



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 21.5.2007
COM(2007) 262 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

**Сътрудничество на Комисията в процеса “Околна среда за Европа” след
конференцията на министрите в Белград през 2007 г.**

[SEC(2007) 633]

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Сътрудничество на Комисията в процеса “Околна среда за Европа” след конференцията на министрите в Белград през 2007 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Процесът “Околна среда за Европа” (ОСЕ) е неформална многостранна рамка, създадена през 1991 г. за стимулиране на осведомеността за околната среда в държавите от Централна и Източна Европа, които възникват от предишните режими и се насочват към пазарна икономика и демокрация. Процесът беше замислен със свободна структура, ръководена от Икономическата комисия на ООН за Европа (ИКООНЕ). От своето начало процесът ОСЕ не е имал официални връзки с Европейския съюз (ЕС), въпреки че Европейската комисия и много държави-членки са били и все още са между най-активните донори и участници.

Цел на процеса “Околна среда за Европа” (ОСЕ) беше хармонизиране на качеството и политиките за околната среда в целия Европейски континент и осигуряването на неговия мир, стабилност и устойчиво развитие в контекста на прехода към пазарна икономика и демокрация. Това беше изключително уместно в началото на 90-те години на 20-ти век с осигуряване на рамка за определяне на приоритетни действия и съгласуване на усилията на много различни субекти по това време.

Шестнадесет години след създаването му, политическият облик на нашия континент е съществено променен. Мнозинството от централно- и източноевропейските държави, които бяха обект на процеса ОСЕ, вече са се присъединили към Европейския съюз, което води до по-тесни връзки с държавите, които сега са новите съседи на Съюза. Отношенията ЕС-Русия се развиха в широкообхватно стратегическо партньорство (което ще бъде отразено в новото Рамково споразумение ЕС-Русия, и по което скоро се предвижда да започнат преговори); процесът на стабилизация и асоцииране предлага евентуално членство в ЕС на държавите от Югоизточна Европа; приемането и укрепването на Европейската политика за добросъседство¹, преговорите по ново подсилено споразумение с Украйна, което ще потвърди желанието на Украйна да задълбочи взаимоотношенията си с ЕС, Политическият диалог ЕС - Централна Азия и актуално Съобщение на Комисията за Черноморско взаимодействие² – всичко това предоставя нови възможности за по-тесно сътрудничество между Съюза и държавите от региона на ИКООНЕ.

¹ Съобщение на Комисията за укрепване на Европейската политика за добросъседство предлага редица мерки за укрепване на политиката, включително насърчаване на прекия контакт между хората, засилване на регионалното сътрудничество и създаване на тематично измерение към ЕПД, което да покрива няколко области, като околната среда, транспорта и енергетиката. То набляга на ефективното прилагане на многостранните споразумения и процеси, независимо дали са съществуващи или нови.

² Съобщение на Комисията за Черноморско взаимодействие – нова инициатива за регионално сътрудничество (COM(2007) 160 окончателен)

Затова сега дейностите по въпросите на околната среда трябва да намерят мястото си в наскоро усъвършенстваната и структурирана рамка на външната политика, одобрена от ЕС. Това ще стимулира също по-доброто съгласуване на съществуващите процеси за околната среда в региона и така ще допринесе за по-широкообхватен подход с определени приоритети от страна на ЕС и партниращите държави.

В момента процесът “Околна среда за Европа” е на кръстопът. Тече подготовката за следващата конференция на министрите за ОСЕ, която ще се проведе в Белград през октомври 2007 г. Затова е време да се помисли за бъдещето на процеса “Околна среда за Европа” и за стратегията за участието на Комисията в многостранни дейности в паневропейската област за времето след конференцията в Белград.

Настоящото Съобщение представя възгледите на Европейската комисия за бъдещето на процеса “Околна среда за Европа”, както и за нейното участие в дейностите, свързани с ОСЕ след Белград. Съобщението предлага свой принос към дискусиите на Министерската конференция през 2007 г., където бъдещето на процеса ОСЕ ще представлява една от главните теми за обсъждане.

2. ПОСТИЖЕНИЯТА НА ПРОЦЕСА “ОКОЛНА СРЕДА ЗА ЕВРОПА”

През годините процесът ОСЕ е оценяван според неговата всеобхватност и по това, че предоставя на всички членуващи държави възможност да изразяват мнение на неговите многостранни форуми. Той е осигурил рамка за търсене на начини за усъвършенстване на политиките и на условията на околната среда в региона на ИКООНЕ. Обаче, от една страна, тези усилия се поеха пряко от ЕС, когато държавите кандидатки от Централна и Източна Европа се присъединиха към ЕС през 2004 г., а България и Румъния - през 2007 г. От друга страна, в останалите източноевропейски страни от бившето съветско пространство напредъкът в развитието на политики за околната среда беше бавен поради сериозни вътрешни политически и икономически ограничения.

Значим резултат от процеса ОСЕ е приносът на Работната група на ИКООНЕ за наблюдение и оценка на околната среда (РГНООС) в подготовката на така наречените паневропейски доклади за оценка на околната среда, изготвяни за всяка конференция на министрите (с водещата роля на Европейската агенция за околната среда).

За едно от водещите начинания на процеса ОСЕ се счита Стратегията за околната среда за Източна Европа, Кавказ и Централна Азия (ИЕКЦА), която цели да постигне разрешаване на общите проблеми на околната среда в държавите от ИЕКЦА³ на базата на тясно сътрудничество. Стратегията беше приета на конференцията на министрите в Киев през 2003 г. и има както привърженици, така и критици. Привържениците обикновено се аргументират с това, че Стратегията осигурява обща рамка за решаване на проблемите на околната среда в страни с общо минало (наследството от бившия Съветски съюз) и тъй като Стратегията няма ясни цели и срокове, я представят по-скоро като “документ на вдъхновението”, отколкото като нормативна рамка. Всъщност,

³ Източна Европа, Кавказ и Централна Азия: Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Казахстан, Киргизстан, Република Молдова, Руска федерация, Таджикистан, Туркменистан, Украйна и Узбекистан.

досега няма много данни за сериозни усилия на национално ниво за прилагане на Стратегията ИЕКЦА).

Конвенциите на ИКООНЕ за околната среда⁴ не са част от самия процес ОСЕ, но често се споменават като “успехи” на процеса. Все пак ниското ниво на ратифициране и прилагане на някои от петте конвенции на ИКООНЕ за околната среда и техните протоколи, по-специално в държавите от ИЕКЦА, остава въпрос, който буди притеснения.

Конференции на министрите се провеждат на всеки 4 или 5 години с намерението да дадат тласък на дейностите в района. Но в миналото е съществувала определена тенденция за включване в дневния ред на конференциите на твърде широк кръг от теми за околната среда, понякога обхванати от други многостранни международни форуми, което води до дискусии, невинаги толкова продуктивни в сравнение с това, което се цели. Например в Киев се отдели значително време за преговори по въпроси, като изменението на климата, ГМО и ядрената безопасност, въпреки че вземането на решения по тези въпроси не беше и все още не е в кръга на компетенциите на процеса ОСЕ и по тях ефективно се работи в други международни органи.

3. От Киев до Белград

По време на предишната конференция на министрите за ОСЕ в Киев през 2003 г. Европейската комисия изрази възгледите си за бъдещето на процеса и за своите взаимоотношения с него в съобщение, озаглавено “Паневропейско сътрудничество за околната среда след Конференцията в Киев през 2003 г. (СОМ (2003) 62 окончателен).

В този документ Комисията наблегна на това, че новият политически облик, създаден от разширения ЕС, трябва да повлияе на бъдещия фокус и модалности на процеса ОСЕ. В резултат, през 2003 г. Комисията предложи процесът ОСЕ да преориентира бъдещата си работа към стратегически инициативи в рамките на региона ИЕКЦА, където опитът и експертната база ще създадат допълнителна стойност по отношение на двустранното сътрудничество с отделните държави-донори или с ЕС.

Декларацията на министрите в Киев отрази това “изместване на Изток”, като официално прие, че процесът ОСЕ занапред ще се концентрира над района ИЕКЦА. Също беше договорено да се слоят дейностите на Специалната група на Програмата за действие в областта на околната среда (ръководната група на политиката) и на Комитета по подготовка на проекти (ръководната група за финансиране) в усилията да се рационализират оскъдните ресурси, които са налични по проекта. Все пак отбелязваме, че решението да се избере Белград като място за следващата конференция на министрите не отрази изместването на географския фокус, както беше договорено в Киев.

⁴ Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния (КТЗВДР); Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (“Конвенция Еспоо”); Конвенцията за опазване и използване на трансграничните водни течения и международни езера; Конвенцията за трансграничното въздействие на промишлените аварии; Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (“Конвенция Аарус”)

Състоянието и тенденциите, установени от Комисията в нейното Съобщение от 2003 г., са станали по-интензивни през годините с приближаването на конференцията на министрите в Белград през 2007 г. Три от тези тенденции заслужават особено внимание, тъй като те изтъкват основанията за съществуването на процеса ОСЕ и неговата бъдеща функция:

- Първо, разрастващото се разширяване на ЕС на Изток: петото разширяване на ЕС означава, че 27 от 56-те членове на ИКООНЕ сега са в рамките на ЕС и още три (Хърватска, Турция и Бившата югославска република Македония) са държави кандидатки за членство в ЕС. Освен това, още четири (Албания, Босна и Херцеговина, Сърбия, Черна гора) са включени в Процеса на стабилизация и асоцииране и са потенциални държави кандидатки за членство в ЕС. И накрая, развитието на Европейската политика за добросъседство (в която на изток се обхващат Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна) и Стратегическото партньорство с Русия сериозно са изменили контекста на отношенията на ЕС с повечето от останалите партньори в ОСЕ,
- Второ, държавите от ИЕКЦА стават все по-различни в тяхната вътрешна политика, както и в отношенията им с държавите-партньори. Затова все повече може да се спори дали е основателно държавите от ИЕКЦА да се третират като еднороден регион; и,
- Трето, Русия и някои други държави от ИЕКЦА, като Казахстан, преживяват бърз икономически растеж от 90-те години на 20-ти век и много по-малко зависят от чуждестранна помощ за инвестиции за околната среда и за изграждане на капацитет. Повечето донори значително са намалили своите програми за помощ.

Предстоящата конференция на министрите за ОСЕ в Белград ще предостави възможност да се направи преглед на постиженията на процеса и да се помисли за неговата потенциална бъдеща роля в новия геополитически контекст.

Повечето държави-членки и Европейската комисия бяха доста ангажирани с процеса ОСЕ и това все още е така. Все пак напоследък се изразиха мнения за призоваване към по-голяма ефективност и по-концентрирано внимание върху дейности, от които може да се очаква най-голяма полза за околната среда, например в прилагането на вече съществуващи инструменти, вместо обсъждане на идеи за нови инструменти. Европейската комисия изрази подкрепата си за тези възгледи.

4. ПРЕДЛОЖЕН ПЪТ ЗАНАПРЕД

Според Комисията, процесът ОСЕ има важен принос за прехода в областта на околната среда в ЦИЕ/ЮИЕ/ ИЕКЦА/ от 1991 г. Въпреки това, ролята му постепенно намалява с разработването на други рамки и инициативи.

Днес законодателството и стандартите на ЕС в областта на околната среда покриват нормативните нужди на неговите по-нови държави-членки в Централна и Източна Европа. Преобладаващото мнозинство от останалите държави от района на ИКООНЕ са установили стабилни връзки с ЕС чрез предприежителни споразумения, споразумения за стабилизация и асоцииране, както и чрез Плановите за действие на

Европейската политика за добросъседство, като всички стимулират опазването на околната среда чрез по-добро управление в тази област, включително чрез законодателство и институции. Това двустранно сътрудничество между ЕС и държавите извън ЕС от района на ИКООНЕ предлага, според Комисията, по-пряк инструмент за изправяне срещу предизвикателствата в сферата на околната среда във всяка страна и за насочване на помощта от ЕС, като същевременно се стимулира съгласуването на съществуващите процеси за околната среда с ясно отчитане на създадената допълнителна стойност.

ЕС действително подкрепя и активно участва в различните многостранни форуми за околната среда, където се обсъждат въпросите, включени в дневния ред на конференцията в Белград. Такъв е случаят например с биоразнообразието, въпрос с висок приоритет за ЕС, където Комисията предлага международна подкрепа за съществено усъвършенствана Конвенция за биологичното разнообразие и увеличено финансиране за Глобалния фонд за околната среда.⁵

Друг пример е Устойчивото потребление и производство, където Тематичната стратегия на ЕС за Устойчиво използване на природните ресурси също има външно измерение, което, заедно с други мерки, предвижда сформиранието на Международна експертна група за устойчиво използване на природните ресурси, създаваща се в сътрудничество с Програмата на ООН за околна среда (ПООНОС). Тя ще предоставя независими научни съвети за основните въздействия върху околната среда от използването на ресурсите. Важен елемент на работата ще бъде приносът към стратегии за намаляване на въздействието върху околната среда в бързо разрастващите се икономики, по-специално чрез промяна на неустойчивите начини на потребление и производство и чрез изграждане на познания и капацитет в развиващи се страни.

Като се вземат преди вид, от една страна, все по-активните двустранни отношения на ЕС за околната среда и от друга страна, постоянно нарастващата глобализация на сътрудничеството в областта на околната среда, Комисията смята, че след конференцията в Белград главната роля на ИКООНЕ трябва да бъде насочена към улесняване на прилагането на конвенциите на ООН за околната среда в района, особено по отношение на трансграничния обхват на тези конвенции. Комисията счита още, че ИКООНЕ трябва да продължи да играе своята важна координираща роля в осъществяването на регионално ниво на Плана за прилагане от Йоханесбург от 2002 г. и да продължи работата си по прегледите на работата в областта на околната среда, които предоставят ценни политически насоки за целевите държави, както и важен обзор за потенциални донори.

Наред с тези направления, Комисията възнамерява да съсредоточи участието си в процеса ОСЕ след Конференцията в Белград в тези инициативи и дейности, които не са могли да бъдат достатъчно засегнати от двустранното сътрудничество на ЕС.

В по-общ план, за да се избегне излишно дублиране на дейности, да се осигури съгласуваност в двустранната работа на ЕС и за да се оптимизира разпределението на ресурсите, Комисията ще концентрира ангажираността си по отношение на ОСЕ върху:

⁵ Съобщение на Комисията: "Прекратяване на загубата на биоразнообразие до 2010 – и след това. Поддържане на екосистемни услуги за човешко благосъстояние" COM(2006) 216 окончателен

- Активно участие в работата по прилагане на съществуващите конвенции на ИКООНЕ за околната среда,
- Съдействие за прегледите на работата в областта на околната среда на ИКООНЕ,
- Улесняване и подкрепяне на мрежата на Регионалните екологични центрове на ИЕКЦА (доколкото те могат потенциално да играят ключова роля в изграждането на капацитет в съседните страни, както и в държавите от Централна Азия)
- Участие в избрани подрегионални инициативи, имащи отношение към процеса ОСЕ, по-специално в тези, които са насочени към Централна Азия.
- Осигуряване на принос, заедно с държавите-членки на ЕС, в подобряването на водния сектор в региона на ИЕКЦА за постигане на целите на Инициативата на ЕС за водите (ИЕСВ).