

Европейското екологично право след Лисабонския договор: въведение

Д-р Уиг В.Тх. Дума

Преведено от английски език от Даниел Димов.

1) Въведение

Този текст представлява кратко въведение от страна на законодателството на ЕС, което се отнася до опазването на околната среда. Първо са въведени основните разпоредби от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и Договора за Европейския съюз (ДЕС), третиращи опазването на околната среда и устойчивото развитие (параграф 2). След това параграф 3 се отнася до историята на разпоредбите на европейското екологично право в европейски договори. Той започва с някои общи коментари. След тях се разискват различни договори (Конвенцията на ООН по морско право, договорите от Маастрихт, Амстердам, Ница и Лисабон), които са променили Договора за Европейската Икономическа Общност (ЕИО) в двата настоящи договора. Засегната е също неприетата Конституция. Вниманието е насочено към разпоредбите, отнасящи се до околната среда и устойчивото развитие.

След разглеждане на следващи промени в договорите на Европейския съюз редица проблеми са изтъкнати в параграф 4. За първи път се говори за свободно движение на стоки и опазване на околната среда. Разпоредбите на вътрешния пазар от една страна и тези, които уреждат опазването на околната среда от друга страна, са разгледани детайлно, както и инструментите за директиви и устави. В последната част от този доклад се обсъжда съдебната практика на екологичното право.

2) Управително тяло на договорното право

Чл. 3, ал.3 от ДЕС (предишен чл. 2 на ЕС)

Чл. 21, ал. 2, подточки 'd'(г) 'f'(е),

от ДЕС (предишен чл. 36 от ЕС)

Цели на Европейския съюз (включително устойчиво развитие, високо ниво на опазване и подобряване на качеството на околната среда).

Във външната си политика ЕС трябва да насърчава устойчивото развитие и да участва в насърчаването на международните мерки, насочени към опазването на качеството на околната среда.

ДФЕС

Чл. 11 от ДФЕС (предишен чл. 6 на ЕО)

Чл. 13 от ДФЕС (предишен протокол 10, Приложен към Договора от Амстердам)

Чл. 34 от ДФЕС (предишен чл.28 на ЕО)

Чл. 36 от ДФЕС (предишен чл.30 на ЕО)

Принцип на интеграцията, устойчивото развитие
Интегриране на хуманното отношение към животните

Забрана на количествените ограничения върху вноса
Изключение на забраната от чл. 34 в областта на защита на здравето и живота на хората, животните и растенията
Вътрешен пазар

Опазване на околната среда

Правно основание на екологично действие

По-строги национални мерки

Чл. 114 от ДФЕС (предишен чл. 95 на ЕО)

Чл. 191 (предишен чл. 174 на ЕО)

Чл. 192 (предишен чл. 175 на ЕО)

Чл. 193 (предишен чл. 176 на ЕО)

3) История на клаузите на европейското екологично право в европейски договори

Обща информация

Въпреки факта, че понятието “околна среда” не бе споменато в договорите за основаване на ЕИО, опазването на околната среда е една от целите на организацията от 1972 година. Планове за екологично действие бяха изработени, които по-късно характеризираха цели и принципи, както и определиха високоприоритетни теми, които изискваха действие. Преобладаващо чрез употреба на разпоредбите за вътрешния пазар на Договора за ЕИО (понастоящем чл. 114 от ДФЕС) бяха установени регулаторни мерки в области като замърсяването на водата и на въздуха. Хармонизиране на националните мерки за околната среда бе считано за необходимо, така че да не се нарушава вътреобщностната търговия, да се предотвратят неравни условия за конкуренция и да се осигури опазване на човешкото здраве и на околната среда. В този момент бяха утвърдени стотици мерки, свързани с околната среда и оказващи влияние върху почти всички аспекти от националното екологично право. По този начин повече от половината от националното екологично право на страните-членки е повлияно или се определя от Брюксел.

Единният европейски акт

На 1 юли 1987 г. Договорът за ЕИО беше изменен от Единния европейски акт, водещо до изричното споменаване на околната среда в член 100А (вътрешен пазар, сега чл. 114 от ДФЕС), както и отделен дял на околната среда, член 130Р-Т (сега чл. 191-193 от ДФЕС). Въпреки това опазването на околната среда не е официално включено в целите на ЕИО.

Договорът от Маастрихт

След влизането в сила на Договора от Маастрихт на 1 ноември 1993г., опазването на околната среда окончателно получи официално място сред целите на ЕО в член 2 от Договора на ЕО (както предишният договор за ЕИО бе озаглавен оттогава насам). От този момент нататък, Европейският съюз съществува заедно с ЕО.

Договорът от Амстердам

Договорът от Амстердам влезе в сила на 1 май 1999 г. Текстът на Договора за ЕО беше преномериран. Въведен бе принципът на интеграцията, преди изложен в член 130R. Член 6 предвижда изискванията за опазване на околната среда да се включат в определянето и прилагането на политики и дейности на Общността, посочени в член 3, по-специално с оглед на насърчаване на устойчивото развитие. В член 95 (предишен чл.100, чл.114 от ДФЕС след Лисабонския договор), регулиращ вътрешния пазар, са определени възможности за прилагане на по-строги национални изисквания въпреки правилата на европейската хармонизация. В заключение, вниманието трябва да бъде насочено към факта, че процедурата на съвместно вземане на решение, върху която Европейският парламент в някои случаи има право на вето, е сега приложима за мерки въз основа на член 95 (сега чл.114 от ДФЕС), както и член 175 (сега член 192 от ДФЕС).

Договорът от Ница

От гледна точка на опазване на околната среда, не беше постигнат голям напредък с Договора от Ница. Въпреки че дневният ред, определен за Международната конференция, бе ограничен що се отнася до околната среда, установените цели не бяха постигнати. Основният недостатък на Договора в Ница беше, че се запази настоящото положение по отношение на някои процедури, свързани с околната среда. Единодушието за гласуване не беше променено, както бе предвидено, на гласуване с квалифицирано мнозинство за разпоредбите, отнасящи се до така наречените еко-данъци, което прави вземането на решения в тази област трудно, особено като се има предвид предстоящото разширяване на ЕС. Друг възможен недостатък е фактът, че статията за околната среда беше променена на „мерки, засягащи... наличието на водните ресурси“, а оригиналът е „мерки по отношение на“. Новата по-широка формулировка може да означава, че повече мерки ще бъдат включени в нея и че ще трябва да бъдат решени с единодушие.

Неприетата европейска конституция

Четири части на предложения текст съдържат няколко разпоредби, засягащи проблемите на околната среда. В част I е изяснено, че устойчивото развитие, основано, между другото, на подобряване на качеството на околната среда, е сред целите на Съюза (чл. I-3 ал. 3), както и насърчаване на устойчивото развитие в световен мащаб (чл. I-3 ал. 4). Околната среда продължава да бъде сфера на споделена компетентност (чл. I-13). В преамбюла на част II (Харта на основните права на Европейския съюз), Съюзът поема върху себе си насърчаването на балансирано и устойчиво развитие. Необходимостта от интегриране на екологичните изисквания към политиките на Съюза е формулирана в част II (чл. II-37) и в част III под заглавие Политики и функциониране на Съюза (чл. III-4) от Конституцията. Разпоредбата на чл. III-4 е до голяма степен идентична с предишния чл.6 от Договора за ЕО. Чл. II-37 формулира задължение да се гарантира високо ниво на опазване на околната среда и да се подобри качеството на околната среда „в съответствие с принципа за устойчиво развитие“. Чл. II-3 ал. 1 изразява правото на неприкосновеност на физическа (и психическа) цялост, чл. II-7 - правото на неприкосновеност на личен и семеен живот. Такива разпоредби могат да играят роля в случаите на сериозно замърсяване. Членове III-129 до III-131 са посветени на околната среда и са общо взето идентични с предишните членове 174-176 от Договора за ЕО. Единодушието продължава да бъде необходимо за фискалните мерки, териториалното и жилищното устройство, както и за характерните вода, земя и въпроси на енергия. Член III-43 ще замени чл.30 (предишен чл.36) от Договора за ЕО без да добавя „опазване на околната среда“ към списъка с причини, което означава, че „правилото на разума“ съдебна практика ще остане от значение в това отношение. Чл. III-65 ще замени чл. 95 от Договора за ЕО, без да променя съществено възможността за позоваване на екологични съображения за едно национално законодателство, по-строго от европейското законодателство. На последно място текстът съдържа нов член в областта на енергетиката (III-157), в който нуждата да се запази и подобри околната среда заема важно място. В крайна сметка, ако националните референдуми бяха дали възможност за влизане в сила на този договор, околната среда и устойчивото развитие биха спечелили от това, най-вече заради разпоредбите на Хартата. Националните референдуми в Холандия и във Франция казаха „не“ на Конституцията и вместо това бе създаден Договорът от Лисабон.

Договорът от Лисабон

Договорът от Лисабон се състои от два договора: Договорът за Европейския съюз (ДЕС) и Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Те влязоха в сила на 1 декември 2009 г. От този момент нататък структурата стълб не съществува повече. Съвместното вземане на решение (на Съвета и ЕП) се превръща в обичайна законодателна процедура. 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. Единствената промяна на разпоредбите, свързани конкретно с опазването на околната среда, е малко допълнение към чл. 191, ал. 1 на ДФЕС. Тази разпоредба вече посочи, че ЕС може да насърчава мерки на международно равнище за справяне с регионални и световни проблеми на околната среда, и Лисабонският договор добавя, че по-специално подобни мерки могат да се справят в борбата с изменението на климата. Противоположно на твърденията, че това допълнение би дало нова власт на Брюксел, в юридическата практика това не променя нищо. ЕС вече можеше да

предприеме мерки за борба с изменението на климата преди Лисабонския договор. Добавянето (което не беше предвидено в предложението за конституция) е просто обяснение. Въпреки че Хартата на основните права на Европейския съюз е само приложена към Договора, тя има пълна и правно обвързваща стойност чрез чл. 6 от ДЕС. Освен това Европейският съюз трябва да се присъедини към системата, установена от Европейската конвенция за правата на човека (ЕСПЧ). Хартата на ЕС предвижда високо ниво на опазване на околната среда и подобрене, което трябва да се постигне вследствие от принципа на интеграция на екологичната политика и принципа на устойчиво развитие (член 37 от Хартата на ЕС).

4) Избрани теми

- Свободно движение на стоки

Националната екологична политика е длъжна да се придържа към изискванията, заложи в конкретни европейски директиви и регламенти. Тези изисквания ще бъдат обсъдени по-нататък, доколкото касаят европейската политика на вътрешния пазар и околната среда. 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, забраната на член 34 от ДФЕС (предишен член 28 от Договора за ЕО) е от значение. Количествени ограничения върху вноса и мерките с равностоен ефект са, общо взето, забранени, освен ако не са необходими за опазването на здравето на хора, животни и растения, както е определено в член 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. Пример на ЕО за прилагането на правилото за причина е датския случай Бутилки C-302/86. Тези забрани или ограничения не могат обаче да представляват нито средство за произволна дискриминация, нито прикрито ограничение на търговията между държавите-членки. Те също трябва да бъдат пропорционални, в смисъл, че никакви алтернативни мерки, които имат по-малко влияние върху търговията, трябва да бъдат валидни, за да се изпълни целта (т.е. най-малко тестване на рестриктивността на търговията).

- Изграждане на вътрешния пазар

Член 114 от ДФЕС (предишен чл. 95 от Договора за ЕО) позволява предприемането на мерки, които имат за цел създаването и функционирането на вътрешния пазар. Раздел 3 предвижда да бъде взето като основа високо ниво на защита по отношение на, наред с други, околната среда и общественото здраве. Раздел 4 позволява да се запазят съществуващите национални мерки за опазване на околната среда или работната среда при определени обстоятелства. Раздел 5 дори позволява въвеждането на нови мерки за опазване на околната среда при по-строги условия. Дело C-430/05 Ланд Оберостерейх срещу Комисията показва трудността от позоваване на изключение, основано върху опазването на околната среда. Районът на Горна Австрия изрази загриженост относно въвеждането на новата директива 2001/18 за ГМО и би желал да се въведе по-строго законодателство, като по този начин австрийското правителство съобщава на Комисията. Въпреки това, на основание, че няма нови научни данни и нови научни доказателства, Комисията отхвърли искането.

- Параграф върху околната среда

Член 191 (предишен чл. 174 от Договора за ЕО) описва целите и принципите на екологичната политика на ЕС. Член 191(2) предвижда високо ниво на защита, но позволява изключения поради регионални различия. Член 192 (предишен чл. 175 от Договора за ЕО) съдържа реално правно основание за мерки и е определящо за вземане на решение за влизането им в сила. На последно място член 193 (предишен чл. 176 от Договора за ЕО) дава на държавите-членки избора да запазят или да приемат по-строги мерки. Тези мерки трябва да бъдат съвместими с основните разпоредби на Договора и трябва да бъдат докладвани на Комисията.

Главно мерки, които имат по-малко пряка връзка с функционирането на вътрешния пазар, като мерки за опазването на природата, но и Директива 2008/98, са взети със званието на околна среда като основа.

- Директиви

Член 288 от ДФЕС (предишен чл.249 от Договора за ЕО) дава на европейските директиви място сред задължението на държавите-членки да постигнат определен резултат в рамките на определен период от време, оставяйки им свободата и методите, чрез които да постигнат този резултат. Граждани могат да се позовават на разпоредби на една директива, когато националният законодател е изпълнил тези директиви или твърде късно, или неправилно. Следва, че за тази цел разпоредбите трябва да бъдат достатъчно ясни, точни и безусловни. Може да се направи разлика между случаите, в които националните правила са по-строги от директивата и тези, в които те са по-леки. В първия случай, хора с пряк интерес могат да се позоват на разпоредбите на ЕС, във втория случай трети страни могат понякога да се позоват на разпоредбите срещу държава-членка (но не и срещу други лица).

- Регламенти

Европейските регламенти са по своето естество директно приложими в държавите-членки, член 288 от ДФЕС (предишен чл. 249). За теми, които трябва да се регулират по един и същи начин във всички държави-членки, като внос и износ на отпадъчни материали и търговия със застрашени видове животни и растения, се избира формата на регламента.

- Съдебна практика

Съдът на европейските общности (СЕО), е съдът като последна инстанция, когато са засегнати въпроси от правото на ЕС. Съдът на европейските общности се състои от СЕО / Общ съд и Съд на публичната служба. Той се подпомага от генерални адвокати, които дават становища, когато това се изисква, въпреки че Съдът не е длъжен да следва тези становища. Той тълкува правото на ЕС в спорове, сезирани в случаите, засягащи една от институциите на ЕС или отделни лица по следните начини:

Процедурата, предвидена от член 258 (предишен чл. 226 от Договора за ЕО). Този член позволява на Комисията на ЕС да въвежда процедура за изпълнение пред Съда на ЕО, ако счита, че дадена държава-членка не изпълнява задълженията си съгласно правото на ЕС. Това, обаче, е само крайният етап от процедурата. Комисията и държавата-членка преговарят преди Съдът на ЕО да се намеси. Това става на няколко етапа: първо се водят неофициални преговори между двете страни; ако не бъде постигнат удовлетворителен резултат, Комисията изпраща официално уведомително писмо, като се посочват конкретни нарушения от правото на ЕС; ако все още не е постигнато правилното изпълнение, Комисията издава мотивирано становище, като оставя на държавата-членка два месеца, за да се отстъпи преди да започне производство пред Съда на ЕО. Ако Съдът на ЕО споделя становището на Комисията, държавата-членка е длъжна да промени националното си законодателство и да приложи правото на ЕС. Имуществени санкции могат да бъдат наложени. Гърция е първата страна, на която е наложена глоба по разпоредба, както показва Дело С-387/97.

Процедурата, постановена от член 267 от ДФЕС (предишен чл. 234), предвижда, че националният съд може (в случай на национален съд на последна инстанция) да се отнася с въпросите, свързани с тълкуването и валидността на правото на Европейския съюз до Съда на ЕО, ако такива въпроси възникнат в рамките на спор между физически лица преди националния съд. Важни теми от прегледа са: тълкуване на ДЕС и на ДФЕС и тълкуване и валидност на мерките на ЕС. Националният съд трябва да следва обяснението, дадено от Съда на ЕО.

Важни решения на Съда на ЕО в областта на околната среда включват Съд на ЕО, 9 юли 1992, Валония отпадъци-дело С-2/90, в което Съдът на ЕО е постановил пълната забрана на вноса на опасни отпадъци, които не са в съответствие с европейска директива 84/631, в която е установена система от самостоятелно обмислени интереси; и Съд на ЕО, 3 декември 1998, датско пчеларство-случай С-67/97, когато забраната за внос на други видове пчела на някой остров може да бъде обоснована с оглед на изключение по отношение на живота и здравето на животните в член 36 (предишен чл. 30). По-скорошни случаи са С-297/08, Комисията срещу Италия, третиращ правилната процедура по обезвреждането на отпадъците и С-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG), третиращ принципите и въпросите на отговорност от страна на замърсителите.