

ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ”
БЛАГОЕВГРАД
ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „МЕЖДУНАРОДНО ПРАВО И
МЕЖДУНАРОДНИ ОТНОШЕНИЯ”

АННА ДИМИТРОВА ХРИСТОВА

АВТОРЕФЕРАТ

**ПОЛИТИКАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА
/международноправни аспекти/**

Автореферат на дисертационен труд
за присъждане на образователната и научна степен „доктор” по
научна специалност „Международно право и международни
отношения” с шифър: 05.05.15

Научен ръководител:

Доц. д-р Николай Марин

Рецензенти:

1. Проф. д-р Ирена Илиева

2. Доц. д-р Габриела Белова

Благоевград, 2014 г.

Дисертационният труд на тема: „**Политиката на Европейския съюз в областта на околната среда /международноправни аспекти/**” е обсъден на заседание на катедра „Международно право и международни отношения”, Правно-исторически факултет към ЮЗУ „Неофит Рилски” – Благоевград на 10.12.2013 г. с протокол № 3 и насочен за защита пред научно жури.

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се на интернет страницата на Югозападния университет „Неофит Рилски“ – Благоевград и в Катедра „Международно право и международни отношения“ на Правно-историческия факултет.

Дисертационният труд е съобразен с международните договори и законодателството на Република България, действащи към м. декември 2013 г.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 15.05.2014 г. от 10.00 часа в зала 301 на VI-ти учебен корпус на Правно-историческия факултет.

Автор: Анна Димитрова Христова

Заглавие: Политиката на Европейския съюз в областта на околната среда
/международноправни аспекти/

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ	4
1. Актуалност на темата	4
2. Обект и предмет на дисертационния труд	6
3. Цел и задачи на изследването	7
4. Теза на изследването	8
5. Методология на изследването	9
6. Източници на дисертационния труд	9
7. Практическо значение на научната разработка	10
II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД	10
III. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД	10
IV. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ	33
V. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА	34

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

1. Актуалност на темата

Политиката на Европейския съюз в областта на околната среда представлява специфична и изключително актуална дейност, която с основание привлича интереса на останалите субекти на международното публично право, каквито са държавите и международните организации.

От гледна точка на географския обхват развитието на политиката по опазването на околната среда се осъществява от почти всички страни в света. Освен държавите като активни участници в разглежданата област се открояват Организацията на обединените нации и нейните специализирани организации, организациите с регионален обхват като Европейския съюз, Общността на независимите държави, Асоциацията на страните от Югоизточна Азия, Северноамериканското споразумение за свободна търговия и въобще цялата международна общност.

Проблемите, свързани с опазването на околната среда, възникват още с настъпването на индустриалната революция, но през първите години от нейното развитие ефектите от тях все още не се усещат. През втората половина на XX век обаче и особено през последните десетилетия опазването на околната среда става все по-актуална тема. Търсенето на решение на проблема отдавна надхвърля границите на една отделна наука и изисква сложен интердисциплинарен подход с участието на всички заинтересовани страни.

Съвременната технологична революция радикално променя живота в индустриалния свят, включително и в Европа. Създават се нови предизвикателства пред международната общност, които надскачат националните граници. Държавите не успяват да се справят самостоятелно и ефективно с въпросите на устойчивото развитие, промените в околната среда и изменението на климата. Политиките на национално ниво не могат да осигурят висока степен на защита на околната среда. Замърсяването на въздуха, морските пространства, реките, океаните, както и глобалният проблем с изменението на климата изискват колективни превантивни мерки за опазване на „общото европейско благосъстояние“.

От средата на XX век защитата на околната среда се превръща в основен приоритет на екологичната политика на международните организации и Европейския съюз. Замърсяването на въздуха, липсата на чиста питейна вода, преработването, съхраняването и изхвърлянето на опасни вещества и отпадъци, климатичните промени и загубването на биологичното разнообразие довеждат до необходимостта от превантивни и възстановителни действия, които да гарантират, че природните условия ще останат благоприятни за живот и за човешкото благополучие. Лицата, които определят държавната политика и които откликват на тази необходимост, осъзнават, че трябва да се предприемат мерки за опазване на околната среда по един цялостен и всеобхватен начин. Местните проблеми не могат да се отделят от националните, регионалните и дори глобалните условия. Като резултат от всичко това както международното, така и националното екологично право претърпяват сериозно развитие.

Във връзка с гореизложеното и имайки предвид динамичното развитие на екологията като наука, следва да се подчертае обстоятелството, че към настоящия момент Европейският съюз е един от най-влиятелните участници в международната екологична политика. На практика той е единствената от всички досега съществуващи организации от групи от държави, възникнали в процеса на регионалната, икономическата и екологичната интеграция, която максимално се доближава до стадия на пълна интеграция.

През последните повече от четиридесет години ЕС осъществява собствена екологична политика, опираща се на съвременната и динамично променяща се правна регламентация. Проведени са мащабни инициативи относно опазването на околната среда, създадена е юридическа основа за регулиране и координиране на екологичната дейност на държавите членки, разработени и въведени са нови механизми за защита и подобряване качеството на основните компоненти, включващи се в понятието „околна среда”, а именно въздухът, водата и климата. Към настоящия момент ЕС е един от световните лидери в сферата на международното сътрудничество по опазване на околната среда. Неговата екологична политика е неразривно свързана с глобалните действия в сферата на опазването на околната среда, включително и провежданите под егидата на ООН. Нещо повече, инициативите на държавите членки на ЕС в областта на опазването на околната среда изпреварват съществено останалите континенти и региони в света.

В настоящия дисертационен труд е изразена позицията, че съчетаването на усилията на добре развити държави, каквито са страните членки на ЕС, е предпоставка за анализирането на политиката по опазването на околната среда именно от гледна точка на международното публично право. Нещо повече, достиженията на най-развитите субекти в международното публично право би следвало да се споделят и разпростират върху все по-голям брой държави, за да се постигне висока степен на ефективност при провеждането на политиката по опазване на околната среда.

Актуалността на дисертационния труд се определя още от наличието на ограничен брой задълбочени самостоятелни изследвания, поставящи акцент върху международноправните аспекти на политиката на Европейския съюз по опазване на околната среда както в българската, така и в чуждестранната специализирана научна литература. Изтъкнато е обстоятелството, че Европейският съюз би могъл да се превърне в основен двигател на международните процеси, като използва своя полезен опит в областта на интеграцията, но пречупен през призмата на обединяване на усилията на международната общност в опазването на околната среда. Само по този начин би могло да се постигне реално взаимодействие между различните страни и региони и да се постави началото на широко подкрепен от международната общност процес на по-тясно сътрудничество в областта на околната среда.

Актуалността на темата се обуславя и от включването в предмета на изследване на най-важното предизвикателство, пред което е изправена международната общност към настоящия момент – промяната в климата. Безспорно това е глобален проблем, който може да бъде преодолян с предприемането на действия в световен мащаб.

2. Обект и предмет на дисертационния труд

Обект на настоящето изследване е политиката на Европейския съюз в областта на околната среда и нейните международноправни аспекти, които се обуславят и допълват от дейността на многобройните международни организации на универсално и регионално равнище.

В съвременното международно право и международни отношения все повече започва да се говори за своеобразен процес на „екологизация“, което означава, че политиката по околна среда заема водещо място. Обективната динамика на съвременното международно право както и все по-глобализиращите се международни

отношения предпоставят необходимостта от анализ на проблемите, които се поставят на международната сцена в резултат от замърсяването на околната среда и тенденциите за развитието на политиката в разглежданата област.

Предметът на изследване в дисертационния труд включва анализ на първичното право на Европейския съюз в областта на политиката по опазване на околната среда – Учредителните договори и техните последващи ревизии, включително Договора от Лисабон. Акцент е поставен върху еволюцията в нормативната уредба на Учредителните договори на ЕО/ЕС, посветени на опазването на околната среда.

Едновременно с това, за да се подчертаят международноправните аспекти на политиката по опазване на околната среда, са изследвани и различни междуправителствени организации като ООН и специализираните ѝ организации, имащи отношение към проблематиката на околната среда. С оглед постигане на пълнота в изследването са представени и най-значимите регионални международни организации, които имат принос за активизиране на сътрудничеството на държавите по опазване на околната среда на регионално равнище.

Поставяйки акцент в дисертационния труд върху проблемите, свързани с опазването на околната среда в Европейския съюз, става ясно, че първичното право на Съюза представлява класическо международно публично право не само поради начина на влизане в сила на Учредителните договори, но и поради факта, че никой освен държавите членки при постигане на единодушие не може да внесе изменения в него. Неслучайно авторът си позволява да разгледа политиката по околна среда на Европейския съюз предимно в съответствие с първичното право. Акцент е поставен и върху някои от основните актове на вторичното право на ЕС, имащи отношение към изследването, и върху по-важните компоненти на околната среда от гледна точка на международното право.

3. Цел и задачи на изследването

Целта на настоящето изследване е да се подчертае значимостта на международноправната уредба на политиката по опазване на околната среда, да се анализират спецификите ѝ на равнище Европейски съюз, да се представят по-важните международни организации, в частност ООН и нейните специализирани организации, да се предложат нови модели и варианти на международното управление на политиката

на опазване на околната среда, като съвсем логично е в обозримо бъдеще да се създаде нова специализирана международна организация по опазване на околната среда.

Важно е да се подчертае, че сполучлив **цялостен модел за управление на околната среда** на регионално равнище е постигат само в Европейския съюз и той може да бъде възприет от други регионални организации.

Научно-изследователските задачи на дисертационния труд са формулирани във връзка с горепосочените предмет и цел на изследването, а именно:

1. Да се изясни същността на понятието „околна среда” в Европейския съюз, да се анализира неговото съдържание в политиката по опазване на околната среда, осъществявана на равнище Европейски съюз, като се открият етапите в нейното развитие.
2. Да се проследят по-важните международни конференции на ООН и тяхното влияние върху формирането на политиката по околна среда на ЕС.
3. Да се анализира правната уредба на първичното законодателство на Европейския съюз и неговите последващи ревизии по отношение на околната среда – от Учредителните договори на Европейската общност до сега действащия Договор от Лисабон.
4. Да се направи преглед на основните актове на Европейския съюз по проблемите на околната среда, каквито са Програмите за действие в областта на околната среда, които към момента са седем на брой, и да се анализират най-важните актове на вторичното законодателство, свързани с опазване на въздуха, водата и климата в ЕС.
5. Да се направи сравнителноправен анализ на международните организации както от системата на ООН, така и на регионално равнище, осъществяващи политика по опазване на околната среда в съответните региони.
6. Да се предложат добре аргументирани нови варианти и модели за международно управление на опазването на околната среда.

4. Теза на изследването

В контекста на синтезираните концептуални виждания може да бъде формулирана следната **теза**: въпреки проблемите, които са налице в областта на политиката по опазване на околната среда в Европейския съюз, международната общност е успяла да ориентира в правилна посока развитието на международното

сътрудничество. Най-голямото постижение на провежданата от Европейския съюз политиката по околна среда е, че е принудила държавите членки да приемат еквивалентни разпоредби в националните си правни системи във връзка с опазването на околната среда. В случай че съществува политическа воля за това, екологичната политика може да използва тези разпоредби като основа, върху която успешно да се изгради надеждна правна рамка от приложими и функционални норми с реален приоритет за защита и за подобряване на качеството на околната среда.

В тази връзка втората теза или по-скоро **подтеза** се изразява в следното: доброто прилагане на законодателството по отношение на въздуха, водата и климата представлява възможност за подобряване на качеството му. Местните и регионалните власти на държавите членки са тези, които привеждат политиките в действие и решават всекидневните проблеми, предизвикани от замърсяването на околната среда. Ето защо от решаващо значение е да се обединят усилията им при обмена на проблеми, идеи и решения за подобряване на нейното състояние.

5. Методология на изследването

Комплексният характер и интердисциплинарното естество на темата, която представлява пресечна точка между международното публично право, правото на Европейския съюз, международните отношения и правото на международните организации, предопределя и използваната интердисциплинарна методология на изследване. За постигане на поставените научно-изследователски задачи са използвани както общите логически методи, така и специфичните за международното право и международните отношения методи. Сред тях акцентът пада върху нормативния, формално-логическия, сравнителния и системния подход.

6. Източници на дисертационния труд

Източници на настоящето проучване са предимно български и международноправни изследвания. Сред използваната литература са изследвания на български, английски, френски и руски език както в областта на международното публично право, така и на правото на ЕС, основни документи от международни конференции на ООН и други международни организации, както и информация от

публикуваните в Интернет официални страници на цитираните международни организации.

7. Практическо значение на научната разработка

С оглед на интердисциплинарния характер на изследването, дисертационният труд има практическо значение както за Международното публично право, така и за Правото на Европейския съюз, а в по-широк контекст и за правото на международните организации и екологията. Представеният в труда правен анализ на първичното законодателство на ЕС и особено на по-важните законодателни актове на вторичното право по отношение на опазване на качеството на въздуха, защитата и управлението на водните ресурси и най-новите тенденции по изменението на климата имат своята практическа стойност при тяхното транспониране в законодателството на Република България.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертацията е в обем от 243 страници, в това число и библиография. Научният апарат обхваща 318 бележки под линия. Към дисертацията е добавена и библиографична справка на използваната и цитирана литература, която съдържа общо 270 заглавия на кирилица и латиница и електронни адреси на официални интернет сайтове и страници. В изследването са използвани разработки на български, английски, френски и руски език.

В структурно отношение дисертационният труд се състои от увод, три глави, заключение и библиография.

III. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В **увода** е обоснована актуалността и обществената значимост на разглеждания проблем. Посочени са обектът, предметът, целта и задачите на дисертационното изследване. Изяснена е основната му цел и са конкретизирани основните задачи, произтичащи от поставената цел.

Формулирана е основната теза на дисертацията, съгласно която въпреки проблемите, които са налице в областта на политиката по опазване на околната среда в Европейския съюз, международната общност е успяла да ориентира в правилна посока развитието на международното сътрудничество. В тази връзка най-голямото постижение на провежданата от Европейския съюз политиката по околна среда е, че е принудила държавите членки да приемат еквивалентни разпоредби в националните си правни системи във връзка с опазването на околната среда.

Глава първа

Правна същност и анализ на първичното законодателство на Европейския съюз в областта на околната среда

Глава първа е посветена на еволюцията в развитието на първичното право на Европейския съюз в областта на политиката по опазване на околната среда – от Учредителните договори и техните последващи ревизии до Договора от Лисабон. Отделено е внимание на генезиса, развитието и значението на понятието „околна среда” в Европейския съюз. Анализирани са проблемите на екологичната политика и нейното опазване, за чието преодоляване е необходимо да се положи основата на по-рационална политика в областта на околната среда във всички държави и в другите участници в международната общност. Един от положителните и сполучливи примери в тази насока е тясното сътрудничество и постепенно формираната обща законодателна рамка на държавите членки на Европейския съюз.

Поставяйки акцент на проблемите, свързани с опазването на околната среда в Европейския съюз става ясно, че първичното право на Съюза е типично международно публично право не само поради начина на влизане в сила на Учредителните договори, но и поради факта, че никой освен държавите членки при постигане на единодушие не може да внася изменения в него. В тази връзка като пропуск в първичното законодателството на Европейския съюз е посочена липсата на легална дефиниция на правното понятие „околна среда”. Тази слабост в нормативната уредба е отбелязана както от известния български учен в областта на околната среда и екологичното право проф. д-р Георги Пенчев, така и от немския юрист и еколог проф.д-р Лудвиг Кремер.(с. 19)

Разгледани и анализирани са конференциите, срещите и по-важните форуми на Организацията на обединените нации по проблемите на околната среда от 1972 г. до настоящия момент. На проведените научни форуми представителите на държавите и експертите от ООН провъзгласяват нови приоритети и потвърждават колективни ангажименти, отнасящи се до предприемането на мерки за опазване на околната среда, които служат за ориентир при формулиране на целите и акцентите на Европейския съюз в осъществяваната от него политика в областта на околната среда. В този контекст изработването на единна политика по опазване на околната среда се явява сложна и отговорна задача, която изисква обединените усилия на международно равнище.

Най-ясно постиженията в разглежданата сфера могат да се проследят от направения анализ на различните програми за действие за околната среда, които се инициират от Европейската комисия. До настоящия момент са изработени шест програми за действие, като понастоящем се изпълнява Седма програма, която е със срок до 2020 г. Всяка от тези програми представлява ключов документ, идентифициращ основните проблеми и предизвикателства пред политиката по околна среда.

Анализиран е и правният режим на политиката на Европейския съюз в областта на околната среда според Договора за Европейска икономическа общност от 1957 г. и Единния европейски акт от 1986 г.

Първоначално в Договора за създаване на Европейската общност от 1957 г. не се включват разпоредби за околната среда, политиката по опазване на околната среда или екологичното право. Този факт е окачествен като слабост на екологичната политика на ЕО/ЕС и подценяване на значимостта на екологичните проблеми. На увеличаващото се замърсяване на околната среда държавите членки на ЕО реагират на национално ниво. Но като проблем, надхвърлящ границите на отделните страни, замърсяването на околната среда не може да бъде преодоляно ефективно чрез национална политика. Ето защо по време на дискусиите в края на 60-те години на миналия век, когато Римският клуб очертава границите на растежа, Европейската комисия през 1970 г. обявява необходимостта от създаване на програма за действие на Общността във връзка с околната среда. Правната основа, на която се базира програмата, са общите разпоредби на ДЕИО, чл. 2, който добавя към задачите на Общността и постоянното и хармонично разширяване на икономиката, чл. 235 от ДЕО, който предоставя на ЕО компетенция за действие при „непредвидени случаи”, както и чл. 100а (чл. 94) ДЕО, който предвижда

уеднаквяване на националните разпоредби, които са от значение за вътрешния пазар. (с.46)

До средата на 70-те години на XX век екологичното законодателство на ЕО е базирано на разпоредбите на Римския договор от 1958 г. и е свързано с отстояването на идеята за приоритетното значение на икономиката и отчасти пазарното въздействие на екологичното законодателство, доколкото то съществува на национално равнище. Положението се променя с приемането на Единния европейски акт през 1987 г., когато е направена първата крачка към промяна на първичното право на Общността по отношение на опазването на околната среда. ДЕО (тогава – ДЕИО) е допълнен с нов дял XVI, озаглавен “Околна среда” включващ три разпоредби – чл. 130г, 130s и 130t.

Единният европейски акт въвежда и идеята, че изискванията за защита на околната среда трябва да се интегрират като част от останалите политики на Общността.(с.48)

Отделено е внимание и на новите моменти в развитието на политиката на Европейския съюз в областта на околната среда в периода 1992 – 2004 г. За целта е направен анализ на развитието на политиката по околна среда съгласно Договора от Маастрихт, Договора от Амстердам и Договора от Ница.

Договорът от Маастрихт, с официално наименование Договор за Европейски съюз (ДЕС), извършва съществена промяна в Римските договори от 1957 г. и издига тристълбовата храмова структура, наречена Европейски съюз. Най-важните институционални промени, касаещи политиката по околна среда на Общността, извършени с Договора за Европейски съюз от 1992 г., са именно процедурните промени в процеса на реализирането и управлението на самата политика. В ДЕС както и в ЕЕА член 100а урежда законодателството, което има за предмет изграждането и функционирането на общия пазар, а член 130s е ангажиран с процедурите за развиване на екологичното законодателство (т.е. законодателството за околната среда) на Общностно равнище. След влизането в сила на Договора за Европейски съюз на 1 ноември 1993 г., въведеният принцип на гласуване с квалифицирано мнозинство по въпроси, свързани с екологията и околната среда, се превръща в стандартен способ, прилагаш се в тази област, заедно с възприемането и усвояването на процедурата по съвместно вземане на решение и процедурата на сътрудничеството, уредени съответно в член 100а и член 130s. Процедурата на съвместното вземане на решение (*co-decision procedure*) увеличава ролята на Европейския парламент многократно в сравнение с

първоначално използваната процедура на сътрудничество, институционализирана в член 100а от ЕЕА. (53)

Промените във формулирането на политиката в областта на околната среда започват с Единния европейски акт, който формализира и институционализира пълномощията на Общността в изготвянето и формирането на политиката в областта на околната среда. Договорът за Европейски съюз чрез неговите промени в процеса на вземане на решения също изменя официалните правила за формулиране на политиката.

Договорът от Амстердам от 01.05.1999 г. провъзгласява принципа на устойчиво развитие (чл. 2 от ДЕС) като една от основните цели на Общността, а високите стандарти за защитата на околната среда се обявяват за абсолютен приоритет. С влизане в сила на Договора от Амстердам текстът на Договора за ЕО е преномериран. Дял XVI “Околна среда” става дял XIX, а текстовете на чл. 130 г, чл. 130 s и чл. 130 t стават съответно чл. 174, чл. 175 и чл. 176. Въведен е принципът на интеграцията, преди изложен в чл. 130 г.

Политиката на ЕО/ЕС в областта на околната среда през разглеждания период е формулирана и изработена от институциите на Съюза с приноса на националните правителства на държавите членки. В тази връзка анализът е съсредоточен и върху правомощията на Европейската комисия, която е изпълнителният орган на ЕС. Тя е институцията, чиято роля е да предлага законодателни актове, както и да действа като „пазител на договорите“, което осигурява правната основа за ЕС.(с.72-74)

Четвъртите поред изменения на ДЕО, направени с Договора от Ница, са незначителни, редакция е направена само на някои изрази от разпоредбите на ДЕО. (с.74)

Специално внимание е отделено на актуалните тенденции в развитието на политиката на Европейския съюз по опазване на околната среда съгласно Проекта за Договор за Конституция за Европа от 2004 г. и Договора от Лисабон от 2009 г. Разгледан е Проектодоговорът за Конституция за Европа, който се очакваше да влезе в сила на 1 ноември 2006 г., но това не се случи. От общо 25 държави-членки 18 ратифицират Договора, две (Франция и Холандия) се обявяват против приемането ѝ, а в останалите ратификационният процес е отложен. Акцентът в тази точка е поставен върху действащия понастоящем Договор на Европейския съюз – Договорът от Лисабон. Разпоредбите, които имат основно значение в разглежданата област са включени в Дял XX “Околна среда” от ДФЕС, 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. Съгласно ДФЕС компетентността по отношение на политиката по околна среда е споделена между Съюза и държавите членки.(с.80)

На практика предишните текстове на чл. 174, 175 и 176 от Дял XIX на ДЕО сега са преномерирани съответно в чл. 191, 192 и 193 от ДФЕС.

Съществено нововъведение в разпоредбите на Договора, свързани конкретно с опазването на околната среда, е допълнението към чл. 191, ал. 1 на ДФЕС (предишен чл. 174 от ДЕО) съгласно който, 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. Съществуващата понастоящем политика по околна среда на Съюза е допълнена с изричното намерение за справяне с климатичните промени.(с.80)

Отделено е внимание и на Хартата на основните права, която придобива правно задължителна сила за всички държави членки, съгласно разпоредбата на чл. 6 от ДЕС, който ѝ приписва същата юридическа сила като на Договорите. Внимание заслужава разпоредбата на член 37 от Хартата, който предвижда високо ниво на опазване на околната среда и подобряване на състоянието ѝ, което трябва да се постигне на базата на принципа на интеграция на екологичната политика в националните правни системи на държавите членки и принципа на устойчиво развитие.(с. 82)

Глава втора

Политиката на Европейския съюз по опазване качеството на въздуха, водите и изменението на климата

В глава втора от изложението се прави анализ на политиката на Европейския съюз по опазване качеството на въздуха, водите и изменението на климата, т.е. ограничават се рамките на изследването, като се акцентира на три от основните компонента на околната среда.

В първата част на глава втора е направена обща характеристика на първичното законодателство на Европейския съюз по опазване качеството на въздуха.

Изведен е основният принцип, на който се основава европейското законодателство относно качеството на въздуха, а именно: държавите членки на ЕС разделят териториите си на определен брой зони на управление, в които отделните страни се задължават да извършват оценка на качеството на въздуха с помощта на подходи на измерване или моделиране. Повечето големи градове са обявени за такива зони. Ако стандартите за качеството на въздуха бъдат надвишени в дадена зона, държавата членка трябва да докладва на Европейската комисия и да обясни причините. Самите държави следва да разработят местни или регионални планове, където да опишат как възнамеряват да подобрят качеството на въздуха. Важно значение имат и научните изследвания, тъй като предлагат нови технологии за справяне със замърсителите на въздуха и отрицателните им въздействия върху човешкото здраве и екосистемите.

Проблемите, свързани с опазване качеството на въздуха, са трансгранични и имат комплексен характер, ето защо за разрешаването им както и за изготвянето на ефективно законодателство в разглежданата област е необходимо обединяване на усилията на цялата международна общност. В тази връзка е разгледан един от основните документи, който е дал тласък за развитие на политиката по опазване качеството на въздуха на Европейския съюз – Конвенцията на ООН за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния, подписана през 1979 г., в сила от 1983 г. Тя е първият международноправен документ, свързан с управление качеството на атмосферния въздух в регионален мащаб.

Като правно основание за провеждане на съвременната политика по опазване качеството на въздуха са цитирани разпоредбите на чл. 191, чл. 192 и чл. 193 от ДФЕС, Стратегията на ЕС „Европа 2020”, както и Седма програма за действие за околната среда „Благоденствие в рамките на нашата планета”. Залегналите в тях приоритети служат за ориентир при изработването и прилагането на съвременната екологична политика на Съюза, чиято основна задача е да се намали замърсяването на въздуха чрез ограничаване на емисиите и установяване на норми и целеви стойности за качество на въздуха. Важна роля в този процес е отреден на Европейската агенция за околна среда, която подпомага прилагането на законодателството на Съюза, свързано с емисиите в атмосферата и качеството на въздуха.

Анализирани са и два основополагащи документа в разглежданата област, а именно: Програмата “Чист въздух за Европа” (CAFE) и Тематичната стратегия на

Европейския съюз за замърсяването на въздуха, приети в съответствие с Шеста програма за действие в областта на околната среда.

През изминалото десетилетие ЕС предприема редица важни стъпки към намаляване на обема на емисиите на замърсители във въздуха. Последната инициатива на Съюза в тази насока е предложение на Европейската комисия относно „Програма за чист въздух за Европа”, която съдържа насоки за дългосрочната, стратегическа и интегрирана политика на ЕС по замърсяването на въздуха.

Внимание е отделено и на Тематичната стратегия относно замърсяването на въздуха, представена от Европейската комисия през 2005 г. като стратегия с препоръчителен характер, набелязваща цели за намаляване замърсяването на въздуха в сравнение с нивата от 2000 г. със серен диоксид, азотни оксиди, летливи органични съединения, амониеви съединения и фини частици до 2020 г. Съгласно Становище на Комитета на регионите относно „Преглед на политиката на ЕС относно качеството на въздуха и емисиите” от 27 юли 2013 г. Тематичната стратегия има принос за намаляване излагането на гражданите на атмосферни замърсители и за подобряване качеството на околната среда.(с.95-96)

Направени са и някои критични бележки относно прилагането на политиката по опазване качеството на въздуха в отделните държави членки на ЕС. Констатира се, че борбата срещу атмосферното замърсяване не е достатъчно координирана между държавите членки. Изтъква се обстоятелството, че само едно управленско равнище не може самостоятелно нито да разрешава проблеми, засягащи качеството на въздуха, нито да прилага европейската политика. Необходимо е да се приеме многостепенен подход, при който всяко управленско ниво (европейско, национално, регионално и местно) поема своята отговорност и определя мерки, които могат и трябва да се предприемат на съответното равнище. Засегнат е въпросът относно приложението на директивите относно качеството на въздуха – те не могат да бъдат прилагани пряко на територията на държавите членки за разлика от регламентите. В тази връзка е разгледана и платформата EU Pilot, съгласно която всяка държава членка отговаря за транспонирането в определени срокове на правото на ЕС. В случай че дадена държава членка не спазва това право, Европейската комисия разполага със собствени правомощия (иск при неизпълнение на задължения), предвидени в член 258 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Съвсем логично се достига до извода, че трудно може да се постигне принудително изпълнение на общностното законодателство по опазване на въздуха.

Ако определена държава членка е решена да ограничи емисиите, да подобри качеството на въздуха и да използва ефективно програмите за действие и нормативната уредба на ЕС в съответната област, законодателството на ЕС е правният порядък, с който различните национални мерки могат да бъдат сравнявани, координирани и структурирани. Ако, от друга страна, държавата членка на ЕС не отдава голямо значение на замърсяването на въздуха или ако на екологичната ѝ политика не е отредено важно място сред националните приоритети, законодателството на ЕС трудно ще доведе до съществено намаляване на емисиите и до подобряване качеството на въздуха.

През изминалото десетилетие ЕС предприема редица важни стъпки към намаляване на обема на емисиите на замърсители във въздуха. Последната инициатива на Съюза (към настоящия момент) в тази насока е предложение на Европейската комисия от 18 декември 2013 г. относно „Програма за чист въздух за Европа“. Предвижда се предприемането на мерки, които да гарантират подобряване качеството на въздуха в периода до 2030 г. В пакета са заложили също така мерки за подпомагане с цел ограничаване на замърсяването на въздуха, които акцентират върху подобряването на качеството на въздуха в градовете, подкрепата за научноизследователската дейност и нововъведенията и поощряването на международното сътрудничество.(с. 102-103)

Втората част на глава втора анализира политиката на Европейския съюз по опазване качеството на водите, която се усъществува успешно на ниво Европейски съюз вече 35 години. Първоначално тя има две основни цели: от една страна, определяне на качествени изисквания за специфичните видове използване на водните ресурси (повърхностни води, подземни води, питейни води, води за къпане, отпадъчни води, океани, реки), а от друга страна, ограничаване отделянето на вредни вещества в тях.

Първите директиви и своевременни мерки, предприети от ЕО в сектора „води“ се основават на чл. 100 и чл. 235 от ДЕО (понастоящем чл. 114, чл. 115 и чл. 352 от ДФЕС) и се приемат с единодушие.

На анализ е подложен чл. 175 от ДЕО, който през 1987 г. става правно основание за всички общностни актове в сектора околна среда, включително опазване на водите. Мерките продължават да се приемат с единодушие до 1993 г., когато Договорът от Маастрихт въвежда в чл. 175 (понастоящем чл. 192 от ДФЕС) вземането на решения с мнозинство. Именно това изменение на ДЕО обаче води до известна несигурност относно

правното основание за прилагане на цитираната разпоредба. Докато чл. 175 (1) предвижда вземане на решения с мнозинство, чл. 175 (2) постановява вземане на решения от Съвета с единодушие по въпроси относно „управлението на водните ресурси“. И докато чл. 175 (1) въвежда процедура за съвместно вземане на решения заедно с Европейския парламент по чл. 252 от ДЕО, то чл. 175 (2) ограничава ролята на Европейския парламент като му приписва чисто консултативна функция. Това несъответствие е преодоляно с решение на Съда на Европейската общност/понастоящем Съд на Европейския съюз.

Основната рамка на провежданата от ЕС политика в областта на околната среда в периода 2002-2012 г. е Шеста програма за действие за околната среда. В нея са набелязани основните сфери на политиката и са очертани действията, необходими за постигането им. Една от приоритетните области в разглеждания период е защитата и управлението на водите в ЕС.

Политиката на Европейския съюз по опазване на водните ресурси отделя изключително внимание и на опазването и съхранението на морската среда. В тази връзка през 2005 г. е публикувана Тематична стратегия относно морската среда, която има за цел опазване и възстановяване на океаните и моретата на Европа, за да се гарантира, че човешките дейности се извършват по един устойчив начин, така че настоящите и бъдещите поколения да се наслаждават и възползват от биологично разнообразни и динамични океани и морета. (с. 112) Изброени са международните конвенции относно морската околна среда, по които Европейският съюз е страна.

Провежданата от ЕС политика по опазване на водите се осъществява към настоящия момент в съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон (чл. 191, чл. 192 и чл. 193 от ДФЕС), Стратегията „Европа 2020“ и Седма програма за действие за околната среда „Благоденствие в рамките на нашата планета“. Основна цел на законодателството в разглежданата област е подобряване на нормативната уредба в отделните държави членки, което позволява по-голяма ефективност за опазването на околната среда на всички равнища на управление и на всички етапи на разработване на политиките.

Като основополагаща стъпка в развитието на политиката по опазване качеството на водите в ЕС е определено приемането през 2000 г. на Рамкова директива за водите, с която се въвежда нов законодателен подход за управление и защита на водите, съгласно който държавите членки трябва да организират водните си ресурси, включително и

подземните и крайбрежни води, в индивидуални речни басейни. Общата цел на Директивата е всички водоизточници в ЕС – езера, реки, потоци или подпочвени води да бъдат приведени в „добро състояние“ до 2015 г. Когато речен басейн покрива територията на повече от една държава членка, той се причислява към международен район на речен басейн (чл.3(3)), а когато последният преминава през териториите на трети страни (такъв пример е река Дунав) държавите членки следва да инициират установяването на подходяща координация. Администрацията на речния басейн трябва да осигурява прилагането на правилата на Директивата за речния басейн, тъй като що се отнася до международните райони на речни басейни, държавите членки осигуряват координирането съвместно. Това положение е подложено на критика от проф. д-р Лудвиг Кремер, в качеството му на бивш ръководител на отдел „Управление“ към Генерална дирекция „Околна среда“ на Европейската комисия, който определя задължението за съвместна координация на международните райони на речни басейни като намеса в политическия и административен суверенитет на държавите.(с. 117)

През 2000 г. с Рамковата директива за водите е създадено правно основание за защита и опазване на водните ресурси в ЕС, както и осигуряване на тяхното устойчиво използване в дългосрочен план. Необходимо е обаче предприемането на допълнителни мерки за запазване и подобряване качеството на водните ресурси на ЕС. Това налага приемането в края на 2012 г. на План за опазване на водните ресурси на Европа. Последният предлага набор от инструменти, които държавите членки могат да използват за подобряване на управлението на водите на национално и регионално равнище, както и на равнището на отделни речни басейни. В него се подчертава, че опазването на водните ресурси засяга околната среда, здравето и благосъстоянието както и икономическия растеж и просперитета. То е начин да се осигури разгръщането на пълния потенциал на водния сектор в ЕС както и напредъка на всички стопански сектори, които зависят от наличието на вода с определено качество. Основно внимание е отделено на водите в Европа като глобален проблем, тясно свързан с много въпроси като продоволствената сигурност, опустиняването, изменението на климата, въздействието на природните и причинените от човека бедствия и т.н.(с. 123-124)

Третата част на глава втора е посветена на един глобален за човечеството проблем – борбата с климатичните промени. Анализирани са политиката и законодателството на ЕС по изменение на климата. Като безспорен факт е отчетен стремежът на Европейския съюз да предприема адекватни действия в борбата с

климатичните промени и да отстоява необходимостта от ограничаване на глобалното затопляне до не повече от 2°C в средносрочен период – императивна необходимост, призната и от международната общност.

Подчертана е важната роля на Европейската комисия в разработването и изпълнението на политиките и стратегиите на ЕС за действия в областта на климата. Тя е институцията, която представя Съюза в международните преговори за климата заедно с председателството на Съвета на ЕС и прилага схемата на Съюза за търговия с емисии. Комисията контролира изпълнението от страна на държавите членки на целите за намаляване на емисиите в сектори извън схемата за търговия с емисии и насърчава преминаването към нисковъглеродна икономика, основана на екологично чисти технологии.

В хода на изложението е разгледан и въпросът за международния аспект на политиката на ЕС по изменение на климата. С оглед постигане на поставената цел, а именно да се открият международноправните аспекти на политиката на Европейския съюз по климатичните изменения е разгледана Рамковата конвенция на ООН за измененията на климата и Протоколът от Киото към нея. Съгласно Протокола индустриализираните държави трябва да намалят емисиите на шест парникови газа / въглероден диоксид, метан, диазотен оксид, хидрофлуоровъглероди, перфлуорвъглероди и серен хексафлуорид/ с около 5% спрямо нивата от 1990 г. през т.нар. „първи период на задължения“ от 2008 г. до 2012 г. Разглежданият документ е определен като първият правно обвързващ глобален инструмент, ангажиращ развитите държави с конкретно количествено намаляване на техните емисии парникови газове. Той предвижда внедряването на нови и възобновяеми източници на енергия, въвеждане на модерни екологично чисти производствени технологии, координация и широко сътрудничество между страните, прозрачност и ефективност на тяхната екологична политика.(с. 139-140)

Направен е и критичен анализ относно някои недостатъци и празноти в документа, което налага необходимостта от разработване и сключване на ново глобално споразумение по климата за периода след 2012 г. Конференциите на ООН по изменението на климата, проведени в Бали (2007 г.) и в Копенхаген (2009 г.) си поставят тази цел.

Резултатите от Бали осигуряват солидна основа за международните преговори, провели се в рамките на 15-та Конференция на страните по РКОНИК в Копенхаген,

приключила с постигнато политическо споразумение за действията, които развити и развиващи се страни следва да предприемат в краткосрочен аспект, за да отговорят на предизвикателствата на климатичните изменения в глобален мащаб.

Като следваща съществена крачка напред в преговорите за постигане на ново Глобално споразумение по климата е характеризирана 16-та Конференция на страните по РКОНИК, проведена в Канкун, Мексико през декември 2010 г. Приетият на Конференцията пакет от решения, известен като Споразуменията от Канкун, представлява ключова стъпка към изграждането на всеобхватна и правнообвързваща рамка за свързаните с климата мерки, които следва да се предприемат след 2012 г. Споразуменията от Канкун доразвиват решенията, взети година преди това в Копенхаген, и разясняват процесите за постигане на допълнителен напредък в бъдеще.

Постигането на съгласие относно правната форма на бъдещото Глобално споразумение за климата както и вземането на решение за приемане на втори период на задължения по Протокола от Киото след 2012 г. са ключови приоритети на 17-та Конференция по изменението на климата, проведена в Дърбан, Република Южна Африка (28 ноември – 11 декември 2011 г.). Резултатите от нея служат като основа за провеждане на ежегодната Конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата и Срещата на страните по Протокола от Киото, проведена в периода от 26 ноември до 8 декември 2012 г. в Доха, Катар, на която държавите членки поемат ангажимента за неговото продължаване и наред с това приемат Пътна карта за разработването на ново споразумение относно изменението на климата, което да обвърже всички големи икономики в света, включително бързо развиващите се страни като Китай и Индия.

Вторият етап на действие на Протокола от Киото, започва на 1 януари 2013 година и покрива само около 15 % от световните парникови емисии, след като Канада, Япония, Нова Зеландия и Русия се оттеглят. САЩ отново не се присъединяват към механизма за ограничаване на парниковите емисии.

Предвижда се също през 2015 г. да се подпише Глобално споразумение за климата, обвързващо всички държави и влизащо в сила от 2020 г., както и да се намерят начините за пропорционално повишаване на заложените вече до 2020 г. цели и действия за редуциране на емисиите, така че светът да има шанс да остане под установения таван от 2 градуса по Целзий повишаване на температурата.

Акцент е поставен и върху най-новите тенденции в политиката на ЕС по изменение на климата. В своята политика по околна среда ЕС определя някои от най-амбициозните цели в областта на климата и енергията до 2020 г. Той е първият регион в света, в който е прието задължително законодателство, за да се гарантира тяхното постигане. Целта на предприятиите в тази насока мерките е намаляване до 2020 г. на емисиите на парникови газове с 20 % спрямо равнищата от 1990 г. В по-дългосрочен план до 2050 г. Европейският съюз е определил цел за намаляване на емисиите си с 80-95 % спрямо равнищата от 1990 г. Намаляването на емисиите до такова равнище изисква превръщането на Съюза в нисковъглеродна икономика, т.е. ще бъде реализирана втората приоритетна цел, залегнала в Седма програма за действие за околната среда, а именно превръщане на Съюза в ресурсно ефективна, екологична и конкурентоспособна нисковъглеродна икономика.

Понастоящем политиката на ЕС по околна среда и в частност – изменението на климата се осъществява според разпоредбите на Договора от Лисабон. В Член 191 (1) от Договора за функционирането на Европейския съюз, борбата с изменението на климата е регламентирана като изрична цел на политиката на ЕС в областта на околната среда. Изведен е изводът, че борбата с климатичните проблеми е не само регионален, но и световен проблем, за чието решение е необходимо предприемането на мерки от международен характер. Никоя страна, независимо от това колко могъща е, не може да се справи самостоятелно с промените в климата без транснационално сътрудничество. Ето защо борбата с изменението на климата придобива международни измерения.(с. 148) Конкретно в сферата на глобалните проблеми, свързани с околната среда и устойчивото развитие, следва да се подчертае важността и значимостта на Стратегията на ЕС „Европа 2020”. Нейните конкретни цели са: до 2020 г. емисиите на ЕС на парникови газове да бъдат намалени с 20 %, 20 % от енергията да се добива от възобновяеми източници и енергийната ефективност да се повиши с 20 %.

В съответствие със Стратегията е анализирана и Седма програма за действие за околната среда, приета през м. ноември 2012 г. Шестата приоритетна цел, залегнала в нея, е насочена към осигуряване на инвестиции за политиката в областта на околната среда и климата както и на правилно ценообразуване.(с. 152)

В края на третата част на глава втора съвсем логично се достига до извода, че въпреки активната политика на Европейския съюз по изменение на климата, провеждана през последните 30 години, той не би могъл да се справи сам с

разрешаването на този проблем без решаващата подкрепа на отделните държави членки и международната общност.

Глава Трета

Сравнителноправен анализ на ООН и другите международни организации в опазването на околната среда

Глава трета поставя на преден план сравнителноправения подход, отразяващ дейността на ООН и другите международни организации в опазването на околната среда. Водещо място в изложението относно дейността на ООН се отделя на Общото събрание като главен орган, в който се обсъждат на широко равнище проблемите на опазването на околната среда на световно равнище. Сред по-важните документи, които са приети в рамките на Общото събрание, се открояват:

- Международна отговорност на държавите по отношение на околната среда (1972 г.);
- За историческа отговорност на държавите за съхранение на природата на Земята за сегашното и бъдещите поколения (1980 г.); Екологичната перспектива до 2000 г.;
- Опазване на глобалния климат в интерес на сегашното и бъдещите поколения на човечеството (2008 г.).

В дисертационния труд се разглежда и друг главен орган с правомощия в областта на околната среда – Генералният секретар на ООН, който ръководи цялостната административна дейност и управлението на организацията. Посредством докладите, подготвяни от секретариата на ООН, се констатират сериозните заплахи за състоянието на околната среда и се определят приоритетите и задачите за по-нататъшното международното сътрудничество.

С оглед прогресивното развитие и кодификация на международното право е нужно да се отчете и дейността на Комисията по международно право. Като постижения в работата на Комисията по международно право в областта на околната среда през 2001 г. се считат подготвените проекти на разпоредби за предотвратяване на трансграничните вреди от опасните видове дейност. През 2006 г. пък се поставя акцент

върху разпределянето на загубите, в случай на такива вреди, причинени в резултат на опасни видове дейност. Отново във връзка с опазване на околната среда е разработен проект за използването на международните речни корита за цели, различни от тези на корабоплаването.

Основният орган в областта на околната среда, който осигурява координацията в рамките на системата на ООН, е Програмата на ООН за околната среда - ЮНЕП, чието седалище се намира в Найроби, Кения. Мандатът и ролята на ЮНЕП многократно са потвърдени в редица международни документи. На конференцията в Рио де Жанейро през 1992 г. в стратегическия документ, озаглавен „Дневен ред за XXI век” се посочва като необходимост ЮНЕП да играе по-голяма и активна роля при реализирането на решенията от тази Конференция.

С цел по-ясното илюстриране на дейността на ООН е направен обзор на специализираните международни организации, включени в системата на ООН, които развиват дейност по опазване на околната среда. Така място в първия параграф намират Международната морска организация, Световната метеорологична организация, Организацията за прехрана и земеделия към ООН (ФАО), Световната здравна организация, Международната организация за гражданска авиация (ИКАО) и ЮНЕСКО. Във връзка с активната дейност на международните организации на с. 174-175 от дисертационния труд се достига до заключението, че е налице добре развита и функционираща международноправна система от органи и институции, разглеждащи много детайлно различни аспекти на околната среда с оглед на своите компетенции и във връзка с нуждите на международната общност. Новият момент е, че в резултат на интересите на международната общност са разширени целите и задачите по опазването на околната среда на организации като ИКАО, ФАО и ЮНЕСКО, за които околната среда не е сред първоначалните основни цели.

Вторият параграф на глава трета акцентира върху развитието на една ясно изразена тенденция през последните 20 години, а именно засилването на регионалния подход в политиката по опазване на околната среда.

Към настоящия момент въпросите за опазването на околната среда се поставят на преден план сред глобалните приоритети на международната общност. Значителен принос за съхраняването на благоприятните условия за околната среда внасят регионалните организации като най-подходящ форум за обсъждане и решаване на актуални екологични проблеми на регионално ниво. Принципно важно условие в

дейността на регионалните организации, е постигането на устойчив баланс между опазване качеството на околната среда и икономическото развитие. От гледна точка на регионалното сътрудничество екологичната политика се определя като дейност, насочена към съблюдаване на стандарти и мерки, предприемани с цел рационалното и целесъобразно използване на природните ресурси.

Междувременно екологичната политика следва да представя и практическите решения на съществуващите проблеми, като обединява по категоричен начин общия интерес на държавите относно правилното усвояване на природните ресурси. Принципно погледнато едва ли може да се постигне такова усвояване на природата, което да няма никакво неблагоприятно въздействие. Ето защо ефективната и разумна политика по опазване на околната среда трябва да се стреми да поддържа баланс между различните интереси на производители и потребители и представители на екологичните движения, защитаващи околната среда. Всъщност регионалното сътрудничество се явява като естествено продължение на справедливото отчитане на интересите на различните държави, производители и потребители в областта на опазването на околната среда.

Аргументи за нарастване на опитите за обединяване на усилията на регионално равнище, по отношение на екологичното право, се съдържат и в спецификата на опазването на околната среда особено през втората половина на ХХ век. Това е периодът, след който формално започва да се осъществява политическото формулиране на съдържанието на понятието околна среда. Не случайно се поставя и началото на редица инициативи за създаване на правен режим именно в разглежданата проблематика.(с. 177)

Всъщност екологичната политика се включва в дневния ред на всички участници в системата на международните отношения, а посредством международното право се предлага и началото на солидна правната уредба на опазването на околната среда. Следва да се посочи, макар и с известни съображения констатацията, че екологичната политиката се изгражда въз основа на унифициран подход на мерките и организацията на опазването на околната среда, но в различните страни са налице специфични особености. Въз основа на организацията на екологичната политика могат да се обособят две групи страни. Първата включва държавите членки на ЕС и Япония, а втората – САЩ и Канада. При първата група, реализацията на опазването на околната среда се постига посредством изграждане на система от законодателни актове и

подробна правна регламентация, съдържаща различни аспекти на опазването на околната среда.

Ето защо в дисертационния труд се изследват по-важни регионални международни организации и значими региони като Съвета на Европа, Организацията на Северноамериканското споразумение за свободна търговия (НАФТА), Общността на независимите държави (ОНД) и Асоциацията на страните от Югоизточна Азия (АСЕАН), които са успели да създадат правна основа и да постигнат относително добро равнище на координация за съответния регион.

С оглед подчертаване на взаимодействието между различните участници и постигане на ефективно международно управление на опазването на околната среда в параграф трети са представени различни варианти и модели за неговото по-нататъшно осъществяване. Международното управление в сферата на опазването на околната среда може да се осъществява посредством съгласуване на инициативи и организиране на международни форуми и конференции от държавите или с активната роля на създадените международни междуправителствени организации.

Процесите на глобализация и промяната на международна система в края на ХХ век са предпоставка за качествено ново организиране на опазването на биосферата. Ето защо централно място заема засилващата се роля на международните организации, от гледна точка на управлението на международната дейност.

Опазването на околната среда и ограничаването на замърсяването ѝ изисква общи усилия, разработване на съвременна международноправна уредба и ефективно прилагане. Сътрудничеството в рамките на международните организации е необходимо да придобие по-принципна и експертна форма, за сметка на политическото влияние, което в определени ситуации по-скоро разделя държавите и пречатства намирането на взаимноизгодно и приемливо решение.

Важна роля в управленския процес и неговото по-прецизно структуриране заема дейността на регионалните международни организации в сферата на околната среда, които са запознати със спецификите и особеностите на дадения регион. Това им позволява да дефинират и преодоляват съществуващите проблеми чрез изработване на гъвкави управленски решения, способстващи за подобряването на международната дейност в сферата на опазването на околната среда.

В параграф трети на глава трета от дисертационния труд са изведени най-важните причини за активизиране на обсъждането на проблемите на международното управление в сферата на опазването на околната среда.(с. 196)

Без съмнение водеща роля в многостранния механизъм за управление на опазването на околната среда заема универсалната международна организация ООН. Именно тя е организацията, която притежава към настоящия момент в най-висока степен легитимност за вземане на общи решения в интерес на международната общност. Нещо повече, системата на ООН като единно цяло, би могла да функционира ефективно и целенасочено при наличието на по-голяма воля за подкрепа от големите и влиятелни държави. Това обстоятелство може да даде варианти за изработване на нов модел на управление в сферата на опазването на околната среда. Именно ООН предприема мерки и инициативи за разрешаване на най-критичните международни проблеми по опазването на околната среда като промяната на климата, опустиняването, разрушаването на части от екосистемите, разпространението на опасните химични вещества и намаляване на източниците на питейна вода и т.н.

Налага се изводът, че системата на международното управление в сферата на околната среда следва да съдържа гъвкави механизми за решаване на съществуващите конкретните екологични проблеми, отговарящи на потребностите и на процеса на устойчиво развитие. Няма съмнение, че сега функциониращата система на международно управление става все по-сложна. До голяма степен това се обяснява именно с увеличаването на броя на организациите, включващи в своя дневен ред въпросите, касаещи опазването на околната среда.(с. 197)

Международното управление, което осъществява ООН, се определя като целенасочено въздействие за прогресивно развитие и прилагане на действащите принципи и норми на международното право в областта на опазване на околната среда. По-конкретно, международните екологични отношения следва да се регулират, контролират и координират от международното взаимодействие на държавите с цел осигуряване на стабилност и екологична сигурност. Изброени са вариантите за допълване на сегашните механизми за постигане на по-ефективно изпълнение на международноправните задължения в сферата на опазването на околната среда, а именно: увеличаване на участието в процесите по опазване на околната среда от страна на международните икономически и финансови организации и отделяне на повече средства за екология.

Важно значение има и извършването на преглед на националните стратегически документи и тяхното актуализиране в светлината на най-новите тенденции, предизвикателства и перспективи в опазването на околната среда.

Налага се изводът, че до голяма степен тези предложения са в пряка зависимост от координирането на международните усилия за решаване на екологични проблеми. Именно в тази част ООН трябва да се стреми към изграждане на по-ефективна система за управление в сферата на опазването на околната среда. Следователно, механизмът за международно управление предполага създаването на организационни структури, координиращи осъществяването на международно сътрудничество в сферата на опазването на околната среда и осигуряващи приемането на задължителни решения.

Ефективността на усилията за решаване на проблемите на околната среда може да се повиши чрез укрепване на сътрудничеството между ООН и други организации и субекти особено във връзка с все по-осезаемото въздействие върху неправителствените участници в глобалната политика по опазване на околната среда.

В разработването на нови международноправни актове за глобално управление заедно с традиционните субекти на международното публично право каквито са държавните и международните междуправителствени организации би било подходящо да се включат и други влиятелни субекти като неправителствените организации. Това може да бъде сполучлив подход, тъй като многопластовата същност на околната среда, възникващите заплахи, взаимовръзката между различните екосистеми се превръщат в предпоставка за търсене на нестандартни решения. Част от тях могат да се осигурят от качествените научни изследвания, отчитащи взаимовръзката между проблемите на околната среда и други жизненоважни за международната общност проблеми.

Международното управление в сферата на опазването на околната среда е необходимо да бъде поставено на основата на задълбочени и добре аргументирани научни изследвания, които трябва да се трансформират в практическото прилагане на екологичната политика и на научно доказаната информация, необходима при взимането на решения за приемане на конкретни международноправни актове. (с. 199)

През последните двадесет и пет години чувствително се засилват дискусиите по проблемите на околната среда предимно на ниво неправителствени организации. Има случаи обаче, в които сериозната и обективна дискусия се подменя с недоказани и уязвими от научна гледна точка становища, определящи много крайни и неприемливи заключения за бъдещото състояние на околната среда. Обективно погледнато сега действащите международни структури за управление на дейността в опазването на

околната среда се оказват не добре подготвени и трудно се приспособяват при решаването на задачите по опазването на околната среда.

Повишаването ефективността на механизма за международно управление в сферата на опазването на околната среда е ключовият компонент в процеса на по-широка институционална реформа. В тази връзка са изброени многобройните предложения за усъвършенстване на механизма за международно управление. Поддържа се становището, че най-ефективни са вариантите, свързани с подобряване дейността на ЮНЕП и създаването на специализирана международна организация по околна среда.

Направен е изводът, че жизнено важният характер на проблемите на околната среда изисква съчетаване на усилията на държавите, международните междуправителствени организации и другите, имащи отношение по тези въпроси участници, като представителите на неправителствения сектор. Прилагането на добре функциониращи модели на управление на международното сътрудничество е основополагащ въпрос, към който цялата международна общност следва да се отнесе с необходимото внимание, тъй като това е нашият дълг и нашата отговорност към идните поколения.

Заклучение

Като резултат от проведеното изследване могат да се формулират следните изводи:

1. Засилващите се глобализационни процеси и антропогенен натиск върху природните системи предизвикват негативни изменения в околната среда, създавайки заплахи за здравето и живота на хората и поставяйки въпросите за нейното опазване на все по-значимо място в политическия дневен ред на Европейския съюз и международната общност.

2. Политиката по опазване на околната среда, без значение на какво ниво се осъществява, представлява многостранна дейност, изискваща съгласуване на интересите и преодоляване на противоречията между субектите на международното право.

3. В международен план са оформени ясно изразени региони от държави, в които са постигнати оптимистични резултати относно по-нататъшното опазване на околната

среда. Въпреки това не е налице общ интегриран подход, който да продължи добрите практики и резултати на международно равнище. Основни причини за това са различните условия, традиции и опит на отделните политически системи по света.

4. Противоречията и различните концепции за управление на процесите за опазване на околната среда между отделните регионални организации в немалка степен се превръщат в препятствие пред сериозните инициативи и форуми, които се провеждат от различните международни организации и в частност от ООН.

5. Политиката по опазване на околната среда на Европейския съюз придобива много по-ясно международноправни характеристики след влизане в сила на Договора от Лисабон. Подобен аргумент се подкрепя както от юридическата правосубектност на ЕС, така и от развитието на дипломатическото присъствие, от страна на Съюза, на най-важните форуми, посветени на опазването на околната среда, в които държавите членки се представят много убедително от Европейската служба за външни действия. Освен това ЕС предоставя сериозна техническа и финансова помощ за подобряване на опазването на околната среда в други региони, което потвърждава неговото влияние, но и отговорност към международни проблеми, включително и в областта на екологията.

6. Правото на здравословна околна среда, е едно от най-актуалните права, които се съдържат в Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-конкретно в разпоредбата на чл. 37, в съответствие с която високото равнище на опазването на околната среда и подобряване на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие.

7. Проблемите, свързани с опазване качеството на въздуха, водата и изменението на климата са трансгранични и имат комплексен характер, ето защо за разрешаването им както и за изготвянето на ефективно законодателство в разглежданата област е необходимо обединяване на усилията на цялата международна общественост.

8. На международно ниво ЕС активно участва в дискусиите относно трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния, защитата и опазването на водите и климатичните изменения, което добре илюстрира глобалния характер на проблемите.

9. Провежданата от ЕС политиката за опазване качеството на въздуха е довела до значително намаляване на концентрациите на вредни замърсители като фини

прахови частици, серен диоксид, олово, азотни оксиди и бензен. Въпреки това, все още са налице сериозни проблеми в разглежданата сфера.

10. Въпреки подобренията през последните години, по отношение на качеството на водата в ЕС има още какво да се желае. Основен проблем е и нейното количество, както поради увеличаващия се недостиг на вода в Европа, така и поради зачестилите екстремни природни явления в редица държави членки. Нужно е прилагането на засилени мерки, за да се подпомогне политиката на ЕС по опазването и ефективното потребление на водните ресурси.

11. Промяната в климата е най-важното предизвикателство, пред което е изправена международната общност към настоящия момент. Никоя държава, независимо от това колко могъща е, не може да се справи самостоятелно с промените в климата, без транснационално сътрудничество, следователно, борбата с изменението на климата придобива международни измерения.

12. Нужна е по-голяма политическа воля за разработване, прилагане и популяризиране на иновативни механизми, мерки и стимули, като например Протокола от Киото и ЕСТЕ. Развиващите се страни се нуждаят от допълнителна финансова помощ и подкрепа за осъществяване на „нисковъглероден” икономически растеж и адаптиране към климатичните промени.

13. Цялостната система за управление на международното екологично право се нуждае от ново съдържание и структура. Някои от възможните варианти са да се извърши трансформация на ЮНЕП в Международна организация по опазване на околната среда.

14. Необходимо е да се организира по-ефективно дейността на многобройните международните организации, тъй като опазването на околната среда не е изолирана, а добре координирана обща дейност, която, за да е успешна следва да се осъществява в колкото е възможно по-широк формат.

15. Актуалните процеси в опазването на околната среда предполагат активното включване и на неправителствения сектор с оглед осигуряване на по-голяма прозрачност и подкрепа от обществеността в предприеманите мерки и действия.

16. Въпреки съществуващата детайлна правна уредба на основните въпроси, свързани с околната среда, не винаги са налице необходимите социални условия или финансови ресурси за прилагането на тези разпоредби.

17. Държавите членки разчитат основно на ЕС да предприема мерки за опазване на околната среда, т.е., ако Съюзът не предприеме законодателни мерки, такива няма да бъдат приети и в повечето държави членки или в тези с изоставащо икономическо развитие от средното за ЕС, тъй като тези мерки допълнително биха натоварили бизнеса независимо от положителния ефект. Това противоречи на целта на Европейския съюз да гарантира равни икономически, но и социални и екологични условия. Въпреки това най-голямото постижение на законодателство на Европейския съюз в областта на околната среда е, че е въздействало както на държавите членки да приемат еквивалентни разпоредби в своите национални правни системи, така и за засилване на диалога и прилагане на по-високи стандарти по опазване на околната среда в рамките и на други международни организации.

IV. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

1. Дисертационният труд запълва известна празнота в научно-изследователското пространство като анализира политиката по околна среда на ЕС, поставяйки акцент на международноправните ѝ аспекти. Тя е едно от малкото научни изследвания, посветени на опазването на околната среда, което обединява няколко различни подпроблема и правопорядъка, свързва ги логически и функционално, и ги представя през една нова, но вътрешно единна и взаимодействаща си призма.

2. Като принос на дисертационния труд следва да се посочи и нестандартният интердисциплинарен научно-изследователски подход, чрез който се изследва една традиционна политическа дейност на Европейския съюз, каквато е политиката по опазване на околната среда, но пречупена през международното публично право и дейността на редица специализирани международни междуправителствени и регионални организации. Много ясно е изразено от автора взаимодействието между международното публично право и правото на Европейския съюз по отношение на опазването на околната среда.

3. Дефинират се шест етапа на формиране на политиката по околна среда на Европейския съюз и е направен обстоен анализ на правната рамка на политиката в разглежданата област в отделните етапи. Едновременно с това е отчетена ролята и

мястото на ООН, както и на международните организации на универсално и регионално равнище в инициирането и провеждането на политика по околна среда на ниво ЕС, т.е. акцент е поставен на външнополитическите измерения на политиката по околна среда на ЕС.

4. Комплексният характер на разглежданите в дисертационния труд проблеми предполага излагане на собствената позиция на докторанта, който защитава изразените от него мнения в задочен диалог с други автори. Диалогичността на труда, изразеното съгласие или несъгласие с тезите на други автори, както и формулирането на собствени позиции също може да се определи като приносен момент.

5. Доказана е необходимостта от по-широки и целенасочени действия за по-нататъшното устойчиво регулиране на този водещ международен проблем чрез анализа на политиката на Европейския съюз по опазване на околната среда, с акцент върху три от основните ѝ компоненти - въздух, вода и климат.

6. Прилагането на не достатъчно координирана политиката по опазване качеството на околната среда в отделните държави членки на ЕС налага приемането на многостепенен подход, при който всяко управленско ниво (европейско, национално, регионално и местно) поема своята отговорност и определя мерки, които могат и трябва да се предприемат на съответното равнище.

7. Като принос може да се открие и предложението за различни варианти и модели за създаване на механизми за международноправно управление на околната среда, както и мотивираното предложение за създаване на нова специализирана международна междуправителствена организация за опазване на околната среда.

V. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. Христова, А., Правни аспекти на политиката на Европейския съюз в областта на околната среда, сборник „Право, управление и медии през XXI век”, Том II.

2. Христова, А., Външнополитически измерения на политиката по околна среда на Европейския съюз, списание „Икономика и управление”, издание на Стопански факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски” – Благоевград (под печат).

3. Христова, А., Актуални тенденции в Седмата програма на Европейския съюз за действие за околната среда (2014 – 2020 г.), сборник по проект SRP-A4/ 13,

„Европейският съюз и Черноморският регион. Предизвикателства и перспективи”,
издание на Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски” (под печат).