

## ЕВОЛЮЦИОННО РАЗВИТИЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЕКОЛОГИЧНА ПОЛИТИКА

**Борислав Емилов Боянов**

Стопанска академия „Димитър А. Ценов“ – Свищов,  
Катедра „Международни икономически отношения“

**Резюме:** Европейската екологична политика е сред най-актуалните и обсъждани политики на глобално и международно равнище. Темата е актуална, защото проблемите в сферата на околната среда продължават да бъдат сред едни от най-сериозните съвременни предизвикателства пред човечеството. След повече от четири десетилетия на съществуване политиката за опазване на околната среда се превърна в основна и съставна част от развитието на Европейския съюз (ЕС). През цялото това време тази политика беше променяна многократно и в резултат на това днес ЕС има едно от най-обширните екологични законодателства в световен мащаб. Въпреки положените усилия на ниво ЕС, той все още е изправен пред множество проблеми в тази област. В настоящата статия, на основата на разнообразни литературни източници, са разгледани основните етапи в развитието на тази политика. Изяснени са следните по-важни моменти, а именно: причините за възникването на тази политика, развитието ѝ във времето и основните проблеми и предизвикателства, с които ЕС ще трябва да се справи в бъдеще.

**Ключови думи:** Европейски съюз, екологична политика, еволюционно развитие, съвременни предизвикателства.

**JEL:** Q56, Q57.

## THE EVOLUTIONARY DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION ENVIRONMENTAL POLICY

**Borislav Emilov Boyanov**

The D.A.Tsenov Academy of Economics – Svishtov  
The Department of International Economic Relations

**Abstract:** The European environmental policy is among the most up-to-date and discussed policies at global and international level. This is because the environmental problems continue to be one of the most serious modern challenges that humanity faces. Having existed for over four decades, the environmental policy has become an essential part of the development of the European Union (EU). Throughout all this time, this policy has been changed many times, and as a result of that, today European Union has one of the most comprehensive environmental laws in the world. Despite all the efforts made at the EU level, it still faces many problems in this area. Based on various literature sources, this paper outlines the main stages in the evolution of this policy. It clarifies some essential issues such as: the reason for the emergence of this policy, its development over time, and the main issues and challenges the EU is to resolve in future.

**Key words:** European Union, environmental policy, evolutionary development, main issues and challenges.

**JEL:** Q56, Q57.

## Въведение

Както всяка една политика, така и Общата политика в областта на опазване на околната среда търпи сериозно развитие с течение на времето чрез поредица от поетапни изменения в законодателството на Съюза. С течение на времето политиката в областта на околната среда започна да заема все по-важно място сред основните приоритети в рамките на Общността. Създаде се един непрекъснат процес на анализиране и подобряване на екологичното законодателство чрез изграждането на разнообразни инструменти и подходи. В основата на тази политика стоят Договорите, с които се определят основните цели. Освен тях важно място имат и стотиците приети директиви, решения, регламенти, препоръки и становища, покриващи широк спектър от области, сред които промишленост, енергетика, транспорт, качество на въздуха, опазване на природна среда, управление на отпадъците, борба с промяната в климата, намаляване на вредните емисии в атмосферата, шум от машини и съоръжения, химични вещества и много други.

Създаването и приемането на регулации в областта на опазване на околната среда в рамките на ЕС се осъществява чрез полагането на общи усилия, включващи широк спектър от участници като правителствата на отделните страни-членки, бизнеса, неправителствени организации и гражданите, живеещи в Съюза. Европейският съюз е и един от влиятелните участници при изграждането на тази политика на глобално, международно, регионално и подрегионално равнище. Доказателство за това е, че ЕС работи в тясно сътрудничество с редица международни институции и организации в тази област като Организацията на обединените нации (ООН), Световната търговска организация (СТО) и много други. На международно равнище ЕС е част от множество споразумения, покриващи широк кръг от проблеми като опазването на природата и на биологичното разнообразие, изменението на климата и трансграничното замърсяване на въздуха и водата (Европейски парламент, 2017).

Съвременната политиката на Европейския съюз в областта на опазване на околната среда е насочена към насърчаването на устойчивото развитие и има следните поставени цели: „да се подобри качеството на околната среда, да се защитава здравето на човека, да се използват разумно и рационално природните ресурси и да се насърчават международните мерки за справяне с глобалните или регионалните екологични проблеми“ (Европейската комисия, 2017). За да се постигнат поставените цели в рамките на ЕС, са създадени конкретни инструменти като фондове, програми, стратегии и други. Всичките те описват дългосрочната визията на ЕС в областта на околната среда и по различен начин се опитват да постигнат приетите екологични цели.

Настоящата разработка си поставя за **цел да изследва появата и развитието на политиката по околна среда**<sup>1</sup> на Европейския съюз и чрез това да се открият съвременните предизвикателства, пред които е изправена **Общността**. С оглед на така формулираната изследователска цел авторът си поставя за решаване следните **изследователски задачи**:

- 1) Да се изведе авторово виждане за същността на политиката по опазване на околната среда;
- 2) Да се представи в хронологичен вид развитието на политиката по опазване на околната среда на ЕС чрез разглеждане на основните **Договори и Програми за действие**;
- 3) Да се изведат основните предизвикателства пред развитието на политиката по опазване на околната среда на ЕС.

## **1. Същност на екологичната политика**

През последните десетилетия глобалните и регионалните екологични проблеми са сред основните предизвикателства пред съвременното човечество. От една страна, нараства загрижеността относно ефекта от различните икономически дейности върху националната и глобална околна среда. От друга страна, постигането на по-висок икономически растеж е обвързано пряко с природните ресурси, с които разполагаме. Редица изследвания показват, че все още използваме ресурсите, с които разполагаме неефикасно, като потребяваме повече суровини, отколкото планетата ни може да осигури в един дългосрочен план. Според Европейската комисия тенденциите показват, че е настъпил краят на изобилните и евтини ресурси (Съобщение от Европейската комисия. Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа, 2011). Прогнозира се, че до 2050 година търсенето на храни, фураж и целулоза ще се увеличи до 79%, но 60% от основните екосистеми на света, които спомагат за производството на тези ресурси, вече са изчерпани или се използват неустойчиво (Съобщение от Европейската комисия. Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа, 2011).

Разрешаването на съвременните проблеми в областта на опазване на околната среда е от изключителна важност. Ето защо не е изненада все по-засилващият се интерес към този вид политика. В научната литература съществуват много и различни дефиниции за понятието „*екологична политика*“. Като по-значими автори, изследващи този вид политика, можем да

---

<sup>1</sup> Заб. Околната среда като съвкупно понятие включва взаимосвързаните и взаимнообусловените природна, техногенна и социална среда. В този смисъл **природната среда** е част от околната среда, като включва в себе си естествените процеси, явления и предмети, които са извън човешката дейност и обществото. Николова, М., Линкова, М. (2015 г.). Организация и управление на защитени природни ресурси. Академично издателство „Ценов“. с. 55-56.

посочим: *А. Асенов, В. Баракова, Г. Сирашки, Г. Стефанов, Г. Костадинова, М. Манолов, К. Жейнов, В. Янакиев, Н. Чипев, А. Зито, М. Крафт, Й. Панагорец, Д. Панагорец, Л. Кремер, Р. Сантис, Б. Стоянович, С. Радукич и други.*

**Майкъл Крафт** посочва, че „политиката по околна среда представлява действия от страна на правителството, които влияят или се опитват да влияят върху качеството на околната среда или използването на природните ресурси“ (Крафт, 2015, р. 16). Други автори като **Анатолий Асенов, Георги Сирашки и Христо Сирашки** разглеждат екологичната политика като „съвкупност от утвърдени от държавните органи и съобразени с международните документи административно-правни и икономически подходи и изисквания за научнообосновано използване, възпроизводство и опазване на природната среда.“ (Сирашки, Асенов, & Сирашки, 2010, стр. 146).

Съществено виждане представлява и това на **Галин Стефанов**, според когото „политиката за регулиране на замърсяването е съвкупност от мероприятия, провеждани от регулативен орган с оглед запазване или повишаване на качеството на околната среда на национално, регионално или глобално ниво“ (Стефанов Г. , 2014, стр. 138).

Опазването на околната среда може да се разгледа и като „комплекс от дейности, които са насочени към предотвратяване на деградацията на околната среда, към нейното възстановяване, запазване и подобряване“ (Баракова, и др., 2011, стр. 167).

**Йоана Панагорец и Драгош Панагорец** достигат до извода, че „Екологичната политика е замислена като елемент от общата политика на държавата и нейните отговорности и включват определени стратегии, цели и приоритети, средства и методи, които да доведат до предприемане на конкретни действия на национално ниво за предотвратяване и борба със замърсяването, опазването на околната среда и устойчивото развитие“ (Панагорец & Панагорец, 2016, стр. 42).

В рамките на Европейския съюз политиката и законодателството в областта на околната среда имат за цел да защитават естествените местообитания, опазват чистотата на въздуха и водата, осигуряват правилно изхвърляне на отпадъците, подобряват знанията за токсичните химикали и подпомагат бизнеса в развитието му към устойчива икономика (Официален сайт за законодателството на Европейския съюз, 2017). **Лудвиг Кремер** посочва, че екологичното право на Европейския съюз е сбор от правни мерки, които се опитват да предпазят, защитят или подобрят части от или цялата околна среда (Кремер, 2008, стр. 65). Подобно е и мнението на **Нешо Чипев**, според когото целта на екологичното право е „да осигури чрез съответните правни норми, екологосъобразно взаимодействие между обществото и природата“ (Чипев , 2015).

Въз основа на предложените виждания можем да дефинираме екологичната политика като **вид държавна политика, насочена към**

**приемането на правни, икономически и други мерки, с помощта на които се цели опазването, възстановяването и подобряването на околната среда, а така също и разрешаването на съвременните екологични проблеми на национално, международно или глобално равнище и осигуряването на по-добър живот за сегашните и бъдещите поколения.**

С течение на времето тази политика се превърна в основна и съставна част от всяко едно държавно, фирмено, а така също и организационно управление. Главна причина за това изиграва множеството изследвания в областта на околната среда, които показват отрицателните ефекти от човешката дейност върху природната среда.

Държавите и международните институции и организации се борят за разрешаването на тези проблеми чрез създаването на подходящи политики в областта на околната среда, които да ограничат последствията от екологичните проблеми. Действията на всичките страни, които участват в тези процеси, се променят с течение на времето, но общото между тях е, че са насочени към осигуряването на един по-добър живот за сегашните и бъдещите поколения.

## **2. Развитие на европейската политиката в областта на околната среда**

### **2.1. Хронологичен преглед на приетите Договори в ЕС, свързани с опазването на околната среда**

Международното право на ЕС в областта на опазване и управление на околната среда е сложно, силно специализирано и обхваща широк кръг от области (Попова, 2001, стр. 325). Днес ЕС полага много усилия, за да се справи със съвременните предизвикателства в тази област, но това невинно е било така. Първоначалният Договор за създаване на Европейската общност от 1957 година не съдържа разпоредби за околната среда, политиката по отношение на околната среда или екологичното право (Кремер, 2008, стр. 63). Главна причина за това е, че след Втората световна война усилията са насочени най-вече към възстановяване на икономиките и във фокуса на Общността политиката е икономическата интеграция, а въпросите за опазване на околната среда не са на дневен ред (Захариева, 2015, стр. 198). Решенията, които държавите са вземали в тази област са били предимно на национално равнище. Това продължава до началото на 70-те години на XX век, когато са предприети и първите по-сериозни инициативи на Общността в тази област.

Справянето с проблемите в областта на околната среда изисква полагането на общи усилия и поради това на тях започва да се обръща все

по-голямо внимание в рамките на Европейската общност. Разбира се, съществуват и други причини, като влияние оказват и редица други фактори, сред които повишената загриженост за отрицателното влияние на икономическото развитие върху околната среда, разрастването на екологичните движения в много от промишлено развитите страни, както и интернационализацията на екологичните въпроси (Иванова, 1998, стр. 318).

В търсене на отговор на всичките тези проблеми през октомври 1972 година се провежда Европейски съвет, на който се очертава необходимостта от изграждане на Обща политика в областта на околната среда, която да бъде така изградена, че да стимулира икономическото развитие на Общността. За целта се приканва Европейската комисия да изготви програма за действие (Европейски парламент, 2017). През 1975 година се приемат и първите правно обвързващи инструменти по въпросите на околната среда (Кремер, 2008, стр. 64).

Следващата по-важна стъпка в развитието на политиката по защита на околната среда настъпва с приемането на Единния европейски акт (ЕЕА), който е ратифициран през 1987 година. Това е може би един от най-важните и ключови документи в тази област и представлява първото правно основание за обща политика в областта на опазване на околната среда на държавите-членки от Европейската общност. Това е така, защото до неговото приемане екологичната политика на Общността се развива в рамките и въз основа на юридически необвързващи актове като: програми за действие, резолюции на съвета или декларации на конференциите на държавите и правителствените ръководители, на ЕП и на комисията (Попова, 2001, стр. 325). С влизането му в сила значително се разшириха правомощията на Общността в тази област. Освен това екологичната политиката беше призната за равностойна на всички останали секторни политики, изпълнявани от Общността. Основната цел, която е описана в ЕЕА, е следната: „да се запази качеството на околната среда, да се защитава човешкото здраве и да се гарантира рационално използване на природните ресурси“ (Единен Европейски Акт, 1986).

До този момент преди влизането в сила на ЕЕА вниманието на държавите е насочено само към определени проблеми, но е предвидено в бъдеще, тази политика да се разшири и да обхване всички политики в рамките на Общността.

През 70-те и 80-те години на XX век основните усилия на ЕС в околната среда са били насочени към по-традиционни екологични въпроси като опазването на видовете, подобряването на качеството на въздуха, и водата, която пием, чрез намаляване на замърсяващите емисии (Европейската комисия, 2017).

Периодът от началото до края на 90-те години на XX век е изключително интересен и бурен, което довежда до множество промени в ЕС, а така също и на провежданата от него политика в областта на опазване на околната среда. За пример тук можем да дадем създаването на Европейската агенция за околна среда (ЕАОС), която осъществява изследвания на различните аспекти в областта на околната среда. Друга важна институция, която се създава в този период е и Европейската мрежа за информация и наблюдение на околната среда (Eionet).

Политиката в областта на околната среда навлиза в нов етап от своето развитие с влизането в сила на Договорите от Маастрихт (1993 г.) и Амстердам (1999 г.). С влизането в сила на Договора от Маастрихт защитата на околната среда се превръща в официална област на ЕС (Европейски парламент, 2017).

С влизането в сила на Договора от Амстердам през 1999 година беше установено задължението, че проблемите в областта на опазването на околната среда задължително трябва да се вземат под внимание при изготвянето на всички останали секторни политики в рамките на Общността.

През 2009 година в сила влиза и Договорът от Лисабон. С него се разширява още повече екологичната политика на ЕС, като се добавя нова област на действие – борбата с изменението на климата (Европейски парламент, 2017). Освен това можем да кажем, че той представлява ангажимент от страна на ЕС за подкрепа на международно равнище на мерките за справяне с международните, регионалните и локалните проблеми на околната среда и по-специално тези, които са причинени от изменението на климата.

Последната голяма промяна в екологичната политика на ЕС настъпва в края на 2015 година, когато се провежда Конференция на ООН по изменение на климата в Париж. Тя довежда до сключването на ново глобално споразумение в областта на околната среда и по-специално в областта на изменението на климата. В рамките на ЕС споразумението влиза в сила през ноември 2016 година. С него държавите-членки от ЕС се задължават да намалят вътрешните си емисии с най-малко 40% до 2030 година (Генерална дирекция "Околна среда", 2016, стр. 6). От приемането му досега това споразумение продължава да бъде сред приоритетите на ЕС в борбата с изменението на климата. На следващата таблица в обобщен вид са представени основните Договори и връзката им с политиката на Европейския съюз в областта на опазване на околната среда.

Таблица 1

Договори в ЕС свързани с опазване на околната среда

Европейски Съвет в Париж, Франция	Провежда се в периода 19-21 октомври 1972 година. С него се очертава необходимостта от изграждане на Обща политика в областта на околната среда, която да стимулира икономическото развитие на Общността и се приканва Европейската комисия да изготви Програма за действие. До приемането на ЕЕА в сила влизат Три програми за действие в околната среда, които оформят част от екологичната политика на ЕС.
Единен европейски акт	Влиза в сила на 1 юли 1987 година. В него е въведен нов раздел „Околна среда“ и представлява първото правно основание за обща политика в тази област на държавите-членки от Европейската общност. Основната му цел е да се запази качеството на околната среда, да се защитава човешкото здраве и да се гарантира рационалното използване на природните ресурси.
Договор за Европейския съюз (Договор от Маастрихт)	Това е един от най-важните Договори, приети в рамките на Общността. Влиза в сила от 1 ноември 1993 година. С влизането му в сила защитата на околната среда се превръща в официална област на Европейския съюз.
Договор от Амстердам	Влиза в сила от 1 май 1999 година. С този договор беше установено задължението, опазването на околната среда да се интегрира във всички секторни политики на Европейския съюз с цел насърчаване на устойчивото развитие.
Договор от Лисабон	Влиза в сила от 1 декември 2009 година. С него се разширява екологичната политика на ЕС, като се добавя нова област на действие – борбата с изменението на климата.
Парижкото споразумение относно изменението на климата	С него държавите се споразумяха да поддържат покачването на глобалната средна температура под 2°C в сравнение с преиндустриалните стойности и да полагат усилия за ограничаването ѝ до 1,5°C.

Източник: Авторска таблица.

## 2.2. Програми за действие в областта на околната среда – основен инструмент на екологичната политика

Освен основните договори в рамките на ЕС в областта на околната среда се приемат и така наречените програми за действие. Началото на тяхното приемане е поставено през 1973 година с приемането на *Първата програма за действие в областта на околната среда*. От тогава досега са изработени и приключени шест програми за действие, като понастоящем се изпълнява Седмата програма. Тяхната основна цел е да подобрят прилагането на тази политика на равнище ЕС. Те се приемат съгласно обикновена законодателна процедура и представляват стратегически



важни документи, задаващи посоките на развитие на екологичната политика на ЕС за определен период.

**Първата ПДОС** обхваща периода от 1974 до 1975 година (Становище на Европейския икономически и социален комитет относно "Седма програма за действие в областта на околната среда и проследяване на 6-тата програма за действие в областта на околната среда, 2012). С нея се поставя началото на общата политика на ЕС в областта на околната среда. Тя излага принципите за развитие на мерки за защита, за взаимно допълване на законодателството на Общността и за законодателствата на държавите-членки и за поддържане на международните действия от страна на Общността (Иванова, 1998, стр. 323). Особен успех на тази програма е, че с нея беше установен т.нар. „предохранителен принцип“, който дава предимство на предотвратяването на замърсяването на околната среда, вместо на по-късната борба с последиците от нея.

**Втората ПДОС** (1977-1981 г.) е продължение на първата по отношение на използваните подходи и цели. Водещо в тази програма е опазването на природата чрез въвеждане на ново законодателство в сфери като замърсяване на въздуха и шумово замърсяване, опазване на водите на територията на ЕС и моретата и други. С тази програма се полагат основите за широки секторни политики в областта на опазването на околната среда. Те са актуални и до днес, а за пример можем да дадем опазването на водите, политика по отношение на управление на отпадъците и международно сътрудничество в екологичната сфера за постигането на по-добри резултати.

Можем да кажем, че главната цел на първите две програми е да се определят измеренията и да се намерят подходящите инструменти за предотвратяване и възпиране на източниците на замърсяване.

Със следващите две програми съществено се променя подходът на ЕС към политиките в областта на околната среда. В **Третата програма** (1982-1986 г.) се поставя акцент върху предимствата и рисковете от екологичната политика за вътрешния пазар. При разработването на програмите, дейностите и целите се вземат на предвид връзките между тези два изключително важни за ЕС аспекта. Бяха въведени нови стандарти за емисии на парникови газове. Това се прави, за да се избегне възможността от нарушаване на конкурентоспособността на промишлеността и икономическите ползи от прилагането на екологичните политики.

Първите три програми се приемат не само от Съвета на министрите, но подлежат на одобрение и от представители на държавите-членки, което показва, че някои от тях считат, че екологичната политика не трябва да бъде на общностно ниво, а въпрос на междуправителствено сътрудничество (Иванова, 1998, стр. 323).

**Четвъртата програма** за действие обхваща периода от 1987 до 1992 година. Нейното въвеждане съвпада с приемането на Единния европейски акт, с който се увеличават правомощията на ЕС по отношение на

политиката по околна среда. В тази програма усилията са насочени към въвеждането на приетите екологични стандарти в производствените процеси на промишлеността. Това се прави, за да се намали потреблението на енергия в производството, използването на по-малко материали и минимализиране на отпадъците. Съществена промяна настъпва и по отношение на контрола върху замърсяването. Той се разглежда като процес, който обхваща различните части на околната среда като въздух, води, почви. Това е и периодът, през който започва да се обмисля възможността, екологичната политика да се осъществява и чрез използването на икономически инструментариум под формата на екологични данъци, такси, субсидии или разрешителни за търговия с емисии. Основен принос на тази програма е, че опазването на околната среда е признато като инструмент за постигане на икономическите цели и конкурентоспособност, което е важна предпоставка за постигането на икономически растеж и развитие на отделните държави, а така също и на промишлеността.

В **Петата ПДОС** (1992-2000 г.) с цел постигане на по-добри резултати в областта на околната среда усилията са насочени към следните области: транспорт, промишленост, енергетика, туризъм и селско стопанство, глобално затопляне, подкиселяване, опазване на видовете, управление на водите, градска околна среда, крайбрежните райони и управление на отпадъците. През 1996 година Европейската комисия изготвя доклад относно прегледа на тази програма като в него най-големи недостатъци се отчитат „липсата на конкретни цели и ангажимент на държавите членки“ (Становище на Европейския икономически и социален комитет относно "Седма програма за действие в областта на околната среда и проследяване на 6-тата програма за действие в областта на околната среда, 2012). Според Европейския икономически и социален комитет с тази програма са постигнати някои положителни резултати, но „... с голяма загриженост по-нататъшното влошаване на качеството на околната среда в Европа, което по негово мнение е най-важният, дори единствен критерий за ефективността на последователните програми за действие в областта на околната среда и европейската политика в областта на околната среда като цяло“ (Становище на Европейския икономически и социален комитет относно "Седма програма за действие в областта на околната среда и проследяване на 6-тата програма за действие в областта на околната среда, 2012).

Една от основните цели в следващата **Шеста програма за действие в областта на околната среда** (със срок на действие от 2002 до 2012 година) е да се постигне точно това. Периодът на действие на тази програма е по-голям от предходните, поради това, че ЕС наистина полага много повече усилия, средства и време, за да постигне всичките си цели в областта на околната среда, а така също и да се преодолеят съществуващите проблеми.

Като значителни успехи от приложението на тази програма се посочват разширяването на мрежата „Натура 2000“, която обхваща почти 18% от сухоземната територия на ЕС, въвеждането на всестранна политика в областта на химичните вещества и действия по отношение на изменението на климата (Официален сайт на ЕС, 2017). Изследване, изготвено от Европейската комисия, показва, че приносът на мрежата „Натура 2000“ към БВП на ЕС е между 1.7 и 2.5% постигнат посредством гама от „екосистемни услуги“, като например съхранение на въглерод, пречистване на водите, опрашване и туризъм (Европейска комисия, 2017).

Таблица 2

*Програми за действие в ЕС в областта на околната среда*

Първа програма за действие в околната среда (1974–1975г.)	С нея се поставя началото на общата политика на ЕС в областта на околната среда. Особен успех на тази програма е, че с нея беше установен т.нар. „предохранителен принцип“.
Втора програма за действие в околната среда (1977–1981г.)	Водещо в тази програма е опазването на природата чрез въвеждане на ново законодателство в сфери като замърсяване на въздуха и шумово замърсяване, опазване на водите и други.
Трета програма за действие в околната среда (1982–1986г.)	Поставя акцент върху предимствата и рисковете от екологичната политика за вътрешния пазар. С нея се въвеждат и нови стандарти на емисии на парникови газове.
Четвърта програма за действие в околната среда (1987–1992г.)	Основен принос на тази програма е, че опазването на околната среда е признато като инструмент за постигане на икономическите цели и конкурентоспособност.
Пета програма за действие в околната среда (1992–2000г.)	Петата ПДООС проправи политически и стратегически пътя към <i>Стратегия за устойчиво развитие, приета през 2001г. в Гьотеборг</i> <sup>2</sup> .
Шеста програма за действие в околната среда (2002–2012г.)	Според ЕИСК <sup>3</sup> в края на срока на действие на тази програма много области на действие от екологичната политика на ЕС не са разработени в достатъчна степен или са почти изцяло неразработени (опазване на почвата, опазване на видовете и др.)
Седма програма за действие в околната среда (2013–2020г.)	В Седмата ПДООС се набелязват девет приоритетни цели. По-специално в тази програма се посочва как могат да бъдат постигнати тези цели, например чрез <sup>4</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ По-добро прилагане на екологичното законодателство на ЕС;</li> <li>➤ По-пълно интегриране на проблемите в околната среда в други области на политиката.</li> </ul>

<sup>2</sup> Становище на ЕИСК относно „Седма програма за действие в областта на околната среда и проследяване на 6-тата в областта на околната среда, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52012AE1052>

<sup>3</sup> Пак там

<sup>4</sup> Европейска комисия, Околна среда, [https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/economics-strategy-and-information/here-2020-eu%E2%80%99s-new-environment-action-programme\\_bg](https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/economics-strategy-and-information/here-2020-eu%E2%80%99s-new-environment-action-programme_bg)

През следващите години се правят анализ и оценка на постигнатото до момента и се очертават основните слабости в политиката на околна среда на ЕС. Въведе се стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, а тя става основа за следващата и актуална до момента **Седма програма за действие в околната среда** (с обхват от 2013 до 2020 година). Съществува приемственост между последните две програми, изразяваща се в приетия подход за очертаване на широка рамка за действие. С влизането в сила на Седмата програма за действие се подчертава необходимостта от по-добри екологични стандарти, които да водят до опазване на природата и стимулиране на икономическото развитие на отделните държави. В нея са формулирани девет основни цели за справянето с различните предизвикателства в областта на околната среда<sup>5</sup>. Отличителна черта на тази програма, от една страна, е нейният обхват, а от друга, дългосрочната визия на ЕС за целите, които трябва да се постигнат.

### **3. Съвременни предизвикателства пред развитието на екологичната политика**

През последните няколко десетилетия екологичната политика на ЕС се превърна в основна и съставна част от неговото развитие, което може да се види от разгледаните Договори и Програми за действие. Към настоящия момент Европейският съюз е изправен пред редица предизвикателства в областта на опазването на околната среда.

В задълбочено изследване на Европейската комисия се посочват следните основни области, където ЕС изпитва най-сериозни затруднения при осъществяването от него екологична политика: управлението на отпадъците, опазването на природата и биологичното разнообразие, качеството на въздуха и водите и управлението на шума (Съобщение на Европейската комисия. Реализиране на ползите от политиките на ЕС в областта на околната среда посредством редовен преглед на изпълнението на политиките за околната среда, 2016). В областта на управлението на отпадъците, се посочва, че предотвратяването на образуването на отпадъци продължава да бъде значително предизвикателство за всички държави-членки, като шест от тях не са успели да ограничат депонирането на биоразградими битови отпадъци. Допълнителни усилия трябва да се положат и при управлението на шума в околната среда, прилагането на законите в областта на природата и биологичното разнообразие.

---

<sup>5</sup> Вж. Европейска комисия, Седмата ПДОС – Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 година, <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/bg.pdf>

Към съвременните предизвикателства пред екологичната политика на ЕС ще добавим и тези, които са изведени в резултат от анализ, осъществен от страна на Европейската агенция по околна среда. Основните предизвикателства, пред които е изправен ЕС, са свързани с (Европейска агенция по околна среда, 2015):

- разрушаването на природния капитал<sup>6</sup> от икономически дейности като земеделие, риболов, промишленост, туризъм и разрастването на градовете;
- нарастването на глобалния натиск върху околната среда, в резултат от разрастването на икономиката и населението, а така също и от промяната на моделите за потребление;
- загуба на почвените функции, разрушаването на земите и климатичните промени остават основни проблеми, застрашаващи потоците от екологични стоки и услуги, които са в основата на икономическите резултати и благосъстояние на Европа;
- пропуски в изпълнението на политиките – най-важните проблеми са свързани с времевите хоризонти, за които се отнасят настоящите рамки на политиките и тяхната степен на интегриране. Съществени предизвикателства пред ЕС има в следните области от екологичната политика: производство, опазване и подобряване на природния капитал, ефективност на ресурсите и нисковъглеродна икономика и защита на екологичните рискове за здравето.

Според Европейската комисия съвременните проблеми и предизвикателства пред екологичната политика на ЕС се дължат на следните основни причини (вж. табл.2). През следващите години част от целите на Европейския съюз в тази област ще бъдат свързани и с намирането на подходящи начини за тяхното преодоляване.

Съвременните предизвикателства пред европейската екологична политика се характеризират с това, че са изключително сложни и обхващат широк кръг от въпроси. Намирането на адекватни методи за тяхното разрешаване ще бъде сред основните предизвикателства не само за институциите и органите на ЕС, но и за отделните държави-членки. Успехът в преодоляването им до голяма степен ще зависи от ефективността на прилагането на екологичните политики в страните-членки.

---

<sup>6</sup> Заб. Природният капитал обхваща множество компоненти. Той е запас от природни ресурси, от които могат да бъдат получени екосистемни продукти и услуги. Този капитал осигурява източниците на енергия, храна и материали; среда за изхвърляне на отпадъци и замърсяване; климата, водата и почвата, както и среда за живеене и отдих. Николова, М., Линкова, М. (2015 г.). Организация и управление на защитени природни ресурси. Академично издателство „Ценов“, с. 75.

Таблица 3

Причини за наличието на съвременните проблеми при осъществяването на екологичната политика на ЕС<sup>7</sup>

1. Недостатъчният капацитет на административните органи, отговарящи за правоприлагането на законодателството, включително недостатъчният капацитет на организациите, отговорни за регламентирането и правоприлагането в областта на околната среда.
2. Недостатъчните данни, факти и информация и липсата на умения на местно равнище.
3. Липса на координация на ниво правителство за хоризонталното съгласуване на приоритетите (на ниво правителство) и вертикално (между различните нива на администрацията, т.е. местно, регионално, национално).
4. Недостатъчно интегриране на проблемите на околната среда в различните политики, програми и проекти.
5. Неподходящите санкции и размера на глобите за нарушителите на закона, които според ЕК не представляват възпиращо средство.
6. Съществуването на големи разлики между държавите-членки по отношение на изпълнението, което създава пречки за функционирането на вътрешния пазар (неравни условия за конкуренция на предприятията).
7. Пропуски могат да възникнат от националните правила за изпълнение на законодателството на ЕС в областта на околната среда; в постигането на договорените главни цели по отношение на качеството на въздуха, качеството на водата и биологичното разнообразие; в изграждането на необходимата инфраструктура за отпадъците и отпадъчните води; в начина, по който органите взаимодействат с обществеността.

За разрешаването на всичките тези проблеми могат да се използват следните два метода:

- Постигането на по-добър диалог между институциите в рамките на ЕС, отговорни за създаването и прилагането на правилата в областта на околната среда и отговорните институции в отделните страни-членки на Общността. Това ще позволи да се потърсят различни начини за разрешаването на съществуващите проблеми и чрез предприемането на конкретни действия да се постигне тяхното преодоляване.
- Да се използва осъщественото проучване от страна на Европейската комисия относно начините, по които се изпълняват политиките за опазване на околната среда в отделните страни членки на Общността с цел отстраняване на съществуващите проблеми.

Справянето с така очертаните проблеми и предизвикателства в областта на околната среда ще доведе до редица положителни страни

<sup>7</sup> Таблицата е съставена от автора въз основа на Съобщение на Европейската комисия до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Реализиране на ползите от политиките на ЕС в областта на околната среда посредством редовен преглед на изпълнението на политиките за околната среда (COM(2016) 316 final), Брюксел, 27.5.2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM:2016:316:FIN>, [Посетен на 26.11.2017]

като: отстраняване на пречките пред изпълнението на екологичните политики в държавите–членки, създаване на нови работни места и не на последно място ще допринесе за подобряване качеството на живот в рамките на Общността.

### **Заклучение**

От приемането на първите законодателни актове до наши дни тази политика премина през множество промени, за да се превърне в една от ключовите политики в рамките на Общността. За ключовата роля свидетелстват разгледаните в това изследване Договори и Програми за действие. В тях се описват основните цели през следващите години, които Съюзът ще се стреми да постигне в тази област. От разглеждането им може да се направи заключение, че обхватът на тази политика се разширява с всеки следващ период, което е доказателство за силната воля на равнище ЕС за справянето с множеството проблеми и предизвикателства в тази област. Това показва и че ЕС разполага с едни от най-високите и мащабни екологични законодателства в света.

Съвременните предизвикателства на тази политика, в рамките на ЕС, са свързани с постигането на заложените цели в Седмата програма за действие до 2020 година, както и преодоляването на така установените пропуски в изпълнението на политиките в отделните страни–членки. Разрешаването им изисква осъществяването на цялостен подход във всички области на политиката по околна среда на ЕС и силна политическа ангажираност. През следващите години ще се наблюдава промяна на подходите, които ЕС използва спрямо държавите–членки, като се очаква, това да доведе и до по-ефективното изпълнение на законодателството, а оттам и постигането на по-добри резултати на тази политика. Надеждата е, че вземащите решения на всички нива ще съумеят да се обединят при справянето с всичките предизвикателства на тази политика, а това да доведе и до едно по-добро състояние на качеството на околната среда.

### **Използвани източници:**

Баракова, В., Костадинова, Г., Яблански, Ц., Петков, Г., Павлов, Д., Атанасов, В., Гидикова, П. (2011). *Наръчник по приложна екология*. Стара Загора: "Алфамаркет".

Генерална дирекция "Околна среда". (2010, 09). Природни ресурси и отпадъци. Retrieved from <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/env/bg.pdf>

- Генерална дирекция "Околна среда". (2016, Март). Околна среда за европейци. 62. Retrieved from [https://ec.europa.eu/environment/efe/sites/efe/files/efe\\_62\\_bg-web.pdf](https://ec.europa.eu/environment/efe/sites/efe/files/efe_62_bg-web.pdf)
- Европейска агенция по околна среда . (2017, 07 17). *Европейска агенция по околна среда* . Retrieved from EEA.Europa.eu: <https://www.eea.europa.eu/bg/about-us/who>
- Европейска агенция по околна среда. (2015). *Европейска околна среда - състояние и перспективи (синтезиращ доклад)*. Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз. Retrieved from [http://eea.government.bg/flexviewers/SOER\\_2015-BG.pdf](http://eea.government.bg/flexviewers/SOER_2015-BG.pdf)
- Европейска комисия - Съобщение за медиите. Преглед на изпълнението на политиките за околната среда. (02 06, 2017).
- Европейска комисия. (2016, 11 08). Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета, т.1.2. Напредък към постигането на целта за намаляването на емисиите с най-малко 40% до 2030г. Брюксел. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52016DC0707>
- Европейска комисия. (2017, 07 19). Околна среда. Новият план за действие на ЕС за природата, хората и икономиката. Retrieved from [https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/nature-and-biodiversity/new-eu-action-plan-nature-people-and-economy\\_bg](https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/nature-and-biodiversity/new-eu-action-plan-nature-people-and-economy_bg)
- Европейска комисия, Генерална дирекция "Околна среда". (2017, 07). Започна преглед на политиките за околната среда с цел да се помогне на държавите от ЕС да реализират ползи . *Околна среда за европейци* , pp. 3-4.
- Европейската комисия. (2017, 14 08). *Европейска комисия. Политиките на Европейския съюз. Околна среда. Здравословна и устойчива околна среда за бъдещите поколения*. Retrieved from europa.eu: [http://www.europedirect-shumen.com/items/library\\_documents/137\\_1.pdf](http://www.europedirect-shumen.com/items/library_documents/137_1.pdf)
- Европейски парламент. (2017, 08 14). Политика в областта на околната среда: общи принципи и основна рамка.
- Европейски съюз. (2017, July 7). *Европейски съюз. Политики на ЕС. Околна среда* . Retrieved from Europa.bg: [https://europa.eu/european-union/topics/environment\\_bg](https://europa.eu/european-union/topics/environment_bg)
- Единен европейски акт , Околна среда, член 130с, т.1 (1986).
- Захаријева, Г. (2015). *Европейски бизнес регулации*. Свищов: Академично издателство "Ценов".



- Иванова, Р. (1998). *Основи на европейската интеграция*. София: Център за европейски изследвания.
- Институт за европейска политика. (2002). *Европа от А до Я*. Фондация "Конрад Аденауер".
- Крафт, М. (2015). *Defining Environmental Policy*. New York: Taylor & Francis. Routledge. Retrieved from [https://books.google.bg/books?id=8TfbCgAAQBAJ&pg=PA16&lpg=PA16&dq=michael+kraft+environmental+policy+definition&source=bl&ots=Jk-Uuoh-7\\_&sig=VBD3pfELS5ZesUJnH\\_Ot1KH-2u4&hl=bg&sa=X&ved=0ahUKEwjMlaTo07DWAhXF7hoKHScIBPg4ChDoAQglMAA#v=onepage&q=michael%20kraft](https://books.google.bg/books?id=8TfbCgAAQBAJ&pg=PA16&lpg=PA16&dq=michael+kraft+environmental+policy+definition&source=bl&ots=Jk-Uuoh-7_&sig=VBD3pfELS5ZesUJnH_Ot1KH-2u4&hl=bg&sa=X&ved=0ahUKEwjMlaTo07DWAhXF7hoKHScIBPg4ChDoAQglMAA#v=onepage&q=michael%20kraft)
- Кремер, Л. (2008). *Европейско право на околната среда*. София: Сиела софт енд павлишинг АД.
- Манолов, М., Жейнов, К., & Янакиев, В. (2007). *Екология*. Варна: Наука и икономика.
- Николова, М., Линкова, М. (2015). *Организация и управление на защитени природни ресурси*. Свищов: Академично издателство "Ценов".
- Официален сайт за законодателството на Европейския съюз. (2017, 09 15). <http://eur-lex.europa.eu>. Retrieved from [http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?locale=bg&root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D20](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?locale=bg&root_default=SUM_1_CODED%3D20)
- Официален сайт на ЕС. (2017, 07 26). *Old.europa.bg*. Retrieved from <http://old.europa.bg/htmls/page.php?id=36998&category=5>
- Панагорец, Й., & Панагорец, Д. (2016). Политика за опазване на околната среда в Румъния и финансовите инструменти за тяхното осъществяване. *Бизнес управление*, 4, pp. 31-45.
- Попова, Ж. (2001). *Основи на правото на Европейския съюз*. София: Планета-3.
- Сирашки, Г., Асенов, А., & Сирашки, Х. (2010). *Основи на екологията*. Свищов: Академично издателство "Ценов".
- Становище на Европейския икономически и социален комитет относно "Седма програма за действие в областта на околната среда и проследяване на 6-тата програма за действие в областта на околната среда, 2012/С 191/01 (Април 25-26, 2012).
- Стефанов, Р., Владимиров, М., Ганчева, Н., Йорданов, Р., Кнел, М., Маринова, Д., . . . Шалъфов, П. (2014). *Зелени иновации.бг*,

*Потенциал за развитие.* Фондация "Приложни изследвания и комуникации".

Стефанов, Г. (2014). *Трансгранично сътрудничество.* Свищов: Академично издателство "Ценов" .

Съобщение на Европейската комисия. Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда: общи предизвикателства и начини за обединяване на усилията с цел постигане на по-добри резултати, COM(2017) 63 final (02 03, 2017). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52017DC0063>

Съобщение на Европейската комисия. Реализиране на ползите от политиките на ЕС в областта на околната среда посредством редовен преглед на изпълнението на политиките за околната среда, COM(2016) 316 final (05 27, 2016). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0316&from=BG>

Съобщение от Европейската комисия. Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа, COM(2011) 571 окончателен (09 20, 2011).

Тракийски университет (Аграрен факултет). (2011). *Наръчник по приложна екология.* Стара Загора: "Алфамаркет".

Чипев , Н. (2015). Екологично законодателство и норми: лекционни бележки. Шумен, България. Retrieved from <http://shu.bg/tadmin/upload/storage/1712.pdf>