Оценка имплементации Планов действий Европейской политики соседства
Assessing implementation of the ENP Action Plans

Оценка имплементации «Плана действий ЕС-Армения»: охрана окружающей среды и устойчивое развитие

Краткое резюме

Assessment of the EU-Armenia Action Plan Implementation: Environment and Sustainable Development

Executive Summary

YEREVAN – ЕРЕВАН – 2009

ՀՏԴ 32 (479.25)
ԳՄԴ 66 (2Հ)
Կ-199

Կ 199 “Assessing EU-Armenia Action Plan Implementation”. Yerevan, Lusakn, 2009

This publication reflect results of the assessment of the EU-Armenia Action Plan implementation (component of environment and sustainable development) for the period 2006 – 2008. The Assessment was done in the framework of the project “Assessing Implementation of the ENP Action Plans in Azerbaijan, Armenia, Georgia, Moldova, and Ukraine” by the Association “For Sustainable Human Development”/UNEPCom (with input of experts of other environmental NGO of Armenia) using the methodology developed within this project by WWF-EPO and Heinrich Boell Foundation. The English and Russian versions contain key conclusions and recommendations of the assessment.

Данная публикация содержит результаты оценки имплементации «Плана действий ЕС-Армения» в сфере охраны окружающей среды и устойчивого развития за период 2006-2008гг. Оценка выполнена в рамках проекта «Оценка имплементации Планов действий Европейской политики соседства в Азербайджане, Армении, Грузии, Молдове и Украине» Ассоциацией «За устойчивое человеческое развитие»/ЮНЕПКомом (с участием экспертов из других экологических НПО Армении), используя методологию, разработанную WWF-EPO и Фондом Генриха Бёля. Английская и русская версии содержат основные выводы и рекомендации оценки.

Editor K.Danielyan, Doctor of geogr. science
Experts: K.Danielyan, G.Arakelyan, A.Savadyan, L.Sargsyan, M.Hakobyan, A.Edigaryan, L.Ohanyan.
Редактор К.Даниелян
Эксперты: К.Даниелян, Г.Аракелян, А.Савадян,Л.Сарксян, М.Акопян, А.Едигарян, Л.Оганян

Contact information:
Karine Danielyan, Prof., Doctor of geogr. Science
Chair
Association “For Sustainable Human Development”
karined@web.am
http://users.freenet.am/~ashd

Published with financial support of
BST - Black Sea Trust
A project of the German Marshall Fund

Կ $\frac{0801000000}{0150(01)\ 2009}$ **2009** **ԳՄԴ 66 (2Հ)**

ISBN 99930-880-9-9

© Association “For Sustainable Human Development” 2009

П Р Е Д И С Л О В И Е

Данное исследование по оценке осуществления «Плана действий ЕС-Армения» в сфере охраны окружающей среды и устойчивого развития реализовано в рамках проекта «Оценка имплементации Планов действий Европейской политики соседства (ЕПС, ENP) в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине».

Проект выполнен Ассоциацией «За устойчивое человеческое развитие» / Национальным комитетом ЮНЕП при финансовой поддержке Черноморского фонда регионального сотрудничества (The Black Sea Trust for Regional Cooperation /a project of the German Marshall Fund/). Партнерами проекта в восточных странах ЕПС являются следующие НПО: Ресурсно-аналитический центр «Общество и окружающая среда» (НПО- лидер данного международного проекта, Украина), «Эколекс» (Азербайджан), «Зеленая альтернатива» (Грузия), «Эко-ТИРАС» (Молдова). Офис европейской политики WWF (Фонда дикой природы) и Фонд Генриха Бёля – европейские партнеры проекта (Бельгия).

Основная задача проекта – осуществление независимой оценки имплементации Плана действий и обсуждение полученных результатов с представителями общественных организаций, государственных структур и Европейской комиссии, с целью расширения участия общественности в Европейской политике соседства для повышения эффективности реализации Планов действий ЕПС.

Оценка осуществления «Плана действий ЕС- Армения» (по компонентам «Охрана окружающей среды» и «Устойчивое развитие») выполнена для периода 2006г. (ноябрь) - 2008г. (декабрь) следующей группой экспертов: Геворк Аракелян, Алиса Савадян, Лилит Сарксян, Мане Акопян, Армине Едигарян, Лилит Оганян и Карине Даниелян. Для данной оценки была использована методология, разработанная Фондом Генриха Бёля и WWF-EPO и представленная в Руководстве по оценке имлементации Плана действий в сфере охраны окружающей среды под названием «Озеленение Европейской политики соседства». Полученные результаты обсуждены в рамках Общественной экологической коалиции, далее на 3 общественных слушаниях (2- в г.Ереване и 1 – в г.Гюмри) с участием НПО, независимых экспертов, сотрудников министерств и комиссий Национального собрания РА, а также на занятиях со студентами Ереванского государственного университета, Европейской региональной академии и Гуманитарного университета.

Планы действий являются важным инструментом для решения экологических вопросов, содействия устойчивому развитию и усиления участия общественности в странах-соседях. Поэтому реализация Планов действий является объектом регулярного мониторинга и оценки со стороны общественности с целью повышения эффективности их реализации и обеспечения учета национальных потребностей. Независимый мониторинг и результаты оценки являются важным источником информации для заинтересованных сторон при внесении изменений в Планы действий, определении приоритетов и планов их реализации для учета наиболее актуальных экологических проблем и решения вопросов, связанных с обеспечением участия общественности.

Авторы оценки надеются, что данное исследование внесет свой позитивный вклад в процесс осуществления Европейской политики соседства в Армении.

Руководитель проекта в РА, редактор и соавтор данного оценочного доклада, докт. геогр. наук, председатель Ассоциации «За устойчивое человеческое развитие» / Национального комитета ЮНЕП, **Карине Даниелян.**

Резюме результатов проекта
«Оценка имплементации Плана действий ЕС-Армения»

В кратком резюме представлены выводы, комментарии и рекомендации, полученные в результате проведенных в рамках проекта экспертных исследований и дискуссий. Цифры, приведенные в таблице 1. отражают степень адекватности выполнения взятых обязательств (рассчитаны на основе методики, предложенной авторами руководства по оценке – от 0 до 3 баллов оценивается ситуация по каждому вопросу, и полученная сумма делится на максимально возможное количество баллов по данному разделу).

Как видно из таблицы, оценки, за исключением раздела 10, весьма высоки. Следует отметить, что в первой версии расчетов оценки были еще выше, однако, авторам Руководства нами был представлен следующий комментарий:

> ***Общий комментарий:*** *Относительно высокие значения оценок частично связаны с тем обстоятельством, что в Вопроснике акцент сделан на вопросы институционализации, а не реализации имеющихся планов и программ на практике и полученных результатах «на природе». Данная озабоченность связана с известной проблемой «кризиса имплементации» в постсоветских странах. Возможно, на данном этапе примененный подход оправдан, и более реалистичная картина проявится позже, когда будут применены «индикаторы реализации».*

После обсуждения данного комментария на региональном семинаре, авторы вопросника включили в ряд разделов дополнительные вопросы, связанные с реализацией на практике планов, программ, законодательства. В связи с этим суммарное количество баллов снизилось с 828,2 до 784,1, а средний балл снизился с 59,2 до 56,0. Полагаем, что подобное снижение было бы значительно более выражено в случае включения соответствующих вопросов в большинство разделов Руководства.

Таблица 1. Обобщенные результаты оценки

Раздел Вопросника	**Уровень в процентах**
1. Усиление сотрудничества с Европейским Союзом	52,1 %
2. Оценка уровня обязательств Европейского Союза	40,0 %
3. Ратификация международных экологических конвенций и протоколов	--*
4. Разработка планов и программ в области охраны окружающей среды	64,1 %
5. Содействие принятию экологического законодательства (секторный подход – вода)	75,1 %
6. Усиление административных структур и процедур	61,5 %
7. Усиление структур и процедур для проведения оценки влияния на окружающую среду (экологическая экспертиза)	58,3 %
8. Усовершенствование разрешительных и правоприменительных структур	55,6 %
9. Улучшение доступа к информации и участия общественности	52,6 %
10. Подготовка регулярных докладов о состоянии окружающей среды	0

11. Поддержка гражданского общества и местных органов власти	66,7 %
12. Усиление сотрудничества с соседними странами	55,5 %
13. Обеспечение интеграции экологических вопросов в другие сферы политики (содействие устойчивому развитию)	61,1 %
14. Имплементация положений Киотского протокола и Конвенции ООН по изменению климата	80, 0 %
15. Улучшение устойчивости энергетической и транспортной политики	61,5 %

***Примечание**: данный раздел не поддается адекватной оценке для РА (объяснение в тексте).

Более подробная характеристика оценки по отдельным разделам Вопросника представлены ниже.

По разделу 1. Усиление сотрудничества с Европейским Союзом.

- Основные необходимые стратегические политические документы в РА приняты (План действий и годичные планы приоритетов и мероприятий).
- Институциональная поддержка процессу осуществления Политики европейского соседства в РА обеспечена – созданы соответствующие структуры в Парламенте (Постоянная комиссия по вопросам евроинтеграции) в Правительстве (Совет по сотрудничеству ЕС - РА, куда включены и НПО,), а также Межведомственная комиссия по сотрудничеству с европейскими структурами (под руководством секретаря Совета национальной безопасности при Президенте РА), в министерствах функционируют соответствующие подразделения (или созданы новые, или уже действующим добавлены функции).
- Тем не менее отнюдь не на все поставленные вопросы можно ответить полноценно позитивно.

Общая оценка –52,1%.

По разделу 2. Оценка уровня обязательств Европейского Союза.

- Процесс вовлечения РА в европейские программы в сфере охраны окружающей среды и устойчивого развития более или менее активно осуществляется, и ЕС играет в этом процессе одну из ведущих ролей.
- Однако финансирование для решения задач и достижения целей, поставленных в Плане действий, пока не достигли уполномоченного органа – Министерства охраны природы, что в определенной мере ограничивает указанную деятельность.

Общая оценка – 40,0%.

По разделу 3. Ратификация международных экологических конвенций и протоколов.

- Армения до подписания Плана действий в рамках ЕПС уже присоединилась и выполняет 17 международных и региональных (европейских) экологических конвенций.
- По поводу перечисленных в Вопроснике конвенций и протоколов UNECE отмечено следующее:

- ***The Convention on Long-Range Trans-boundary Air Pollution and its eight protocols.*** Конвенция ратифицирована в 1997г., три протокола подписаны, но не ратифицированы.
- ***The Convention on Environmental Impact Assessment in a Trans-boundary Context***

(Espoo, 1991) and its Protocol on Strategic Environmental Assessment (Kiev, 2003).
Конвенция ратифицирована в 1997г., протокол подписан 21.05.2003, но до сих пор не ратифицирован.

- ***The Convention on the Trans-boundary Effects of Industrial Accidents (Helsinki, 1992)***
Конвенция ратифицирована 21.02. 1997г.
- ***The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 1998).***
Конвенция ратифицирована 14.05.2001г.
- ***The Convention on the Protection and Use of Trans-boundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 1992) and its 1999 Protocol on Water and Health (London, 1999) and its Protocol on Civil Liability (Kiev, 2003).***
Конвенция не подписана (РА обратилась в Секретариат с предложением подписать Конвенцию с оговорками, однако Секретариат не согласился).
Протоколы подписаны, в 1999г. и 2003г.,соответственно.

Корректный расчет общей оценки не представляется возможным, так как согласно предложенной методики оценки, позитивно оценивается процесс присоединения, развернутый после подписания Плана действий, тогда как РА присоединилась к большинству конвенций еще до этого периода.

По разделу 4. Разработка планов и программ в области охраны окружающей среды

- Министерством охраны природы при содействии UNDP разработана вторая версия Национального плана действий по охране окружающей среды (НПДООС-2) на 2008-20012гг., утвержденная Правительством РА.
- В разработке и обсуждениях проекта НПДООС-2 приняли участие независимые эксперты, представители секторальных министерств и НПО.
- НПДООС-2 содержит приоритеты действий, финансовые механизмы и распределение ответственности по их выполнению.
- Однако недостаточно обеспечены участие местных органов власти, а также механизмы мониторинга и оценки имплементации НПДООС .
- В целом проблема имплементации наработанных планов и программ является наиболее уязвимым звеном в сфере природоохранной деятельности.

Общая оценка – 64,1%.

По разделу 5. Содействие принятию экологического законодательства (секторный подход – вода).

- После подписания Плана действий новое законодательство не принято и новые изменения в действующее законодательство в данной сфере не внесены. Однако, со стороны AEPLAC произведен подробный анализ действующего законодательства в контексте соответствия принципам и терминологии права ЕС.
- В то же время рамочный закон «Основы экологического законодательства» признан в настоящее время недействительным, а новый закон лишь находится в стадии разработки.
- Водный кодекс РА базируется на бассейновом подходе, применяемая практика следует этому подходу – установлены районы речных бассейнов и соответствующие административные механизмы, предусмотрено участие общественности при разработке планов управления речными бассейнами.
- В качестве комментариев, специфичных для страны, указана значительная законодательная деятельность в сфере охраны атмосферного воздуха, биоразнообразия, предотвращения изменения климата, управления отходами, весьма созвучная с принципами права ЕС.

Общая оценка – 75,1,2%.

По разделу 6. Усиление административных структур и процедур.

- Министерство охраны природы функционирует в РА с декабря 1991г. и распространяет свои полномочия на все основные экологические вопросы в стране.
- Ресурсы Минприроды не были увеличены после принятия Плана действий в рамках ENP.
- Региональные / местные власти имеют определенные полномочия в сфере охраны окружающей среды (ООС), однако, распределение полномочий между национальными и региональными/местными властными структурами недостаточно четко, что отражается на экологической деятельности в целом.
- Стратегическое планирование в стране осуществляется – в августе 2008г. принят второй Национальный план действий в сфере (НПДООС-2), содержащий также стратегии для отдельных сфер. Стратегия пересматривается, но не столь регулярно.

Общая оценка – 61,5%.

По разделу 7. Усиление структур и процедур для проведения оценки влияния на окружающую среду (экологическая экспертиза).

- Законодательство по Оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) существует, соответствующий закон принят в 1995г. В процессе его применения выявились значительные недостатки, в частности, в сфере информирования и проведения консультаций с органами власти и заинтересованными лицами соответствующих стран в случае возникновения трансграничного влияния (требование Конвенции Эспо).
- Конвенция Эспо ратифицирована РА в 1997г., ее принципы отражены в проекте нового закона «О государственной экологической экспертизе», разработанном общественным сектором (лидер проекта – НПО «Транспаренси интернейшнл–Армения») при поддерж-ке Правительства Великобритании и участии независимых экспертов и сотрудников Минприроды. Но проект закона ждет представления в Парламент уже несколько лет.
- Хотя действующий закон регламентирует участие общественности на ранних этапах в процессе принятия решений, на практике результаты консультаций учитываются государственными органами минимально.
- Кроме того, соответствующий подзаконный акт Правительства РА – Постановление «О предельном уровне планируемой деятельности, подлежащей экспертизе воздействия на окружающую среду» от 30 марта 1999, N-193, - создает лазейки для избежания экоэкспертизы.

Общая оценка – 58,3%.

По разделу 8. Усовершенствование разрешительных и правоприменительных структур.

- Разрешительная система в стране функционирует, однако «единое интегрированное разрешение» не существует.
- Органы экологической инспекции в стране функционируют, однако этих ресурсов явно недостаточно, а содействие органов МВД минимально.
- Доступная для общественности статистика по количеству привлеченных к ответственности за нарушения экологического характера существует (публикуется Национальной службой статистики), однако этих данных недостаточно для корректной оценки качества правоприменения.

Общая оценка – 55,6%.

По разделу 9. Улучшение доступа к информации и участия общественности

- Армения ратифицировала Орхусскую конвенцию 14.05.2001г. Специальный закон не принят, но принципы конвенции отражены в ряде законов (Об ОВОС, О градостроительстве и др.), Водном кодексе, Лесном кодексе, Кодексе о недрах и др.
- Доступ к экологической информации (как в активной, так и в пассивной форме) в стране обеспечивается в достаточной мере. Особую помощь в этой сфере в данном процессе оказывает система Орхус-центров, созданная при содействии ОБСЕ.
- Процедуры, дающие возможность общественности принимать участие в принятии решений, в стране существуют, однако реальное влияние на практике минимально. (Примером могут служить практика участия общественности и попытка НПО влиять на осуществляемую в г.Ереване антиэкологическую градостроительную политику).
- В стране разработаны правила в отношении прав физических лиц и НПО на доступ к правосудию, однако граждане обращаются в суд по экологическим вопросам крайне редко, не доверяя независимости и беспристрастности судов.

Общая оценка – 52,6% .

По разделу 10. Подготовка регулярных докладов о состоянии окружающей среды.

- Первый доклад о состоянии окружающей среды был издан РА в 1993г., второй –в 2003г.
- После принятия Плана действий в рамах ЕПС, Минприродой при поддержке UNDP в 2006г. был подготовлен и представлен на конференции в Белграде Министерский доклад за 2003-2005гг. Кроме того, при поддержке UNEP GRID Arendal Ассоциацией «За УЧР» при участии НПО, независимых экспертов, сотрудников Минприроды и мэрии подготовлен и издан Доклад о состоянии окружающей среды г. Еревана, Однако, Национальный доклад о состоянии окружающей среды не готовился и не издавался.

Общая оценка – 0.

По разделу 11. Поддержка гражданского общества и местных органов власти.

- Сети НПО в сфере ООС в РА достаточно активны. Действует Общественная экологическая коалиция, состоящая из 38 НПО. Требования относительно участия общественности в принятии экологически значимых решений включены в Водный кодекс, Лесной кодекс, Кодекс о недрах, а также в ряд законов РА (Об ОВОС, О градостроительстве и др.).
- Представители гражданского общества в достаточной мере привлекаются к разработке экологической политики на национальном уровне, но в значительно меньшей мере – на местном уровне.

Общая оценка – 66,7%.

По разделу 12. Усиление сотрудничества с соседними странами.

Республика Армения при поддержке UNDP/GEF, UNECE, UNEP, OSCE, WWF, USAID и др. на правительственном и неправительственном уровнях участвует:

- в общеевропейских процессах «Окружающая среда для Европы», «Окружающая среда и безопасность», «Образование для устойчивого развития» (Вильнюсские рамки);
- в региональном процессе причерноморского сотрудничества и деятельности Регионального экологического центра «РЭЦ Кавказ»;
- в осуществлении компоненты для стран ВЕКЦА Водной инициативы ЕС (для бассейна Кура-Аракс), начат также пилотный проект по разработке модели плана управления бассейном р.Мармарик (при поддержке ЕС);

- в двустороннем сотрудничестве с Республикой Грузия (организация трансграничной особо охраняемой территории, при поддержке WWF и Правительства Германии) и Исламской Республикой Иран.

Вместе с тем можно констатировать, что эти процессы требуют активизации, усиления координации и институционализации. Нужно учесть, однако, что с двумя своими соседями –Турцией и Азербайджаном - Армения не имеет дипломатических отношений, что существенно затрудняет осуществление регионального сотрудничества.

Общая оценка – 55,5%

По разделу 13. Обеспечение интеграции экологических вопросов в другие сферы политики (содействие устойчивому развитию).

- Национальный совет по устойчивому развитию (НСУР) был создан Решением Премьер-министра РА в 2002г., однако полностью бездействовал.
  По инициативе Ассоциации «За УЧР», в июле с.г. по данному и другим вопросам состоялась встреча НПО-членов Общественной экологической коалиции с Премьер-министром РА, который в итоге принял решение активизировать Совет и расширить участие НПО в его составе. За прошедший период состоялись 2 заседания НСУР.
- В 2001-2002гг. общественным и научным сектором (при координации Ассоциации «За УЧР» и поддержке Совета Земли) была разработана Концепция устойчивого развития РА, утвержденная Общенациональной конференцией по подготовке к Саммиту в Йоганнесбурге и включенная в официальный национальный оценочный доклад «Рио+10». Однако, правительственное решение по утверждению Концепции отсутствует.
- 30.10.2008г. Правительство утвердило Программу устойчивого развития РА. Программа, с максимальным участием гражданского общества, была разработана в качестве второй, пересмотренной версии Стратегической программы сокращения бедности (PRSP), но, учитывая ее значительно более комплексный характер и динамику развития экономики страны, она была переименована в Программу устойчивого развития (решение было весьма спорным с точки зрения НПО).
- Таким образом, можно констатировать, что в 2008г. значительно активизирован процесс институционализации УР, однако секторальная интеграция принципов УР пока слабо осуществлена как в Программе УР, так и (особенно) на практике.

Общая оценка – 61,1%.

По разделу 14. Имплементация положений Киотского протокола и Конвенции ООН по изменению климата.

- В стране сформирована система мониторинга парниковых газов.
- РА активно использует возможности Механизма чистого развития: в настоящее время осуществляются 4 проекта (выполнен проект по получению биогаза на отходах птицефабрики в поселке Лусакерт, начаты проекты по лесопосадкам в области Лори, строительству малой ГЭС «Анкаван-1» и др.), на разных этапах подготовки находятся еще 8 проектов.
- Вместе с тем в стране все еще вырубаются леса (правда, темпы вырубки снизились) и осуществляемое градостроительство часто противоречит экологическим принципам, в частности, в городах, в особенности в Ереване, застраиваются зеленые территории.

- Разработан и утвержден Правительством План действий по выполнению задач, базирующихся на синергизме 3 глобальных конвенций: «Об изменении климата», «О биоразнообразии» и «О борьбе с опустыниванием».

Общая оценка – 80,0%.

Комментарий: данная оценка была бы значительно ниже, если бы в Вопроснике в большей мере были учтены вопросы поглощения парниковых газов и применения адаптационных механизмов (в частности, состояние лесов, градостроительная практика, уничтожающая зеленые зоны в городах, и т.д.).

По разделу 15. Улучшение устойчивости энергетической и транспортной политики.

- Концепция сокращения выбросов вредных веществ от автотранспорта (в стране доля выбросов вредных веществ от транспорта составляет около 70%, а в Ереване – около 90% от общего количества выбросов) и соответствующий план действий приняты Правительством РА в 2004г. и 2005г., соответственно, то есть до утверждения Плана действий в рамках ЕПС (2006г.). Концепция учитывает большинство из аспектов, указанных в данном разделе Вопросника.
- В 2007г. Правительство одобрило Национальную программу по энергосбережению и возобновляемой энергетике (гидро, солнечной, ветряной), в которой в значительной мере отражены современные принципы и подходы в сфере устойчивой энергетики. Гражданское общество мало участвовало в разработке программы.

Общая оценка – 61,5%.

На основе приведенных оценок можно придти к нижеследующим выводам.

1. В целом можно констатировать, что деятельность в рамках ЕПС осуществляется более или менее успешно, а именно:
   - Основные необходимые стратегические политические документы в РА приняты, и институциональная поддержка процессу осуществления Политики европейского соседства в стране обеспечена.
   - Арменией подписаны и ратифицированы большинство европейских конвенций по охране окружающей среды (и соответствующих им протоколов), для выполнения которых разработаны соответствующие национальные программы действий, периодически составляются страновые отчеты и представляются в секретариаты конвенций, а также общественности страны.
   - Разработан и утвержден НПДООС-2, идеология и принципы которого соответствуют основным положениям и требованиям, изложенным в Плане действий ЕС- Армения.
   - Законодательство РА в достаточной мере синхронизировано с принципами и терминологией права ЕС.
   - Доступ к экологической информации (как в активной, так и в пассивной форме) в стране обеспечивается в достаточной мере; особую помощь в этом оказывает сформированная широкая сеть Орхус-центров.
   - Армения вовлечена во многие общеевропейские процессы: «Окружающая среда для Европы», «Окружающая среда и безопасность», «Образование для устойчивого развития» (Вильнюсские рамки), а также региональные (РЭЦ-Кавказ), двусторонние (С Грузией и Ираном) и другие инициативы в сфере охраны окружающей среды.

- Начал функционировать Национальный совет по устойчивому развитию при Премъер-министре РА, при участии НПО Правительством разработана и утверждена Программа устойчивого развития РА.

2. Вместе с тем следует отметить некоторые негативные стороны и недостатки в контексте выполнения «Плана действий ЕС-Армения».
   - В ряде случаев процессы носят имитационный характер, в реальности же часто наблюдается характерный для многих постсоветских стран «кризис имплементации» наработанных планов и программ.
   - Законодательство слабо реализуется на практике, особенно характерен правовой нигилизм для экологической сферы.
   - Секторальная интеграция принципов устойчивого развития (УР) пока слабо осуществлена как в Программе УР, так и (особенно) на практике.
   - Подготовка национальных докладов о состоянии окружающей среды (SoE) не носит регулярного характера.
   - Участие общественности в принятии экологически значимых решений в определенной мере обеспечивается, однако, при этом влияние общественности весьма ограниченно.

3. Основные объективные и субъективные причины отмеченных в пункте 2 негативных процессов и недостатков видятся в следующем.
   - Неадекватность реформ переходного периода, социально-экономические издержки которых оказались колоссальными и привели к тяжелой социально-экономической ситуации в целом.
   - Сложившиеся в результате политико-экономических реформ переходного периода политические и социальные отношения, характерные для «дикого, олигархического капитализма» с элементами феодальных отношений, которые несовместимы с принципами демократии, в том числе «экологической демократии».
   - Потеря значительного научно-технического потенциала («утечка мозгов»).
   - Осуществление в стране, в особенности в столице, антиэкологической градостроительной политики, ориентированной лишь на рыночный спрос с игнорированием градостроительных, в особенности, экологических норм.
   - С включением в международный рынок, ориентация страны на интенсивное использование недр (преимущественно открытым способом и со значительным загрязнением ОС), восстановление и развитие с экологической точки зрения наиболее опасных химических и других производств, то есть развитие процессов, в принципе противоречащих принципам УР.

С учетом вышеизложенного, можно предложить следующие рекомендации.

1. Отказаться от имитационной политики в сфере охраны окружающей среды и устойчивого развития.
2. Стремиться к преодолению кризиса имплементации, к максимальной реализации нарабатываемых планов и программ.

3. Преодолеть правовой нигилизм в стране, в особенности характерный для экологической сферы.
4. В экономическом развитии РА перенести акцент с горнорудной добывающей промышленности на другие, декларированные, но слабо реализуемые на практике направления (наукоемкие инновационные производства, коммерционализация науки, экологически чистое сельское хозяйство, туризм, в особенности экотуризм и т. д.)
5. Интенсифицировать процесс демократизации страны в целом и развития «экологической демократии», в частности. Повысить эффективность участия общественности с целью достижения реального влияния общественности на процесс принятия экологически значимых решений.
6. Повысить регуляторную роль государства в целях экологизации и социализации процессов развития, обеспечения секторальной интеграции принципов устойчивого развития.

Карине Даниелян, редактор и соавтор оценочного доклада, руководитель проекта.

FOREWORD

This research on the implementation of "RA-EU Action Plan" on environment and sustainable development is realized in the framework of project "Assessment of the European Neighboring Policy (ENP) Action Plans implementation in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine".

The project is implemented by the Association "For Sustainable Human Development/ UNEP National Committee with the financial assistance of the Black Sea Trust Fund for Regional Cooperation /a project of the German Marshall Fund/). The partners of this project in Eastern ENP countries are the following NGOs: Resource and Analysis Center "Society and Environment" (Ukraine) - leading NGO within the project, EcoLex (Azerbaijan), Green Alternative (Georgia), Eco-TIRAS (Moldova). WWF European Policy Office and Heinrich Boell Foundation are project partners based in Brussels (Belgium).

The key element of the project is the independent assessment of the ENP Action Plan implementation and discussion of project outcomes with the public, representatives of state bodies and European Commission, aiming at the efficiency enhancement of Action Plan implementation through enlargement of public participation in the ENP process.

The assessment of the implementation of the "EU-RA Action Plan" (components "Environment" and "Sustainable Development") for the period November 2006 – December 2008 has been done by the following group of experts: Gevorg Arakelyan, Alisa Savadyan, Lilit Sargsyan, Mane Hakobyan, Armine Edigaryan, Lilit Ohanyan and Karine Danielyan. The assessment has been implemented by using the methodology developed by Heinrich Boell Foundation and WWF European Policy Office and described in the "Greening the European Neighborhood Policy - Handbook to Assess Implementation of the Action Plans in the Field of the Environment. The outcomes of the project were discussed in the framework of "Environmental Public Alliance", during 3 public hearings (two in Yerevan and one in Gyumry) conducted with participation of NGOs, independent experts, representatives from ministries and National Assembly committees, as well as with students of Yerevan State University, European Regional Academy and Humanitarian University.

The Action Plans are important instruments for resolving environmental problems, promoting sustainable development and improving public participation in the neighboring countries. For this purpose the implementation of the Action Plans has to be monitored and assessed regularly by civil society to ensure their effective implementation and compliance with national needs. Independent monitoring and assessment of the Action Plans will provide relevant information grounds for all stakeholders to amend AP content, adjust implementation priorities and measures to better address countries' environmental protection needs and public participation problems.

Authors believe that this research will be a useful and positive input in the ENP implementation in Armenia.

Karine Danielyan, manager of the project and co-author of the assessment report, editor and co-author of the evaluation report, doctor of geographical science, chairperson of Association "For Sustainable Human Development"/ UNEP Natcom of UNEP.

The resume of project results
"Assessing EU-Armenia Action Plan Implementation"

In the short resume are given the summary, comments and recommendations, elaborated in the process of experts' research and discussions during the project implementation. The figures in Table 1 reflect the adequacy level of taken commitments fulfillment (the figures are calculated in accordance to the method, proposed by the authors of the Handbook – the situation for each case is evaluated in the limits from 0 to 3, and the estimated sum is divided by the maximal points for the particular objective).

The scores, as it is evident from the table, are mostly high enough, excepting section 10. It should be mentioned that all estimations were higher in first variant of evaluation. However we submitted to the authors of the Handbook the following comments:

> ***Comments:*** *The reason of the relatively high score level is partly resulting from the fact, that the Questionnaire mostly emphasis the institutionalization issues, but not practical realization of the plans and programs and results achieved in "nature". Such anxiety could be explained by the well-known problem of post-soviet countries, namely "crisis of implementation". May be for this stage such approach is righteous. Later on when using the "implementation indicators" we can come to more realistic pattern.*

This comment was discussed during the regional workshop, and following it the authors of the Questionnaire in some sections included additional questions, relating the practical execution of plans, programs and legislation. As a result the total score came down from 828,2 to 784,1, and the average score came down from 59,2 to 56,0. We suppose that inclusion of such type of questions to all sections of the Questionnaire will result in more decrease of the score.

Table 1. Summarized results of the assessment

The Objectives of the Questionnaire	The level in percents
1. Strengthening Cooperation with the EU	52,1 %
2. Assessing the level of EU commitment	40,0 %
3. Ratifying International Environmental Conventions and Protocols	--*
4. Developing Plans and Programs for the Environment	64,1 %
5. Promoting the adoption of environmental legislation (sectoral approach – water)	75,1 %
6. Strengthening administrative structures and procedures	61,5 %
7. Reinforcing structures and procedures to carry out EIA	56,7 %
8. Improving permitting & enforcement structures	55,6 %
9. Improving public information and participation	52,6 %
10. Preparing regular reports on the state of the environment	0
11. Supporting civil society actors and local authorities	66,7 %
12. Enhancing cooperation with neighbouring countries	55,5 %

13. Ensuring integration of environmental aspects in other policy sectors	61,1 %
14. Implementing the provisions of the Kyoto Protocol & UNFCCC	80, 0 %
15. Improving sustainability of energy and transport policy	61,5 %

* footnote: this section could not be evaluated sufficiently for the Republic of Armenia (comments are given in the text).

More precisely the description of evaluation according to the particular sections of the Questionnaire is given below:

Objective1. Strengthening Cooperation with the EU

- The main strategic policy documents were adopted.
- Institutional support to the process of ENP implementation in Armenia has been provided – relevant structures have been created at the National Assembly, at the Government, the Interdepartmental commission on cooperation with European structures is established, relevant sub-divisions have been created at the Ministries.
- Nevertheless, not all questions can be answered affirmatively.

Total score - *52,1%.*

Objective 2. Assessing the level of EU commitment.

- The process of involvement of Armenia into European programs in the sphere of environment and SD is more or less actively implemented, and the role of EU in this regard is essential.
- However, the financing for solving issues and accomplishing objectives has not yet reached the authorized body – the Ministry of Nature Protection, which limits the aforementioned activity.

Total score 40%

Objective 3. Ratifying International Environmental Conventions and Protocols.

- In regards to the UNECE conventions and protocols listed in the questionnaire the following is noted:
- Before signing the ENP Action Plan Armenia had already joined and has been implementing 17 international and regional (European) environmental conventions.
- ***The Convention on Long-Range Trans-boundary Air Pollution and its eight protocols.***
  The convention was ratified in 1997, three protocols were signed, but not yet ratified.
- ***The Convention on Environmental Impact Assessment in a Trans-boundary Context (Espoo, 1991) and its Protocol on Strategic Environmental Assessment (Kiev, 2003).***
  The convention was ratified in 1997, the protocol was signed on 21.05.2003, but has not been ratified yet.
- ***The Convention on the Trans-boundary Effects of Industrial Accidents (Helsinki, 1992)***
  The convention was ratified on 21.02.1997
- ***The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 1998).***
  The convention was ratified on 14.05.2001
- ***The Convention on the Protection and Use of Trans-boundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 1992) and its 1999 Protocol on Water and Health (London, 1999) and its Protocol on Civil Liability (Kiev, 2003).***
  The convention was not signed (Armenia applied to the Secretariat for permission to sign the Convention with reservations, but the Secretariat did not agree). The protocols were signed in 1999 and 2003 correspondingly.

The accurate estimate of the total score is not possible, as according to the proposed method of evaluation positively could be estimated the ratifying process, developed after signing the ENP Action Plan, while most of the UNECE conventions have been ratified by Armenia before this period.

Objective 4. Developing Plans and Programs for the Environment

- NEAP-2 for 2008-2012 has been developed by the Ministry of Nature Protection (with the assistance of UNDP) and approved by the Government of Armenia.
- Independent exerts, representatives of branch ministries and NGOs took part in the development and discussions of the NEAP-2 draft.
- NEAP-2 contains priorities of actions, financial mechanisms and delegation of responsibilities on their implementation.
- However, participation of local authorities is not ensured to the necessary extent, nor are mechanisms of NEAP monitoring and implementation assessment.
- Generally the problem of implementation of the developed plans and programs is the most vulnerable part in the environmental activities.

Total score 64,1%.

Objective 5. Promoting the adoption of environmental legislation (sectoral approach – water.

- No new legislation or amendments to the existing one were adopted after signing the Action plan. However, AEPLAC conducted a profound analysis of existing legislation for correspondence to principles and terminology of EU.
- The framework law "Fundamentals of RA Legislation on Nature Protection" has been invalidated, and the new law is still being drafted.
- The Water Code of Armenia is based on the basin approach, the implemented practice follows that approach: regions of river basins and corresponding administrative mechanisms have been defined, public participation when drafting the river basin management plans is envisaged.
- Significant legislative activity in the sphere of atmosphere, biodiversity, climate change prevention, waste management are indicated among country-specific comments, which is coherent to principles of EU laws.

Total score 75,1%.

Objective 6. Strengthening administrative structures and procedures

- The Ministry of Nature Protection has been functioning in Armenia since December 1991and deals with all main environmental issues in the country.
- Resources of the Ministry of Nature Protection did not increase after adoption of ENP Action Plan.
- Regional/local authorities have certain competence in the sphere of environment protection, however, distribution of competence between national and regional/local structures is not clear enough, which is reflected on the environmental activity in general.
- The strategic planning is carried out – NEAP-2 was adopted in August of 2008, which contains also strategies for separate spheres. The strategy is being revised, but not on a regular basis.

Total score 61,5%

Objective 7. Reinforcing structures and procedures to carry out EIA

- Legislation on Environmental Impact Assessment (EIA) exists. Significant shortcomings were revealed during implementation, in particular in raising awareness and consultations

with governmental bodies and stakeholders of corresponding countries in case of trans-boundary impact (requirements of Espoo Convention).

- Espoo Convention was ratified in Armenia in 1997, its principles are reflected in the new law On State Environmental Expertise, developed by the nongovernmental sector with participation of the experts from the Ministry of Nature Protection. However, the draft lawe awaits to be presented at the National Assembly for several years.
- Although the existing law regulates public participation at early stages of the decision-making process, in practice governmental structures take into account the results of consultations to the minimum extent.
- Besides, the corresponding decision adopted by Armenian Government (Decision on activity scales subjected to environmental impact assessment, adopted on March 30, 1999, N-193) contains loopholes convenient for avoiding eco-expertise.
- Although the existing law regulates public participation at early stages of the decision-making process, in practice governmental structures take into account the results of consultations to the minimum extent.
- Besides, the corresponding decision adopted by Armenian Government (Decision on activity scales subjected to environmental impact assessment, adopted on March 30, 1999, N-193) contains loopholes convenient for avoiding eco-expertise.

Total score 56,7%.

Objective 8. Improving permitting & enforcement structures

- The permitting system functions in the country, however there is no «unified integrated permit».
- There are environmental inspection authorities in place, but these resources are clearly insufficient, and the assistance of the bodies of the Ministry of Interior is minimal.
- The statistics to the numbers of environmental infractions punished is available to the public (published by National Statistics Service), however, this data is insufficient for an accurate assessment of enforcement quality.

Total score 55,6%

Objective 9. Improving public information and participation

- Armenia ratified the Aarhus Convention on 14.05.2001. No special law has been adopted, but principles of the convention are reflected in a number of laws.
- Access to environmental information (in active and passive forms) is ensured in the country to a sufficient extent. Special assistance in this sphere is rendered by the system of Aarhus Centers.
- Procedures that give opportunity to public participation in decision-making exist in the country, but the real influence of the public on decision-making is minimal.
- Access-to-justice procedures for individuals and NGOs have been created, but citizens very rarely apply to courts on environmental issues, doubting the independence and impartiality of courts.

Total score 52,6%

Objective 10. Preparing regular reports on the state of the environment

- The first report on the state of the environment was published in Armenia in 1993, the second one in 2003.
- After the adoption of the ENP Action Plan the Ministry of Nature Protection prepared report for 2003-2005 and presented at Belgrade Ministerial Conference. Besides, with the support of UNEP GRID Arendal, the Association for Sustainable Human Development prepared and issued a Report on the State of Environment of Yerevan, with participation of NGOs,

independent experts, staff of the Ministry of Nature Protection and the Municipality. However, no National Report on the State of the Environment has been prepared and issued.

Total score 0

Objective 11. Supporting civil society actors and local authorities

- The environmental NGOs in the country are sufficiently active. A Coalition of 38 environmental NGOs functions in the country. Requirements related to public participation in environmental decision-making are incorporated into the Water Code, Forest Code, as well as a number of Laws.
- Representatives of the civil society are to a significant extent involved in the development to the environmental policy at the national level, but to a much lower extent at the local level.

Total score – 66,7%.

Objective 12. Enhancing cooperation with neighbouring countries

The Republic of Armenia, with the support of UNDP/GEF, UNECE, UNEP, OSCE, WWF, USAID and others, participates at governmental and nongovernmental levels in:

- European processes «Environment for Europe», «Environment and Security», «Education for Sustainable Development».
- The Regional process of Black Sea Cooperation and activities of Regional Environmental Center (REC Caucasus).
- Implementation of the component for EECCA countries of EU Water Initiative (for the Kura-Araks basin); a pilot project has been launched on development of a management plan model for Marmarik river basin (with the support of EU);
- With bilateral cooperation with Georgia (organization of trans-boundary protected areas, with the support of WWF and German Government) and Islamic Republic of Iran.

Remark

At the same time it should be mentioned that the aforementioned processes need to be sped up, more coordinated and institutionalized. It should be taken into account, though, that with its two neighbors – Turkey and Azerbaijan, Armenia has no diplomatic relations, which naturally makes it difficult to implement regional cooperation.

Total score – 55,5%

Objective13. Ensuring integration of environmental aspects in other policy sectors

- The National Council on Sustainable Development has been established in 2002 by the Government Decision. Its first meeting, chaired by Prime-Minister took place on 2008. Second meeting of NCSD was conducted in 2009.
- The Concept of Sustainable Development for Armenia was developed by non-governmental sector. The process was coordinated by the NGO Association for Sustainable Human Development. The Concept is not adopted by Government Decision.
- Sustainable Development Program for Armenia has been approved by Government in 30.10.2008.
- It could be state that in 2008 activated the process of institutionalization of SD. Nevertheless integration of SD principles in branch policies is poor, both in the mentioned program and in practice.

Total score – 61,1%

Section 14. Implementing the provisions of the Kyoto Protocol & UNFCCC

- A system of greenhouse gases monitoring has been formed in the country.
- Armenia actively uses the opportunities of Clean Development Mechanism: 4 projects are being currently implemented; 8 more projects are currently on various stages of preparation.

- At the same time the deforestation is in place (though the rate of cutting decreased), the urban development often is in variance with environmental principles. Particularly, in Yerevan the green zones are being built over.
- The Action Plan on Implementation of objectives based on the synergy of 3 global conventions was developed and adopted by the Government.

Total score – 80,0%.

Comment

This score would have been significantly lower, if the questionnaire incorporated more questions on absorption of greenhouse gases and implementation of adaptation mechanisms

Objective 15. Improving sustainability of energy and transport policy

- The concept of harmful emission reduction and the corresponding action plan were adopted by the Government of Armenia on 2004 and 2005 correspondingly
- In 2007 the Government approved the National Program on energy efficiency and renewable energy. The civil society had little participation in the development of that program.

Total score – 61,5%.

On the basis of previously given estimations the following conclusions could be made:

3. It could be state, that the activities in the frames of ENP are implemented more or less successfully, namely:

- In the Republic of Armenia the basic strategic and policy documents are adopted, and the institutional support to the process of ENP implementation is ensured.
- Republic of Armenia has signed and ratified most of European environmental conventions and protocols, and the national action plans for their implementation are developed. The country reports on implementation of conventions are periodically developed and submitted to the secretariats of conventions. These reports are available for the public.
- The NEAP-2 is elaborated and adopted, and its ideology and principles are in concordance with the basic provisions and requirements of EU-RA Action Plan.
- The national legislation is adequately synchronized with the principles and terminology of EU legislation.
- The access to the environmental information in Armenia is ensured sufficiently (both in active and passive mode). The role of the established Aarhus Centers wide network is essential in this regard.
- Armenia is involved in many European processes, such as "Environment for Europe", "Environment and Security", "Education for Sustainable Development", as well as in regional (via REC-Caucasus) and bilateral (with Georgia, Iran) environmental initiatives.
- The National Council for Sustainable Development headed by Prime Minister started its functioning, the Government of RA adopted the National Sustainable Development Program, developed by the assistance of NGOs.

2 ***Nevertheless some negative aspects and shortcomings existing in the process of implementation of RA-EU Action Plan should be mentioned:***

- In a number of cases the processes are rather imitation, and in reality, as it is typical for post-soviet countries, the "crisis of implementation" of developed programs and plans is occurring.
- The enforcement of legislation is poor, and the legal nihilism in the environmental field is typical.

- The integration of SD principles in the sector's policies is poor both in the SD program and (particularly) in practice. The preparation of "The State of Environment" (SoE) national reports is not regular.
- Public participation in the decision-making process is ensured to some extend, nevertheless the impact of the public is severely limited.

3. The major objective and subjective reasons of the negative processes and shortcomings mentioned in p.2 above are as follows:

- Non-adequacy of the reforms of the transition period. The socio-economic costs of these reforms are huge and resulted in grave socio-economic consequences.
- The policy and economic reforms of the transition period resulted in social and political relations typical for "wild oligarchic capitalism" with the elements of feudal relations. This is incompatible with the principles of democracy, including environmental democracy.
- The loss of scientific and technical potential (brain drain).
- The urban development policy, implemented in the country, and particularly in the capital city, is anti-ecological, oriented to the market requirements and ignoring the town-planning and, especially, ecological norms.
- With integration in the international market the orientation of the country towards intensive mining industry (mainly in open way and with substantial pollution of the environment), reconstruction and development of most dangerous, from the ecological point of view, chemical and other manufactures, in other words the development of the processes which are basically contrary to the principals of SD.

Taking into consideration the above-mentioned we would like to make the following recommendations:

1. To reject the imitation policy in the field of environment and sustainable development.
2. To work for overcome the "crisis of implementation" of developed programs and plans.
3. To overcome the legal nihilism in the country, particularly in the environment sphere.
4. To re-orient the economic development of the country from metal mining industry towards other spheres, declared but poorly realized in practice (science intensive innovation industries, commercialization of science, environmentally sound agriculture, tourism, in particular, ecotourism, etc).
5. To intensify the process of democratization of the country in general, and particularly to develop the "environmental democratization". To enhance the efficiency of public participation with the view of achieving the influence of public on environmentally sound decision making process.
6. To rise the regulatory role of state in promotion of the development, based on the environmental and social values, and in ensuring the integration of sustainable development principles in branch policies.

Karine Danielyan, editor and co-author of the evaluation report, manager of the project.