

ЭКОЛОГИЯ

ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ В РЕГУЛИРОВАНИИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Е. Ермишина*

Деградация окружающей среды – проблема, с которой сталкиваются в настоящее время все государства. Концентрация и высокий уровень развития производства стран Западной Европы могли бы привести к катастрофическим для этого региона последствиям, если бы не ряд мер по сохранению и улучшению качества окружающей среды, принятых западноевропейскими странами и их международными организациями, в первую очередь Европейскими сообществами (ЕС) – ЕЭС, ЕОУС и Евратом.

Опыт разработки и развития законодательства ЕС по окружающей среде, присущие этому законодательству элементы как федерализма, так и суверенитета, разграничение компетенции центральных органов, принципы, на которых строится законодательство, формы его реализации и методы контроля – эти аспекты следовало бы учесть при формировании механизма, который регулировал бы использование и охрану окружающей среды квази-федеральных и конфедеральных или иных развивающихся региональных структур, каковой является Содружество Независимых Государств. Этот опыт значим также для Российской Федерации, имея в виду широкое самоуправление составляющих ее государственных образований и регионов.

Несмотря на ряд недостатков, нормативная деятельность ЕС по охране окружающей среды в целом доказала свою эффективность. Эта эффективность определяется прежде всего самой структурой Сообществ и компетенцией их органов в области охраны окружающей среды. Действенность мер ЕС по охране окружающей среды связана и с тем, что эти меры, в первую очередь нормативные, разрабатываются на уровне международной экономической региональной организации с центростремительными тенденциями развития, характеризующейся общностью политико-экономического строя и сопоставимым уровнем развития ее членов.

* Кандидат юридических наук.

Передача части суверенных прав государствам органам ЕС, формирование европейского политико-экономического союза позволяют государствам-членам пользоваться преимуществами региональной структуры, функционирование которой основано на сочетании общих принципов права и норм внутригосударственного права и отчасти норм международного права. Общее международное право не имеет достаточных средств для влияния на национальные меры по охране окружающей среды. В то же время государственное и локальное регулирование не принимает в расчет интересы соседних стран или районов, носит ограниченный характер из-за отсутствия общих оценок проблем и определяется в основном местными интересами.

Несмотря на то, что регулирующая структура ЕС в области охраны окружающей среды является региональной, она имеет возможность влиять на процесс выполнения решений на всех уровнях, вплоть до местных органов власти и судов, обеспечивая тем самым единообразие этого процесса. Система ЕС учитывает неизбежно возрастающую роль местных органов власти в рамках единой Европы. Имея международный характер, система ЕС, тем не менее, позволяет избежать процедуры ратификации и значительно сокращает сроки имплементации нормативных актов.

Вопросы, связанные с охраной окружающей среды, долгое время оставались вне сферы деятельности органов ЕС, так как не были включены в уставные документы Сообществ. Однако, когда масштабы нарушения экологического баланса в Европе достигли таких размеров, что стали отрицательно влиять на экономическое развитие, экология появилась в повестках дня органов ЕС. Начало проведению согласованной политики в области окружающей среды было положено в 1973 году, когда была принята первая программа действий в этой сфере. В 1979 году Суд ЕС подтвердил, что охрана окружающей среды является одной из главных целей Сообществ¹.

В 1987 году вступил в силу Единый европейский акт (ЕЕА), который в значительной степени изменил и дополнил договоры Европейских сообществ. В новую редакцию основополагающих документов ЕС впервые были включены статьи, непосредственно посвященные охране окружающей среды (ст. 130R–130T договора ЕЭС) и регулирующие порядок принятия решений.

Исходя из положений ЕЕА и практики ЕС, можно выделить два вида нормативных актов, которые принимаются Сообществами в области окружающей среды: директивы и регламенты. Подавляющее большинство из них является директивами, в отдельных случаях – регламентами.

Директива – обязательный для членов ЕС нормативный акт, который влечет за собой изменение законодательства для дости-

жения целей, поставленных в директиве (в отличие от регламентов, имеющих прямое действие на территории государств-членов). Публикация новых или пересмотренных государственных законов обязательна. В том случае, когда в национальном законодательстве имеется пробел по определенному вопросу охраны окружающей среды, допускается прямое действие директив ЕС, чаще всего при решении дел в национальных судах. Некоторые исследователи полагают, что применительно к окружающей среде директивы имеют прямое действие на территории государств-членов². Представляется, что эта точка зрения соответствует логике создания единой Европы и подтверждается практикой Суда ЕС, который неоднократно принимал решения в пользу прямого действия директив по окружающей среде вопреки решениям национальных судов, обоснованным внутренними законами государств – членов ЕС³.

Содержание директив по окружающей среде отличается крайней детализацией – приложения к ним содержат нормативы, пороговые уровни, стандарты. Они касаются прежде всего вопросов предотвращения ущерба окружающей среде, оставляя решение вопросов сохранения животного мира, биологических видов и др. Совету Европы. Как правило, в директивах ставится конкретная цель, способы достижения которой в той или иной мере определяются государствами-членами.

На настоящий момент принято более 250 актов ЕС по окружающей среде. Следует отметить, что бюджет расходов на проведение мероприятий по охране окружающей среды крайне ограничен и именно законодательная деятельность государств является главным стимулом и средством решения проблем, связанных с экологией.

Директивы по окружающей среде принимает *Совет ЕС*, в состав которого входят, в зависимости от рассматриваемых вопросов, министры иностранных дел стран – членов ЕС или другие министры (в данном случае министры по окружающей среде). Они принимаются по предложению и на основании подготовленных Комиссией ЕС проектов в сотрудничестве с Европейским парламентом и после согласования с Экономическим и социальным комитетом.

Решения по вопросам окружающей среды принимаются единогласно (ст. 130R ЕЕА), за исключением случаев, когда вопрос относится к сближению законодательства стран-членов с целью создания общего рынка (ст. 100А ЕЕА), например в области стандартов выхлопов автомобилей, маркировки токсичных веществ и др. В этом случае решение принимается квалифицированным большинством. Принцип единогласия обусловлен тем, что Совет должен руководствоваться в своих решениях такими экологическими стандартами, которые способен обеспечить каждый из членов ЕС. Однако в по-

следнее время все чаще решения по вопросам окружающей среды принимаются большинством голосов, что говорит о желании стран ЕС повысить действенность директив и конкретизирующих их нормативов и стандартов, отчасти в ущерб компромиссу.

Комиссия ЕС (КЕС) – исполнительный орган ЕС – осуществляет контроль за практическим выполнением директив, проводит исследования по соответствию законодательства членов ЕС положениям директив и по фактам несоответствия законодательства членов ЕС по окружающей среде принципам свободного рынка и свободной конкуренции. КЕС собирает информацию от государств, неправительственных организаций и частных лиц о выполнении решений органов ЕС.

В случае невыполнения ее решений КЕС приводит в действие достаточно сложную процедуру (по ст. 169 Договора ЕЭС), в результате которой член Сообщества, не выполнивший предписаний директивы после нескольких предупреждений, должен предстать перед Судом ЕС. Например, в 1990 году Суд рассмотрел вопрос о несоответствии нормам ЕС уровня шума самолетов, сконструированных в Бельгии. Ранее по решению Суда Нидерланды были вынуждены пересмотреть свое водное законодательство, слишком жесткое по сравнению с нормами ЕС⁴. Недостатком деятельности Суда является тот факт, что в его решениях констатируется лишь формальное несоответствие законодательства государств-членов положениям директив, но не фактические нарушения.

В октябре 1991 года Совет (министров по окружающей среде) ЕС принял директиву по стандартизованной отчетности и критериям сопоставимости данных для 30 основополагающих директив ЕС по окружающей среде. Была также создана сеть национальных инспекций по окружающей среде, задачей которых будет сбор информации о нарушениях решений и норм ЕС⁵. Цель новой системы сбора и обработки информации – дополнить существующие средства контроля выполнения решений.

Европейский парламент осуществляет общий политический контроль деятельности Сообщества. Обладая в основном консультативными функциями, Европарламент может, тем не менее, вносить поправки в директивы Совета и на практике принимает более активное участие в деятельности ЕС по окружающей среде, чем в других областях. Им были созданы следственные комиссии по отдельным фактам загрязнения, действует парламентская комиссия по рассмотрению жалоб граждан на нарушение норм по окружающей среде.

Анализ нормотворческой практики ЕС в области охраны окружающей среды позволяет выделить некоторые принципы, которые

лежат в основе политики ЕС в области права окружающей среды, и представляет особый интерес.

Принцип гармонизации и сближения законодательства членов ЕС пронизывает все сферы политики ЕС и является одной из целей существования Сообществ. Он лежит в основе решения проблем, связанных с охраной окружающей среды.

Определяющим является *принцип баланса экономического развития и сохранения окружающей среды*. Он вытекает из самой природы Сообществ, являющихся экономическими организациями, цель которых – способствовать интенсивному развитию и сближению экономических структур.

Важен *принцип превентивного подхода* к охране окружающей среды и связанный с ним *принцип оценки затрат и доходов* при принятии решений: разрабатывая нормативные акты по окружающей среде, Сообщество должно учитывать возможные затраты и экономические последствия действия ЕС или отсутствия такового. Подобная оценка должна проводиться и в отношении государственных мероприятий, развивающих директивы ЕС. ЕЕА (ст. 130R) содержит положение, согласно которому предотвращение загрязнения окружающей среды должно проводиться в его источнике, что стимулирует развитие чистых и безопасных технологий.

Из предыдущего вытекает *принцип оценки возможного ущерба* окружающей среде. Этот принцип получил развитие в директиве Совета ЕС по оценке воздействия на окружающую среду, вступившей в силу в 1988 году⁶. Согласно директиве, планирование и принятие решений в области сельского хозяйства, энергетики, транспорта, туризма и регионального развития должны включать оценку возможного ущерба окружающей среде и меры по охране окружающей среды. Таким образом, директива практически интегрировала вопросы окружающей среды в другие сферы деятельности Сообществ.

Ряд принципов регулирует распределение компетенции органов ЕС и государств-членов, в частности *принцип приоритетности национального законодательства* по отношению к законодательству ЕС: согласно ст. 130R ЕЕА, органы ЕС могут принимать меры по окружающей среде в том случае, когда именно уровень ЕС, а не государств может обеспечить наибольшую эффективность. Представители некоторых стран (Германии, Франции) склонялись к тому, чтобы рассматривать этот принцип как разрешение ЕС разрабатывать нормативные акты по определенным аспектам окружающей среды только в том случае, если государства-члены остаются бездейственными в этом отношении⁷. Однако в последнее время это положение ЕЕА рассматривается как основание для взаимодействия органов ЕС и государств-членов. Все чаще предпочтение отда-

ется решению на уровне ЕС. Очевидно, что эта тенденция будет преобладать и в дальнейшем и будет следовать логике уже признанного приоритета экологических стандартов ЕС по отношению к национальным стандартам.

Допустимость государственных норм, более жестких, чем нормы ЕС. Согласно ЕЕА (ст. 130Т), государства-члены могут принимать или не прекращать действие законов и подзаконных актов, которые содержат нормы более жесткие, чем нормы ЕС, в том случае, если эти национальные законы являются совместимыми с директивами ЕС и не создают препятствий к созданию единого экономического пространства. Это положение соответствует ст. 100А, согласно которой КЕС в своих решениях, в данном случае в оценке реализации директив ЕС государствами, должна руководствоваться "высоким уровнем защиты" окружающей среды.

Так, в 1989 году Нидерланды ввели на своей территории налоговое законодательство, которое поощряло продажу автомобилей, оснащенных катализаторами. КЕС обратилась в Суд, обвиняя Нидерланды в нарушении норм справедливой конкуренции и протекционизме. Однако впоследствии дело было прекращено, так как было принято решение (вступающее в силу в 1993 г.) о переходе к более жестким стандартам по выхлопным газам автомобилей, которые более не противоречат законодательству Нидерландов⁸.

ЕЕА допускает также возможность отсрочки выполнения решения ЕС в том случае, когда государство не имеет реальных материальных предпосылок к этому (ст. 100А). Член ЕС может определенное время сохранять законодательство, нормы которого недостаточны для реализации директив ЕС.

Согласно *принципу финансирования национальных программ* по окружающей среде, оно возлагается на государства-члены. Исключения составляют программы, цель которых — поднять уровень развития отдельных регионов, которые включают также меры по охране окружающей среды. Доля расходов из бюджета ЕС непосредственно на охрану окружающей среды составляет менее 0,01%⁹.

Принцип регионализма и регионально-экономического подхода к окружающей среде предполагает выравнивание уровней экологического баланса как между государствами, так и между регионами одного государства. Инвестиции в наименее развитые региональные экономические структуры не должны быть использованы в ущерб окружающей среде. Напротив, проекты регионального развития должны включать меры по выравниванию уровней качества окружающей среды.

Единство принципов внутренней и внешней политики. Согласно этому принципу, внешняя и внутренняя политика ЕС имеет

единую основу – общие руководящие принципы, заложенные в политических и юридических документах Сообществ. Например, в 1991 году Совет принял решение о необходимости принятия соответствующих мер для обеспечения "самодостаточности" Сообщества и его членов в области размещения отходов¹⁰. Экспорт опасных отходов в развивающиеся страны, который практиковался некоторыми компаниями стран ЕС, не соответствовал нормам контроля за опасными отходами, применяемым в ЕС. В проекты помощи развивающимся странам включаются положения по охране окружающей среды, подобные положениям в программах развития регионов ЕС.

С этим принципом связаны и ограничения на импорт продукции, не отвечающей нормам ЕС, в частности директива Совета, вступающая в силу в 1995 году, запрещающая импортировать меха из стран, где разрешено использование капканов, калечащих животных¹¹.

Принцип участия общественности в принятии решений. В ЕС широко распространена процедура подачи жалоб от частных лиц и неправительственных организаций в случае нарушения норм ЕС их членами. Объем частных жалоб возрос настолько, что в осуществлении своей контрольной функции КЕС опирается преимущественно на информацию, содержащуюся в этих сообщениях¹². Граждане и организации стран – членов ЕС могут также обращаться к своим национальным органам, которые, в свою очередь, могут обратиться в Суд с просьбой рассмотреть вопрос о деятельности члена ЕС либо вынести заключение по законности решения органов ЕС. Обеспечен свободный доступ к базе данных ЕС о выполнении их нормативных актов. Большую роль в охране окружающей среды играют неправительственные организации, которые обладают в системе ЕС статусом юридического лица.

Широкое развитие в последние годы получил принцип свободы информации в области окружающей среды. В 1992 году вступила в силу директива, в которой даны критерии "информации, относящейся к окружающей среде", и зафиксировано право любого лица (юридического или физического) на доступ к этой информации вне зависимости от того, затрагивает ли информация его прямые интересы¹³. Создается также Европейское агентство по окружающей среде, цель которого – собирать и распространять информацию о состоянии окружающей среды в регионе, оказывать помощь органам ЕС в их регулирующей деятельности¹⁴.

Права человека и окружающая среда. Политико-экономический европейский союз предполагает свободное передвижение людей, каждый из которых имеет право на определенный уровень

окружающей среды. С этой целью в рамках ЕС разработана европейская Хартия по окружающей среде, которая предусматривает право граждан на чистый воздух, питьевую воду, почву и пищу, право получать информацию о состоянии окружающей среды и участвовать в принятии решений.

Отдельно следует сказать об интенсивном развитии гражданско-правовых форм ответственности за нарушение норм Сообщества по охране окружающей среды. Право ЕС по окружающей среде представляет собой сочетание гражданско- и публично-правовых принципов и норм. Широко распространен принцип, согласно которому материальную ответственность за ущерб окружающей среде несет тот (частное лицо, организация, государственный орган), кто непосредственно нанес этот ущерб, – оператор (*polluter-pays principle*)¹⁵.

В документах ЕС нет расхождений относительно того, что финансирование мер по обеспечению соответствия качества среды установленным нормам должно возлагаться на юридическое или физическое лицо, которое осуществляет деятельность, способную нанести ущерб. Однако имеются разногласия в оценке пределов расходов по восстановлению ущерба. Нет единства мнений и в отношении применения понятий "вины", "абсолютной ответственности" и их элементов при нанесении значительного ущерба окружающей среде¹⁶. Все большее место завоевывает принцип максимальной ответственности оператора (ответчика). Преимущества применения этого принципа в области окружающей среды заключаются в том, что он обеспечивает ответственность при отсутствии потерпевшего, способного предъявить иск, повышает превентивную роль норм, не запрещает, в принципе, конкретный вид деятельности, повлекшей ущерб для окружающей среды.

На настоящий момент КЕС разработан проект директивы о гражданской ответственности за ущерб, причиненный опасными отходами. Проект основан для некоторых случаев на принципе абсолютной ответственности производителя отходов, для других – на упрощенном порядке доказывания вины, гарантируется возмещение ущерба третьим лицам, не определен "потолок" возмещения материального ущерба¹⁷.

Создание экономического союза потребовало развития нормотворчества в области экономического стимулирования (система налогов, залогов-возмещений, продажа разрешений, специальные таможенные пошлины и т.д.)¹⁸. Цель этих мер – предотвратить ущерб окружающей среде на возможно ранней стадии, повысить ответственность операторов. В отличие от нормативно-ограничительного регулирования (экологических стандартов), которое дало положительные результаты во многих европейских странах, например в Нидерлан-

дах, представляющих собой пример эффективности в решении экологических проблем, экономические стимулы позволяют снижать стоимость поддержания соответствующего уровня качества окружающей среды и направлять полученные таким образом средства на восстановление ущерба.

По общему правилу средства от налогов, пошлин и т.д. не идут в бюджет государства, а используются для улучшения качества окружающей среды путем прямых субсидий. В этом случае их использование регулируется общими нормами ЕС по субсидированию национальных мероприятий либо иным путем. Нормативная деятельность ЕС по оптимизации экономического стимулирования сохранения окружающей среды, можно полагать, в ближайшее время будет развиваться в первую очередь в таких областях, как предотвращение, переработка, использование и захоронение опасных отходов, где выгода от их эффективной переработки и использования очевидна.

Перспективы развития политики и нормотворчества ЕС в области экологии включают расширение сферы деятельности с охватом все новых областей (например, будут приниматься меры по оптимизации использования природных ресурсов, по защите наиболее уязвимых районов, особое внимание будет уделено природным ресурсам Юга Европы). Будет углубляться интеграция политики Сообщества в области экологии и других направлениях деятельности.

4-я Программа действий (1987–1992 гг.) в области охраны окружающей среды¹⁹ включает, в частности, разработку более конкретизированных и повышенных экологических стандартов. Необходимо также отметить положения о контроле за практическим выполнением директив, а также о расширении экологического образования населения и разработке информационной политики в этой области.

Единое экономическое пространство потребует централизованной структуры и жесткого контроля за состоянием окружающей среды. Согласно исследованиям, проведенным в рамках ЕС, создание политико-экономического союза приведет к ухудшению качества окружающей среды стран ЕС, что потребует принятия новых более эффективных мер²⁰.

Заметим также, что Сообщество будет вынуждено решать вопросы, связанные с наиболее явными недостатками функционирования их нормативной структуры: временным разрывом между принятием решений ЕС и их инкорпорацией в законодательство стран-членов, неполной инкорпорацией норм ЕС, подходом ряда государств к директивам как к рекомендациям.

Однако единое экономическое пространство позволит применить к охране окружающей среды унифицированные, экономически целесообразные экологические нормы и стандарты, что повысит их эффективность, делая нарушение норм в области окружающей среды, с одной стороны, невыгодным, а с другой – единообразным.

¹ См. *Affairs 240/83. Procureur de la République contre l'Association de défense des brûleurs d'huiles usagées// Recueil des arrêts de la Cour Européenne de la justice.* – P., 1979. – 531.V.

² См. *Romi R. L'Europe et la protection juridique de l'environnement.* – P., 1990.

³ См. *Johnson S.P., Corcelle G. The Environment Policy of the European Communities.* – L., 1989.

⁴ См. *EEC Policy and Implementation//European Environmental Yearbook.* – L., 1990.

⁵ *Enforcing EEC Environmental Law: the Inspectorates Get Together// ENDS Report 201.* – 1991. – Oct.

⁶ Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 // *Official Journal of the EC.* L. 175. – 1985.

⁷ См. *Kiss A. Droit International de l'Environnement.* – P., 1989. – P. 333–335.

⁸ *Haigh N. EEC // European Environmental Yearbook.* – L., 1990. – P. 62–67.

⁹ См. *Romi R. Op. cit.* – P. 19.

¹⁰ См. *UNEP/Greenpeace. The Transboundary Movements of Hazardous and Nuclear Wastes in the Wider Caribbean Region – A Call for a Legal Instrument Within the Cartagena Convention.* 1991 (CEP Technical Report No. 7); *International Environmental Reporter.* – 1991. – Nov. 20. – P. 616.

¹¹ См. *EC Bans "Inhumane" Fur Imports // International Herald Tribune.* – 1991. – 5 Aug.

¹² См. *Krämer L. Du Contrôle de l'application des directives communautaires en matière d'environnement// Revue du Marché Commun.* – 1988. – N° 313. – P. 26.

¹³ Doc. CEE COM(90) 91 final, 19 March 1990.

¹⁴ О создании агентства см. *Le Monde.* – 1990. – 27 mars.

¹⁵ См. *Council Recommendation 75/436/Euratom, ECSC, EEC of 3 March 1975// Official Journal of the EC.* L. 194. – 1975.

¹⁶ См. *Environmental Policy in the European Communities. European Documentation.* – Brussels, 1990. – P. 7–10.

¹⁷ Doc. CEE COM (89) 282 final – SYN 217. – 1989. – 15 Sept.

¹⁸ См. *Rapport du groupe de travail des experts des états membres relatif à l'utilisation d'instruments économiques et fiscaux dans la politiques de l'environnement de la CE.* Pubs CEE, 5/9/90.

¹⁹ См. *Official Journal of the EC.* – 1987. – No 328.

²⁰ *Task Force. L'Environnement et le marché intérieur.* Pubs. Commission de la CE. – Bruxelles, 1990.