

ПРИНЦИПИТЕ НА ПЪРВИЧНОТО ЕКОЛОГИЧНО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Георги Пенчев¹

Резюме

Статията е посветена на един от актуалните проблеми на екологичното право на Европейския съюз. Вниманието е насочено към изрично прокламираните правни принципи на опазването на околната среда по първичното европейско право. Разглеждат се и някои междуотраслови принципи по първичното европейско право, имащи значение и за екологичното право на Европейския съюз.

Ключови думи: принципи, екологично право, Европейски съюз.

Abstract

The article is dedicated to one of the current problems of the environmental law of the European Union. The attention is paid mainly to explicitly proclaimed legal principles on the protection of the environment under primary European law. It has been carried out some inter-branch principles under primary European law, which have meaning also to environmental law of the European Union.

Key words: Principles, Environmental Law, European Union.

Увод

Правните проблеми, свързани с принципите на първичното екологичното право на Европейския съюз (ЕС) имат фундаментално теоретично и практическо значение за неговото развитие поради нарастващата актуалност на екологичните проблеми на съвременното общество. В настоящото научно изследване вниманието ще бъде насочено само върху тези от принципите на европейското екологично право, които са уредени изрично в разпоредби на първичното му право. Преди всичко трябва да се изтъкне обстоятелството, че отрасловите (специфичните) принципи на европейско екологично право, в светлината на ранга на правната им уредба, се подразделят на две основни групи. Първата от тях може да се обозначи като общи (общотраслови) принципи, които се отнасят до опазването както на околната среда в нейната цялост, така и на отделните ѝ компоненти, т. е. относими са към всичките подотрасли на европейското екологично право и са уредени в първичното право на ЕС, по-специално в един от Учредителните му договори, а именно в

¹ Доктор по право, професор по Екологично право в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС – ОВ С 83, 30.03.2010 г.). Втората група от тях са принципите на отделни правни институти на екологичното право на ЕС, които са уредени понастоящем във вторичното му екологично право, по-специално в малък брой директиви. Те могат да бъдат предмет на самостоятелни научни изследвания и няма да бъдат разглеждани в настоящото изследване. Същевременно за европейското екологично право важат и някои междуетраслови принципи на правото на ЕС, които са уредени в първичното му право, по-специално в ДФЕС и в Договора за Европейския съюз (ДЕС - ОВ С 83, 30.03.2010 г.). Това е практически трета група от принципи, които са относими и към екологичното право на ЕС, независимо че не са негови специални принципи.

Необходимо е да се отбележи обстоятелството, че до сега горепосочените принципи не са били разглеждани задълбочено в нашата екологоправна литература. Поради това, с настоящото научно изследване се цели запълването на една празнота в правната ни литература, както и предизвикването на научна дискусия по разглежданата проблематика. То е съобразено със законодателството, съдебната практика и литературата към 24.04.2017 г.

I. Общи бележки върху принципите на екологичното право на Европейския съюз

Принципите на екологично право на ЕС са неговите ръководни начала, разбирани като особен вид правни норми, в които са закрепени ръководни правни идеи за развитието на обществените отношения в областта на опазването на околната среда като цяло или на отделните й компоненти, имащи важно значение за правотворчеството и правоприлагането². Подходът на ЕС в изричното формулиране на правни принципи е свързан със спецификата на правната му система. В Учредителните договори (т. е. на равнище първично право) на ЕС са формулирани изрично определени правни принципи, които пряко (т. е. общоотрасловите принципи) или косвено (т. е. междуетрасловите принципи) са свързани с опазване на околната среда. Могат да бъдат отбелязани накратко следните характерни особености на принципите на европейско екологично право, регламентирани в Учредителните договори на ЕС: а) те са формулирани изрично в техните

² Вж. **Пенчев, Г.** Общите принципи на екологичното право на Република България. – *Studia Iuris*. Пловдив, 2016, № 1, Юни, с. 4 – 5. [прегледан 20.06.2016]. ISSN 2367-5314. Достъпно от: <http://web.uniplovdiv.bg/paunov/Stidia%20Iuris/broi%20%20-%202016/Georgi%20Penchev.pdf> (подразделение на Интернет-страницата на списание „Studia Iuris“ <http://studiaiuris.com> - електронно издание на Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“). Проблемът за юридическата природа на принципите на правото и един от най-дискуссионните в правната ни доктрина и се свежда главно до отговор на въпроса дали те са особен вид правни норми или имат друга юридическа характеристика, различна от правната норма. Понастоящем преобладава броят на авторите, които ги възприемат като особен вид правни норми – Пак там, с. 3 – 4 и цитираната там литература. Поради ограничения обхват на това научно изследване, този проблем няма да бъде разглеждан.

разпоредби; б) в светлината на видовата им обособеност, те важат за всичките подотрасли на европейското екологично право; в) те имат императивен характер, поради което с тях трябва да бъдат съобразявани приеманите правни актове на вторичното европейско екологично право (напр. регламенти, директиви, решения), т. е. последните не трябва да им противоречат, а при противоречие с тези принципи ще бъде налице неправомерност на съответния правен акт на вторичното европейско екологично право; г) те имат непосредствена приложимост на територията на държавите-членки. По силата на непосредствената приложимост на първичното право на ЕС на територията на държавите-членки³, от една страна, както и на основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България (КРБ – ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.), от друга страна, тези принципи следва да се смятат за действащи в- и за част от българското екологично законодателство и то с приоритет пред разпоредбите на националните нормативни актове, които им противоречат.

По проблема за непосредственото действие на първичното европейско право, както и изобщо на правото на ЕС на територията на държавите-членки, в нашата правна литература се очертават две становища. По начало всички автори признават примата на европейското право пред националното след редовното членство на Република България в ЕС. Дискусионен е въпросът дали нормите на правото на ЕС, особено на първичното му право, стават действащо право на територията на нашата страна по силата на чл. 5, ал. 4 от КРБ, или поради факта, че те са норми от самостоятелен правопорядък, какъвто е този на ЕС. Според Е. Друмева, Учредителните договори на ЕС са вид международни договори, които са част от вътрешния ни правопорядък по силата на чл. 5, ал. 4 от КРБ, докато актовете на вторичното европейско право не са международни договори и прякото им действие е детерминирано от първичното право на ЕС⁴. Обратното становище се поддържа от А. Семов, който смята, че нормите на правото на ЕС, вкл. на Учредителните договори стават действащо право на територията на всяка страна-членка, но не като част от вътрешното ѝ право, а като част от отделен, самостоятелен правопорядък, действащ на нейната територия и спрямо всички правни субекти, независимо от националното им право⁵. Смятам, че становището на Е. Друмева е по-правилно и следва да бъде подкрепено по следните съображения: а) в чл. 5, ал. 4 от КРБ ясно е указано, че международните

³ Вж. напр. **Попова, Ж.** Право на Европейския съюз. 2. прераб. и доп. изд. София, Сиела, 2011, с. 393 – 400; **Борисов, О.** Право на Европейския съюз. 9. прераб. и доп. изд. С., Нова звезда, 2015, с. 175; **Семов, А.** Източници на правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му. С., Министерство на правосъдието, 2005, 48 – 50; **Иванова, Р.** Източници и основни принципи на Общностното право. – В: Основи на европейската интеграция. 2. прераб. и доп. изд. С., Център за европейски изследвания, 1998, с. 70 – 71; **Панайотов, П.** Наказателното право на Европейския съюз и българското наказателно право. С., Сиби, 2012, с. 288 – 291.

⁴ Вж. **Друмева, Е.** Примат на правото на Европейския съюз пред националното право (в практиката на Конституционния съд). – Юридически свят. С., 2009, № 1, с. 13 – 14.

⁵ Вж. **Семов, А.** Източници на правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му, с. 50.

договори стават част от вътрешното ни право и се ползват с приоритет пред националното право, ако са ратифицирани, влезли в сила и обнародвани, а Учредителните договори на ЕС са вид международни договори, независимо от факта, че създават правопорядък *sui generis*;

б) приматът на правото на ЕС пред националното ни право е установен по безспорен начин не само в тази разпоредба на КРБ, но и в съдебната практика както на ЕС, така и на Конституционния ни съд; в) щом е налице непосредствено действие на норми на чужд правопорядък, независимо дали е на ЕС или на международното право, на територията на Република България, това трябва да става на определено правно основание, уредено в случая в чл. 5, ал. 4 от КРБ. Дискусионно е и становището на А. Семов, че „нормите – принципи” в Учредителните договори нямат директен ефект, защото не предоставят права и задължения за частните лица⁶. Смятам за по-приемливо обратното становище, т. е. за непосредствената приложимост на тези принципи на територията на държавите – членки на ЕС, когато са изрично формулирани в разпоредбите на тези договори. Именно в тази последна, посочена от мен, насока е и практиката на Съда на ЕС (по-долу за краткост – „Съдът”) относно приложимостта на правото на ЕС (респ. по-рано на ЕО/ЕИО) в националните правни системи на държавите-членки. Като примери могат да бъдат посочени: Решение на Съда от 09.09.2003 г. по дело C-198/01 *Consorzio Industriale Fiammiferi (CIF) срещу Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato* [2003] ECR I-08055⁷ – по отношение на първичното право на ЕС, Решение на Съда от 22.06.1989 г. по дело C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA срещу Comune di Milano* [1989] ECR 01839⁸ – по отношение на правните актове със задължителен характер на вторичното право на ЕС и Решение на Съда от 13.07.1972 г. по дело 48/71 *Комисията на ЕО срещу Република Италия* [1972] ECR 00527⁹ – по отношение общо на правото на ЕИО (респ. понастоящем на ЕС) с оглед на обвързващата му сила за националните административни органи и съдилища. Освен това, в свое Решение от 24.10.1996 г. по дело C-72/95 *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV и други срещу Gedeputeerde Staten van Zuid – Holland* [1996] ECR I-05403, Съдът е приел, че принципите на правото на ЕО (респ. понастоящем на ЕС) трябва да се тълкуват автономно по силата на този правопорядък и без позоваване на национални тълкувания¹⁰. Този извод на Съда има важно и по-общо значение за правните принципи на европейското право, както на първично, така и на вторично равнище, отнасящи се за

⁶ Вж. Семов, А. Директният ефект в правото на Европейския съюз. – Европейска интеграция и право. С., 2005, № 4, с. 69.

⁷ Вж. относно това дело, Пехливанов, К. Независимите административни органи при парламентарното управление. София, Сиела, 2016, с. 193.

⁸ Вж. относно това дело, Пак там, с. 192 – 193.

⁹ Вж. относно това дело, Пак там, с. 193.

¹⁰ Вж. относно това дело, Кремер, Л. Европейско право на околната среда. София, Сиела, 2008, с. 94.

всичките му отрасли и подотрасли, вкл. и за европейското екологично право. Той е свързан със самостоятелния характер на правото на ЕС, изтъкнат в някои решения на този Съд още от 1963 г. и 1964 г.¹¹.

По мое мнение, ако правни принципи не са изрично формулирани в Учредителните договори, но Съдът ги изведе по тълкувателен път, чрез индукция, от правните норми на тези договори, тогава така изведените от юриспруденцията на ЕС такива принципи ще имат директен ефект на територията на страните-членки, от които да се ползват и частните лица за защита на свои субективни права и законни интереси, защото принципите на правото на ЕС са особен вид правни норми с възплътени в тях ръководни правни идеи, които пряко или косвено - чрез обикновените европейски правни норми до които се отнасят - установяват права и задължения спрямо съответните правни субекти. Те са императивни правни норми, задължителни са за изпълнение, както от правните субекти по правото на ЕС, така и от националните правни субекти, вкл. в случаите на директен ефект на тези правни принципи по отношение на частните лица като резултат от съдебно решение. Като аргумент в подкрепа на тази констатация може да се изтъкне и становището на А. Костов, който смята, че общите принципи на правото на ЕС, закрепени в Учредителните договори са първичен източник на правото, на който стоящите по-долу в йерархията на източниците на европейското право (напр. актовете на вторичното европейско право – бел. авт.) не трябва да противоречат, а ако е налице такова противоречие, Съдът може да отмени противоречащия на тези правни принципи акт, напр. от вторичното право на ЕС, на основание чл. 263 от ДФЕС¹².

Интересно и оригинално становище по отношение на разликата между непосредствената приложимост и директния ефект на нормите от европейското право лансира Р. Ташев. Той отбелязва, че разликата в термините „директен ефект” и „пряка приложимост” на регламентите няма практическо значение¹³.

А. Семов лансира и друга дискусийна теза в разглежданата насока. Той отбелязва, че принципите на правото на ЕС се „уреждат” не от суверенни държави чрез

¹¹ Вж. знаковите в тази насока две решения на Съда, съответно от 05.02. 1963 г. по дело 22/62 *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos срещу Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR 00001 и от 13.11.1964 г. по дела 90/63 и 91/63 *Комисията на ЕИО срещу Великото Херцогство Люксембург и Кралство Белгия* [1964] ECR 00625, където се изтъква самостоятелния (автономния) характер на правопорядъка на ЕИО (респ. понастоящем на ЕС) по отношение на националното и международното право.

¹² Вж. **Костов, С.** Актове на Съда на Европейския съюз. Правни последици. София, Сиби, 2011, с. 241.

¹³ Вж. **Ташев, Р.** Относно принципа за непосредствено действие на разпоредбите на българската конституция от 1991 г. – Юридически свят. С., 2013, № 1, с. 17.

Учредителните договори, а от „самото“ Общностно право чрез съда на ЕС¹⁴. Това становище смятам за дискуссионно и по-скоро неприемливо, защото не отчита два факта, а именно, че, от една страна, Учредителните договори са вид международни договори, от една страна, независимо, че с тях е създаден самостоятелен правопорядък на ЕС, и че, от друга страна, именно в тези Учредителни договори фигурират разпоредби, в които са изрично формулирани принципи на правото на ЕС, напр. в областта на европейското екологично право (чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС). Принципите на екологичната политика, респ. на европейското екологично право, по чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС са резултат именно на волята на суверенни държави в един международен договор, какъвто е ДФЕС. Отделен въпрос е, че други принципи на европейското право могат да бъдат изведени по тълкувателен път от юриспруденцията на ЕС, но само в случаите, когато такива принципи не са изрично формулирани например в правна норма на Учредителните договори.

Интерес предизвиква и разглеждането на проблема за принципите на европейското право, вкл. на европейското екологично право, в правната доктрина на някои държави.

В английската правна литература А. Кис и Д. Шелтън отбелязват, че вече са налице „общи“ принципи на екологичното право, както на национално, така и на „регионално“ (имат предвид преди всичко правото на ЕС - бел. авт) и на международноправно равнище, които са разработени с цел „поддържането на биосферата и нейните компоненти“ и са базирани на „общоприетата концепция“, че опазването на околната среда е „публична или всеобща грижа“¹⁵. Във връзка с това те изтъкват и анализират следните 5 „общи“ принципи за тези различни равнища на екологичноправна уредба: а) защита; б) подобряване; в) предпазване и превенция; г) опазване; и д) „замърсителят плаща“¹⁶. Като слабост на това изброяване може да се посочи обстоятелството, че тези автори не посочват въз основа на кои правни актове на ЕС, се извличат принципите на „защита“ и „опазване“, а освен това, струва ми се, че анализът на тези 5 „общи“ принципи, излиза в известна степен извън обхвата на тематиката на тяхната научна разработка, т.е. те трябваше да се фокусират само върху принципите на европейското екологично право и главно в този контекст да извършват евентуално сравнителноправен анализ. Независимо от дискуссионния характер на становището на тези автори, следва да се окачестви като положителен опитът им за разглеждане на т. нар. „общи“ принципи, валидни и за европейското екологично право, с което те несъмнено допринасят за разгръщането на научната дискусия в тази насока.

¹⁴ Вж. **Семов, А.** Принципи на прилагане на правото на Европейския съюз. Б.м. [София], Институт по публична администрация и европейска интеграция, Б.г., с. 10.

¹⁵ Вж. **Kiss, A., D. Shelton.** European Environmental Law. Cambridge, Grotius Publications Limited, 1993, p. 36.

¹⁶ Ibidem, p. 36 – 40.

В немската правна доктрина са лансирани различни становища относно юридическата природа на принципите на европейското право. Така например Кр. Цакер, при анализа си на общите принципи на правото на ЕС изтъква, че те се извеждат и формулират от правни норми и по този начин застъпва схващането за принципите на европейското право като вид правни норми¹⁷. Друг автор обаче, Л. Кремер, поддържа по-различно становище. Според него принципите, прокламирани изрично в разпоредбата на чл. 174, пар. 2, изр. второ от Договора за създаване на Европейска общност (ДЕО - ОВ С 325, 24.12.2002 г.), понастоящем – на чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС, които ще бъдат разгледани по-нататък в изследването, представляват „насоки на Общностната политика в областта на околната среда“ и не са „задължителни правила“¹⁸ (т. е. не са правни норми – бел. авт.), а по-скоро обосновават вземането на „политически и законодателни решения“¹⁹. Той обаче, не изяснява съдържанието на понятието „Основни насоки“. Вероятно авторът е повлиян от сравнително несполучливата редакция на тази разпоредба от ДФЕС, в която е изтъкнато, че „политиката“ (вместо да се употреби думата „дейността“ – бел. авт.) на ЕС в областта на околната среда се основава на съответните 4 принципи, които ще бъдат разгледани по-нататък в изследването. Той обаче, коректно посочва обратното становище за задължителният характер на тези принципи, т. е. в качеството им на правни норми, застъпено от английския юрист-еколог Р. Макрори и други изтъкнати европейски юристи - еколози²⁰, което смятам за по-правилно. По мое мнение становището на Л. Кремер е твърде дискуссионно и неприемливо. То не отчита: а) непосредствената приложимост на първичното европейско право, вкл. и горепосочената разпоредба относно принципите на ЕС по опазване на околната среда, която ще бъде разгледана по-нататък в изследването; б) обстоятелството, че правото е най-важното средство за реализация на политиката на ЕС, вкл. и в областта на опазване на околната среда и че изброените в горепосочената разпоредба на ДФЕС принципи са не само принципи на екологичната политика, но и на първичното екологично право на ЕС, като в последното им качество те имат характера на особен вид правни норми; в) правната възможност за Съда да контролира законосъобразността на правен акт от вторичното европейско право, който противоречи на нормите на първичното европейско право, в случая на принципите по горепосочената разпоредба от ДФЕС, на основание чл. 263 от този договор (предишен чл. 230 от ДЕО) и да го обяви за недействителен на основание чл. 264 от същия договор (предишен чл. 231 от

¹⁷ Вж. **Цакер, Кр.** Европейско право. Помагало. С., Сиби, 1998, с. 71.

¹⁸ Вж. **Кремер, Л.** Цит.съч., с. 77.

¹⁹ Пак там, с. 79.

²⁰ Вж. Principles of European Environmental Law: Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers (Ed. R. Macrory). Groningen, Europa Law Publishing, 2004, 256 p. – Цит. по: **Кремер, Л.** Цит. съч., с. 78.

ДЕО). Като пример в тази насока може да се посочи Решение на Съда от 09.07.1992 г. по дело C-2/90 *Комисията на ЕО срещу Кралство Белгия* [1992] ECR I-0443²¹, в което изрично е указано, че принципът на приоритетното отстраняване на замърсяването на околната среда при източника е „принцип ... за действия на Общността по отношение на околната среда“ и „означава, че всеки регион, област или друга местна общност следва да вземе подходящи мерки за получаване, обработване и обезвреждане на собствените отпадъци“. Следователно, по мое мнение, би трябвало да няма никакво съмнение относно мнението на Съда за задължителния характер на принципите по чл. 191, пар. 2, изр. 2 от ДФЕС, т. е. за характера им на особен вид правни норми, които са задължителни за техните адресати – институциите на ЕС и държавите-членки²². Коментирайки посоченото решение, Л. Крамер лансира и още едно, също неприемливо, по мое мнение, становище. Според него в това свое решение Съдът е бил повлиян „от някои политически съображения“²³. Ако приемем, че този Съд се влияе в решенията си от политически, а не от юридически съображения, това, според мен, би опорочило и обезсмислило функционирането не само на съдебната система на ЕС, но и на самия ЕС. Ето защо, това мнение на автора е не само необосновано, но и неточно. Смятам, че Съдът се ръководи при произнасянето на своите решения от

²¹ Практиката на Съда на ЕС се публикува в специализирани издания, които се оформят в ежегоден бюлетин в един или няколко тома, отнасящи се до годината, през която е произнесено решението, заповедта или мнението му. Библиографското им описание се извършва по следния начин: Court of Justice of the European Communities. Reports of cases before the Court of Justice and the Court of First Instance. ... (посочва се годината), ... (посочва се номера на тома), или European Court Reports. ... (посочва се годината). Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. [s.a.] – т. е. обикновено не се посочва годината на издаване на съответния том. За наименованите и на двете издания се използва едно и също съкращение – “ECR” (съкратено от European Court Reports – бел. авт.). Възприето е цитирането (описанието) на съответното съдебно дело да се извършва по следния начин: номер на делото; неговото наименование (по принцип тълкувателните решения не би трябвало да имат наименование, но на практика те носят наименование, свързано със страните по съответното дело в националния съд на дадена държава-членка, по повод на което се иска тълкуване на съответния правен акт на ЕС, като по мое мнение този “европейски” подход в описанието на съдебната практика на ЕС е неправилен – бел. авт.); очертаване в квадратни скоби на годината, в която е издаден съдебният акт; изписва се съкращението “ECR”; посочва се първата страница, където е публикувано съответното дело. Публикуваните материали по делото обикновено включват неговото резюме, мнението на “генералния адвокат(и)” и текста на съответния съдебен акт. Интернет-страницата на Съда на ЕС е: www.curia.europa.eu.

²² Като аналогичен пример може да се посочи Решението на Съда от 25.06.1998 г. по дело C-203/96 *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV и други срещу Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* [1998] ECR I-04075 (т. е. дело на Дружество по химическите отпадъци на Дюселдорп и други ищци срещу Министъра на жилищното строителство, териториалноустройственото планиране и околната среда на Холландия – бел. авт.), в диспозитивът на което изрично се прави връзката между прилагането на принципите на самостоятелност и близост, извлечени от Съда по тълкувателен път, и дейността по превоз на отпадъците с цел тяхното възстановяване в контекста на Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15.07.1975 г. относно отпадъците (ОВ L 194, 25.07.1975 г., изм. и доп. – отм. с чл. 20 от Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5.04.2006 г. относно отпадъците – ОВ L 114, 27.04.2006 г.) и Регламент (ЕИО) № 259/93 на Съвета от 1.02.1993 г. относно надзора и контрола върху превоза на отпадъци в рамките на, към или извън Европейската общност (ОВ L 30, 6.02.1993 г., попр., изм. и доп. – отм., считано от 12.07.2007 г., с чл. 61, ал. 1 от Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14.06.2006 г. относно превоза на отпадъци – ОВ L 190, 12.07.2006 г.). И в това решение не буди съмнение мнението на Съда относно задължителността за прилагане на определени правни принципи в качеството им на особен вид правни норми по отношение на някои дейности по отпадъците.

²³ Вж. Крамер, Л. Цит. съч., с. 79.

обективната истина, базирана на фактите по делото, както и от анализа на действащото законодателство на ЕС и необходимостта от стриктното му прилагане, т. е. от юридически, а не от политически съображения. При това, същият автор сочи като пример и друго решение на Съда от 1989 г., в което е отбелязано, че разпоредбите на Общностното право не трябва да се тълкуват по начин, който „води до резултати, които са несъвместими с общите принципи на Общностното право“²⁴. Следователно и в този случай становището на Съда би трябвало да бъде изтъкнато като потвърждение на концепцията за принципите на правото на ЕС като особен вид правни норми, а не в обратната насока, споделяна от Л. Кремер.

Освен горепосочените становища на Л. Крамер, може да се посочи и още едно негово дискусивно становище в разглежданата насока. Като анализира принципа на субсидиарността по чл. 5 от ДЕО, сега чл. 5 от ДЕС, авторът отбелязва, че това е „принцип, който предопределя дейността на Общността и като такъв има юридическа сила“. Следователно, според него, този принцип фактически има характера на правна норма с оглед на задължителния ѝ характер. Практически Л. Крамер за едни от принципите на правото на ЕС допуска окачествяване като правни норми, а за други принципи на това право (в случая – на първичното европейско екологично право) смята, че те нямат такова качество. Това негово становище е неприемливо и логически вътрешно противоречиво, защото авторът би трябвало ясно и категорично да поддържа определена научна теза спрямо всички принципи на правото на ЕС, т. е. за всички от тях, без изключение, да важи констатацията му за наличие или липса на характера им на правни норми.

Независимо от посочените по-горе някои неприемливи становища на Л. Кремер, следва да се отбележи като научен принос в публикацията му, че с тях се допринася за развитието на научната дискусия относно правната същност на принципите на правото, в случая – на европейското първично екологично право, назовани от него „принципи на действията в областта на околната среда“²⁵.

II. Общи (общоотраслови) принципи на екологичното право на ЕС по ДФЕС

В чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС са изброени изрично и изчерпателно четири принципи на екологичната политика на ЕС, а именно: предпазване, превенция, приоритетно отстраняване на замърсяването на околната среда при източника и „замърсителят плаща“. Смятам, че те трябва да се окачествят и като принципи на екологичното право на ЕС с общоотраслово значение, защото, от една страна, е ноторно, че

²⁴ Пак там. Става дума за Решение на Съда от 17.10.1989 г. по дела C-97/87, C-98/87 и C-99/87 *Dow Chemical Iberia, SA и други срещу Комисията на ЕО* [1989] ECR I-03165.

²⁵ Вж. Кремер, Л. Цит. съч., с. 77 – 96.

правото е най-важното средство за реализация на съответната политика, а, от друга страна, тези принципи са уредени в разпоредби на Учредителен договор и имат императивен характер по отношение както на приеманите правни актове на вторичното европейско екологично право, така и на националното право на държавите-членки.

Принципът на предпазването е свързан с предприемането на „предпазни“ (по същество - превантивни – бел. авт.) мерки за опазване на околната среда в случаите на недостатъчно количество научни данни и знания за вредоносните последици от антропогенното въздействие върху състоянието на околната среда – концепция, която е господстваща в чуждестранната правна доктрина по европейско екологично право и съдебната практика на ЕС. По-долу ще бъдат посочени някои примери от тази съдебна практика в разглежданата насока. От една страна, в Решения от 05.05.1998 г. съответно по дело C-157/96 *Кралицата [на Обединеното Кралство Великобритания и Северна Ирландия] срещу Министерството на земеделието, риболова и храните* [1998] ECR I-02211 и по дело C-180/96 *Обединеното Кралство [Великобритания и Северна Ирландия] срещу Комисията на ЕО* [1998] ECR I-02265, Съдът застъпва становището, че когато е налице „несигурност по отношение на съществуването или степента на риска за човешкото здраве“, институциите на ЕС могат да вземат „защитни мерки, без да изчакват, докато действителността и сериозността на тези рискове станат напълно очевидни“, и че „Общностната политика относно околната среда трябва да преследва *inter alia* целта да опазва човешкото здраве“²⁶. От друга страна, Първоинстанционният съд на ЕС, в свое Решение от 26.11.2002 г. по дело T-74/00 *Artegodan GmbH и други срещу Комисията на ЕО* [2002] ECR II-04945 е направил два важни извода относно същността на горепосочения принцип, а именно, че: а) той е „общ принцип на Общностното право, изискващ компетентните власти да вземат подходящи мерки за избягване на специфични потенциални рискове за здравето, безопасността и околната среда, като дават предимство на изискванията, свързани със *защитата* (курсивът е мой, Г.П.) на тези интереси пред други икономически интереси“; и б) „в областта на здравеопазването (респ. и опазването на околната среда – бел. авт.), *принципът на предпазването* (курсивът е мой, Г.П.) предполага, че когато има несигурност по отношение на съществуването или степента на риска за човешкото здраве, институциите (на ЕС – бел. авт.) могат да вземат предпазни мерки, без да трябва да изчакват, докато действителността и сериозността на тези рискове станат напълно очевидни“²⁷. По мое мнение, това решение е особено значимо в контекста

²⁶ Вж. относно това дело, **Кремер, Л.** Цит. съч., с. 87.

²⁷ Вж. относно това дело, Пак там, с. 91.

на извода на този съд за приоритета на екологичните пред икономическите интереси на обществото в рамките на ЕС.

Немският юрист – еколог Л. Кремер назовава разглеждания принцип „предохранителният принцип“ и посочва, че той е включен в първичното европейско право през 1993 г.²⁸, но отбелязва, че произходът и съдържанието му са неясни. Като примери за трудности в реализацията на този принцип той посочва забраната или ограничаването на разпространението на определени вредни за човешкото здраве и околната среда продукти, без да се изчаква издаването на „оценка за риска“, която може да продължи с години, и борбата с изменението на климата при недостатъчни, според него, научни доказателства за антропогенната причина за глобалното затопляне. Той смята, че прилагането на този принцип е продиктувано повече от политически, отколкото от юридически съображения, изискващи предприемането на съответните предпазни мерки²⁹. Становището на този автор е дискуссионно и неприемливо главно по две съображения. От една страна, принципът на предпазването („предохранителният принцип“) изисква предприемането на предпазни мерки дори и без наличието на научни доказателства за вредоносното въздействие на определена дейност или действия върху състоянието на околната среда, главно за да се реализират четирите основни цели на екологичната политика на ЕС, посочени в чл. 191, пар. 1 от ДФЕС³⁰. От друга страна, по мое мнение, екологичните интереси на обществото трябва винаги да имат приоритет пред икономическите му интереси при вземането на управленски решения на равнище ЕС, а в тази насока е и съдебната практика на ЕС в светлината на посоченото по-горе решение на Първоинстанционния съд на ЕС по дело T-76/00.

Принципът на превенцията се отнася до отдаването на приоритет на правните средства с превантивен характер (т. е. предприемане на действия на ранен етап от развитието на дадена дейност – бел. авт.), за опазване на околната среда (напр. оценка на въздействието върху околната среда, екологична оценка, информация за околната среда, норми за пределно допустими концентрации на вредни вещества в компонентите на околната среда) пред мерките за борба с последиците от вече настъпило наднормено

²⁸ Л. Кремер очевидно има предвид обстоятелството, че наименованието на Договора за създаване на Европейска икономическа общност” (Рим, 25.03.1957 г. - в сила от 1.01.1958 г. – ОВ С 325, 24.12.2002 г., където е обнародван в редакцията му към 2002 г.) се запази до 1.11.1993 г., след което беше преименуван, с Договор за създаване на Европейския съюз (Маастрихт, 7.02.1992 г. – в сила от 1.11.1993 г. – ОВ С 191, 29.07.1992 г.), на “Договор за създаване на Европейската общност“.

²⁹ Вж. **Кремер, Л.** Цит. съч., с. 90.

³⁰ Съгласно тази разпоредба на ДФЕС, целите на екологичната политика на ЕС са: опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда; защита на здравето на хората; разумно и рационално използване на природните ресурси; насърчаване, на международно равнище, на мерки за справяне с регионални и световни проблеми на околната среда, и по-специално борбата с изменението на климата. Вж. напр. за повече подробности в тази насока, **Кремер, Л.** Цит. съч., с. 69 – 77.

замърсяване или увреждане на околната среда. Този принцип разкрива и икономическа ефективност, защото е ноторно, че по-големи ще са финансовите разходи по поправяне на вредите, нанесени на околната среда, отколкото разходите по предприемане на превантивни мерки за предотвратяването им³¹. Л. Кремер с основание изтъква, че практически няма разлика в съдържанието на принципа на предпазването („предохранителния принцип“), от една страна, и принципа на превенцията, от друга страна, поради което те трябва да се използват като синоними³². Това негово становище е правилно и може да се възприеме, защото, по същество, както правните мерки за предотвратяване на замърсяването и увреждането на околната среда в контекста на принципа на предпазването, така и правните мерки в тази насока като реализация на принципа на превенцията имат една и съща цел – да се предотврати евентуалното отрицателно антропогенно въздействие върху състоянието на околната среда чрез предприемането на съответните действия на възможно най-ранен етап от развитието на съответната дейност, независимо от факта дали е налице (при принципа на превенцията) или не е (при принципа на предпазването) достатъчна по обем научна и друга информация за възможните отрицателни последици за състоянието на околната среда от предвижданата дейност. По мое мнение, принципът на превенцията включва по съдържание в себе си принципа на предпазването, защото при реализацията и на двата принципа става дума за предприемането на правни мерки с превантивен характер за опазването на околната среда, а фактът на достатъчност (респ. на недостатъчност) в обема на информацията за състоянието на околната среда в резултат на антропогенното въздействие не трябва да се преувеличава (фетишизира) до такава степен, че да се обособяват два отделни принципа в горепосочената разпоредба на ДФЕС (т. е. на предпазването и на превенцията), чието съдържание, както бе споменато, е сходно.

Във връзка с горепосоченото, смятам за уместно *de lege ferenda* принципът на предпазването („предохранителният принцип“) да отпадне от разпоредбата на чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС, тъй като е синонимен, включва се в съдържанието на принципа на превенцията. В контекста на правната техника може да се направи изводът, че разпоредбата на чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС не е редактирана сполучливо.

Реализацията на принципа на превенцията е необходимо да се търси в съответните разпоредби някои правни актове на вторичното европейско екологично право, като Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27.06.2001 г. относно

³¹ В тази насока следва да се възприеме аналогичното становище на Л. Кремер, който отбелязва, че в случаите на нанесени вреди на околната среда е условно да се говори изобщо за поправянето им, употребявайки израза „ако изобщо е възможно поправяне“ (на тези вреди – бел. авт.) – вж. **Кремер, Л.** Цит. съч., с. 92.

³² Пак там, с. 91.

оценка на въздействието на някои планове и програми върху околната среда (ОВ L 197, 21.07.2001 г.), Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28.01.2003 г. относно достъпа на обществеността до информация за околната среда, и за отмяна на Директива на Съвета 90/313/ЕИО (ОВ L 41, 14.02.2003 г.), Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21.04.2004 г. относно екологичната отговорност за предотвратяване и отстраняване на екологични вреди (ОВ L 143, 30.04.2004 г., изм. и доп.)³³, Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13.12.2011 г. относно оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 28.01.2012 г. – в сила от 17.02.2012 г.), и др.

Принципът на приоритетно отстраняване на замърсяването на околната среда при източника изисква да се отделя повишено внимание на подвижните и неподвижните източници на наднормено замърсяване на компонентите на околната среда чрез приоритетното предприемане на мерки за минимизиране на тяхното вредоносно въздействие върху околната среда, напр. чрез емисионни норми за изхвърляне на вредни вещества в околната среда от конкретен източник на замърсяване, комплексни разрешителни за определени видове дейности и др. Л. Кремер посочва, че този принцип е включен в първичното европейско екологично право в 1987 г., но го подлага на справедлива, според мен, критика като отбелязва, че той е „по-скоро пожелание, отколкото реалност“. Като основен аргумент този автор изтъква обстоятелството, че екологичните вреди често не могат да бъдат напълно поправени³⁴, а формулировката на горепосочения принцип дава голяма свобода на държавите-членки на ЕС в преценката с какви правни мерки да уредят в законодателството си начините на поправяне на тези вреди³⁵. Другите му критични аргументи относно реалната приложимост на разглеждания принцип имат главно икономическа обосновка – опасност от оскъпяване на производството на моторни превозни средства, ако в тях се инсталират каталитични катализатори и други технически приспособления за ограничаване на емисиите на вредни вещества в атмосферния въздух, увеличаване на цената на горивото (вероятно има предвид напр. в резултат на употребата на т. нар. „безоловен бензин“, всъщност на бензин с много ниско съдържание на олово – бел. авт.), негативно икономическо отражение общо върху заетостта и производството и др.³⁶ Той посочва като примери от съдебната практика Решение на Съда от 10.05.1995 г. по

³³ Вж. чл. 5 и чл. 8 – 14.

³⁴ Вж. по-подробно за спецификата на екологичните вреди, Пенчев, Г. Поправяне и отстраняване на екологичните вреди по европейското право. – Юридически свят. С., 2007, № 2, с. 79 – 82, където се лансира становището, че екологичните вреди имат различни проявни форми и не могат да бъдат изцяло поправени (респ. обезщетени).

³⁵ Вж. Кремер, Л. Цит. съч., с. 92.

³⁶ Пак там.

дело С-422/92 *Комисията на ЕО срещу Федерална република Германия* [1995] ECR I-01097, както и горепосоченото решение по дело С-2/90, в които този Съд застъпва становището за обезвреждане на отпадъците възможно най-близко до мястото на тяхното образуване. Във връзка с това този автор с основание изтъква приемането на емисионни норми като правно средство за реализацията на горепосочения принцип, тъй като е ноторно, че тези норми се утвърждават спрямо конкретен източник на замърсяване на околната среда, подвижен или неподвижен, за разлика от емисионните норми, назовавани от него като „стандарты за качество“ (на околната среда – бел. авт.), които се отнасят до няколко източника на замърсяване и към които неправилно, според него, се е ориентирала съдебната практика на ЕС. Смятам, че следва да се възприеме становището му, защото то правилно отчита спецификата на пределно допустимите норми за състояние на околната среда – емисионни и емисионни.

Освен горепосочените аргументи на Л. Кремер, смятам, че принципът на приоритетно отстраняване на замърсяването на околната среда при източника е излишно формулиран и включен в първичното екологично право на ЕС, защото практически принципът на превенцията, разгледан по-горе, включва по съдържание в себе си и разглеждания принцип. Т. нар. „приоритетно отстраняване на замърсяването на околната среда при източника“ изисква на практика предприемането на превантивни по характер правни мерки, макар и свързани с източника на замърсяване (напр. горепосочените емисионни норми, комплексните разрешителни за извършването на определени видове производствени дейности и др.). Следователно става дума отново за превантивни по същество правни мерки за опазване на околната среда, макар и предприемани приоритетно към източника на замърсяване. В случая от по-голямо значение е характера на правната мярка, т.е. превантивният ѝ характер, а фокусирането на вниманието върху източника на замърсяване не трябва да се преекспонира (фетишизира) до такава степен, че да се обособи самостоятелен правен принцип в ДФЕС. Във връзка с горепосоченото, смятам за уместно *de lege ferenda*, принципът на приоритетно отстраняване на замърсяването на околната среда при източника, подобно на разгледания принцип на предпазването („предохранителният принцип“) също да отпадне от разпоредбата на чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС, тъй като фактически се включва в обхвата на съдържанието на принципа на превенцията. И в тази насока от гледна точка на правната техника може да се направи изводът, че разпоредбата на чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС е редактирана несполучливо.

Принципът „замърсителят плаща“ означава, по мое мнение, че лицето, което е причинило наднормено замърсяване на компонентите на околната среда трябва, от една

страна, да покрие разходите по отстраняване на последиците от това замърсяване (респ. да заплати обезщетение за причинените вреди), а от друга страна, да бъде санкционирано с глоба (респ. с имуществена санкция по нашето право, ако е юридическо лице или едноличен търговец³⁷ – бел. авт.) за причиненото наднормено замърсяване, т. е. за неспазването на съответния законоустановен режим по опазване на отделните компоненти на околната среда от наднормено замърсяване. Л. Кремер подлага на критика включването и на този принцип в чл. 174, пар. 2, изр. второ от ДЕО (понастоящем чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС) със следните аргументи: а) налице са трудности при индивидуализирането на конкретния източник на замърсяване, особено в случаите на замърсяване на подземните води, смог в градовете и изменение на климата; б) разглежданият принцип е преди всичко икономически, а не юридически, защото е свързан с поемането на разходите по почистване на увредената околна среда; в) субсидиите от фондовете на ЕС, напр. Кохезионния фонд, и държавните помощи, включващи и средства за почистване на замърсени терени (участъци от територия) няма да са в съответствие с този принцип, ако се смята, че единствено причинителят на замърсяването трябва да поеме тези разходи; г) „почистването“ на замърсените компоненти на околна среда „се счита за задача на публичните власти“, която съществува независимо от възможността да бъде определен конкретния причинител на замърсяването им³⁸. Въз основа на тези аргументи той заключава, че принципът „замърсителят плаща“ дава правната възможност на институциите на ЕС да предприемат мерки, според които причинителят на замърсяването на околната среда трябва да поеме разходите по почистването на замърсените терени, но същевременно тази правна възможност съществува, според него, и без да е необходимо изричното включване на този принцип в ДЕО (сега – ДФЕС – бел. авт.). Аргументите и изводите на този автор смятам за дискуссионни и неприемливи по следните съображения. *Първо*, принципът „замърсителят плаща“, както бе посочено по-горе, не е свързан само с поемането на разходите по „почистването“ на наднормено замърсените компоненти на околната среда (респ. по преодоляване на последиците от наднорменото замърсяване на околната среда), а е свързан и с налагането на глоби (респ. имуществени санкции на юридически лица и еднолични търговци) за причиненото наднормено замърсяване, както и със заплащането на обезщетение за причинените вреди на околната среда – две съществени правни възможности, които са убягнали от вниманието на Л. Кремер. *Второ*, независимо от трудностите по определяне на конкретния причинител на замърсяването на околната среда

³⁷ Вж. относно критичните бележки на някои наши автори по отношение на употребата на понятието „имуществена санкция“ като вид наказание спрямо тези правни субекти, **Пенчев, Г.** Екологично право. Специална част: Учебно ръководство. С., Феней, 2012, с. 45 – 46.

³⁸ Вж. **Кремер, Л.** Цит. съч., с. 94 – 95.

в посочените от него случаи, налице са надеждни правни средства за неговото индивидуализиране, напр. чрез мрежите и системите за мониторинг, особено за т. нар. „собствен мониторинг“ (т. е. мониторингова система, изградена в рамките на неподвижния източник на замърсяване – бел. авт.) на съответните компоненти на околната среда. *Трето*, разглежданият принцип не е икономически, а щом е включен изрично в разпоредба на Учредителен договор, в случая – ДЕО, понастоящем - ДФЕС, вече е юридически принцип, задължителен за прилагане от правните субекти, до които е адресиран, а ноторно е, че икономическите принципи не се включват в правни норми, защото включването им в правни норми ги трансформира от икономически в юридически принципи. *Четвърто*, субсидиите от фондовете на ЕС, както и държавните помощи, свързани с предоставяне на финансови средства за възстановяване на състоянието на замърсената наднормено околна среда са различни правни средства за опазване на околната среда, които съществуват независимо от разглеждания принцип и не го нарушават, а целят да се подпомогне съответната държава-членка в усилията ѝ да възстанови състоянието на наднормено замърсената околната среда в случаите, когато конкретния причинител на замърсяването или не е идентифициран или, макар и идентифициран, не е възможно цялостното възстановяване на състоянието ѝ. *Пето*, обстоятелството, че върху органите на публичната власт (централни и местни) лежи нормативно задължение за предприемане на мерки по възстановяване на състоянието на замърсената наднормено околна среда съвсем не означава, че се нарушава принципа „замърсителят плаща“, който, по мое мнение, трябва да се прилага независимо от това задължение. *Шесто*, неприемливо е становището на автора, че този принцип ненужно е включен в ДЕО, сега – в ДФЕС, поради изтъкнатата от него „правната възможност“ за институциите на ЕС да определят мерки по почистване на замърсената околна среда и без включването му в този Учредителен договор, защото именно чрез изричното му формулиране, като особено значим, според мен, правен принцип, и то не напразно в Учредителен договор, е налице не „правна възможност“, а юридическо задължение за институциите на ЕС да го провеждат в приеманите от тях правни актове на вторичното европейско право. *Седмо*, някои западноевропейски и американски автори лансират по-различно становище относно същността на разглеждания принцип. Така например английският юрист-еколог Н. Хейг посочва, че съдържанието на този принцип изисква причинителят на замърсяването да поеме разходите по предотвратяване на замърсяването на- и отстраняване на вредите от настъпилото замърсяване на околната среда, но при „предвиждане на някои изключения“ (вероятно има

предвид случаите, при които не е възможно да се индивидуализира конкретният причинител на наднорменото замърсяване на компонентите на околната среда – бел. авт.)³⁹. Същевременно той свързва реализацията на разглеждания принцип с различните подходи за упражняване на контрол върху замърсяването на околната среда, напр. определянето на емисионни и имисионни стандарти, както и „продуктови стандарти“, свързани с въздействието на продукта върху околната среда⁴⁰. Американските учени юристи-еколози А. Кис и Д. Шелтън отбелязват, че съдържанието на този принцип е свързано с определянето на, от една страна, поемането на разходите по „контрола върху замърсяването на околната среда“, а, от друга страна, данъци и такси, както и с налагането на наказания за замърсяването на околната среда⁴¹. Във връзка с това те изтъкват, че разходите по „контрола върху замърсяването на околната среда“ трябва да се поемат от лицата, които произвеждат стоки или предоставят услуги, водещи до (наднормено – бел. авт.) замърсяване на околната среда⁴². Те обаче не изясняват какво разбират под „контрола върху замърсяването на околната среда“, поради което смятам, че този израз е несполучливо и неточно употребен в тяхното изследване. В случая не става дума за разходи по „контрола върху замърсяването на околната среда“ (т. е. разбиран като проверка на законосъобразността в извършването на определена дейност или действие на правните субекти – бел. авт.), а за разходи по възстановяване на състоянието на наднормено замърсената околна среда.

Независимо от изтъкнатите по-горе дискуссионни становища на Л. Кремер относно отделните специфични принципи на първичното европейско екологично право, следва да се окачестви като положителен опитът му за да подложи на анализ и научна критика тези принципи, с което той несъмнено допринася за разгръщането на научната дискусия в тази насока⁴³.

³⁹ Вж. **Haigh, N.** EEC Environmental Policy & Britain. 2. edition. Glasgow, Longman, 1990, p. 10.

⁴⁰ Ibidem, p. 13 – 23.

⁴¹ Вж. **Kiss, A., D. Shelton.** Manual of European Environmental Law, p. 39.

⁴² Ibidem.

⁴³ Вж. за повече подробности относно тези принципи, напр. **Кремер, Л.** Цит. съч., с. 77 – 80 и с. 89 – 96; **Кремер, Л., Г. Винтер.** Екологическо право Европейского союза. Москва, Городец, 2007, с. 28 – 31, където двамата автори причисляват принципа на интеграцията към изрично изброените 4 принципи по чл. 191, ал. 2 от ДФЕС; **Матисен, П.С.Р.Ф.** Европейско право: Въведение. 8. прераб. и доп. изд. С, Сиела, 2007, с. 664 – 665; **Пенчев, Г.** Сближаване на българското с европейското право по опазване на околната среда в нейната цялост. С., НИКЕ-НТ-89, 2006, с. 27 – 28; **от него.** Екологичната политика на Европейския съюз: предизвикателства за България при присъединяването. – Търговско право. С., 2006, № 6, с. 71 – 72; **Hey, C.** The Environmental Legislation of the European Union. Brussels, Friends of the Earth-Europe, 1995, p. 9 – 11; **Jans, J.** European Environmental Law. London, Kluwer Law International, 1995, p. 19 – 32; **Johnson, S., G. Corcelle.** The Environmental Policy of the European Communities. London, Kluwer Law International, 1995, p. 14 – 15; **Kiss, A., D. Shelton.** Manual of European Environmental Law, p. 36 – 40; **Kramer, L.** E.C. Treaty and Environmental Law. London, Sweet & Maxwell, 1998, p. 63 – 78.

Реализацията на принципа „замърсителят плаща“ трябва да се търси в някои правни актове на вторичното европейско екологично право, напр. Директива 2004/35/ЕО⁴⁴, Директива 2008/99/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19.11.2008 г. относно опазването на околната среда чрез наказателното право (ОВ L 328, 6.12.2008 г. – в сила от 26.12.2008 г.)⁴⁵, Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24.11.2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол върху замърсяването) (ОВ L 334, 17.12.2010 г. – в сила от 7.01.2011 г.)⁴⁶, Директива 2005/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7.09.2005 г. относно замърсяването от кораби и относно въвеждането на санкции, включително наказателноправни санкции, за нарушения, свързани със замърсяване (ОВ L 255, 30.09.2005 г. – в сила от 30.09.2005 г., попр., изм. и доп.)⁴⁷, и др.

В светлината на разгледаната проблематика смятам, че *de lege ferenda* разпоредбата на чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС трябва да бъде съществено прередактирана, като вместо горепосочените принципи на предотвратяването и на приоритетното отстраняване на замърсяването на околната среда при източника, по-добре е в нея да бъдат включени други два принципа с фундаментално, според мен, значение за опазването на околната среда, а именно „системен подход в опазването на околната среда“ (т. е. отчитане на връзката между екосистемите и природните ресурси при вземането на управленски решения в тази област – бел. авт.) и научна обоснованост в управлението на дейности по опазване на околната среда. Освен това в началото на тази разпоредба вместо думата „Тя“ (става дума за „политиката“ в областта на околната среда – бел. авт.) смятам за по-уместно да се употребят думите „Дейностите и действията по опазване на околната среда“, с което ще се подчертае обстоятелството, че става дума преди всичко за правни принципи, които трябва да бъдат в основата на съответните дейности и действия в тази област, а именно чрез тях практически ще се реализира и екологичната политика на ЕС. По този начин ще бъдат преодоляни допуснатите слабостите в правно-техническо отношение на разглежданата разпоредба. Във връзка с това смятам за необходимо *de lege ferenda* разпоредбата на чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС да придобие следното съдържание: „Дейностите и действията по опазване на околната среда се основават на принципите на системен подход и на научна обоснованост в управлението на дейности по опазване на околната среда, на превантивните действия и на принципа „замърсителят плаща“.

⁴⁴ Вж. чл. 7 – 10 и чл. 14.

⁴⁵ Вж. чл. 5 – 7.

⁴⁶ Вж. чл. 79.

⁴⁷ Вж. чл. 8. Първоначалното наименование на директивата, до измененията и допълненията ѝ с Директива 2009/123/ЕО (ОВ L 280, 27.10.2009 г.), беше „Директива 2005/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7.09.2005 г. относно замърсяването от кораби и налагането на санкции при нарушения“.

III. Междуетраслови принципи на първичното право на ЕС, важащи и за екологичното му право

Освен разгледаните по-горе 4 общи (общоотраслови) принципи на европейското екологично право по ДФЕС, имащи значението на своеобразни конституционни принципи в тази област, необходимо е да бъдат разгледани и други два правни принципа, уредени в Учредителните договори на ЕС, които смятам, че трябва да бъдат окачествени като междуетраслови, но важащи и за този отрасъл на европейското право.

Първият от тях е *принципът на субсидиарността*, уреден в чл. 5 от ДЕС (бивш чл. 5 от ДЕО). Съдържанието му е очертано в пар. 3 на чл. 5, където е указано, че в областите, които не попадат в изключителната компетентност на ЕС, той действа в тези области „само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки“, като „поради обхвата или последиците на предвиденото действие“ неговите цели могат да бъдат постигнати по-добре на равнище ЕС. Околната среда е област на т. нар. „споделена компетентност“ между ЕС и държавите-членки (чл. 4, пар. 2, б. „д“ от ДЕС), а не на „изключителна компетентност“ на ЕС в областите, изброени в чл. 3 от същия Учредителен договор. Ето защо принципът на субсидиарността ще намери приложение и в областта на опазването на околната среда, но, по мое мнение, предимно в случаите, когато на национално равнище не може да се постигне съществен положителен резултат за подобряване на състоянието ѝ или за поддържане на екологичното равновесие, т. е. само с усилията на съответната държава-членка⁴⁸.

Вторият от тях е *принципът на интеграцията*, уреден в чл. 11 от ДФЕС (бивш чл. 6 от ДЕО). Там е изтъкнато, че изискванията за опазване на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на „политиките и действията“ на ЕС, „в частност, за да се насърчи устойчивото развитие“. Следователно съдържанието на принципа е свързано със задължението за неговите адресати, при вземането на управленски решения в която и да било област на политиката и законодателството на ЕС, да се имат предвид изискванията за опазване на околната среда. Анализирайки този принцип Л. Кремер изтъква, че горепосочената разпоредба не трябва да се тълкува като приоритет на изискванията за опазване на околната среда пред изискванията на другите отрасли на политиката на ЕС, а „по-скоро различните цели на ДЕО се поставят на едно и също ниво и политиката следва да ги осъществи“, т. е. че екологичните изисквания са равнопоставени

⁴⁸ Вж. относно този принцип, напр. Кремер, Л. Цит. съч., с. 80 – 85.

на изискванията по другите отрасли на политиката на ЕС⁴⁹. Смятам, че в случая не става дума за равнопоставеност на изискванията по различните отрасли на политиката на ЕС, а по-скоро за отчитане на екологичните изисквания при вземането на управленски решения в други отрасли на политиката на ЕС. Същевременно този автор отбелязва, че изискванията за опазване на околната среда по разглежданата разпоредба са преди всичко различните цели на екологичната политика на ЕС, формулирани в чл. 2 и чл. 174, ал. 1 от ДЕО (понастоящем съответно в чл. 3, пар. 3, изр. второ от ДЕС и чл. 191, пар. 1 от ДФЕС)⁵⁰. Това негово становище е неприемливо. Изискванията за опазване на околната среда са уредени както в първичното, така и главно, т. е. в по-голямата си част, във вторичното право на ЕС. Следователно целите на екологичната политика на ЕС, формулирани в Учредителните договори, не са единствените изисквания с екологична насоченост по европейското право.

В светлината на анализа на чл. 11 от ДФЕС е необходимо още да се посочи, че логическото му тълкуване може да ни доведе до извода, че постигането на „устойчиво развитие“⁵¹ е една от целите на екологичната политиката на ЕС, макар че не фигурира в изрично изброените цели на тази политика в чл. 191, пар. 2, изр. първо от ДФЕС – обстоятелство, което може да се изтъкне като една от слабостите на ДФЕС като цяло от правно-техническа гледна точка. Устойчивото развитие обаче, е споменато и в чл. 3, пар. 3, изр. второ от ДЕС (в предходната му редакция – чл. 2), където е направен, струва ми се, несполучлив опит за очертаване на съдържанието на това понятие. В тази разпоредба на ДЕС е указано, че ЕС „работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес, и високо равнище на защита и подобряване на околната среда“. Като слабост на разглежданата разпоредба, по мое мнение, може да се отбележи обстоятелството, че тя не отчита фактори като демографско развитие и развитие на регионите, както и екологизация на културата, образованието и възпитанието на гражданите (т. е. фактори на духовната култура на обществото), които по мое мнение са значими за постигането на изтъкнатите в нея „балансиран икономически растеж“ и „високо равнище на защита и подобряване на околната среда“. Л. Кремер с основание посочва устойчивото развитие като една от целите на екологичната политика на ЕС, но подлага на критика включването на това понятие в разпоредбите на Учредителните договори на ЕС, като изтъква, че „не е ясно точното

⁴⁹ Пак там, с. 86.

⁵⁰ Пак там.

⁵¹ В българското екологично законодателство фигурира дефиниция на правното понятие „устойчиво развитие“ в § 1, т. 50 от ДР на ЗООС.

значение“ на същото понятие, т. е. с оглед на съдържанието му, и че то не може да бъде успешно дефинирано⁵². Смятам, че в разглежданата насока проблемът не е толкова в дефиниране на съдържанието на това понятие, колкото в несполучливото му фигуриране в отделните разпоредби на Учредителните договори. Съдържанието на понятието следва да се дефинира преди всичко в правен акт на вторичното право, а устойчивото развитие като една от целите на екологичната политика на ЕС трябваше изрично да фигурира в разпоредбата на чл. 191, пар. 1 от ДФЕС. Смятам, че именно това е по-правилният подход от правно-техническа гледна точка⁵³.

Л. Кремер е анализирал принципите на субсидиарността и на интеграцията като едни от общите (общоотрасловите) принципи по първичното европейско екологично право, наред с разгледаните по-горе 4 такива принципи по чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС⁵⁴. Този подход е методологически неприемлив, защото не отчита обстоятелството, че тези два принципи имат междуотраслов, а не само отраслов характер. Независимо от посочените по-горе някои дискуссионни и неприемливи, по мое мнение, становища на Л. Кремер в разглежданата насока, следва да се окачества, в общи линии като положителен, опитът му за анализ на тези междуотраслови принципи с оглед на значението им за опазването на околната среда в рамките на ЕС.

Като се има предвид фактът на непосредственото действие на първичното право на ЕС на територията на държавите-членки, от една страна, и, от друга страна, обстоятелството, че както общите (общоотрасловите) принципи по чл. 191, пар. 2, изр. второ от ДФЕС, така и междуотрасловите принципи по чл. 5 от ДЕС и чл. 11 от ДФЕС, са задължителни за изпълнение от институциите на ЕС и от компетентните органи на държавите-членки, определено може да се направи изводът, че изрично изброените принципи на европейското екологично право по тази разпоредба на ДФЕС представляват по своята юридическа природа особен вид правни норми на първичното европейско право, в които са вградени ръководни правни идеи за развитието на обществените отношения по опазване на околната среда – предмет на правно регулиране от тези норми.

Заклучение

Накрая, в резултат на разгледаната правна уредба, могат да бъдат направени някои по-общи изводи и препоръки за нейното усъвършенстване.

⁵² Вж. Кремер, Л. Цит. съч., с. 70.

⁵³ Вж. относно принципа на интеграцията, напр. Пак там, с. 85 – 88.

⁵⁴ Пак там, с. 80 – 88.

1. Някои от разгледаните по-горе принципи на първичното европейско екологично право по ДФЕС са несполучливо и излишно формулирани, поради което са необходими изменения и допълнения на чл. 191, пар. 2, изр. второ от този Договор.

2. При изричното формулиране на принципи на европейското екологично право трябва да се има предвид преди всичко спецификата на екологичната ситуация и факторите, които я обуславят.

3. Принципите на екологичното право на ЕС имат не само правна, но и висока нравствена значимост. Тяхната социална ценност, вкл. правна, е свързана с необходимостта от опазването на околната среда за сегашните и бъдещите поколения, защото е ноторно, че природата е жизнена среда и източник на суровини за всяка човешка дейност. Нравствената значимост на разглежданите правни принципи се корени в чувството на любов към природата, което трябва да се изгражда у подрастващите поколения на всички равнища на образование в държавите-членки на ЕС, с което ще се повиши екологичното съзнание и екологичната култура на обществото в тях. Във връзка с това може да се отбележи изтъкнатото от Св. ап. Йоан в първото му съборно послание, че „Бог е Любов“ (1 Йоан 4:16). Именно любовта към природата, трябва да бъде нравствената основа при формулирането на принципите на европейското екологично право. Следователно принципите на екологичното право на ЕС са, от една страна, важно правно средство за опазването на околната среда, а, от друга страна, средство за укрепване на моралните устои на обществото и за повишаване на равнището на екологичното възпитание, образование и култура.