

ПРИНЦИПИТЕ НА ВТОРИЧНОТО ЕКОЛОГИЧНО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Георги Пенчев¹

Анотация

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 вторичното европейско право.

Ключови думи: *принципи, вторично 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 secondary European law.

Key words: *Principles, Secondary Environmental Law, European Union.*

Увод

Правните проблеми, свързани с принципите на вторичното екологичното право на Европейския съюз (ЕС) имат както теоретично, така и практическо значение за неговото прилагане в законодателството на държавите – членки на Европейския съюз (ЕС). В настоящото научно изследване вниманието ще бъде насочено само върху тези от принципите на европейското екологично право, които са уредени изрично в разпоредби на вторичното му право и то в правните актове със задължителен характер за държавите – членки (регламенти, директиви, решения). Освен това е необходимо да се отбележи още и обстоятелството, че до сега тази проблематика не е била разглеждана задълбочено в нашата екологоправна литература. Ето защо, 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 и литературата към 15.10.2017 г.

¹ Доктор по право, професор по Екологично право в Юридическия факултет на ПУ „Паисий Хилендарски“

I. Общи бележки върху принципите на вторичното екологично право на Европейския съюз

Принципите на екологично право на ЕС, както на първично, така и на вторично равнище, 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 ѝ компоненти, имащи важно значение за правотворчеството и правоприлагането². По мое мнение, за правните принципи на вторичното европейско екологично право, уредени в правни актове, които са задължителни за държавите – членки (регламенти, директиви и решения), са характерни главно две особености.

Първо, понастоящем изричното формулиране на правни принципи е характерно само за много малък брой директиви в областта на опазване на околната среда.

Второ, тези принципи се отнасят само за отделни правни институти, а не за цели подотрасли на европейското екологично право.

Интерес предизвиква разглеждането на проблема за принципите на вторичното европейско екологично право в правната доктрина на някои държави.

В немската правна доктрина господства становището, че принципите на правото на ЕС, вкл. на европейското екологично право, са уредени на равнище първично европейско право, а не във вторичното му право. Поради това отделните автори разглеждат и анализират правните принципи по правото на ЕС само в контекста на Учредителните му договори³. Аналогично е становището и на редица западноевропейски автори в холландската правна литература⁴.

В правната литература на Великобритания обаче, се поддържа по-различно становище от А. Кис и Д. Шелтън.

² Вж. **Пенчев, Г.** Общите принципи на екологичното право на Република България. – Studia Iuris [онлайн]. Пловдив, 2016, № 1, Юни, с. 4 – 5. [прегледан 20.06.2016]. ISSN 2367-5314. Достъпно от: <http://web.uniplovdiv.bg/paunov/Stidia%20Iuris/broi%201%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 разгледан.

³ Вж. напр. **Цакер, Кр.** Европейско право. Помагало. София, Сиби, 1998, с. 71; **Кремер, Л.** Европейско право на околната среда. София, Сиела, 2008, с. 77 – 96.

⁴ 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.

Тези автори 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“⁵. По-нататък в публикацията си те отбелязват, че са налице и „други принципи“, уредени както в „нормите на ЕС и програмите му за действие (в областта на околната среда – бел. авт.)“, така и в някои разпоредби на националното и международното екологично право, които „в някои случаи“ са „допълващи“ и необходими за прилагането на изтъкнатите от тях 5 „общи“ принципи⁶. Като примери за реализацията на изтъкнатите от тях по-общи принципи на предпазването и превенцията, те посочват и анализират следните 4 „други“ принципи: а) „най-добрата налична технология“; б) „най-добрата налична технология, не изискваща прекомерни разходи“; в) „най-добрите екологични практики“; и г) „най-добрият практически екологичен вариант“⁷. Това тяхно становище е дискуссионно, а по същество неприемливо, по следните съображения.

Първо, формулираните от авторите наименования на тези принципи логически водят до констатацията, че в случая става дума не за наименования на правни принципи, а за правни понятия, които се отнасят или до състоянието на техниката или до определен подход в опазването на околната среда. В светлината на правната техника, за да се окачествят така предложените от авторите принципи като правни е необходима употребата на отглаголни съществителни, напр. „използване на“ пред думите „най-добрата налична технология“, или „избор на“ пред думите „най-добрият практически екологичен вариант“. Освен това, в разпоредбите на някои директиви посочените от тези автори „други принципи“ се употребяват именно като правни понятия, а не като правни принципи, напр.: понятието „най-добрата налична технология“ – в чл. 9, пар. 22, б. „е“ от Директива 2009/128/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21.10.2009 г. относно създаване на рамка за действие на Общността за устойчива употреба на пестициди (ОВ L 309, 24.11.2009

⁵ Вж. **Kiss, A., D. Shelton.** European Environmental Law. Cambridge, Grotius Publications Limited, 1993, p. 36. Петте по-обща принципи за различните равнища на правна уредба, изтъкнати от тях са: а) защита; б) подобряване; в) предпазване и превенция; г) опазване; и д) „замърсителят плаща“ – Ibidem, а за повече подробности относно това тяхно дискуссионно, по мое мнение, становище, вж. **Пенчев, Г.** Принципите на първичното екологично право на Европейския съюз. - Studia Iuris [онлайн]. Пловдив, 2017, № 1, Юни, с. 6. [прегледан 02.07.2017]. ISSN 2367-5314. Достъпно от: <http://web.uniplovdiv.bg/paunov/Stidia%20Iuris/broi%201%20-%202017/Georgi%20Penchev.pdf>

⁶ Вж. **Kiss, A., D. Shelton.** Op.cit., p. 40.

⁷ Ibidem, p. 40 – 41.

г.)⁸; понятието „най-добрата налична технология, не изискваща прекомерни разходи“ – в чл. 5, пар. 1 от Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 05.04.2006 г. относно отпадъците (ОВ L 114, 27.04.2006 г.); понятието „най-добрите (екологични – бел. авт.) практики“ – в чл. 7в, пар. 6 от Директива 98/70/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13.10.1998 г. относно качеството на бензиновите и дизеловите горива, и за изменение на Директива 93/12/ЕО на Съвета (ОВ L 350, 28.12.1998 г. – в сила от 28.12.1998 г., изм. и доп.) и чл. 18, пар. 6 от Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23.04.2009 г. относно насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници, и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (ОВ L 140, 5.06.2009 г. – в сила от 25.06.2009 г., изм. и доп.); понятието „най-добрият (практически – бел. авт.) екологичен вариант“ – в чл. 4, пар. 5, б. „а“ от Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23.10.2000 г. относно установяване на рамката за действие на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 22.12.2000 г., изм. и доп.)⁹. Необходимо е да се изтъкне обстоятелството, че правните принципи и правните понятия не са тъждествени. Така например едно правно понятие би могло да бъде включено като част от формулировката на правен принцип, без обаче да се отъждествява с него, тъй като правният принцип е с по-широко съдържание по отношение на правното понятие. Очевидно А. Кис и Д. Шелтън не са обърнали внимание в общотеоретичен аспект върху разликата между правен принцип и правно понятие.

Второ, авторите и в тази насока не посочват конкретен правен акт, фактически от вторичното европейско екологично право, където евентуално са формулирани тези „други принципи“, а това създава впечатлението за доктринално определени от тях принципи, а не за правни принципи изрично формулирани в правни актове на ЕС или извлечени по тълкувателен път от съдебната му практика. Понастоящем нито един от предложените от тях 4 „други принципи“ не е изрично формулиран като правен принцип във вторичното екологично право на ЕС¹⁰.

⁸ В т. 1.3. на Приложение II от 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.) се употребява това понятие в множествено число, т.е. понятието „най-добрите налични технологии“, поради което също може да се посочи като пример в разглежданата насока.

⁹ Въпреки че в това понятие не е включена думата „практически“, употребена от авторите, употребата на това понятие в Директива 2000/60/ЕО би могла да се счита за аналогична по съдържание с предложеното, но неуместно като правен принцип, понятие от тях. Освен това, чрез логическо търкуване би могло да се направи констатацията, че съдържанието на понятието „най-добрият практически екологичен вариант“ фактически може да се извлече от разпоредбите на чл. 7, пар. 3 и т. 1.2. и 1.3. на Приложение II от Директива 2004/35/ЕО.

¹⁰ Изрично формулиран като правен принцип обаче, е „прилагането на най-добрите налични техники“, формулиран изрично в чл. 11, б. „б“ от 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.), който ще бъде разгледан по-долу, като

Трето, авторите трябваше да охарактеризират лансираните от тях принципи с оглед на видовата им обособеност, напр. като общоотраслови, подотраслови или на отделни правни институти.

Четвърто, неприемлива е тезата им за субсидиарния (допълващия) характер на тези принципи по прилагането на 5-те изтъкнати „общи“ принципи, фактически имащи по-висш ранг спрямо тях, както и изобщо подразделянето на принципите на европейското екологично право на общи и други, защото тези „други принципи“ имат относително самостоятелно значение и следва да бъдат разглеждани в рамките на вторичното европейско право при изясняване на тяхното видово обособяване.

Пето, вместо да посочат конкретният правен акт на ЕС, от който извличат съответният „друг принцип“ и тогава евентуално да извършат сравнителноправен анализ и по други правни системи, авторите изтъкват определен международен договор (за изтъкнатият от тях принцип на най-добрата налична технология) или национален правен акт (за посочените от тях принципи на най-добрата налична технология, не изискваща прекомерни разходи, и на най-добрия практически екологичен вариант), където фигурира съответния т. нар. „друг“ принцип¹¹.

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, както на първично, така и на вторично равнище, с което те несъмнено допринасят за разгръщането на научната дискусия в тази насока.

II. Принципи на отделни правни институти, уредени във вторичното екологично право на ЕС

По-долу ще бъдат разгледани, с оглед на изискванията за обемни ограничения, изрично формулираните принципи по някои директиви в областта на опазването на околната среда.

понятието „най-добрите налични техники“ е по-широко от понятието „най-добрата налична технология“ и го включва в съдържанието си (по арг. от чл. 3, т. 10, б. „а“ от тази директива). Става дума в случая обаче, за друг принцип, а не за неудачно посочения от авторите като принцип „най-добрата налична технология“, тъй като изтъкнатото от тези автори е правно понятие, а не правен принцип.

¹¹ Вж. Kiss, A., D. Shelton. Op.cit., p. 40 - 41.

II.1. Принципи на дейностите по обезвреждане и оползотворяване на отпадъците

Член 16 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19.11.2008 г. относно отпадъците и за отмяна на някои директиви (ОВ L 312, 22.11.2008 г. – в сила от 12.12.2008 г.) е озаглавен “Принципи на самодостатъчност и близост”. Той съдържа 4 разпоредби, свързани с два принципа, отнасящи се до дейностите по обезвреждане и оползотворяване на отпадъците. Преди всичко трябва да се подчертае обстоятелството, че редакцията на тези два принципа е твърде несполучлива. Вместо да са формулирани лаконично, ясно и абстрактно, тези принципи могат да бъдат извлечени единствено по тълкувателен път, защото са редактирани под формата практически на обикновени правни норми, които съдържат задължения за държавите-членки за изграждане на мрежа от инсталации по обезвреждане и оползотворяване на отпадъците и за извършването на тези дейности във възможно най-близката инсталация¹². Очевидно е, че това не е добър нормотворчески пример за изрично формулиране на принципи. Ето защо такъв неудачен в правно-техническо отношение подход трябва да се избягва за в бъдеще от европейския законодател, т. е. от органите, които приемат директивите на ЕС. Независимо от тази основна слабост на разпоредбите на чл. 16 от директивата, по-нататък ще бъде направен опит за анализ на тези принципи.

¹² Текстът на този член от директивата гласи:

„Чл. 16. Принципи на самодостатъчност и близост

1. Държавите-членки вземат подходящи мерки, в сътрудничество с други държави-членки, когато това е необходимо или препоръчително, за създаване на интегрирана и подходяща мрежа от инсталации за обезвреждане на отпадъци, както и на инсталации за оползотворяване на смесени битови отпадъци, събрани от частни домакинства, включително когато това събиране обхваща такива отпадъци от други причинители, като се вземат предвид най-добрите налични техники. Чрез дерогация от Регламент (ЕО) № 1013/2006, държавите-членки могат, с оглед защита на мрежата си от инсталации, да ограничат влизащите в страната пратки от отпадъци, предназначени за инсталациите за изгаряне, категоризирани като инсталации за оползотворяване, когато се установи, че такива пратки ще доведат до необходимост от обезвреждане на национални отпадъци или от третиране на тези отпадъци по начин, който не е в съответствие с техните планове за управление на отпадъците. Държавите-членки нотифицират Комисията за всяко такова решение. По екологични съображения държавите-членки могат също да ограничат излизащите от страната пратки с отпадъци, както е предвидено в Регламент (ЕО) № 1013/2006.

2. Мрежата се проектира по начин, който да позволи на Общността като цяло да постигне самодостатъчност в обезвреждането на отпадъците, както и в оползотворяването на отпадъците, посочени в параграф 1, а на държавите-членки - да напредват към тази цел индивидуално, като отчитат географските условия или необходимостта от специализирани инсталации за определени видове отпадъци.

3. Мрежата се проектира по начин, който да позволи на Общността като цяло да постигне самодостатъчност в обезвреждането на отпадъците, както и в оползотворяването на отпадъците, посочени в параграф 1, а на държавите-членки - да напредват към тази цел индивидуално, като отчитат географските условия или необходимостта от специализирани инсталации за определени видове отпадъци.

4. Принципите на близост и самодостатъчност не означават, че всяка държава-членка трябва да притежава на своя територия пълния набор от инсталации за окончателно оползотворяване.”

В пар. 1 се съдържа препращане към Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14.06.2006 г. относно превода на отпадъци (ОВ L 190, 12.07.2006 г. – в сила от 12.07.2007 г., изм. и доп.) в случаите на превози на отпадъци от други държави в съответната държава-членка.

Принципът на самодостатъчност при обезвреждането и оползотворяването на отпадъците се извлича от разпоредбите на пар. 1 и 2 на чл. 16 и означава, че дейностите по обезвреждане и оползотворяване на отпадъците трябва да се извършват чрез мрежа от инсталации, чието функциониране трябва да осигури съответния достатъчен обем обезвреждани и оползотворявани отпадъци съгласно приетите на национално равнище планове за управление на дейностите по отпадъците и при използване на т. нар. „най-добрите налични техники”.

Принципът на близост при обезвреждането и оползотворяването на отпадъците се извлича от разпоредбите на пар. 3 на чл. 16. Чрез логическо тълкуване може да се направи констатацията, че съгласно този принцип обезвреждането и оползотворяването на отпадъците трябва да се извършва във възможно най-близко разположената за тези цели инсталация, считано от мястото на тяхното образуване (генериране).

При прилагането на горепосочените два принципа е необходимо да се имат предвид дефинициите на следните правни понятия, уредени в чл. 3 от директивата: „отпадък” е всяко вещество или предмет, от който притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи” (т. 1); „оползотворяване“ означава всяка дейност, която има като основен резултат използването на отпадъка за полезна цел чрез замяна на други материали, които иначе биха били използвани за изпълнението на конкретна функция, или подготовката на отпадъка да изпълнява тази функция в производствено предприятие или в икономиката като цяло. Приложение II съдържа неизчерпателен списък на дейностите по оползотворяване” (т. 15); „обезвреждане“ означава всяка дейност, която не е оползотворяване, дори когато дейността има като вторична последица възстановяването на вещества или енергия. Приложение I съдържа неизчерпателен списък на дейностите по обезвреждане” (т. 19); „най-добри налични техники“ означава най-добрите налични техники, определени в член 2, параграф 11 от Директива 96/61/ЕО” (т. 20)¹³. Същевременно реализацията на тези два принципа би могла да се търси и в разпоредбите на чл. 23 и чл. 27 – 33 от директивата.

¹³ Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24.09.1996 г. относно комплексното предотвратяване и контрол върху замърсяването (ОВ L 257, 10.10.1996 г., изм. и доп.) е отменена с чл. 22 от Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15.01.2008 г., носеща същото наименование (ОВ L 24, 29.01.2008 г.). Същевременно Директива 2008/1/ЕО е отменена, считано от 7.01.2014 г., с чл. 81, ал. 1 от действащата понастоящем 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.). Дефиниция на правното понятие „най-добри налични техники” фигурира в чл. 3, т. 10 от Директива 2010/75/ЕС, която ще бъде отбелязана по-долу в изследването и трябва да се използва при прилагането и на Директива 2008/98/ЕО.

Поради несполучливата редакция на чл. 16 от директивата, необходимо е *de lege ferenda* да бъдат извършени следните изменения и допълнения в нея: а) наименованието на чл. 16 да бъде изменено така: „Изграждане и функциониране на инсталации за обезвреждане и оползотворяване на отпадъци“; б) директивата да бъде допълнена с нов член – чл. 15а, който да бъде наименован „Принципи на дейностите по обезвреждане и оползотворяване на отпадъците“ и да има следното съдържание: „Чл. 15а. Дейностите по обезвреждане и оползотворяване на отпадъците се основават на принципите на самодостатъчност и близост.“

Чл. 16 от Директива 2008/98/ЕО е въведен в българското законодателство с чл. 6, ал. 3 и чл. 49, ал. 2 от Законът за управление на отпадъците (ЗУО - ДВ, бр. 53 от 2012 г., изм. и доп.).

II.2. Принципи на дейностите по управление на радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво

В чл. 4, пар. 3, букви „а“ – „е“ от Директива 2011/70/ЕОАЕ¹⁴ на Съвета от 19.07.2011 г. относно създаване на рамка на Общността за отговорно и безопасно управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци (ОВ L 199, 2.08.2011 г. – в сила от 22.08.2011 г.) са изброени изчерпателно 6 принципи, върху които трябва да се базира националната политика на държавите-членки по управление на радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво. Практически това са и принципи на правен институт на европейското екологично право, защото е ноторно, че правото е най-важното средство за провеждане на държавната политика в която и да било област, а освен това те са уредени в императивна правна норма на правен акт на ЕОАЕ, който има задължителен характер за държавите-членки. Същевременно разглежданата директива би могла да бъде отнесена не само към отрасъл атомна енергетика, но и към отрасъл екологично право на правната система на ЕС, защото, по мое мнение, проблемите по третиране на радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво са преди всичко екологични поради вредоносното им въздействие върху околната среда и човешкото здраве, а не толкова енергийни, въпреки че те се генерират в процеса на използването на атомната енергия. По-нататък ще бъде направен опит за обобщено представяне на тези принципи.

¹⁴ ЕОАЕ е съкращение (абривиатура) на Европейската общност за атомна енергия. Смятам за по-правилно именно тази абривиатура да се използва в наименованията на правните актове, приемани от институциите на ЕОАЕ, въпреки че в тези актове се използва в тази насока абривиатурата „Евратом“.

Принципът на генерирането на радиоактивните отпадъци да се поддържа на практически възможния минимум по отношение както на активността, така и на обема им, посредством подходящи мерки за проектиране и практики на експлоатация и извеждане от експлоатация, включително рециклиране и повторна употреба на материалите (б. „а“) не е редактиран сполучливо. Фразата е дълга, тромава, вместо да е редактирана максимално лаконично и по-абстрактно. Вероятно целта, залегнала в този принцип е да не се допуска прекомерно увеличаване на количеството на радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво, но основният проблем, който трябваше по-ясно да бъде решен в разпоредбите на директивата с оглед на този принцип се състои в определянето на т. нар. „практически възможен минимум“ по отношение на активността и обема на тези видове отпадъци и ядрено гориво. Очевидно такъв „минимум“ трябва да се определя в специални норми на националното атомно и екологично законодателство.

Принципът на отчитане на взаимовръзките между всичките етапи на генерирането и управлението на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци (б. „б“) фактически изисква да се има предвид спецификата на технологичните процеси с оглед на взаимните връзки и етапи, водещи до образуването и третирането на радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво.

Принципът на безопасността в управлението на дейностите по радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво, включително в дългосрочен план с елементи на пасивна безопасност (б. „в“) е свързан с определянето на норми за ядрена безопасност и радиационна защита. Понятието „пасивна безопасност“ не е дефинирано в директивата, поради което тя би могла да бъде допълнена de lege ferenda в тази насока.

Принципът на изпълнение на мерките по управление на радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво да се извършва съгласно степенуван подход (б. „г“) изисква определянето на йерархия от правни мерки с оглед на приоритети в тази насока.

Реализацията на горепосочените четири принципи би трябвало да се търси в разпоредбите на чл. 5 – 7, 11 и 12 от директивата.

Принципът на поемане на разходите за управлението на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци от лицата, които са генерирали тези материали (б. „д“) очевидно има финансова насоченост. Той е реализиран в разпоредбите на чл. 5, 9 и 12 от директивата.

Принципът на вземане на решения във всички етапи на дейността по управление на радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво, които да се основават на доказателства и документиране (б. „е“) е свързан с процеса на вземане на управленски решения в тази насока.

Те трябва да се базират на осигурените и документирани данни („доказателства“) по отношение на рисковете за състоянието на околната среда и човешкото здраве в дейността по управление на радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво. Реализацията на този принцип, подобно на първите четири, също би могла да се търси в разпоредбите на чл. 5 – 7, 11 и 12 от директивата.

При прилагането на тези принципи е необходимо да се имат предвид дефинициите на следните правни понятия, уредени в чл. 3 от директивата: „радиоактивни отпадъци“ означава радиоактивен материал в газообразно, течно или твърдо състояние, за който не се предвижда или обмисля по-нататъшна употреба от държавата-членка или от физическо или юридическо лице, с чието решение е съгласна държавата-членка, и който се регулира като радиоактивен отпадък от компетентен регулаторен орган съгласно законодателната и регулаторната рамка на държавата-членка“ (т. 7); „управление на радиоактивни отпадъци“ означава всички дейности, които са свързани с манипулирането, предварителното обработване, обработването, кондиционирането, съхраняването или погребването на радиоактивни отпадъци, с изключение на превозването извън площадката“ (т. 8); „отработено (ядрено – бел. авт.) гориво“ означава ядрено гориво, което е било облъчено в активната зона на ядрен реактор и е окончателно извадено от нея; отработеното гориво може да се счита за използваем ресурс, който може да се преработи, или да е предназначено за погребване, ако се счита за радиоактивен отпадък“ (т. 11); „управление на отработено гориво“ означава всички дейности, които са свързани с манипулирането, съхраняването, преработването или погребването на отработено гориво, с изключение на превозването извън площадката“ (т. 12).

Чрез логическо и разширително тълкуване би могла да бъде направена констатацията, че пар. 3 на чл. 4 от Директива 2011/70/ЕОАЕ е въведен в българското законодателство, макар и непълноценно, с чл. 3 от Закона за безопасно управление на ядрената енергия (ЗБИЯЕ – ДВ, бр. 63 от 2002 г., изм. и доп.). Така например в чл. 3, ал. 1 от този закон се употребява изразът „принципите на ядрената безопасност и радиационната защита“, но тези принципи не са конкретизирани. В ал. 2 на чл. 3 от ЗБИЯЕ, която придоби нова редакция след измененията и допълненията на с. з. в 2010 г. (ДВ, бр. 80 от 2010 г.), са изброени 9 „основни принципи положения“ в разглежданата насока¹⁵, но те са

¹⁵ В първоначалната редакция на чл. 3, ал. 2 от ЗБИЯЕ, чрез логическо тълкуване можеха да бъдат изведени 2 принципа в разглежданата насока, а именно: а) приоритет на ядрената безопасност и радиационната защита пред другите аспекти на тази дейност, и б) поддържане на възможно най-ниско разумно достижимо равнище на облъчването на персонала и населението с йонизиращи лъчения. В настоящата си редакция текстът на ал. 2 на чл. 3 от с. з. гласи:

„(2) При използването на ядрената енергия и йонизиращите лъчения и при управлението на радиоактивните отпадъци и отработеното гориво ядрената безопасност и радиационната защита имат

редактирани по-различно в сравнение с текста на чл. 4, пар. 3 от директивата, от което е видно, че тези 9 т. нар. „основни принципни положения” по ал. 2 на чл. 3 от закона не обхващат пълноценно по съдържание разгледаните по-горе 6 принципи по чл. 4, пар. 3 от Директива 2011/70/ЕОАЕ. Ето защо, именно в тази насока трябва да бъде усъвършенстван ЗБИЯЕ, чрез ново изменение на чл. 3, ал. 2 от него. Освен това *de lege ferenda* е препоръчително в същата ал. 2 на чл. 3 от с. з. думите „основни принципни положения” да бъдат заменени с думата „принципи”.

Реализацията на чл. 3, ал. 2 от ЗБИЯЕ е необходимо да се търси в чл. 74 – 103 от с. з., както и в Наредбата за осигуряване на безопасността при управление на отработено ядрено гориво, приета с ПМС № 196 от 2.08.2004 г. (ДВ, бр. 71 от 2004 г., изм. и доп.) и Наредбата за безопасност при управление на радиоактивните отпадъци, приета с ПМС № 185 от 23.08.2013 г. (ДВ, бр. 76 от 2013 г.).

Горесопосочените два правни института съответно по директиви 2008/98/ЕО и 2011/70/ЕОАЕ, за които е налице изрично формулиране на правни принципи в правни норми на вторичното европейско екологично право, биха могли да бъдат отнесени към подотрасъл право на управление на дейности по отпадъците на екологичното право на ЕС.

приоритет пред всички други аспекти на тази дейност, като се спазват следните основни принципни положения:

1. отговорността за осигуряване на ядрената безопасност и радиационната защита се носи в пълен обем от лицата, отговорни за съоръженията и дейностите по този закон, и не може да бъде прехвърляна на други лица;
2. лицата, отговорни за съоръженията и дейностите по този закон, изграждат и поддържат ефективна система за управление на безопасността;
3. очакваните икономически, социални и други ползи трябва да превишават възможните неблагоприятни последици от дейността;
4. мерките за осигуряване на ядрената безопасност и радиационната защита трябва да бъдат оптимизирани, така че да гарантират постигане на възможно най-високото разумно достижимо ниво на защита;
5. облъчването с йонизиращи лъчения на персонала и населението се ограничава и се поддържа на възможно най-ниското разумно достижимо ниво;
6. прилага се концепцията на дълбоко ешелонираната защита, като се предприемат всички разумни практически приложими мерки за предотвратяване на аварии и за ограничаване на последиците от тях;
7. изгражда се и се поддържа ефективна система за аварийна готовност и реагиране в случай на ядрена или радиационна авария;
8. защитните мерки за намаляване на съществуващото и/или неконтролируемото облъчване трябва да бъдат обосновани и оптимизирани;
9. на компетентния орган, който осъществява държавното регулиране на безопасното използване на ядрената енергия и йонизиращите лъчения, се предоставят човешки и финансови ресурси, които са достатъчни за изпълнение на неговите правомощия в пълен обем.”

II.3. Принципи на дейността на операторите по експлоатация на инсталациите за предотвратяване и контрол върху емисиите от промишлени източници на замърсяване на компонентите на околната среда

В чл. 11 от 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.), озаглавен „Общи принципи, уреждащи основните задължения на оператора“ са регламентирани 8 принципи, от които трябва да се ръководят операторите на инсталации в дейността им по експлоатация на тези инсталации с цел да се предотврати наднорменото замърсяване на околната среда от неподвижни промишлени източници на замърсяване на околната среда. Очевидно става дума за правни принципи с по-комплексно значение за опазването на компонентите на околната среда от замърсяване от такива източници, които са приложими във въздушното, водното и поземленото право, както и в правото на управление на дейности по отпадъците и по защита от шума като подотрасли на екологичното право на ЕС на вторичното му равнище (по арг. от чл. 3, т. 2 от директивата).

Принципът на предприемане на всички необходими превантивни мерки срещу замърсяването (б. „а“) се нуждае от доуточнение. То е свързано с факта, че правно релевантно е само наднорменото замърсяване на компонентите на околната среда, а не всяко замърсяване. Именно в тази насока се нуждае de lege ferenda от усъвършенстване формулировката на този принцип. Реализацията му може да се търси в разпоредбите на чл.чл. 4, 12, 14, 20 – 25, 27, 32, 36 и 37 от директивата.

Принципът на прилагането на най-добрите налични техники (б. „б“) е свързан с достигнатото възможно най-добро за момента равнище на техниката при експлоатацията на инсталации в неподвижни източници на замърсяване на околната среда. Правното понятие „най-добрите налични техники“ е дефинирано в чл. 3, т. 10 от директивата, където е указано, че това „означава най-ефективният и най-напредналият етап в развитието на дейностите и методите за тяхното осъществяване, показващ практическата пригодност на съответните техники за осигуряване на основа за определяне на съответните норми за допустими емисии и други условия на разрешителното, имащи за цел предотвратяването, а в случаите, когато това е практически невъзможно, намаляването на емисиите и въздействието им върху околната среда като цяло: а) „техники“ включва както използваната технология, така и начина на проектиране, изграждане, поддържане, експлоатация и извеждане от експлоатация на инсталацията; б) „налични техники“ означава техники, разработени в мащаб, който позволява прилагането им в съответния промишлен отрасъл, при жизнени в икономически и технически смисъл условия и отчитане

на свързаните с тях разходи и предимства, независимо от това, дали тези техники се използват или създават във въпросната държава-членка, при условие че са достъпни в разумна степен за оператора; в) „най-добри“ означава най-ефективни с оглед постигането на висока степен на опазване на околната среда като цяло”. Реализацията на този принцип следва да се търси в разпоредбите на чл. 13, 17 и 19 от директивата.

Принципът на недопускане на значително замърсяване (б. „в“) също се нуждае от доуточняване. От една страна, в директивата не е определено кое замърсяване на компонентите на околната среда е „значително“. Би могло да се предположи, че се има предвид многократно надвишаване на пределно допустимите норми за качество (качествено състояние) на околната среда. Във връзка с това трябва да се имат предвид дефинициите на следните правни понятия, фигуриращи в чл. 3 от директивата: „норма за допустими емисии“ означава масата, изразена посредством определени конкретни показатели, концентрацията и/или нивото на емисиите, които не може да бъдат превишавани по време на един или повече периоди от време“ (т. 5); „стандарт за качество на околната среда“ означава определен от правото на Съюза набор от изисквания, на които трябва да отговаря в определен момент определена околна среда или обособена част от нея“ (т. 6); „свързани с най-добрите налични техники емисионни нива“ означава емисионните нива, получени при нормални експлоатационни условия чрез използване на най-добра налична техника или комбинация от най-добри налични техники съгласно описанието в заключенията за НДНТ, изразени в средни стойности за определен период от време и при определени референтни условия (т. 13). От друга страна, и в прилагането на този принцип е необходимо да се има предвид не всяко замърсяване, а само наднорменото замърсяване на компонентите на околната среда. Реализацията на разглеждания принцип може да се търси в разпоредбите на чл.чл. 14 – 16, 18 и 26 – 70 от директивата.

Принципът на предотвратяване на генерирането на отпадъци в съответствие с Директива 2008/98/ЕО (б. „г“) е свързан с предприемането на превантивни мерки в тази насока, предвидени в директивата от 2008 г., към която се препраща. Същевременно при прилагането на принципа трябва да се има предвид дефиницията на правното понятие „отпадъци“ по чл. 3, т. 37 от разглежданата директива, където е указано, че „отпадъци“ означава отпадъци по смисъла на член 3, точка 1 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците“. Следователно и в тази хипотеза е налице препращане. Във връзка с казаното може да се направи констатацията, че формулирането на този принцип в чл. 11 от Директива 2010/75/ЕС беше излишно, защото правните мерки за предотвратяване на генерирането на отпадъци са уредени в посочената по-горе Директива 2008/98/ЕО и следователно е логично да предположи, че те

ще намерят приложение и за целите на прилагането на разглежданата директива от 2010 г., без да е необходимо препращане към директивата от 2008 г. Независимо от това е необходимо да се отбележи, че реализацията на разглеждания принцип може да се търси в разпоредбите на чл. 4 – 36 от Директива 2010/75/ЕС.

Принципът при наличие на образуване на отпадъци те, в зависимост от приоритетния ред и в съответствие с Директива 2008/98/ЕО, да се подготвят за повторна употреба, рециклират, оползотворяват или - в случаите, когато това е технически или икономически невъзможно, да се обезвреждат, като същевременно се избягва или намалява тяхното въздействие върху околната среда (б. „д“) е формулиран несполучливо от гледна точка на правната техника. Фразата е дълга, тромава, вместо да е редактирана по-лаконично и абстрактно. Освен това и този принцип, според мен, е излишно формулиран в разглежданата директива, поради това, че нейните цели в тази насока практически се реализират чрез прилагането на Директива 2008/98/ЕО по отношение на повторната употреба, рециклирането, оползотворяването и обезвреждането на отпадъците. Въпреки тези слабости е необходимо да се отбележи, че реализацията на този принцип би могла да се търси в разпоредбите на чл. 52 и 53 от разглежданата директива.

Принципът на ефективно използване на енергията (б. „е“) е свързан с добиването на електрическа енергия от инсталации за изгаряне или съвместно изгаряне на отпадъци, както и от инсталации, използващи различни видове горива. Реализацията му трябва да се търси в разпоредбите на чл.чл. 29, 35, 40 и 42 – 55 от директивата.

Принципът на предприемане на необходимите мерки за предотвратяване на аварии и ограничаване на последиците им (б. „ж“) има превантивен характер. Тези мерки би трябвало да фигурират в разрешителното за изграждане и функциониране на съответната инсталация, както и да се прилагат в рамките на контрола, който трябва да упражнява операторът на инсталацията за нормалното ѝ функциониране. Реализацията на разглеждания принцип може да се търси в разпоредбите на чл.чл. 20, 21, 23, 27 и 32 от директивата.

Принципът на предприемане на необходимите мерки за избягване на всякакви рискове от замърсяване и привездането на площадката, върху която е разположена инсталацията, в задоволително състояние след окончателното прекратяване на дейностите, така както е описано в член 22 (б. „з“) е формулиран несполучливо от гледна точка на нормотворческата техника. И в тази хипотеза изразът е прекалено дълъг, вместо да е лаконичен и по-абстрактно формулиран.

Чл. 22, към който е налице препращане се отнася до затварянето на площадката, където се е намирала съответната инсталация и привеждането ѝ в задоволително състояние с оглед на качеството на околната среда. Съответно и реализацията на този принцип трябва да се търси в чл. 22 от директивата. Смятам, че при формулирането на този принцип трябваше да се избегне препращане към конкретна разпоредба на директивата. Това е излишно, защото от текста на директивата е видно и е ясно в коя точно разпоредба е уредено привеждането на площадката, където се е намирала инсталацията в задоволително състояние на околната среда, след преустановяване на функционирането на тази инсталация.

При реализацията и на 8-те принципи, разгледаните по-горе, е необходимо да се имат предвид дефинициите на следните правни понятия по чл. 3 от директивата: „замърсяване“ означава всяко пряко или косвено постъпване във въздуха, водите или земята на вещества, вибрации, топлинни лъчения или шумове в резултат от човешка дейност, които могат да окажат вредно въздействие върху човешкото здраве или качеството на околната среда, да предизвикат увреждане на материалните блага, да ограничат или предотвратят възможностите за използване на полезните качества на околната среда и останалите нейни законосъобразни ползвания“ (т. 2); „инсталация“ означава всяко неподвижно техническо съоръжение, в което се извършват една или повече от посочените в приложение I или в част 1 от приложение VII, дейности или други такива дейности, извършвани на същата площадка, които са непосредствено свързани с тях и имат техническа връзка с дейностите, изброени в същите приложения, и могат да окажат въздействие върху емисиите и замърсяването“ (т. 3); „емисия“ означава прякото или непрякото изпускане на вещества, вибрации, топлинни лъчения или шумове във въздуха, водите или земята от организирани или неорганизиран източници в рамките на дадена инсталация“ (т. 4); „най-нова техника“ означава непозната досега техника за промишлена дейност, която, ако бъде развита с търговска цел, би могла да осигури или по-висока обща степен на опазване на околната среда, или поне същата степен на опазване на околната среда при реализиране на по-големи икономии в сравнение със съществуващите най-добри налични техники“ (т. 14); „оператор“ означава всяко физическо или юридическо лице, което изцяло или частично експлоатира или контролира дейността на дадена инсталация или част от нея, включително горивна инсталация, инсталация за изгаряне на отпадъци или инсталация за съвместно изгаряне на отпадъци или, когато това се предвижда от националното право - лице, на което е делегирана решаваща икономическа власт по отношение на техническото функциониране на инсталацията“ (т. 15).

Чрез логическо тълкуване може да се направи констатацията, че принципите по чл. 11 от разглежданата директива са въведени в българското законодателство с чл. 3, точки 2, 3, 6, 8 и 9 от ЗООС¹⁶.

Заключение

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

1. Някои от принципите по правните актове на вторичното европейско екологично право със задължителен характер за държавите – членки (в случая – на разгледаните по-горе директиви) са несполучливо и излишно формулирани, поради което са необходими изменения и допълнения в тях. В светлината на изискванията на правна техника, формулирането на правни принципи в актове трябва да се извършва по-абстрактно (по-общо) при предвиждане на комплекса (групата) от обикновени правни норми, до които те ще се отнасят. От анализа на горепосочените директиви, в които изрично са формулирани правни принципи е видно, че в повечето случаи тези принципи не са редактирани сполучливо, вероятно поради недооценка на тяхната специфика като особен вид правни норми с вплътени в тях ръководни правни идеи или прибързано съставяне на съответните разпоредби в проекта за правен акт на ЕС без задълбочен общотеоретичен анализ и дебат за посоката на развитие на съответната правна уредба и ролята на правните принципи за нейното очертаване.

2. При изричното формулиране на принципи на отделните правни институти на европейското екологично право трябва да се имат предвид преди всичко: а) особеностите на отделните природни ресурси – обект на правна защита; б) връзките между екосистемите; и в) спецификата на екологичната ситуация и факторите, които я обуславят.

3. Подходът на изрично формулиране на правни принципи в задължителни за държавите – членки правни актове по вторичното европейско екологично право смятам за дискуссионен и съответно да бъде изоставен за в бъдеще поради наличието на правната възможност за чести изменения и допълнения в тези актове, както и от кратковременното им действие в резултат на тяхната отмяна. Това обстоятелство неминуемо ще снижава значимостта на формулираните в тях принципи, защото ще се обезсмисли една от важните юридически характеристики на правните принципи – тяхното дълготрайно действие във времето.

¹⁶ Вж. в тази насока, **Пенчев, Г.** Общите принципи на екологичното право на Република България. – *Studia Iuris* [онлайн]. Пловдив, 2016, № 1, Юни, с. 14 - 18. [прегледано на 20.06.2016 г.]. ISSN 2367-5314. Достъпно от: <http://web.uni-plovdiv.bg/paunov/Stidia%20Iusris/broi%201%20-%202016/Georgi%20Penchev.pdf>