

## Европейската екологична политика и предизвикателствата пред сигурността

проф. д-р Стефка Наумова

**Резюме:** Политиката по опазване на околната среда е издигната в ранг на политика на ЕС след подписването на договора в Маастрихт, според който една от задачите на ЕС е постигането на съвместим с околната среда растеж. Основните принципи в тази насока са: принципът на превантивността, принципът, че замърсителят е задължен да плаща, принципът за борба с неблагоприятните въздействия върху околната среда. Безспорно значение за бъдещето на европейската екологична политика в контекста на сигурността има Договорът от Лисабон, а за ефективността на екологичното законодателство - равнището на екологичното правосъзнание.

**Ключови думи:** Околна среда; Неблагоприятни въздействия; Превантивен контрол; Екологично правосъзнание.

**Abstract:** Environmental protection is one of the main guidelines set on national, European and international level. In the past 35 years the EU has adopted a substantial and diverse range of environmental measures aimed at improving the quality of the environment for European citizens and providing them with a high quality of life. With respect to Bulgaria's membership in the European Union a number of key environmental developments were initiated prior to the full-fledged membership as well as afterwards. Currently the main aims of the Bulgarian environmental policy, as set out in the Bulgarian Environmental Protection Act from 2002 include: Environmental protection and protection of human health, conservation of biological diversity in conformity with the natural biogeographic characteristics of Bulgaria, control and management of factors damaging the environment.

**Key Words:** Ecological protection, Sustainable development, Environmental legislation.

Проблемът за функционалната връзка между екологичната политика и сигурността в широк смисъл на думата има исторически, политологични, държавно-правни, международно-правни, социологически, психологически и социални аспекти. Този проблем придобива особена актуалност на фона на динамичните процеси, с които е белязан днешният глобален свят, както и след пълноправното членство на Р България в ЕС, доколкото националната сигурност и националната екологична политика, както и тяхната правна регламентация са логично обвързани с цялостната европейска политика в тази насока.

Както въпросите на сигурността, така и проблемите на опазването на околната среда и постигането на устойчиво развитие не могат да се вместят в тясна национално-ориентирана рамка, нито пък да се разглеждат приоритетно от гледна точка на една само наука, колкото и филигранна да е тя. Новата парадигма на всеки съвременен анализ, посветен на проблемите на сигурността изисква интердисциплинарен подход и прилагане на разгърнат инструментариум с цел в максимална степен да бъде очертана общата рамка на онези основни структурообразуващи елементи, които в своята цялост представят теоретичните и емпиричните характеристики на връзката "екология(екологичен риск) - сигурност(защита на сигурността)". Всъщност връзката е двупосочна, тъй като поначало всеки екологичен риск (независимо дали е естествен или антропогенен) крие в себе си различна степен на опасност за сигурността и на нивото на индивида, и на нивото на социалната структура и обратно – девиационните изменения, които съпътстват различните по характер опасности и рискове за сигурността нарушават в определена степен основното право на здравословна и благоприятна околна среда. Специфичните въпроси, засягащи функционалната връзка между екологична политика и сигурност могат условно да бъдат групирани в няколко обобщени направления, които в никакъв случай не изчерпват проблематиката.

На първо място- какви са основните параметри на съвременната екологична обстановка и какви са рисковете за сигурността; На второ място – доколко концепцията за устойчиво развитие се възприема като надежден концептуален субституент

на неясната и донякъде инженерно-икономически ориентирана концепция за приоритета на икономиката, господствала до средата на 70-те години и то на европейско ниво и определяща по твърде категоричен начин инструментите за защита на сигурността; На трето място – кои са основните насоки на съвременната екологична политика на ЕС и как в нейните рамки се вметват проблемите на сигурността; На четвърто място – кои са основните параметри на правната политика по опазване на околната среда и какви юридически ограничения могат да бъдат въведени в контекста на приоритетите на сигурността; На пето място – как общественото мнение реагира на дихотомичната пропорция “икономически растеж с риск за живота, здравето и сигурността” или “икономически растеж без рискове за живота, здравето и сигурността” и какви са механизмите за изграждане на съвременно европейско екологично правно съзнание, което е свързващото звено между действащата правна рамка и социалното действие на правото в сферата на екологията и сигурността.

Сигурността, според редица анализатори не е свойство на обекта, а защитеност на човека и на околната среда от вредните въздействия на техносферата, от явните или скрити опасности, заложили в тях<sup>249</sup>. Всъщност до средата на 80-те години на миналия век почти във всички страни доминира разбирането за осигуряване на т. нар. “абсолютна безопасност”<sup>250</sup>. Извежда се тезата, че въздействието, причинено от химическо или радиоактивно замърсяване на околната среда върху човешкия организъм има свой допустим праг и, че съответният биологичен ефект се проявява само при превишаване на пределно допустимите концентрации. При този модел системата за сигурност има по-скоро инженерен характер, доколкото не включва научна методология за оценка на риска, не предвижда събиране на данни за състоянието на околната среда чрез постоянен или периодичен мониторинг, а що се отнася до законодателството, то все още е далеч от утвърждаването на двата водещи принципа – правото на здравословна и благоприятна околна среда и правото на информация за състоянието на околната среда.

В разглеждания контекст безспорно значение има Конвенцията от 1977 г. за забрана на военното или всяко друго враждебно използване на средства за въздействие върху околната среда (ЕНМОД)<sup>251</sup>. Този юридически инструмент съдържа

<sup>249</sup> Интересна в разглеждания контекст е тезата на П Христов, че “*изискването за нулев риск предполага създаване на абсолютно безопасни технологии, на инженерни противоаварийни средства и съответни организационни решения, предназначени да изключат всякакви аварийни ситуации*” Вж **Христов, П** *Метатеория на риска* Парадигми и подходи С, Изд “Албатрос”, 2010, с 135-137.

<sup>250</sup> През този период екологичният риск все повече започва да се възприема като очакване за вреди, засягащи и сигурността През 1982 г страните от ЕС приемат известната Директива “Севезо”, насочена към предотвратяването на крупни промишлени катастрофи и аварии Директива 96/82/ЕО Севезо II заменя първоначалната Директива 82/501/ЕО Севезо Тя преразглежда и разширява приложното поле, въвежда нови изисквания спрямо системите за управление на безопасността, планирането при извънредни ситуации и земеустройството и затяга разпоредбите за проверките, извършвани от държавите-членки Директивата представлява инструмент за транспониране на правото в задълженията на ЕС по Конвенцията за трансграничните въздействия на промишлените аварии на Икономическата комисия на ООН за Европа Директивата Севезо II е изменена с Директива 2003/105/ЕО С оглед на редица промишлени аварии (Нидерландия, Франция, Румъния) изменената директива предвижда задължение на промишлеността да внедри системи за управление на безопасността, включително подробна оценка на риска с различни сценарии за евентуални аварии На основата на принципите, залегнали в Директива “Севезо” са разработени редица препоръки, въведени поетапно в законодателството на Европейския съюз, САЩ и бившия СССР Знакови за този период са аварията на атомните електроцентрали в САЩ – “Thri mile Island” и Чернобил .

<sup>251</sup> ЕНМОД (Convention on the Prohibition of Military and Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques – ENMOD) Подробен и задълбочен анализ на конвенцията в контекста на функционалната връзка между правния режим на химическите оръжия, екологичния риск и сигурността се съдържа в: **Анастасов, А** *Международноправен режим на химическото оръжие* С, БАН, 2011, с 39-43.

разпоредба за забрана на токсични химикали, които имат „широко разпространени, продължителни или тежки последици“.

ЕНМОД съдържа положения за научен и технологически обмен, но не дава специфични препоръки на държавите-членки за конкретните мерки за изпълнение. Държавите-членки могат да отправят жалби за неизпълнение и до Съвета за сигурност на ООН. Допълнителният протокол към Женевските конвенции от 1949 г. и отнасящ се до защитата на жертвите от международните въоръжени конфликти (Протокол I) съдържа общи положения, нарушаването, на които води до нанасяне на вреди на околната среда. Въпреки, че прилагането на този юридически инструмент по отношение на употребата на химическо оръжие е в определена степен ограничено, определен интерес представлява съпоставянето на Протокол I на Женевските конвенции от 1949 г. и ЕНМОД. Протокол I се прилага единствено към международните въоръжени конфликти, докато ЕНМОД се отнася до всяка ситуация, в която е използвана техника за модифициране на околната среда за постигане на военни или враждебни цели. По отношение на използваното оръжие, Протокол I има по-широк обхват на действие, отколкото ЕНМОД. Протокол I защитава околната среда и населението, от причиняване на вреди от каквото и да е оръжие, за разлика от ЕНМОД, която се ограничава само средствата за въздействие върху природната среда. Протоколът предоставя защита на околната среда в по-широк обхват, отколкото ЕНМОД, тъй като включва не само умишленото причиняване на вреда, но и чисто „инцидентната вреда“, която обаче може да се „предположи“.<sup>252</sup>

Двата юридически инструмента не се прилагат при всяка ситуация на нарушаване или причиняване на вреда, а установяват определен праг, който използва едни и същи термини, но в различна взаимовръзка. В ЕНМОД термините „широко разпространени, продължителни или тежки последици“ са употребени алтернативно - наличието на един от тях е достатъчен, за да се констатира нарушаване на забраната. Протокол I поставя твърде висока бариера, тъй като изисква кумулативното удовлетворяване и на трите критерия.

Забраната за използване на оръжейни системи, които биха нанесли вреди на околната среда е предмет на загриженост от страна на международната общност. През 1992 г. например, Общото събрание на ООН прие без гласуване резолюция 47/37 „Защита на околната среда по време на въоръжен конфликт“. В този документ се посочва, че нарушаването на околната среда, което не е продиктувано от военна необходимост, противоречи на действащото международно право.<sup>253</sup> В Съвещателното си мнение по ядреното оръжие<sup>254</sup>, Международният съд на ООН се позовава на тази резолюция, като подчертава, че резолюциите на Общото събрание на ООН не са задължителни като такива, те предоставят доказателство, което е важно за съществуването на правило или за поява на *opinio juris*. Забраната за нанасяне на вреда или за нарушаване на околната среда, което не се налага поради военна необходимост, бе потвърдена в Ръководството от 1995 г., отнасящо се до международното право, приложимо към въоръжените конфликти по море.<sup>255</sup>

Едва след ясното формулиране на концепцията за устойчиво развитие се променя и общата парадигма на връзката между екологичния риск и рисковете за сигурността.

Тази концепция възниква като резултат на осъзнаването на необходимостта от конструктивни идеи за преодоляването на негативните явления, застрашаващи човечеството от екологична катастрофа и социална дезорганизация. В този смисъл тя

<sup>252</sup>OETER, S Methods and Means of Combat In: Fleck, D (ed) *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts* 1995, p 117.

<sup>253</sup>General Assembly Resolution 47/37.

<sup>254</sup>Advisory Opinion on Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons ICJ Reports 1996.

<sup>255</sup>DOSWALD-BECK L (ed) *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea* 1995, p 119.

е своеобразен отпор на съществуващите в обществото норми и съдържащите се в тях образци и модели на поведение. Едновременно с това теорията за устойчиво развитие въплъщава в себе си нови ценности и нови принципи на регулиране на процесите в областта на икономиката, социалната сфера и околната среда. В този смисъл "устойчивото развитие" е сложно понятие, което консолидира традиционните схващания за взаимовръзката между човека и природата, придавайки им ново значение, съответстващо на модерната социална теория и практика. Връзката между устойчиво развитие и околна среда е всъщност новата философия при анализа на взаимозависимостта между процесите и явленията в обществото.

Политическо признание тази постановка получава на конференцията на ООН по околна среда, състояла се в Рио де Жанейро през 1992 г., на която представителите на правителствата на 179 държави и на международни институции формулират задачите, пред които е изправено човечеството, за да реши глобалния въпрос за запазване на природата сега и за бъдещите поколения в контекста на концепцията за устойчиво развитие. Най-важната характеристика на този форум е осъзнаването на необходимостта феноменът "околна среда" да не бъде разглеждан изолирано от останалите социални феномени, а като система от взаимосвързани елементи, намиращи се в процес на постоянна зависимост и взаимна обусловеност.

Всъщност концепцията за устойчивото развитие и проекцията ѝ върху околната среда е концентриран израз на новото разбиране за връзката между човека и природата. Става въпрос за ориентирана към човека стратегия, при която от една страна се осигурява естествено придобитото от него право на благоприятна околна среда, а от друга самият човек се обвързва със задължението да съхрани природното разнообразие, част от което е и той самият. Икономическият растеж и новите технологии се подчиняват на принципите на хуманизма. Така само може да бъде изведена връзката между устойчиво развитие (sustainable development) и околна среда (environment). В нея е заложено началото на промяна в ценностната ориентация както на индивидуално, така и на групово (с оглед на обществения интерес) равнище. Водещо значение има отговорът на въпроса в какъв свят желяем да живеем и какъв свят ще оставим за бъдещите поколения. В този дух са изработени и документите на международните институции, чиято активност е концентрирана върху осигуряването на устойчиво развитие. Безспорна е ролята на Европейския съюз, който особено след 1992 г. чрез обособените в неговата структура институции и специализирани звена провежда последователно политиката на опазване на околната среда и постигане на устойчиво развитие. Основните идеи и конкретните насоки за действие в контекста на концепцията за устойчиво развитие могат да бъдат формулирани по следния начин:

1. Насочване на икономиката към здравословен, социално ориентиран и в хармония с природата начин на живот;
2. Постигане на баланс между икономическото, технологичното и социалното развитие от една страна и безопасност за околната среда от друга, чрез отказ от опасни за живота и здравето на хората производства;
3. Запазване на суверенното право на всяка държава да разработва национални програми по опазване на околната среда при спазване на нормите на международното право;
4. Гарантиране от националните правителства на икономическо развитие, съобразено с международните стандарти и норми за екологична безопасност, преодоляване на бедността и осигуряване на гражданите равен достъп до обществена информация.

Значението на тези принципи не бива да бъде оценявано единствено в контекста на проблематиката по опазване на околната среда. Става въпрос за хармонично съчетаване на традиционно утвърдените основни права (граждански, политически и социално-икономически) с новата генерация права на човека, в която правото на

здравословна и благоприятна околна среда заема основно място. На тази база се основават и принципите на съвременната екологична политика.

Новите тенденции на модерната екологична политика, определяща съвременното екологично законодателство не биха могли да бъдат цялостно и пълно анализирани, ако не се посочат онези опорни точки, около които постепенно се изгражда цялостната система за опазване и възпроизводство на околната среда.

Безспорно значение в този контекст има утвърждаването на принципа, че гражданите имат право на здравословна и благоприятна околна среда като основно и неотменимо тяхно право, което изисква и създаването на реални юридически или извънюрисдиктически механизми за неговото прилагане. За пръв път това право се провъзгласява на проведената в Стокхолм през 1972 г. световна конференция на ООН, посветена на опазването на околната среда<sup>256</sup>. Друг важен момент при формирането на единна екологична политика безспорно е Втората конференция на ООН (Рио де Жанейро), която наистина бележи възход в развитието на международното право в областта на ООС най-вече с утвърждаването на принц № 10, отнасящ се до правото на информация за състоянието на околната среда.

Постепенно правото на здравословна и благоприятна околна среда, както и правото на информация за състоянието на околната среда стават двата основни международно утвърдени принципа, върху които се разработват международните и националните стратегии, програми и планове за действие.

Съвременната екологична политика е подчинена на тези два основополагащи принципа и същевременно е издигната в ранг на държавна политика. Безспорно значение за бъдещето на европейската политика в областта на околната среда има Договорът от Лисабон, който на практика замести невлязлата в сила Конституция за Европа, поради отказа на Франция и Холандия да ратифицират Договора за Конституция за Европа. Договорът от Лисабон се състои от два договора. Това са Договорът за Европейския съюз (ДЕС) и Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). В Лисабонския договор е възприет принципът за съвместно вземане на решения между Съвета и Европейския парламент в областта на опазване на околната среда. Всъщност текстовете, които имат основно значение в разглежданата област са включени в Дял XX-ти "Околна среда", установяващ задължението за институциите на ЕС да предвиждат *"високо равнище на опазване на околната среда и подобряване на качеството ѝ, съгласно принципа на устойчиво развитие"*. На практика предишните текстове на чл. чл. 174, 175 и 176 от Дял XIX на ДЕС сега са преномерирани в чл. чл. 191, 192 и 193 от ДФЕС<sup>257</sup>.

Сегашната екологична политика на съюза е допълнена с изричното намерение за справяне с изменението на климата. Съгласно чл. 191 от Дял XX "Околна среда" от ДФЕС, политиката и дейността на Европейския съюз и държавите-членки в областта на околната среда допринася за осъществяването на двете основни задачи: опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда; защита на здравето на хората. Целта е да се постигне високо равнище на защита на околната сре-

<sup>256</sup> На този форум се взема решение за създаване на специална програма за ООС (UNEP), както и специални фондове за финансиране на дейностите по опазване на ОС, осъществявани от ООН или от отделни държави.

<sup>257</sup> Единствената промяна на разпоредбите, свързани конкретно с опазването на околната среда, е малко допълнение към чл 191, ал 1 на ДФЕС Тази разпоредба посочва, че ЕС може да насърчава мерки на международно равнище за справяне с регионални и световни проблеми на околната среда, а Лисабонският договор добавя, че подобни мерки могат да се прилагат в борбата с изменението на климата Противоположно на твърденията, че това допълнение би дало нова власт на Брюксел, в юридическата практика това не променя почти нищо ЕС можеше да предприеме мерки за борба с изменението на климата и преди Лисабонския договор Хартата на основните права на Европейския съюз има пълна и правно обвързваща стойност Член 37 от Хартата постановява, че *"Високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие"*

да. По този начин съществен и модерен принцип на европейското екологично право, заложен в чл. 191 (2) от ДФЕС, е принципът на приоритетно отстраняване още на ниво "източник на замърсяването на околната среда". Чл. 194 от ДФЕС въвежда компетентност в областта на енергетиката, която трябва да се осъществява, като се вземат предвид околната среда, вътрешният пазар и солидарността между страните-членки<sup>258</sup>.

Националната екологична политика е длъжна да се придържа към изискванията, заложен в конкретни европейски директиви и регламенти. В случай, че такива специфични изисквания липсват, се прилагат изискванията, определени в ДФЕС. По отношение на националните мерки за околната среда, които оказват влияние върху свободното движение на стоки в границите на Съюза значение има забраната на чл. 34 от ДФЕС (предишен чл. 28 от Договора за ЕО), въвеждаща количествени ограничения върху вноса на определени стоки, освен ако те не са необходими за опазването на здравето на хора, животни и растения, както е определено в чл. 36 от ДФЕС (предишен чл. 30 от Договора за ЕО). Опазването на околната среда също представлява възможно изключение, но е и предмет на т. нар. правило за причината<sup>259</sup>. Правото е един от инструментите за осъществяване на целите и стратегиите, заложен в общата екологична политика. В този смисъл правната политика в областта на опазване на околната среда се превръща в неразделна част от цялостната екологична политика. Правната политика по опазване на околната среда в нашата страна следва няколко основни тенденции:

1. ООС се определя като една от основните функции на държавата;
2. Основните принципи на ООС се въздигат в конституционни принципи с оглед на юридическата стабилност на гаранциите за тяхното спазване;
3. ООС се обособява като самостоятелен отрасъл на законодателството;
4. Усъвършенстват се не само нормативните, но и организационните механизми за прилагане на принципите за устойчивост и стабилност;
5. Съчетаване на централизираното с децентрализираното управление на ОС;
6. Синхронизиране на националното законодателство с международно установените норми и стандарти по ООС, на основата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и в съответствие с членството на страната ни в ЕС.

Тези тенденции очертават общата рамка на екологичната стратегия и на конкретните законодателни решения. Водещо значение имат онези регламенти, директиви и решения на ЕС, които в своята цялост са насочени към изграждане на такива стандарти и норми, които да осигурят по-добро бъдеще на общия европейски дом.

<sup>258</sup> Внимание заслужава Резолюцията на Европейския парламент относно "ЕС 2020" – последващи действия във връзка с неофициалната среща на Европейския съвет от 11 февруари 2010 г., в която се посочва, че "като има предвид, че Лисабонската стратегия следва да бъде заменена от нова стратегия "ЕС 2020" за силно, интегрирано и съгласувано развитие на ЕС в течение на следващото десетилетие, обезпечавашо пълноценно възстановяване от икономическата криза и полагащо основите на един обновен европейски икономически и социален модел, изграден според принципите на устойчивостта и солидарността".