
УПРАВЛЕНСКИ ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТТА НА ОПАЗВАНЕТО НА ОКОЛНАТА СРЕДА

Ботьо Захарин
Нов български университет

Резюме: С развитието на индустриалния сектор нараства необходимостта свързаните с опазването на околната среда цели и стратегии да се ориентират към други сектори. Например при разработване и прилагане на мерки в областта на енергетиката, транспорта, промишлеността, селското стопанство и строителството. В статията се разглежда целия набор от “инструменти” за превенция, контрол и информация по отношение на околната среда. “Твърдите” мерки в областта на политиката по опазване на околната среда (като например законите и наредбите) трябва да се прилагат в съчетание с “меките” мерки, които регулират поведението (например обучение на икономисти, инженери и други специалисти в областта на опазване на околната среда). Това особено важи когато се касае за проекти, в които участват или които засягат различни заинтересовани страни в бизнеса или по-големи обществени групи

Ключови думи: политика, околна среда, управленски инструментариум, оценка въздействие върху околната среда/ОВОС/, комплексно предотвратяване и контрол върху замърсяването /КПКЗ/, екологично планиране, секторно планиране, пряка регулация, непряка регулация, правни забрани, разрешителни процедури, екологични задължения

MANAGEMENT TOOLS FOR POLICY IMPLEMENTATION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Botyo Zaharinov
New Bulgarian University

Resume: *With the development of the industrial sector, the need for environmental objectives and strategies to be geared to other sectors is growing. For example, in the development and implementation of measures in the fields of energy, transport, industry, agriculture and construction. The article discusses the whole set of „tools“ for environmental prevention, control and information. „Hard“ environmental policy measures (such as laws and regulations) should be applied in conjunction with „soft“ measures that regulate behavior (such as training for economists, engineers, and other environmental professionals). This is especially true when it comes to projects involving or affecting different business stakeholders, or larger public groups*

Keywords: *environment, management tools, environmental impact assessment (EIA), integrated pollution prevention and control (IPPC), ecological planning, sector planning, direct regulation, indirect regulation, legal prohibitions, permitting procedures, environmental obligations*

Политиката по отношение на околната среда се разработва и прилага в страната главно като реакция на бързото разрастване и разширяване на промишлеността в края на 70-те години на миналия век, за което на правителствено и регионално равнище се формират звена за действие по и регулация на дейностите, свързани с опазването на околната среда. В началото политиките се ограничават главно до мерките за опазване на природната /естествената/ среда - главно гори, повърхностно течащи води. С времето обаче все повече институции, имат интереси и влияние и попадат в сферата на т. нар. „заинтересовани лица“, като се налага да заемат позиции и да поемат отговорност за случващото се в областта на екологията. Отговорността на производителите като емитери на потенциални екологични проблеми става все по-голяма.¹

С времето нараства необходимостта свързаните с опазването на околната среда цели и стратегии да се ориентират към други сектори, например при разработване и прилагане на политически мерки в областта на енергетиката, транспорта и промишлеността, селското стопанство и строителството². „Твърдите“ мерки в областта на политиката по опазване на околната среда (като например законите и наредбите) трябва да се прилагат в съчетание с „меките“ мерки, които регулират поведението (например обучение

¹ Захаринов, Б. 2011. Българската природа - дар и ресурси. пропуснати възможности за икономически растеж или императив за бъдеще. Дискусионен форум „20 години НБУ“ - накъде България? (интелектът и природата - реалният ни шанс срещу кризите), 13 октомври 2011, икономически институт на Бан, София, България

² Наредба за предотвратяване на големи аварии с опасни вещества и за ограничаване на последствията от тях (обн. Д.В., бр. 76/2012 г.)

на икономисти, инженери и други специалисти в областта на опазване на околната среда), особено когато се касае за проекти, в които участват или които засягат различни заинтересовани страни или по-големи обществени групи.

Освен правната рамка в областта на околната среда, основен инструмент са дейностите по планиране на политиките и мерките³. В този смисъл политиките в областта на екологията са не само средство за регулация и контрол, но и формиращ инструмент. Политиката за планиране на мерки за опазване на околната среда може да включва развитие на устойчиви стратегии, за да се улесни постигането на регионални или секторни екологични цели за определен период, например целите за намаляване на емисиите на въглероден диоксид с 25% в следващите десет години. След 1989-та година у нас се приемат и изпълняват национални планове за действие и стратегии за определени периоди и по сектори на промишлеността в областта на опазването на околната среда, с конкретни мерки и цели.

В правната рамка по околна среда са предвидени два типа инструменти за прилагане на принципите и целите на политиките в областта на околната среда: Различни форми на екологично планиране; Мерки за регулиране на поведението на юридическите и физически лица по отношение на целите за опазване на околната среда

Политиките по планиране на мерките в областта на околната среда са важен превантивен инструмент. Планирането е многоетапен процес, който включва анализ на настоящата ситуация и прогнозиране на бъдещото развитие, но взема предвид и евентуалните конфликти на интереси. Планирането може да се осъществява под формата на закони, нормативни актове, наредби, административни разпоредби или административни актове, всеки от които е с различни правни последици. Дейностите по планиране на мерки включват цялостно планиране и секторно планиране. Цялостното планиране "определя рамките на и предвижда последиците от използването на земята за жилищни, стопански и развлекателни цели в

³ Директива 96/82/ЕС за контрол на риска от големи аварии, приета на 1996 г.

определен район, независимо от конкретния проект и без да налага ограничения до специфичен сектор⁴. Секторното планиране предвижда разработване на мерки за опазване на околната среда за специфични сектори, предимно онези, свързани с ландшафтното планиране, регулирането на чистотата на въздуха, намаляването на шумовото замърсяване, опазването на водите и управлението на отпадъците – всеки от тези сектори има нужда от специфични допълнителни мерки за изпълнение на целевите дейности.

Друг важен инструмент за налагане на политически мерки за опазване на околната среда е т.нар. „оценка на въздействието върху околната среда“ (ОВОС). Основната цел на ОВОС е „да предостави на администрацията изчерпателна и своевременна информация за въздействието на околната среда от изпълнението на проекти, които биха оказали значително влияние (и екологичен отпечатък) върху околната среда“⁵. ОВОС се използва за идентифициране, описване и оценяване на всички преки и косвени въздействия на даден планиран проект върху околната среда, включително екологичните взаимодействия, при това навременно, като по този начин позволява да бъдат предприети необходимите предпазни мерки във всички среди и сектори, включително чрез участието на по-широката общественост.

В българското законодателство тази материя се урежда в ЗООС и Наредбата за усовията и реда за извършване на ОВОС /ПМС №59 от 07.03.2003/.

След 2003 г. ключов инструмент за контрол и регулиране на импактното въздействие на промишлеността върху околната среда е Компрлексното предотвратяване и контрола върху замърсяването /КПКЗ/-комплексно разрешително⁶. Правният

⁴ Захаринов, Б. 2011. Българската природа – дар и ресурси. пропуснати възможности за икономически растеж или императив за бъдеще. Дискусионен форум „20 години НБУ“ – накъде България? (интелектът и природата – реалният ни шанс срещу кризите), 13 октомври 2011, икономически институт на Бан, София, България

⁵ Наредба за усовията и реда за извършване на ОВОС/ПМС №59 от 07.03.2003/

⁶ Наредба за усовията и реда за извършване на ОВОС/ПМС №59 от 07.03.2003/

режим на комплексните разрешителни е уреден на национално ниво в ЗООС и Наредбата за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни ДВ бр.80 2009 г, както и на европейско равнище с Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността. От значение е и Директива 96/61/ЕС за комплексно предотвратяване и контрол върху замърсяването, причинено от дейността на определени индустриални инсталации. Основна задача на КПКЗ /комплексните разрешителни/ е да осигурят мерки за недопускане или намаляване на емисиите на вредни и опасни вещества в атмосферата, водите и почвата, включително мерки за предотвратяване на образуването и законосъобразното управление на отпадъците от следните промишлени дейности: енергетика, производство и обработване на метали, производство на продукти от нерудни минерални суровини, химическа промишленост, управление на отпадъците и други дейности. В сектора химическа промишленост и работа с опасни химически вещества/ ОХВ/ се прилага и Директива "Севезо", което е краткото наименование на Директива 96/82/ЕС за контрол на риска от големи аварии, приета на 1996 г. Целта и е предотвратяване на опасностите от големи аварии, свързани с опасни химични вещества и ограничаване на последствията от тях не само за хората (аспекти на безопасността и здравето на хората), но и за околната среда (аспекти на околната среда). 2003 г. Директива 96/82/ЕС е допълнена с Директива 2003/105/ЕО, в последствие изменена с Директива 2012/18/ЕС [15]. Изискванията на Директива Севезо III са транспонирани в българското законодателство в: 1. Закон за опазване на околната среда (ЗООС) – „Предотвратяване на големи аварии“ Глава седма „Предотвратяване и ограничаване на промишленото замърсяване“, Раздел 1; и 2.Наредба за предотвратяване на големи аварии с опасни вещества и за ограничаване на последствията от тях (обн. Д.В., бр. 76/2012 г.)

Инструментите за регулиране на поведението на субектите, въздействащо върху околната среда имат ключово значение в обществото. Мерките за регулация и контрол на поведението на субектите, което оказва негативно въздействие върху околната среда, е и най-важната цел на политиките за

околната среда. Различните регулативни инструменти най-общо се класифицират като инструменти за пряка регулация и инструменти за непряка регулация: Пряката регулация на поведението на субектите към околната среда включва правни мерки, чието изпълнение води до непосредствена промяна в поведението по отношение на околната среда. Традиционен инструмент от този тип е законодателството, което се разработва като пряко следствие от политиките и регулаторните рамки и обикновено неспазването му се наказва с налагане на санкции. Така действията с неблагоприятно въздействие върху околната среда са обект на административен контрол, който се характеризира с правни изисквания за уведомяване, регистрация, лицензиране, разрешение, одобрение и други процедури за даване на разрешение за участие в такава дейност. Пряката регулация се упражнява също чрез изрично забраняващи правни клаузи или такива, които изискват определено поведение по закон.⁷ Абсолютните правни забрани директно забраняват определено поведение, което оказва неблагоприятно въздействие върху околната среда. Разрешителните процедури са ключов инструмент в настоящото законодателство в областта на околната среда. Строго забранено е да се изпълняват без разрешение проекти, за чието изпълнение е предвидено да се получи разрешение. Дейностите по построяването или експлоатирането на съоръжения, които оказват въздействие върху околната среда, използването на компонентите на околната среда /вода, въздух, земи и почви и др./ или производството и разпространението на определени продукти са обект на разрешителен режим. Разрешителното е конститутивен административен акт, който предоставя на ищеца правото на законно участие в дейност, която е забранена без получено разрешение. Законодателството в областта на околната среда включва редица т.нар. екологични задължения,⁸ като от особено значение са т.нар. основни задължения, които се налагат на всички членове на обществото или само

⁷ Закон за опазване на околната среда. ДВ, бр. 91/2002

⁸ Закон за опазване на околната среда. ДВ, бр. 91/2002

на определена група. Обикновено основните задължения включват превантивни мерки, най-вече за опазване на природните ресурси (например водите или почвите). Редом с основните се предвиждат множество допълнителни задължения, които могат да са от полза за опазването на околната среда, като например задължения за мониторинг и защита, задължения за сътрудничество и задължително разкриване на определена информация, организационни задължения и задължения за толериране на определени действия както изадължения за популяризиране и представяне на екологосъобразни дейности.⁹ Непряка регулация на поведението към околната среда не разчита на разпоредби, а целии да повлияят мотивацията: предвидени са стимули при следване на екологосъобразно поведение, като на адресата се оставя свобода за действие. Инструментите за непряка регулация на поведението спрямо околната среда включват инструменти за информираност, икономически мерки, като например преференции при кандидатване по проекти, както и субсидии.

Информация, жалби и сигнали осигуряват свободния достъп до информация за околната среда като средство за повишаване на чувствителността и информираността на гражданите и публичните власти към необходимостта от ефективна политика за околната среда. Информационните средства за повишаване на чувствителността и екологичната съзнателност включват политически и морални призови, предупреждения, препоръки и други форми на осигуряване на информация, като например етикетите на продуктите и информация за продуктите и възможните начини на употреба.

Данъците и таксите са най-важните средства за непряко регулиране на поведението са данъците и таксите, свързани с поведение, което влияе върху околната среда. Те определят цената за използването на околната среда и дават свобода на участниците в пазара да решат дали и как ще действат въз основа на анализа на съотношението между разходите, които биха направили, и ползите, които биха получили. На практика обаче могат да възникнат редица проблеми поради невъзможността

⁹ Закон за опазване на околната среда. ДВ, бр. 91/2002

за оказване на пряко влияние върху поведението към околната среда чрез данъци и такси. Ако те са твърде ниски, замърсителите ще изберат да ги платят, вместо да променят поведението си, което нанася вреди. Ако пък са твърде високи, могат да изкривят условията на икономическа конкурентоспособност. Начисляват се следните данъци и такси, свързани с околната среда: Данък добавена стойност /ДДС/ върху използваните компоненти на средата; Данък смет и други; Такси и глоби съгласно Закона за опазване на околната среда, за защита на въздуха, водите, горите, защитените територии, почвите; Такса водоползване и ползване на воден обект; Такса за транспортиране и обезвреждане на отпадъци; Налози за отпадни води. Налозите, свързани с опазването на околната среда, могат да са под формата на такси и вноски за екологични застраховки, както и специални налози.

Стимулите за потребителите на екологично чисти продукти са определени по силата на разпоредби, които облекчават или налагат общи ограничения върху използването на вредни за околната среда продукти например определени препарати за растителна защита в сравнение с продукти, които отговарят на екологични стандарти. Въпреки че не се изискват от закона, тези стимули се считат за пожелателни – по този начин продуктът, който е спазил тези стандарти, се смята за екологично по-чист от друг продукт от същия вид, който обаче не отговаря на екологичните стандарти. Този инструмент в средносрочен и дългосрочен план ще доведе до промени в поведението на потребителите, както и до изтласкване от пазара на екологично по-вредни продукти.

Субсидиите са допълнителната финансова помощ на непряка регулация на поведението. Субсидиите представляват парична или непарична подкрепа, предоставена от държавата или по европейски проект, без да се предоставя непременно в замяна продукт или услуга от страна на получаващия субсидията. Субсидиите са спорна мярка, тъй като с тях често се злоупотребява, а чрез тях могат да се прехвърлят разходите за опазването на околната среда към данъкоплатците. В Европейския съюз се забелязва тенденция за редуциране на субсидиите за мерките в областта на опазването на околната среда.

Екологични сертификати за поведение към околната среда например – Системи за управление в околната среда / СУОС/-от групата стандарти ISO 14000 се основава на пазарно-съвместимата форма на количествен и качествен контрол от страна на сертифициатора. Схемите основани на сертификати, определят нива на показатели за замърсяване на околната среда една идея по-щадящи от държавно регулираните, за бъдещо използване на природни ресурси или елементи на околната среда. Подобна е и схемата, договорена за глобалната политика по опазване на климата в рамките на Протокола от Киото. Разпределят се квоти за емисии въглероден диоксид, които предоставят на притежателя си правото да замърсява околната среда до степента, определена по квотата. Ако той все пак замърсява в по-малка степен, отколкото му е позволено, може да продаде неизползваните квоти на друг замърсител. По този начин предприятията могат да направят своя избор дали да предприемат мерки за намаляване на емисиите от дейността си, или да закупят допълнителни квоти от други предприятия, които са успели да намалят емисиите си при по-ниски разходи.

В заключение, все повече нараства значението на икономическите инструменти като задължително допълнение към законодателните актове, регулиращи поведението спрямо околната среда. Същевременно обаче не съществува една-единствена „правилна“ мярка или набор от мерки. Инструментите трябва да се подбират, за да се постигне подходящ баланс между различните интереси на потребителите на околната среда и природни ресурси, интересите на засегнатите от действията на индустрията, интересите на широката общественост и на целите за опазване на околната среда. Законодателя и администрацията в крайна сметка са принудени да се опират на опита си, за да достигнат до подходящи решения, което води и до постоянна динамика в нормативната база.

ЛИТЕРАТУРА

1. Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността.

2. Директива 96/61/ЕС за комплексно предотвратяване и контрол върху замърсяването, причинено от дейността на определени индустриални инсталации.

3. Директива 96/82/ЕС за контрол на риска от големи аварии, приета на 1996 г.

4. Захаринов, Б. 2011. Българската природа – дар и ресурси. пропуснати възможности за икономически растеж или императив за бъдеще. Дискусионен форум „20 години НБУ“ – накъде България? (интелектът и природата – реалният ни шанс срещу кризите), 13 октомври 2011, икономически институт на Бан, софия, България.

5. Захаринов, Б., М. Пейчинова, 2010. Екологична преценка на съвременни технологии. преработка на биоразградими отпадъци, сп. екология и бъдеще, кн. 3, с. 32-37.

6. Захаринов, Б. Европейска и национална енергийна стратегия до 2020 г. Научна конференция „алтернативни енергийни източници и интелигентна енергия“, 17 февруари 2012, нов български университет, софия.

7. Захаринов, Б., Я. Найденов, 2011. Енергийна криза, глобализация и устойчиво развитие. Трета годишна международна научна конференция „екологизация 2011“, 2-4 юни 2011, нов български университет, софия.

8. Захаринов, Б., М. Мейчинова, 2009. Възможности за рекултивация на нарушени от минната промишленост терени: състояние на почвите след третиране с продукти Oxalor сп. Минно дело и геология, № 1, с. 42-46.

9. Захаринов, Б., Н. Колев, 2010. Мониторингът на почвите в България елемент на националната автоматизирана система за екологичен мониторинг сп. Селскостопанска наука . Agricultural science, год. XLIII, № 5, с. 3-10.

10. Захаринов Б., 2011. Управление на отпадаците чрез оползотворяване на органичното им вещество и като източник на енергия - преминаване на установените отрасли граници, НБУ, сборник статии, екологизация, 2011

11. Закон за чистотата на атмосферния въздух. ДВ, бр. 45/1996.

12. Закон за опазване на околната среда. ДВ, бр. 91/2002

13. Закон за водите: ДВ, бр. 67/1999.

14. Наредба за условията и реда за извършване на ОВОС/ ПМС №59 от 07.03.2003/

15. Наредбата за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни - ДВ бр.80 2009г

16. Наредба за предотвратяване на големи аварии с опасни вещества и за ограничаване на последствията от тях (обн. Д.В., бр. 76/2012 г.)

17. Directive 2003/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2003 amending Council Directive 96/82/EC.

18. www.moew.government.bg