигентна енергия - Европа”)

#### ***Конвенция на ООН за борба с опустиняването (КБОООН)***

**КБОООН**<sup>5</sup> е първият и единствен общоприет юридически инструмент, който се занимава с опустиняването и деградацията на земята. Първоначално смятани за проблем основно в Африка, днес опустиняването и деградацията на обработваемите земи заплашват и Европа, по-специално нейната югоизточна част. Ситуацията се усложнява още повече от сушите, които се свързват с промяната на климата, както и от обезлесяването и лошото управление на горите.

Конвенцията дава относително точно и широко обсъждано определение на опустиняването:

**"Опустиняването** е деградация на земята в аридните, семиаридните и слабо влажни области, произтичащо от различни фактори, включително климатичните промени и влиянието на човешката дейност.

---

<sup>5</sup> For the text of the convention and updated information regarding implementation and other convention related issues consult the UNCCD's webpage at [www.unccd.int](http://www.unccd.int).

Европейската комисия подчертава, че сегашното официално определение за опустиняването е ограничено в географски граници и затова изключва големи области по света, засегнати от деградация. Това ограничение влезе в сила с приемането на **Анекс V** (Fifth Regional Implementation Annex) от конвенцията през 2001 година. Този анекс включва страни от Централа и Източна Европа.

По-умерено и приложимо определение е дадено на **конференцията за опустиняване**, проведена се в Найроби през 1977 година. Това определение има големи достойнства и често се използва безрезервно в политическите формулировки:

“... намаляване или унищожаване на биологичния потенциал на земята, което в крайна сметка води до разрушителни последствия. Част е от широко разпространеното влошаване на екосистемите и оказва влияние върху флористичното и фаунистично производство.... Влошаването на производителните възможности на екосистемите е очевидно и сериозна заплаха за човешкия прогрес. В такива изключително крехки екосистеми, каквито са границите с пустините, загубата на биологична производителност от деградацията на растителни, животински, почвени и водни ресурси може лесно да се превърне в необратим процес и завинаги да се загуби способността да се поддържа човешкия живот. Опустиняването е самоускоряващ се процес, с неговото разрастване експотенциално нарастват усилията за възстановяване. Предприемането на спешни мерки е наложително, преди цените за възстановяване да нараснат отвъд всякакви възможни граници или вече да е твърде късно за каквито и да е мерки”.

Това определение предоставя много по-широко тълкувание на този феномен, правейки го ясно приложим в различни части на Европа, особено в североизточната ѝ част. Поради осъзнаването на необходимостта от включване на други райони в тази инициатива, дава се началото на множество програми в Централна и в Източна Европа. Наскоро в Словения се създаде „Мениджмънт център по засушаването в Югоизточна Европа” под егидата на „Конвенцията на ООН за борба с опустиняването”.

КБОООН задължава засегнатите развиващи се страни да приемат за приоритет борбата с деградацията на земите в контекста на техните стратегии за устойчиво развитие. От друга страна, развитите страни се задължават да подпомагат тези усилия със значително финансиране в рамките на съществуващите двустранни и многостранни споразумения и сътрудничества. КБОООН няма свой собствен глобален механизъм за финансиране. Независимо от това, при наличието на искане от страна на съответната развиваща се страна, се прилага т.нар. **глобален механизъм**, който всъщност играе ролята на клирингова къща, способстваща обмена на информация за възможности за финансиране. От 2002 г. към Глобалния екологичен фонд (ГЕФ) е формиран специализиран модул, наречен „деградация на земите”, който също финансира определени инициативи в тази насока.

ЕС приема т.нар. **тематична стратегия за опазване на почвите** и обмисля създаването на **Рамкова директива за деградация на почвите**, тъй като този проблем все още не е решен със закон. Тематичната стратегия определя почвената деградация като „сериозен проблем в Европа” и препоръчва действие в четири ключови области: 1) Разработване на (рамково) законодателство; 2) Защита на почвите на национално и

регионално равнище; 3) Увеличаване на проучвателните дейности; 4) Разрастване на публичната осведоменост за нуждата от почвена защита. Регионалното развитие и селското стопанство са областите, в които защитата на почвите трябва да бъде интегрирана.

Трите конвенции от Рио оформят глобална мрежа за защита на околната среда. Създава се управленска система на много нива, където целите и действията преминават от местно на регионално и – оттам - на национално и на съответното международно равнище. Интеграцията трябва да стане част от всички нива на управление.

Промените в климата, опустиняването и загубата на биологично разнообразие се самоподхранват, затова само правилно обмислените политики могат да обърнат този процес. Секторите, в които трите проблема си взаимодействат, са следните:

- Опустиняването има връзка със селското стопанство и с животновъдството, с управлението на енергийните, горските и водните ресурси;
- Климатичните промени - с енергетиката, промишлеността, транспорта, горското и селското стопанство, животновъдството, управлението на крайречните и крайморските ресурси;
- Биологичното разнообразие - със селското стопанство, животновъдството, горското стопанство, с риболова, туризма, управлението на енергийните, крайречните и крайморските ресурси.

Повечето от засегнатите сектори са свързани с регионалното развитие и затова тези проблеми трябва да бъдат отнесени към регионалното и пространственото планиране. Запазването на регионалните различия се приема за подкатегория на устойчивото развитие: процес на развитие и взаимосвързани дейности, които интегрират икономически, социални и природни цели.

## ***2.2. Прилагане на конвенциите от Рио в България***

В началото е нужно да бъде изяснено **какво е прилагане**. Според Наръчника за съответствие и прилагане на международни екологични споразумения на ПРООН (Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements)<sup>6</sup>: *“Прилагане за страните по международно споразумение е процес на приемане на съответните политики, закони и наредби, както и предприемане на всички необходими действия за изпълнение на поетите по споразумението задължения.”*

Друг възможен отговор на този въпрос е, че това е процес, който трябва да включва следните основни компоненти<sup>7</sup>:

- Приемане на прилагащо законодателство;
- Определяне на компетентни органи;
- Определяне на отговорностите на регулираната общност, засегнати лица по закон;
- Участие в международни органи;
- Възлагане и преразпределение на ресурси;

<sup>6</sup> UNDP. 2006. Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements, online at [www.unep.org/dec/docs/UNEP\\_Manual.pdf](http://www.unep.org/dec/docs/UNEP_Manual.pdf), p.752.

<sup>7</sup> REC for CEE.2007. Acceptance and implementation of UNECE multilateral environmental agreements in South-Eastern Europe, at <http://www.environmentforeurope.org/themes/legallybindinginstrum.html>

- Употреба на санкции и други изпълнителни инструменти;
- Използване на наличната международна техническа и финансова помощ;
- Сътрудничество с обществеността;
- Регионално сътрудничество.

България и Румъния са едни от страните в Югоизточна Европа, за които се твърди, че са разработили едни от най-добрите законови основи за ефективно прилагане на трите конвенции в национален план. Новите социално-икономически условия и нуждата да се промотират **европейските интеграционни процеси** резултират в приемането на значителен брой нормативни актове и регулации в специфични екологични сектори, като значително се подобри базата за изпълнението на основните международни изисквания и споразумения<sup>8</sup>. България получава значителна международна помощ за изграждане на капацитет на институциите, имащи отношение към околната среда, за прилагане на международните договори, свързани с околната среда, в националните ангажименти<sup>9</sup>.

### ***2.2.1. Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие (КООНБР) и протоколът от Картахена за сигурност в България.***

#### ***Национален профил<sup>10</sup>***

Конвенцията за биоразнообразието е подписана на 12.05.1992 година. След това е ратифицирана и България става неин член на 17.04.1996 година. Протоколът е подписан на 24.05.2000 г. и ратифициран на 13.10.2000 година. България става член на протокола на 11.09.2003 г. (когато влиза в сила).

Главните принципи и мерки за съхраняване на биоразнообразието са заложиени в **Закона за опазване на околната среда**; чрез тях се прилага съвременният модел на държавна политика и управление.

В България основните закони (и техните подзаконови актове), които регулират запазването на биоразнообразието, са: Закон за защитените територии, Закон за биоразнообразието, Закон за лечебните растения и Закон за лова и опазване на дивеча.

Главните задължения на страната включват национални доклади на всеки три години, национален план за опазване на биоразнообразието, създаването на система за информация<sup>11</sup>. Докладването за интегрирането у нас на конвенцията става с първия и втория национален доклад<sup>12</sup> и чрез първия регулярен доклад за интегрирането на документа от Картахена<sup>13</sup>.

#### ***Протоколът от Картахена<sup>14</sup>***

На 29 януари 2000 г., по време на конференцията на страните в рамките на конвенцията за биоразнообразието, беше приет допълнителен документ-споразумение,

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Добър пример за това е помощта на UNDP в сферата на околната среда - в интегрирането на целите, свързани с околната среда, в регионалното развитие на България - [www.riocventions.org](http://www.riocventions.org), проект "Родопа" - <http://www.rodope.org/Default.aspx>; създаване на капацитет за устойчиво управление на почвите в България - [http://www.unccd-slm.org/index\\_en.php](http://www.unccd-slm.org/index_en.php).

<sup>10</sup> CBD web site - <http://www.cbd.int/countries/?country=bg>

<sup>11</sup> <http://chm.moew.government.bg/>

<sup>12</sup> <http://www.cbd.int/doc/world/bg/bg-nr-02-en.pdf>

<sup>13</sup> <http://www.cbd.int/doc/world/bg/bg-nr-cpb-01-en.doc>

<sup>14</sup> <http://www.cbd.int/biosafety/>

известен като **протокол от Картахена за биосигурност**. Проектът цели опазването на биоразнообразието от потенциалните рискове, възникващи от генномодифицирани организми, продукт на съвременните биотехнологии. Чрез протокола се установява т.нар. процедура на предварителното информирание ([AIA](#)), която задължава страните да предоставят информация, необходима за вземането на информирани решения, преди да се съгласят на внос на такива организми на тяхна територия. Протоколът е издържан в светлината на предпазния подход и пре-потвърждава “предпазния език”, използван в Принцип 15 на декларацията от Рио за околната среда и развитието. Протоколът също така създава механизъм за обмен на информация за биосигурност с цел фасилитиране и обмен на информация за генномодифицираните организми, а също цели да подпомага страните в процесите, свързани с неговото прилагане.

Националните мерки за интегрирането на КООНБР включват разработването на **национална стратегия за запазване на биоразнообразието**<sup>15</sup> и **национален план за защита на биоразнообразието 2005-2010**. Ключови елементи, които изискваха спешна подкрепа от българска страна и от международната общност, включваха научна помощ и подкрепа на дейностите за опазване на природата, подкрепа на правни инициативи, разширяване и поддръжка на мрежата от защитени територии, екологично обучение и съвместни консултации, развитие и реализация на екологична политика на туризма, насърчаване на опазването на Черно море и биоразнообразието на Балканите.

Другите мерки включваха **национален план за опазване на биоразнообразието (1999-2005)**, **национален план за защита на биоразнообразието (2005-2010)**, **национална стратегия за околната среда и план за действие (2005-2014)**, **национален план за действие “Околна среда и здраве” (2008-2013)**.

Развитието, доставката, транспортът, трансферът и освобождаването на генномодифицирани организми (ГМО) - освен съставки на храна, храна и лекарства (за употреба от човека и за ветеринарно-медицинска дейност), които съдържат или се състоят от ГМО или комбинация от ГМО - са защитени от Закона за генетично модифицираните организми, който влезе в сила на 01.06.2005 година. Има и още две наредби, които са в сила от октомври, 2005 г.: [Наредба за работа с генетично модифицирани организми в контролирани условия](#) и [Наредба за освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда и пускането им на пазара](#).

#### *2.2.2. Рамковата конвенция на ООН за изменението на климата (РКООНИК) и протоколът от Киото*

##### ***Национален профил***

България ратифицира РКООНИК през май 1995 г. и тя влиза в сила през август 1995 година. Четири национални съобщения са подписани, като последното е през 2006 година. През август 2002 г. България ратифицира протокола от Киото, който влиза в сила през 2005 година. Страната взема решение да редуцира емисиите си за периода 2008–2012 г. на нива с 8 процента по-ниски отколкото през 1988 година<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> The Ministry of Environment and Waters, Bulgarian experts, USAID And Biodiversity Support Programme which a consortium of World Wildlife Fund, The Nature Conservancy and World Resources. 1995, online at [http://chm.moew.government.bg/pdfs/bul/Nat\\_Strategies/Obsht-End-File.doc](http://chm.moew.government.bg/pdfs/bul/Nat_Strategies/Obsht-End-File.doc)

<sup>16</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/idr/bgr03.pdf>

Националните инструменти за интегриране включват Закон за ратификация на рамковата конвенция на ООН за изменение на климата, Закон за ратификация на Протокола Киото към рамковата конвенция на ООН за изменение на климата, Закон за изменение на закона за опазване на околната среда, за транспониране на директива 2003/87 на Европейския парламент и на Съвета, поместващ схема за позволените парникови емисии, които се търгуват в рамките на общността. И още: решение № 1012/21.12.2004 на Министерския съвет, с което се приема националният план за действие, касаещ промените в климата; Закон за ратификация на двустранните споразумения за сътрудничество в областта на проекти за обединена реализация според протокола от Киото, съответно със Световната банка, Швеция, Холандия, Австрия, Швейцария, Дания<sup>17</sup>. Другите мерки включват националната стратегия за околна среда и втория национален план за действие (2005-2014), както и втория национален план за действия за промяна на климата (2005-2008), проекти в образованието, изследванията и развитието<sup>18</sup>. Добра инициатива на НПО е портала [http://www.bluelink.net/climate/e\\_index.shtml](http://www.bluelink.net/climate/e_index.shtml).

### *2.2.3. Конвенция на ООН за борба с опустиняването (КБОООН)*

#### *Национален профил*

Конвенцията е ратифицирана от България на 21.02.2001 г. и влиза в сила на 22.05.2001 година. Задълженията на България<sup>19</sup> включват:

1. Да разработи стратегия и национална програма за действие в рамките на конвенцията.
2. Подготовка на национални доклади за мерките, предприети при прилагането на конвенцията. Конференцията на страните в конвенцията одобрява сроковете и формата на докладите.
3. Координиране и дейности на регионално ниво.
4. Участие в работни групи на регионално ниво, комитети, конференции.
5. Определяне на приоритети в рамките на плановете за устойчиво развитие, насочени към борбата с опустиняването и ограничаване на засушаването. (МОСВ)<sup>20</sup>.

Конвенцията се прилага чрез национални програми за действие, допълнени от регионални и субрегионални програми<sup>21</sup>. В допълнение на националните програми трябва да бъдат прилагани субрегионални и регионални програми, особено когато са засегнати трансгранични реки и езера<sup>22</sup>. Някои от мерките могат да включват изследователски действия и системи за ранно предупреждение. Правителствата трябва да се задължат да премахнат пречките и чрез нови закони да подпомогнат устойчивото развитие<sup>23</sup>.

#### *2.2.4. Подготовка и прилагане на Националните програми за действие*

Във връзка с подготовката и прилагането на националните програми за действие всяка страна трябва да:

<sup>17</sup> Fourth national communication on Climate change, online at <http://unfccc.int/resource/docs/natc/bgrnc4.pdf>

<sup>18</sup> [http://www.moew.government.bg/recent\\_doc/international/climate/NAPCC\\_Final\\_English.doc](http://www.moew.government.bg/recent_doc/international/climate/NAPCC_Final_English.doc)

<sup>19</sup>

[http://www.moew.government.bg/recent\\_doc/international/conventions\\_english/Desertification%20Convention.doc](http://www.moew.government.bg/recent_doc/international/conventions_english/Desertification%20Convention.doc)

<sup>20</sup> <http://www.unccd.int/cop/reports/centraleu/centraleu.php>

<sup>21</sup> <http://www.unccd.int/actionprogrammes/menu.php>

<sup>22</sup> <http://www.unccd.int/publicinfo/factsheets/showFS.php?number=1>

<sup>23</sup> <http://www.unccd.int/publicinfo/factsheets/showFS.php?number=4>

- А) Определи подходящи структури, отговорни за подготовката, координацията и изпълнението на нейните програми;
- Б) Включи засегнатото население, включително местни общини, в изработването, координацията и осъществяването на програмата чрез местни консултантски процеси с помощта на местни органи на властта и съответни неправителствени организации;
- В) Проучи състоянието на околната среда в засегнатите райони, да определи причините и последиците от опустиняването и да определи приоритетни райони за действие;
- Г) Оцени, с помощта на засегнатото население, минали и действащи програми с цел да се изгради стратегия и действия в настоящата програма;
- Д) Подготви технически и финансови програми, базирани на информация, получена чрез извършване на операции, споменати в параграф (А) и (Г);
- Е) Развие и използва процедури и бази за сравнение за наблюдение на изпълнението на програмата.

Чрез проекта „Изграждане на капацитет за устойчиво управление на земите“<sup>24</sup> към Програмата на ООН за развитие са взети някои значими правни и политически мерки – Закон за защита на почвите<sup>25</sup>, приет през 2007 г., и националната програма за действие (2007-2013)<sup>26</sup>. Някои моменти в тази програма са взети от програмите на Гърция<sup>27</sup> и Румъния<sup>28</sup>.

### **3. Интеграция на глобалните проблеми на околната среда в регионалното развитие**

#### ***3.1. Политика за интеграция на проблемите на околната среда (ПИПОС)***

##### **Политиката за интеграция на проблемите на околната среда (ПИПОС)**

отразява един нов момент в управлението на околната среда, тъй като се оказва, че традиционната политика и законодателна рамка в областта на околната среда не са в състояние да изпълняват достатъчно ефективно задачите, свързани с овладяване на непрекъснато нарастващия натиск върху нея като цяло и върху отделните нейни компоненти. В основата на тези проблеми е фактът, че е налице безспорна тенденция на подценяване на проблемите на околната среда за сметка на другите основни политики - отбрана, икономика и т.н. В това отношение традиционните подходи в политиката за околна среда по-скоро имаха за цел да „реагират“ по отношение на създаваните проблеми вследствие от прилагането на неустойчиви практики и дейности, отколкото да се опитват да създават реални политически виждания и действия.

ПИПОС намалява несъвместимостта и повторенията в политическите процеси и крайните продукти. Тя може да предостави взаимопомощ, като предлага двустранно печеливши решения и предостави модел за разрешаване на възможни секторни конфликти. Казано по-просто, ПИПОС означава преди всичко „преместване“ на политиката, свързана с околната среда, от периферията към центъра на вземането на политически и управленски решения, така че да се осигури възможност за пряко влияние върху формирането и структурирането на отделните секторни политики. Конвенционалните политики в областта на околната среда остават, но следва да бъдат „допълвани“ със секторни усилия, за да могат да бъдат ефективни.

<sup>24</sup> [http://www.unccd-slm.org/index\\_en.php](http://www.unccd-slm.org/index_en.php)

<sup>25</sup> [http://www.unccd-slm.org/files/Soil%20Act\\_Final%20Version\\_18.07.2006\\_after%20CM\\_EN.doc](http://www.unccd-slm.org/files/Soil%20Act_Final%20Version_18.07.2006_after%20CM_EN.doc)

<sup>26</sup>

<sup>27</sup> <http://www.unccd.int/actionprogrammes/northmed/national/2001/greece-eng.pdf>

<sup>28</sup>

<http://www.unccd.int/actionprogrammes/centraleu/national/2000/romania-eng.pdf>

Интеграцията на политиката за околна среда е основно средство за постигане на устойчиво развитие. Едно от най-изчерпателните определения на ПИПОС е развито от Европейската агенция за околната среда - „ПИПОС включва *непрекъснат процес*, който интегрира целите по опазване на околната среда в всички секторни политики. Това изисква до голяма степен *промени в политическите, организационните и процедурните дейности*, така че проблемите на околната среда да бъдат разгледани възможно *най-рано*, и да продължат да бъдат вземани под внимание и по време на *внедряването на въпросната политика*. Резултатът от интегрирането трябва да бъде цялостно *политическо обновление*, а неговата реализация да е в контекста на устойчивото развитие“.<sup>29</sup>

Исторически концепцията за интеграцията е свързана с 1987 г., когато Световната комисия за околната среда и развитието публикува доклада „**Нашето общо бъдеще**“, познат като **доклада “Брунтланд”**:

*„Тези, които са отговорни за управлението на природните ресурси и опазването на околната среда, са институционално отделени от тези, отговорни за икономиката. Икономиката и околната среда като такива не могат да се променят, но институциите и политиките - трябва.“*

Тази публикация поставя основите за **срещата на върха в Рио**, където бяха приети **Дневен ред 21**, и **Декларацията от Рио**. Концепцията за интеграцията е поставена в текст в Дневен ред 21. В нея се говори за интеграция на околната среда и развитието на политическо, планиращо и управленско ниво. Това се поставя и като задача пред правителствата - да интегрират целите, свързани с околната среда, в своите икономически, секторни и други политики, както и да подсилят своите институционални структури в тази сфера.

В ЕС концепцията за интеграция на проблемите на околната среда също е основен приоритет. През 1987 г. ЕС приема правилото, че изискванията за защита на околната среда трябва да са компонент от другите обществени политики. По-късно, през 1992 г., договорът за ЕС включва член 6, в който се казва, че: изискванията за защита на околната среда трябва да се интегрират в дефинициите и прилагането на обществената политика и дейности. Концепцията за ПИПОС получава обаче значителна сила при т.нар. процес от Кардиф през деветдесетте години на миналия век, когато изискването за интегриране на проблемите в политиката на ЕС фактически започва да действа – имаме ясни цели, разписание и задачи за изпълнение, доклади за подобрения и т.н. Важно е да се отбележи, че интеграцията на целите, свързани с околната среда, бяха оставени леко на заден план от **целите на хилядолетието**, залегнали в Лисабонската стратегия (2000 г.) до 2010 година. Според тази стратегия „ЕС трябва да се превърне в най-конкуренетоспособната и динамична икономика на знанието в света, способна на устойчив икономически растеж, с повече и по-добри работни места и по-добра социална интеграция“.

### **3.2. ПИПОС – планиране и интегриране**

Има две възможности за планиране и интегриране на ПИПОС в другите процеси за планиране и политики за развитие – хоризонтална и вертикална интеграция<sup>30</sup>. Хоризонталната интеграция води до интегриране на процесите навсякъде в политиките, докато вертикалната интеграция означава интеграция в един сектор или политика. И двата

<sup>29</sup> ЕЕА. 2005. <http://www.eea.europa.eu/highlights/Ann1120649962>

<sup>30</sup> The concept of horizontal and vertical EPI was firstly developed by William Lafferty: Lafferty, W. M. 2002. *Adapting Government Practice to the Goals of Sustainable Development. Improving Governance for Sustainable Development*. Paris: OECD. It was later used in the GRDP report *Green Growth: Integrating the Environment into Development Programmes* published in 2005.

подхода са тясно взаимосвързани и трябва да се използват съвместно в планирането и реализацията на отделните политики.

### **Хоризонтална ПИПОС (ХПИПОС)**

Хоризонталната интеграция изисква **конституционен мандат**, който трябва да бъде записан в конституцията на страната и да предостави специален статут на околната среда и устойчивото развитие. Този конституционен мандат трябва да бъде включен в дългосрочен политически модел - стратегия, съдържайки ясен политически мандат, отговорна изпълнителна власт, крайни срокове и индикатори. За да се постави политическият ангажимент и риторика на практика, трябва да има политически отговорно ръководно тяло, назначено и натоварено с общата координация, реализация и наблюдение на стратегията. "Привързана" към стратегията програма за оценката, обратна връзка и ревизия трябва да бъде поставена на място, за да може да се докладва периодично, да се прави мониторинг, да се прави оценка. Накрая, но не на последно място, трябва да бъде създадена система за отворени петиции и за решаване на конфликтни ситуации.

### **Вертикална ПИПОС (ВПИПОС)**

Вертикалната интеграция се провежда в единичен публичен сектор с цел грижата за интеграцията на целите на околната среда със секторните решения, политики и проекти. Процесът на интеграцията трябва да започне със секторен доклад, за да идентифицира секторните отражения върху околната среда и ключовите предизвикателства пред този сектор. Процесът на интеграцията трябва да става в прозрачна среда - форум, където обществената консултация и диалогът са важна част от взимането на решения. Това трябва да доведе до развитието на секторна стратегия за интеграция, която установява основните принцип и цели на тази интеграция. Стратегията трябва да бъде следвана от план за действие, който по-подробно ще определи целите, свързаните дейности и отговорните страни. Важно условие е стратегията и планът за действие да бъдат подкрепени от т. нар. **зелен бюджет**, който ресурсно да осигурява интеграцията в рамките на секторния бюджет. Трябва да бъде установена мониторингова програма, която да измерва възможните проблеми, конфликти, протичащите процеси и постиганите резултати.

#### ***3.3. Ключови фактори за постигане на политиката за интеграция на околната среда***

##### ***1) Високо ниво на политическа ангажираност и лидерство***

Политическият ангажимент присъства, ако целите на околната среда са поставени на високо политическо ниво. Той обикновено е застъпен в национална стратегия за устойчиво развитие. Лидерството означава капацитет и готовност за насочване към интеграция. Лидерството може да бъде демонстрирано не само отгоре надолу, но и отдолу нагоре.

##### ***2) Процедурни механизми и правила за взимане на решения***

Те обикновено включват рутинни процедури по време на процеса на създаване на политически решения, като например секторни доклади за влиянието и приноса върху подобренията в околната среда, консултантски форуми (въвличането на различните заинтересовани страни „отвътре” и „извън” сектора), развитие на секторна стратегия и план за действие за стратегически цели, като се поставя наблюдаваща система за обратна връзка и обучение. Тези са типичните процедури, които заемат място в създаването на

секторни решения. Другите типични рутинни процедури включват оценки като ОВОС или ЕО.

### *3) Институционално реструктуриране*

Интеграцията на целите, свързани с околната среда, в секторните политики се нуждае от институционално реструктуриране. Един от начините за това е създаването на нови звена, свързани с околната среда, в секторната администрация. Друг подход е развитието на длъжностните характеристики на съществуващата администрация.

### *4) Комуникация и координация*

Комуникацията и координацията за ПИПОС се характеризират с взаимодействието на лица вътре и извън правителството. Механизмът на комуникацията/ координацията може да варира от формално легални изисквания до рекламни работни групи, обществени справки, управляващи общности, неформални телефонни обаждания.

### *5) Участие на обществеността*

Интеграцията изисква не само политически ангажимент, но също така и обществена поддръжка, за да бъде всичко законно. Участието на гражданите е в светлината на идеята за въвличане на неправителствените групи във взимането на решения. Има много нива на участие на гражданите и всичките те могат да бъдат дискутирани в светлината на усилията за интеграция. Повече информация за стълбата за участието може да бъде намерена на: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>

### *6) Обучителни програми*

Изграждането на капацитет към планове за обучение и осведоменост, както и към програми за осведоменост на администраторите са съществени фактори за ПИПОС, насочващи към повишаване на важността на околната среда в секторните експертиси, които, от своя страна, също подобряват своето качество чрез използването на нови методи и техники. Необходимо е да бъде създадена цялостна система за обучение и развитие на административния капацитет.

### *7) Административна култура*

Този фактор е свързан с административната/политическата култура във вземането на решения - какви ценности и норми се използват от администрацията и политиките, когато вземат решения, имащи отношение към интеграцията на околната среда. Важно условие е инициативата за интеграция да бъде в рамките на секторната администрация.

### *8) Времеви хоризонт*

„Решенията в крачка” като подход обикновено е недалновидно. Устойчивото развитие и интеграцията на околната среда се нуждаят от дългосрочна перспектива за оценяване на алтернативите на политиката и за развиване на програми и проекти за намеса. Също така дългосрочните кумулативни ефекти трябва да бъдат взети под внимание, когато се обмислят възможностите пред съответната политика.

### *9) Ролята на познанието*

Ролята на познанието може да бъде тълкувана като използване на научни познания и качествено обучение - организационно, инструментално, концептуално или социално обучение. То изисква също така активна, но балансирана роля на епистемичните общности в процеси на взимане на решения.

## **Пример за интегриране на целите по опазването на биоразнообразието в регионалното планиране на Австралия**

Австралийски райони полагат сериозни усилия за запазване на биоразнообразието, като част от техните стратегии за регионално развитие и проекти. Желанието за това е на национално ниво, но капацитетът е различен в различните области. Голямо внимание се отделя на това защо едни райони успяват, а други не. Анализът показва, че факторите за успех или провал са 1.) мотивационни, 2.) финансови, и 3.) регулаторни. Високата степен на мотивация, правилното използване на финансовите ресурси и стимули и „благоприятната” регулаторна среда водят до успех, когато се цели "интегриране на биоразнообразието" в регионални инициативи за планиране.

Мотивацията може да се разглежда в много аспекти. Най-важните, които обясняват успеха, са лидерство, последователна и подходяща поддръжка, навременна и важна информация, изграждане на успеха, използване на научни познания и добре функциониращи партньорства.

**Лидерството** трябва да идва от водещите правителствени агенции, но лидерството изисква още партньорство, прозрачност, споделяне на информация. То също така означава, че водещите организации трябва да бъдат готови да разбират и да променят съответно своите намерения. Лидерството също така изисква агенциите да се грижат важната информация да е налична и да се разпространява по подходящ начин. Самите агенции разчитат на високо ниво на политическа поддръжка. В част от случаите успешните проекти се изоставят, когато срокът за изпълнението им приключи. След приключването им почти не се извършват дейности, заинтересованите страни са пасивни и ползите от проекта постепенно замират. Нужна е дългосрочна визия, за да е сигурно, че един успешен проект ще доведе до друг такъв.

**Финансовите фактори** за успех включват първо установяване на стойността на биоразнообразието. В много случаи това остойностяване идва от туризма, настоящ или потенциален. Много относително чисти райони в България имат много висок дългосрочен потенциал за привличане на туристи, базиран на качеството им на екологично чисти райони и на видовете, които живеят в тях. Също така е важно фондовете да гарантират обезщетение за фермерите и другите собственици или ползватели на земя за предприемане на мерки за запазване или консервиране на земи, които засягат техните икономически дейности. Специални такси за туристите могат да помогнат за тези компенсации. Също така може да се стимулират частни инвестиции в биоразнообразието. Туроператори, организиращи разходки в планината, и други форми на туризъм, способстващи за запазването на околната среда, трябва да бъдат подкрепяни.

Публичността и предсказуемата регулаторна среда са също така съществени за успешните усилия за интеграция. Трябва да има ясна отговорност между министерствата за застрашените видове. Регулациите за защита на видовете предоставят списък с допустими дейности. В допълнение, дългосрочните ползи трябва да бъдат подсигурени със споразумения за управление с правителствените агенции. Доверието може да бъде поддържано само когато агенции могат да покажат, че са надеждни партньори в обществените ангажименти за защита на околната среда, с уверението, че споразуменията са твърди и обвързващи. Планирането на дългосрочното ползване на земята на различни нива не може да става без ясни правила и гаранции.

Обратно, фактори като кратки срокове и ограничен административен капацитет пречат за ефективната интеграция на проблемите околната среда. Те включват ограничено разбиране за ползите от биоразнообразието в регионалното развитие, както и погрешното разбиране за заплахите за биоразнообразието и връзката на тези заплахи с регионалната икономика. Често много ведомства имат неподготвен персонал или такъв, който няма достатъчно компетенции за управлението на територията с възможност за интегриране в дългострочни проекти и развитие. Също така някои райони не са склонни да отпускат пари за подобни дейности. От друга страна, някои от министерствата не са готови да споделят информация, отнасяща се до околната среда. Това, от своя страна, води до недоверие сред заинтересованите страни.

#### **4.Оценки на околната среда - ОВОС и ЕО**

Съществуват различни форми на оценка по околната среда (ООС), включващи оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС), екологична оценка (ЕО) и оценка за съвместимост (ОС) с НАТУРА 2000 по отношение на Директивата за местообитанията 92/43/ЕЕС на ЕС. Най-ранна форма на оценка по околна среда представлява ОВОС, от която по-късно възникват останалите видове оценки. Най-общо казано, оценяването представлява опит да се направи по-рационален процесът на вземане на решение, посредством представянето на систематизирана информация на заинтересованите институции (лица) и въвеждането на методика, което става част от вземането на решение, правейки по този начин крайното решение по-приемливо. Съществуват и други видове оценки - като социални оценки, икономически оценки и опити всички тези оценки да бъдат обединени в цялостна оценка на устойчивото развитие. Вниманието ни ще бъде насочено към ООС, като изследваме как различните форми на ООС могат да допринесат за интегриране на конвенциите от Рио в регионалното развитие и пространственото планиране.

По-долу са представени трите главни процеса на ООС – ОВОС, ЕО и ОС по НАТУРА 2000, които имат правно и институционално приложение в България.

**ООС е процес на системен анализ и оценка на въздействието върху околната среда на определена дейност и обсъждане със засегнатите страни, които се вземат под внимание при планирането, одобрението и осъществяването на дейността<sup>31</sup>.**

ООС е процедура, която следва да даде нужната сигурност, че преди вземането на решение за определена дейност е отчетено въздействието върху околната среда. Процесът включва анализ на възможните въздействия върху околната среда. Те се описват в доклад, който се предоставя за публично обсъждане. Коментарите от обсъждането и докладът се вземат под внимание при изготвянето на окончателното решение. То се оповестява публично. По принцип ООС може да бъде направена за отделни проекти като строителство на язовир, пътна магистрала, летище или фабрика – ОВОС; за планове, програми или политики – ЕО<sup>32</sup>.

#### ***Примерната схема на ООС включва:***

1.Предвиждане на потенциалното въздействие върху околната среда на планираната дейност – проект или проекти в рамките на програма, план;

<sup>31</sup> Aleg Cherp. 2007. Environmental Assessment Introductory Reader for the Masters course Introduction to Environmental Assessment thought at the Environmental Sciences and Policy Department at the Central European University.

<sup>32</sup> European Commission: <http://ec.europa.eu/environment/eia/>

2. Обсъждане на това влияние със засегнатите страни и обществеността – други правителствени органи, собственици, НПО;
3. Използване на резултатите от предварителния доклад и обсъждането в процеса на вземане на решение.

#### ***Принципи на оценката по околна среда:***

**Предварителна представа (очакване).** ООС се изготвя преди вземане на окончателно решение за одобрение на предлаганата дейност и тези данни се използват при подобни решения.

**Предпазване (превенция).** Един от начините за прилагане на този принцип е анализ на алтернативите. Обсъждането и сравнението на няколко алтернативни начина за постигане на целта на предлаганата дейност дава свобода на избора в зависимост от данните от ООС.

**Интеграция.** Това означава **обсъждане на всички видове екологично и свързано с него социално-икономическо влияние на предлаганата дейност.** Интеграционният принцип се осъществява като се имат предвид всички видове влияния в рамките на отделна процедура и се съставя отделен документ.

**Участие. Въздействието върху околната среда потенциално засяга неограничен брой хора и институции. Този принцип предполага, че всички засегнати страни имат право директно да участват в процеса на вземане на решение посредством процедурата на ЕО.**

#### **Международни и европейски правни и институционални документи**

В йерархичен ред, от международно до национално ниво, са представени закони, посредством които е институционализирана ООС. Нещо повече, международни финансови институции достигат по-далеч при институционализирането на ООС посредством изискване за оценка на проектите, в които те участват. Разбирането на международния и европейския правен контекст е важно условие, тъй като тези споразумения обезпечават рамката, в която трябва да работят страните по конвенциите и страните членки на ЕС.

#### **Международни конвенции:**

- On EIA in a Transboundary Context, (Espoo, 1991) (Конвенция за ОВОС в транграничен контекст/ЕСПО)
- On Access to Environmental Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 1998) (За достъпа до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда)
- Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Kiev, 2003) (Протокол за стратегическата екологична оценка към Конвенцията за ОВОС в транграничен контекст)

#### **Законодателство на Европейския съюз**

- Директива 85/337 ЕЕС относно оценка на въздействието на определени публични и частни проекти върху околната среда (“Директива за ОВОС”)
- Директива 97/11 ЕС, изменяща 85/337/ЕЕС
- Директива 2001/42/ЕС за оценка на въздействието на някои планове и програми върху околната среда (“Директива за ЕО”)

## Правила на международни финансови институции

- Европейска банка за възстановяване и развитие, Екологични процедури (EBRD Environmental Procedures (1996)
- Световна банка, Ръководство за оперативна политика, процедури и практика (World Bank Operational Policy, Procedure and Practice Guide (1999)
- Азиатска банка за развитие, Процедури за ЕО (Asian Development Bank's EA Procedures (1993)

### 4.1.ОВОС

Обект на ОВОС са въздействията върху околната среда на предлагана дейност/проект. Въздействията представляват промените в околната среда, които частично или изцяло са в резултат на тази дейност. ОВОС цели да предскаже и смекчи подобно въздействие. По-точно, ОВОС се фокусира върху онези въздействия, които не съответстват на специфични технологични стандарти, особено върху индиректните и кумулативните въздействия.<sup>33</sup>

Какво означава **околна среда** в контекста на ОВОС? На първо място, ОВОС разглежда влиянието върху природата: въздуха, водите, почвите, екосистемите, ландшафтите и т. н. Традиционно ОВОС се отнася също за историческите и културните ценности. В допълнение, ОВОС почти винаги се докосва до социалните и икономическите последици от предлаганата дейност в резултат от въздействието върху околната среда. Например влошаването на състоянието на околната среда може да доведе до социални (намаляване на възможностите за почивка) или икономически (например падане на цените на имотите) последици. Нуждата от разглеждането на подобни последици в процеса на ОВОС е резултат от обекта на оценъчната значимост на въздействието върху околната среда, който е тясно свързан със социално-икономическите ефекти.

По този начин в рамките на ОВОС е трудно да се направи разграничение между социално-икономическото въздействие и въздействието върху околната среда. Понякога това довежда до подход, който насърчава анализа на всички социално-икономически последици в рамките на ОВОС или при подобни процедури. Този въпрос е обект на оживени дебати в международната общност, съпричастна към екологичните оценки. Един от подходите е да се взаимства положителният опит на ОВОС в социалната сфера при въвеждането на т. нар. оценка на въздействието върху социалната среда (ОВСС). Друг подход предлага въвеждането на т. нар. интегрална оценка на въздействието (отнасяща се към “оценката на устойчивостта”). Подобна оценка би имала за цел всички последици от предлаганата дейност, които са извън полето на преките интереси на предприемача. Но и двата подхода досега са приложени само като пилотни форми и рядко са отразени във формалните изисквания. Повечето от съвременните системи на ОВОС изискват анализ само на тези социално-икономически последици, които са резултат от очакваното въздействие върху околната среда. Някои от социално-икономическите последици са извън компетенцията на ОВОС. Това означава, че тези последици ще бъдат обсъдени от онези, които вземат решения, заедно с данните от ОВОС.

<sup>33</sup> Индиректно въздействие е въздействие върху компонент на околната среда, предизвикано от промяната на друг компонент. Кумулативно въздействие е по-голямо въздействие в резултат от множество по-малки въздействия, разпространени в пространството или времето. An indirect impact is an impact on an environmental component which occurs through change in another component. Cumulative impacts are larger impacts resulting from many smaller impacts distributed spatially or temporarily.

На първо място сред видовете **дейности**, които могат да бъдат обект на ОВОС, са индивидуалните проекти. Но тъй като пълната процедура по ОВОС е комплексна и изисква време и финансови средства, тя може да се приложи само за по-големи проекти със значими последици за околната среда. Поради своята уникалност големите проекти се регулират по-лесно от универсалните специфични технологични стандарти, прилагани за по-малките стандартизирани проекти. Но става дума за действителната значимост на очакваното въздействие върху околната среда. Например малък стандартен проект може да изисква пълна ОВОС, ако е планиран в съседство с уникална екосистема. Общественият интерес може също да ускори процеса на ОВОС. По такъв начин решението за необходимост от ОВОС на индивидуалния проект може да бъде комплексна задача.

#### **4.2. Екологична оценка (ЕО)**

ОВОС се прилага за индивидуални проекти и не може да оценява и засяга стратегическите решения, взети в планове, програми и политики (ППП) за тези проекти на един по-ранен етап. Най-ефективната идея и полезните за околната среда решения за построяването на курорт с капацитет от 100 000 легла близо до защитена територия обикновено не биха могли да предотвратят своя голям кумулативен ефект върху хабитатите в района. Начинът е да се адресират всички възможни въздействия върху околната среда и алтернативите на нивото на одобряването на устройствения план за такъв курорт. За да се преодолее това ограничение, ЕО би трябвало да се приложи на най-високо ниво на вземане на решение – да се направи ЕО на устройствения план. ЕО третира неопределеността на кумулативния и синергетичния ефект на индивидуалния план. Предохранителният принцип за осъществяване на устойчивост е ядрото на ЕО, както е посочено и в директивата за ЕО на ЕС<sup>34</sup>. ЕО отваря процеса на планиране за анализ и участие и би могла да подобри качеството по съставянето на плана посредством улесняване на идентификацията и оценяване на алтернативите на плановете и стратегиите.

Съществува богато разнообразие от научни и правни определения, които биха могли да ни дадат същността на термина и неговото приложение. В терминологията на **директива 2001/42/ЕС**<sup>35</sup> ЕО е дефинирана като оценка на околната среда, която “означава подготвянето на доклад за околната среда, провеждането на консултации, вземането под внимание на доклада за околна среда и резултатите от консултациите при вземането на решение, и обезпечаване с информация относно решението съгласно с членове от 4 до 9.”(чл. 2 (б)). Според друго определение “**ЕО е системен и предварителен процес, провеждан с цел анализ на последствията за околната среда от предлагания план, програма или друга стратегическа дейност и интегриране на данните при вземането на решение.**”<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Член 174 от Договора предвижда, че политиката по околна среда на ЕС допринася за опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда, за защита на човешкото здраве и благоразумно и рационално използване на природните ресурси, което се базира на предохранителния принцип в Член 6 от Договора. Той предвижда изискванията за защита на околната среда да бъдат интегрирани в определението на политиката на ЕС и дейностите, в частност за повишаване на устойчивото развитие (директива за ЕО).

<sup>35</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0011:EN:HTML>

<sup>36</sup> United Nations and the Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe. 2006. Resource Manual to Support Application of the Protocol on SEA. ([www.unece.org/env/eia/sea\\_manual](http://www.unece.org/env/eia/sea_manual))

Основните причини за прилагането на ЕО са свързани със съвременните недостатъци на създаването на политики, планове и програми. В този контекст нуждата от ЕО произтича от нуждата от:

- *по-силно представяне на стратегическо екологично мислене при съставянето на ППП*

Екологичните проблеми – и частично тези от стратегическо естество – не би трябвало да се разглеждат като обикновени допълнения, а да бъдат вземани под внимание по време на ръководените процеси на ППП. По този начин ЕО се превръща в ефективен инструмент за създаване на ППП.

- *по-ефективни аргументи при вземането на решение*

ЕО е повече от прилагане на прогнозни техники и методи. Тя може да обезпечи системна рамка, която да подпомогне тези, които вземат решение, за да зададат въпроси, съответстващи на специфично ниво, водещо до по-ефективно аргументиране при вземането на решение.

- *по-ефикасен процес на вземане на решение*

ЕО може да подпомага по-резултатно вземането на решение, особено чрез (а) съдействие за постигане на по-структурирани рамки за вземане на решение, като по този начин се създава контекст за по-фокусирано създаване на ППП и последващо проектно планиране, и чрез (б) подпомагане на по-системни процеси за политика, план и програма.

- *по-силна подкрепа на доброто управление и устойчивото развитие при вземането на решение*

Използването на ЕО е разисквано в контекста на нейния потенциал за подобряване на управление, базирано на способността ѝ да увеличи прозрачността и участието на заинтересованите страни посредством пропагандиране на участие и структуриран процес на оценяване (адаптирано по Фишер, 2007<sup>37</sup>).

## Принципи

*За по-систематично разбиране на логиката на ЕО си заслужава да се разгледат принципите, въплътени в тази идея от теоретична и практическа гледна точка. Partidario<sup>38</sup> изброява седем основни принципа на стратегически базиран подход към ЕО.*

Ако искаме да разберем и проведем правилно ЕО, ние би трябвало:

- **да разберем контекста и логиката** на ППП – план, програма, стратегия, която е обект на ЕО, и контекста на оценката;
- да осигурим **дългосрочен хоризонт** и холистична, **междусекторна и интегрирана** перспектива като резултат от ЕО;
- да се концентрираме върху **критичните фактори** за вземане на решение и да работим по-скоро с **тенденции** (процеси), отколкото със съвременни ситуации;
- да възприемем отношение, което **улеснява процеса на вземане на решение**, поддържащо вземащия решение, и насърчава устойчиви решения;

<sup>37</sup> Fischer, B.T. 2007. *Theory and Practice of Strategic Environmental Assessment*. London: Earthscan.

<sup>38</sup> Partidario M. 2007. *Strategic Environmental Assessment Good Practices Guide- methodological guidance*. Portuguese Environment Agency. Amadora.

- да осигурим **редовен информационен поток** за процеса на вземане на решение по стратегически и прагматичен начин, с цел подпомагане на вземането на решение;
- да развием **комуникационни стратегии**, да обсъдим многобройни перспективи и да действаме посредством добро управление, включващо и заинтересованите страни;
- да **проследим взетите решения** като осигурим мониторинг и системна рецензия на обектите. Достигането до края на процеса по ЕО е важно и би трябвало да се намерят правилните средства за това.

## Предимства

ЕО би могла да подобри качеството на процеса по съставяне на плана чрез улесняване на идентификацията и оценяване на алтернативните планове или стратегии. Тя би могла да повиши разбирането за въздействията върху околната среда на ППП и да насърчи включването на измерими цели и индикатори, които улесняват ефективността на мониторинга при реализирането на плана и по-този начин съдействат положително за следващи промени.<sup>39</sup>

Сред главните предимства, които има ЕО, е и това, че тя може да се отнася до и да **определя размера на вторичните кумулативни и синергетични следствия (резултати)** от ППП. Според директивата за ЕО, Приложение 1, (f), оценяването на резултатите е идентификация на възможните значими резултати. В процеса на планиране, както и в доклада за ЕО, тези резултати би трябвало да бъдат взети под внимание и да бъде включена поредица от алтернативи и смекчаващи мерки, респективно мониторингова програма.

### 4.3. Оценка за съвместимост (ОС) и ЕО

Акцентът на тази част от набора с инструменти пада върху оценка за съвместимост<sup>40</sup> (ОС) и нейните връзки с ЕО и ОВОС, степенуване, застъпване и интегриране на процедурите/ способите.

Следвайки **директивата за хабитатите (92/43/ЕЕС)**, член 6(3), „Всеки един план или проект, който не е непосредствено свързан или необходим за управлението на защитена зона, но който самостоятелно или в комбинация с други планове или програми може да окаже значително въздействие върху нея, трябва да бъде предмет на оценка за съвместимост на неговите последствия върху дадената зона с оглед на съответните цели за опазване на тази зона<sup>41</sup>“. Важно е да се подчертае, че **ОС се изисква там където проектът или планът могат да породят значими последствия за защитените зони, включени в НАТУРА 2000, и се придържат към заключенията за целите на опазване за даденото място. Защитена зона, включена към НАТУРА 2000, означава специална**

<sup>39</sup> Government of Ireland.2004. Implementation of SEA Directive (2001/42/EC): Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment Guidelines for Regional Authorities and Planning Authorities (online at <http://www.environ.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Planning/FileDownload,> en.pdf.)

<sup>40</sup> Заменяемо използване на оценката от НАТУРА 2000

<sup>41</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:EN:HTML>

**защитена зона (СЗЗ), определена от директива 79/409/ЕЕС, или територии със специален режим на защита (ТСРЗ), определени от директива 92/43/ЕЕС.**

Директивата за хабитатите не определя или дефинира обхвата както на понятието „план“, така и на „проект“. Колкото по-подробно са определени „план“ и „проект“, толкова по-възможно е ограничаването на използването на член 6(3) и (4) при балансирането на конзервационния интерес срещу неконзервационния. По този начин широката интерпретация на „план“ или „проект“ е привилегирована. Обширната дефиниция на „проект“ е приета в директивата за ОВОС, член 1(2), посочвайки, че „проект“ означава:

- „извършване на конструктивни работи или на други инсталации или схеми;
- други интервенции в природната среда и ландшафта, включително онези, свързани с добива на минерални ресурси.

По-нататък в член 4 са представени процедурите за два типа проекти: в Приложение I (задължителна ОВОС) и Приложение II (чрез подробно изучаване на всеки случай или чрез прагове или критерии)

Съответната съдебна практика, основана върху прецеденти, на Европейския съд прилага допълнителна подкрепа за широката интерпретация на понятието „проект“.

Колкото до понятието „план“, очевидно е, че са включени различните планове за земеползване. Секторните планове, такива като земеделско-екологични програми, планове на транспортната мрежа, планове за управление на отпадъците и за управление на водите също се покриват от това понятие дотолкова, доколкото се очаква те да имат значими последици върху защитената зона от НАТУРА 2000. Според Европейската комисия (2000) оценката за съответствие може да не се прилага към политически декларации и документите, които демонстрират основната политическа воля или намерения, особено в случаи на инициативи, произтичащи от такъв род декларации, които трябва да преминат през опосредстваща процедура на план за земеползване или секторален план.

**Много от проектите, които се очаква да засегнат зоните на НАТУРА 2000, ще са също така проекти с покритие от директивата за ОВОС.** Поради тази причина Европейската комисия изготви методологичен наръчник, включващ процедури, които са сходни и съвместими с обичайно прилаганите процедури на ОВОС и с общия подход, препоръчан от трите ръководни документа на ЕК за предварителна преценка (скрийнинг), определяне на обхвата и преглед в ОВОС.

**Директивата за ЕО изрично изисква екологична оценка в случай че плановете или програмите засягат зоните на НАТУРА 2000.** Разпоредбите, определящи основанието за извършването на оценката в директивата за ЕО, са изразени в чл. 2 и чл. 3. Първият извежда характеристиките, които плановете и програмите трябва да съдържат. Вторият извежда правилата за определяне кои от тези планове и програми биха имали значими последици. Следвайки член 3(2) (обхват), „екологичната оценка трябва да бъде изработена за планове и програми които, предвид на възможното им въздействие върху зоните, са били определени да изискват оценка съобразно чл. 6 и 7 на директивата 92/43/ЕЕС“. **С други думи, необходимостта от ОС на план също така обосновава приложението на ЕО към съответния план.**

Важно е да се отбележи, че **директивата за хабитатите** не изисква изрично оценка на програмите. Все пак въпреки факта, че думите план и програма не са синоними, и двете се използват със широк спектър от значения, които на определени места се застъпват. Следвайки Европейската комисия, 2003 г., в рамките на директивата за ЕО някои страни

членки интерпретират думата „план”, обозначавайки документ, който извежда начина, по който е предложено да се проведе или приложи дадена схема или политика (напр. планове за земеползване, планове на управление на отпадъците, планове за източниците на вода и др.). В същия контекст на ЕО значението на понятието програма е план, покриващ набор от проекти за определена територия (напр. проект за обновяване/ възстановяване на урбанизирана територия). С други думи, „програма” представлява достатъчно детайлизирано и конкретно понятие.

**Оценката за съвместимостта съгласно директивата за хабитатите се различава от ЕО и ОВОС по това, че тя разглежда само въздействието на проектите и плановете върху целите за опазване и управление на зоните и характеристиките, за които са били обявени; тя не разглежда всички екологични последици.** Все пак точната връзка между „обективната оценка” и оценките, предвидени от директивите за ОВОС и ЕО, е до известна степен неизяснена. Въпреки всичко, както Фалтер и Шойер (2005 г.)<sup>42</sup> твърдят, значимостта на ОВОС и ЕО бе подсилена от директивата за хабитатите, и в частност член 6, който предвижда „действителни юридически въздействия и възможността за жалби пред Комисията.”

Според Европейската комисия (2001) „където проектите или плановете са предмет на директивите за ОВОС или ЕО, оценките от член 6 може да съставляват част от тези оценки.<sup>43</sup>” В такива случаи оценките, провеждани според директивата за хабитатите, трябва да бъдат “ясно различни и определени в рамките на доклада по оценката или да бъдат докладвани поотделно”.

---

<sup>42</sup> Европейска комисия 2001. *Оценка на планове и проекти, значително засягащи териториите на НАТУРА 2000: Методологично ръководство за приложението на член 6(3) и (4) от директивата за хабитатите 92/43/ЕЕС*

[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm)

<sup>43</sup> Европейска комисия, 2001. *Оценка на планове и проекти, значително засягащи териториите на НАТУРА 2000: Методологично ръководство за приложението на член 6(3) и (4) от Директивата за хабитатите 92/43/ЕЕС*

[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm)