

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Людвиг Кремер
Герд Винтер

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Ответственный редактор доктор юридических наук,
профессор О.Л.Дубовик

ГОРГОДЕЦ

МОСКВА · 2007

УДК 342.9
ББК 67.401
К63

Перевод с немецкого *О. Алексеенко, Т. Вуколовой,
О. Глускиной, О. Дубовик*

Кремер Л., Винтер Г.
К63 Экологическое право Европейского Союза / Отв. ред.
докт. юрид. наук, проф. О.Л. Дубовик. — М.: Издательский
Дом «Городец», 2007. — 144 с.
ISBN 978-5-9584-0135-2

В книге рассматриваются основные проблемы европейского экологического права: его связи с экологической и другими видами политики (внешнеторговой, экономической, транспортной, сельскохозяйственной и др.), используемые в современной правовой практике инструменты — налогообложение, запреты, ограничения, система особых требований при обращении с химическими веществами, отходами, упаковками, генно-модифицированными продуктами и иные актуальные вопросы. Кроме того, представлены исходные данные о законодательстве Европейского Союза в области охраны окружающей среды и ее компонентов: особо охраняемых природных территорий, почв, растительного и животного мира, воздуха, вод. Книга построена комплексно: в ней органично объединены положения правовой доктрины, европейского и национального (германского) экологического законодательства/права, судебной практики. Использован огромный научный и практический опыт авторов, являющихся, по общему мнению, одними из основных создателей экологического права ЕС.

Для студентов при подготовке по курсам «Международное право», «Европейское право», «Экологическое право», «Уголовное право», «Административное право», «Конституционное право зарубежных государств», а также аспирантов при работе над диссертациями, иных научных работников и преподавателей высших учебных учреждений по специальностям: «Юриспруденция», «Экология». Наконец, книга полезна для практиков — законодателей, лиц, реализующих правовые предписания, бизнесменов, сталкивающихся по ходу деловой деятельности с необходимостью учитывать жесткие экологические требования, установленные Европейским Союзом.

УДК 342.9
ББК 67.401

© Л. Кремер, Г. Винтер, 2007
© Перевод с немецкого О. Алексеенко,
Т. Вуколова, О. Глускина, О. Дубовик, 2007
© Издательский Дом «Городец», 2007

ISBN 978-5-9584-0135-2

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	4
Предисловие (О.Л. Дубовик)	8
Анализ и характеристика практики влияния европейской политики на экологическое право	10
Цели, принципы и требования по принятию во внимание экологического права	25
Правовая защита	38
Доступ к информации и участие в процессе. Общие положения	46
Взаимоотношение «гражданин—государство—член ЕС». Информационный доступ	49
Проверка соответствия экологическим нормам и экологическая ответственность	53
Право охраны природы	58
Промышленные предприятия (объекты)	66
Выбросы (эмиссия) транспорта	73
Охрана климата и охрана озонового слоя	84
Охрана вод	90
Правовое обеспечение безопасности оборота продуктов и продукции	95
Управление отходами	111
Роль Европейского Союза в международном экологическом праве и политике	123
<i>Приложение 1.</i> Список нормативных документов	127
<i>Приложение 2.</i> Судебная практика	132
<i>Приложение 3.</i> Библиография на иностранных языках (О.Л. Дубовик)	136
<i>Приложение 4.</i> Библиография на русском языке (О.Л. Дубовик)	138

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Сокращение	Полное название	Перевод
AKUR	Arbeitskreis für Umweltrecht	Сфера деятельности по экологическому праву
BauGB	Baugesetzbuch	Строительный кодекс
Beschl.	Beschluss	Решение, постановление
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	Федеральный Конституционный Суд
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	Федеральный Административный Суд
BVerwGE	Entscheidungen des BVerwG	Решения Федерального Административного Суда
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz	Федеральный закон о защите природы
BUA	Beratergremium Umweltrelevante Altstoffe	Ученый совет по важному для экологии вторичному сырью
EFSA	European Food Safety Agency	Европейское агентство по охране питания
EG	Europäische Gemeinschaft	Европейское Сообщество
EINECS	European Inventory of Existing Commercial Substances	Европейский реестр существующих химических веществ
EMAS	Environmental Management and Audit System	Экологический менеджмент и система аудита
EP	Europäisches Parlament	Европейский парламент
EuGH	Europäischer Gerichtshof	Европейский Суд
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz	Европейский суд первой инстанции
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	Европейское Экономическое Сообщество
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum	Европейское экономическое пространство
FFH	Flora-Fauna-Habitat	Европейский ареал флоры и фауны
GVO	Gentechnische veränderter Organismus	Генетически измененный организм
ISO	Internationale Normungsorganisation	Международная организация стандартизации
IVU	Integrierte Vermeidung von Umweltverschmutzung	Интегрированное избежание загрязнения окружающей среды
Kfz	Kraftfahrzeug	автомобиль
KOM/COM	Kommission	Комиссия (обозначение публикации документов Европейской Комиссии)

Сокращение	Полное название	Перевод
NdsNatSchG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz	Закон о защите природы Земли Нижняя Саксония
PIC	Prior Informed Consent	предварительное обоснованное согласие
PSM	Pflanzenschutzmittel	средство защиты растений
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals	регистрация, оценка и авторизация химикатов
RL	Richtlinie	директива
Rn	Randnummer	номер, обозначающий (слева/справа) основное положение в цитируемом издании
Rs	Rechtssache	судебное дело
Slg	Sammlung	собрание
UA	Unterabsatz	подраздел
U.V.P	Umweltverträglichkeitsprüfung	проверка экологических последствий хозяйственной деятельности предприятий (аналог экологической экспертизы)
VO	Verordnung	предписание
WWF	Worldwide Fund for Nature	Всемирный фонд природы
Издания		
ABl.	Amtsblatt der EG	Официальный бюллетень Европейского Союза
BGBI.	Bundesgesetzblatt	Официальный вестник законов
DoV	Die öffentliche Verwaltung	Общественное управление
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt	Немецкий административный вестник
EELR	European Environmental Law Review	Правовое обозрение европейского экологического права
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht	Пособие по европейскому и немецкому экологическому праву
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht	Европейский журнал хозяйственного права
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt	Коллективный бюллетень министерства
Nachrichtenbl. Deut. Pflanzenschutzd.	Nachrichtenblatt Deutscher Pflanzenschutzdienst	Вестник немецкой службы защиты растений

NJW	Neue Juristische Wochenschrift	Новый юридический еженедельник
NuR	Natur und Recht	Природа и право
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht	Новый журнал по административному праву
UGB-KomE	Kommissionsentwurf zum Umweltgesetzbuch	Проект Экологического кодекса, представленный Комиссией
UPR	Umwelt- und Planungsrecht	Экологическое право и право планирования
VerwArch	Verwaltungsarchiv	Административный архив
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht	Журнал экологического права
Законы, кодексы, положения		
BauGB	Baugesetzbuch	Строительный кодекс
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz	Федеральный закон об охране окружающей среды от воздействия экологически вредных выбросов
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz	Федеральный закон по защите природы
BREF	Best Available Technique Reference Documents	Рекомендательный справочный документ о наилучших доступных технологиях
ChemG	Chemikaliengesetz	Закон о химикатах
ChemVwV	Chemikalienverfahrenverordnung	Положение о производстве химикатов
FStrG	Fernstraßengesetz	Закон о магистральных дорогах
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	Закон об экономической циркуляции отходов
NdsNatSchG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz	Закон о защите природы Нижней Саксонии
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz	Закон о защите растений
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung	Порядок допуска подвижного состава к движению по дорогам и улицам
TEHG	Treibhausgas- und Emissionshandelsgesetz	Закон о торговле эмиссией газов, создающих парниковый эффект
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz	Закон о проверке экологических последствий хозяйственной деятельности предприятий

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung	Положение об административных судах
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz	Закон о регулировании порядка рассмотрения административных нарушений
WHG	Wasserhaushaltsgesetz	Закон о регулировании водного режима
Сокращение	Полное название общепринятых сокращений	Перевод
a.A.	andere Auffassung	с другой точки зрения; иного мнения
Abs.	Absatz	абзац
Anm.	Anmerkung	примечание
Art.	Artikel	статья
Az	Aktenzeichen	номер, шифр
Bd	Band	том
Beschl.	Beschluss	решение
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie	коровье бешенство
Bsp.	Beispiel	пример
CDM	Clean Development Mechanism	механизм чистого развития
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe	фторхлоруглеводороды
ff.	fortfolgende	следующее
fn.	Fußnote	сноска
i.d.F.	in der Fassung	в редакции
i.R.d.	im Rahmen des/der	в рамках
i.S.d.	im Sinne des	в смысле
ibidem	ebenda	там же
JI	Joint Implementation	совместное выполнение
lit.	Litera	буква
m.w.N.	Mit weiteren Nachweisen	с дальнейшими указаниями
Nr.	Nummer	номер
PCB/PCT	Polychlorierte Biphenyle u. Terphenyle	полихлорированный бифенил и терфинил
PIC	Prior Informed Consent	согласие о предварительном оповещении
S.	Seite	страница
st. Rspr.	Ständige Rechtsprechung	постоянная судебная практика
UE	Unseres Erachtens	по нашему мнению
v.	vom	от
verb.	verbunden	связано
vgl.	vergleiche	сравни
ZB	zum Beispiel	например

ПРЕДИСЛОВИЕ

В последние годы резко возрос интерес российских специалистов к праву Европейского Союза (Сообщества). Это вызвано рядом причин. Во-первых, более чем 30 лет нормотворческой и правореализационной деятельности предоставляют бесценный опыт решения множества правовых задач, возникающих в практике международного сотрудничества и в связи с необходимостью регулировать ситуации национального масштаба. Во-вторых, страны-участники ЕС являются партнерами России во многих сферах хозяйствования, торговли, юридической деятельности и направлениях политики — от участия в борьбе с терроризмом до совместных проектов по охране окружающей среды. В-третьих, расширяются обмен научной информацией, деловые контакты предпринимателей и отдельных государственных структур. В-четвертых, все чаще граждане сталкиваются с необходимостью учитывать требования европейского законодательства при осуществлении частных поездок, например с туристическими целями.

При этом следует сказать, что информация о европейском праве представлена на российском рынке неравномерно. Изданы учебники общего характера. В некоторых работах относительно подробно освещаются содержание основополагающих договоров и вопросы регулирования внешней политики ЕС либо компетенция его структур. Применительно к конкретной сфере, пожалуй, наиболее обширная информация представлена по вопросам охраны окружающей среды и экологической политики Евросоюза. Тем не менее европейское право в целом и экологическое в частности — это чрезвычайно динамично развивающиеся системы и поступление в оборот новейшей информации имеет не только умозрительный интерес, но и значимо практически.

Настоящая книга¹ — относится к числу работ, отражающих все последние изменения в доктрине, практике и правотвор-

¹ Krämer L., Winter G. Umweltrecht // Europarecht. Handbuch für die deutscher Rechtspraxis / Hrsg. R. Schulze, M. Zulleeg. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2006. — 1994 S. Книга опубликована в издательстве «Номос» (Баден-Баден).

честве Европейского Союза (Сообщества), касающиеся охраны окружающей среды. Она написана двумя известнейшими специалистами — профессором Людвигом Кремером, который на протяжении 30 лет работы в Европейской Комиссии самым непосредственным образом участвовал в создании европейского экологического права, будучи инициатором разработки и принятия директив и иных документов, автором учебников и составителем сборников нормативного материала и судебной практики, и профессором Гердом Винтером, возглавляющим Институт Европейского экологического права Университета Бремена, который в сотнях своих работ глубоко исследовал различные аспекты немецкого и европейского права об охране окружающей среды.

Книга снабжена приложениями — списком основных директив и иных документов ЕС, краткой библиографией иностранной литературы и библиографией работ по экологическому праву ЕС, вышедших в последние годы на русском языке. Использование этого материала позволит заинтересованному читателю более глубоко изучить отдельные вопросы, например, особенности правового регулирования обращения с опасными отходами или с упаковками, ограничения при использовании средств — стимуляторов роста растений или генно-модифицированных продуктов. В целом надо сказать, что ознакомление с ограничениями, запретами и мерами по контролю за их соблюдением чрезвычайно важно для реализации экономической деятельности, для обеспечения правопорядка и, конечно, для эффективной охраны окружающей среды в Европе и в России.

О.Л. Дубовик

АНАЛИЗ И ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАКТИКИ ВЛИЯНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ НА ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Экологические законодательные компетенции Европейского Сообщества и государств-членов можно разделить на несколько групп. Первую образуют компетенции при отсутствии вторичного права. Статья 3 Договора об образовании Европейского Сообщества (далее — ДоЕС) для достижения целей, указанных в ст. 2, предусматривает, кроме прочего, что Европейское Сообщество ведет политику в области окружающей среды. В соответствии со ст. 174 ДоЕС эта политика должна способствовать достижению определенных эколого-политических целей. Это означает, что экологическая политика ЕС выступает не вместо национальной экологической политики стран-членов ЕС, а исключительно наряду с ней. В соответствии с общими субсидиарными оговорками в ст. 5 ДоЕС четко установлено, что при отсутствии вторичного права со стороны ЕС государства-члены ответственны за мероприятия в области охраны окружающей среды.

В отличие от компетенции ЕС компетенция государств-членов по защите, поддержанию и улучшению окружающей среды не ограничена. Пока Европейское Сообщество не начало заниматься определенной областью защиты окружающей среды, государства-члены ЕС могут предпринимать все необходимые или целесообразные меры, если они не ограничены единственным полномочием как в ст. 5 абз. 1 ДоЕС.

Общая законодательная компетенция государств-членов ЕС при отсутствии вторичного права по защите окружающей среды на уровне Европейского Сообщества действует в то же время неограниченно, так как государства-члены ЕС обязуются придерживаться правил Договора об образовании Европейского Сообщества. К этим правилам относятся все предписания общего первичного права в форме, признанной Европейскими судами. Так, государство-член ЕС не может издавать правила по защите окружающей среды, ограничивающие свободный поток товаров через границы, установленные ст. 28–30 ДоЕС,

выделять государственные субсидии по защите окружающей среды, идущие вразрез со ст. 87–89 ДоЕС, или издавать налоговые распоряжения, противоречащие ст. 90–92 Договора.

Представленные правила относятся также к государствам, не являющимся членами ЕС, но входящим в состав международных организаций. Статья 174 абз. 4 ДоЕС четко устанавливает, что *договоры с третьими государствами и международными организациями* могут быть заключены Европейским Сообществом или государствами-членами ЕС в рамках их соответствующих полномочий. При отсутствии вторичного права Сообщества государства-члены ЕС имеют право самостоятельно вести переговоры и заключать международные соглашения. Если же при отсутствии компетенции ЕС целесообразно вести переговоры и заключить международное соглашение через Европейское Сообщество, то ст. 300 ДоЕС предусматривает полномочие Европейской Комиссии на ведение переговоров и заключение подобного соглашения через Европейский Совет. На практике в переговорах о международных экологических соглашениях принимают участие как государства-члены ЕС, так и Европейская Комиссия, которая часто не имеет определенного переговорного мандата.

Основы полномочий для вторичного права. Полномочие Европейского Сообщества по разработке и принятию вторичного права по защите окружающей среды следуют из ст. 2, 3 и 174–176 ДоЕС. Отведенную Европейскому Сообществу задачу вести политику в области окружающей среды подробнее раскрывает ст. 174 ДоЕС. Эта задача включает в себя полномочие, даже обязательство, предлагать и достигать выполнения конкретных эколого-политических целей, предусмотренных ст. 174, в Европейском Сообществе в целом: защищать, сохранять окружающую среду и улучшать ее качество, достичь высокого уровня защиты окружающей среды на всей территории Европы, способствовать защите человеческого здоровья, осторожно и рационально использовать природные ресурсы и предпринимать меры по преодолению региональных и глобальных экологических проблем на международном уровне. В любом случае по Договору об образовании Европейского Сообщества в области окружающей среды только Европейская Комиссия имеет право представлять законодательные предложения, которые затем обсуждаются и принимаются после предусмотренных Договором процедур. Другой правомочной основы для процедуры принятия правовых актов не требуется.

Понятие «окружающая среда». В Договоре оно не определено, но ст. 2 и 174 ДоЕС имеют очень широкий предмет регулирования. Они охватывают деятельность во всех областях экологической политики, а именно: защиту вод, борьбу с загрязнением воздуха, защиту биологического многообразия, защиту от шума, утилизацию отходов и производство продукции. Более не подвергается сомнению, что меры по защите климата относятся к экологической политике. За недостатком особых положений в Договоре об образовании ЕС положения об энергосбережении или обновляемой энергии отнесены к области охраны окружающей среды (основание для данного распоряжения находится в ст. 175 абз. 2 буква «с» ДоЕС). Это закономерно относится и к положениям о защите диких животных. Непосредственно из ст. 175 абз. 2 ДоЕС следует, что меры по развитию региональной инфраструктуры, использованию полезных ископаемых и управлению водными ресурсами или по введению экологических налогов относятся к сфере охраны окружающей среде.

К области экологической политики не относится *защита окружающей среды на рабочем месте*, являющаяся частью социальной политики. Кроме того, требования в области атомной энергии должны опираться на Договор Европейского Сообщества по атомной энергии (Евроатом), если она воздействует на окружающую среду.

Границы полномочий европейских общественных институтов по обнаружению вторичного права вытекают из Договора, в особенности из принципов *субсидиарности и относительности*, заложенных в ст. 5 и в утвержденном в 1999 г. протоколе¹. Оба принципа ограничивают возможности и способы издания правовых актов, т.е. разработку соответствующих предписаний в конкретном случае. Разногласия во мнениях разрешаются в суде. Но на практике регулярно возникают политико-правовые решения со стороны Европейской Комиссии или Совета: поскольку Комиссия не может быть принуждена представлять законопроекты, а Совет может путем необсуждения назвать предложения Комиссии устаревшими; судебная палата ранее практически никогда не созывалась по вопросам окружающей среды по причине нарушения принципов субсидиарности и относительности.

¹ Протокол о применении основ субсидиарности и относительности // АВЛ. 1997. L 340. S. 105. Протокол является частью Амстердамского Договора.

В настоящее время спорным является вопрос, может ли Европейское Сообщество на основании ст. 174–176 ДоЕС издавать директивы о защите окружающей среды, применяя *уголовное право*. Соответствующее предложение Европейской Комиссии¹ не было окончательно обсуждено Европейским Советом. Вместо этого Совет принял Рамочное решение в соответствии со ст. 35 ДоЕС². Это решение было обжаловано Комиссией в суде, поскольку с ее точки зрения, из ст. 174–176 ДоЕС следовала компетенция для внедрения уголовно-правовых рамочных условий. Осенью 2005 г. суд подтвердил позицию Европейской Комиссии и отменил Рамочное решение³.

Подобным образом решается вопрос компетенции Европейского Сообщества в отношении *права обжалования* для лиц и международных организаций перед национальными судами государств-членов ЕС. В ходе международного соглашения Комиссия предложила Директиву о доступе для национальных судов⁴. Между тем Совет не до конца рассмотрел это предложение. При заключении соглашения вопрос о правовой компетенции Европейского Сообщества был оставлен открытым⁵.

Иные компетенции государств-членов ЕС во вторичном праве. При ответе на вопрос, какие компетенции стран-членов ЕС останутся, когда Европейское Сообщество сформирует вторичное право, особенно при принятии распоряжения или директивы, необходимо руководствоваться правовым принципом, на котором покоится регламентация Сообщества. В соответствии с Договором об образовании ЕС судопроизводство в рамках принятия решений на уровне ЕС и правовые последствия развиваются по-разному. Судебная практика и практика европейских институтов может быть обобщена.

Выбор правового основания производится не по собственному усмотрению институтов (органов) ЕС, а соотносится с объективными, поддающимся проверке критериями, в особенности, с целями и содержанием, сформулированными в тексте

¹ Предложение Комиссии // АВЛ. 2000. L 180. S. 238.

² Решение 2003/80 // АВЛ. 2003. L 29. S. 55.

³ Судебная практика C-176/03 (Комиссия/Совет), Приговор от 13 сентября 2005 г.

⁴ Комиссия, Предложение для директивы о переходе к судам по делам охраны окружающей среды // СОМ (2003) 624.

⁵ Решение 2005/370 Совета о заключении соглашения о доступе к информации, присутствия общественности на судебных заседаниях и доступе к судам по защите окружающей среды в лице ЕС // АВЛ. 2005. L 124. S. 1; также см. объяснение ЕС: *ibid.* S. 3.

Договора. Несмотря на некоторые сомнения, применение называется так называемая *теория избирательности*: если основной упор делается на свободном передвижении товаров, то действует ст. 95 ДоЕС; если меры по цели и содержанию направлены на защиту окружающей среды, значит ст. 175 ДоЕС является верным правовым основанием. Эти критерии отбора действуют также в тех случаях, когда экологическая регламентация опирается на ст. 37 ДоЕС (сельское хозяйство, рыболовство), ст. 80 ДоЕС (транспорт) или ст. 133 ДоЕС (внешняя торговля). Двойная правовая основа возможна в исключительных случаях только тогда, когда цели двух сфер деятельности эквивалентны и судопроизводство в рамках принятия решений на уровне ЕС равноценно.

Меры по защите окружающей среды общего характера — такие как доступ к информации об окружающей среде, проверка соответствия экологическим нормам, экологический аудит, положения, касающиеся инвестиций или ответственность за окружающую среду — опираются на ст. 175 ДоЕС. Положения о защите биологического разнообразия и о защите природы основываются так же на ст. 175 ДоЕС, как и положения о защите вод и утилизации отходов. *Экологические правила о выпуске продукции*, включая запуск в обращение генетически измененных организмов или продуктов, основываются на ст. 95 ДоЕС; исключениями являются положения о торговле веществами, разрушающими озоновый слой, редкими видами животных и растений, отходами, подпадающие под ст. 175 ДоЕС, и положения о ядохимикатах, закрепленных в ст. 37 ДоЕС. Эмиссия загрязняющих веществ в воздух и производство шума относятся к ст. 95 ДоЕС (транспортные средства) или 80 (самолеты); шумовые нормы подпадают под ст. 175 Договора.

Если распоряжение или директива основываются на ст. 175 ДоЕС, то государства-члены ЕС руководствуются остаточными полномочиями в соответствии со ст. 176 ДоЕС. Согласно ей государства-члены ЕС могут поддерживать усиленные защитные меры или начинать их снова; но эти усиленные меры должны быть согласованы соответствующим образом с Договором или с другим вторичным правом Сообщества¹. Пробле-

¹ Немецкая литература отчасти признает, что ст. 176 ДоЕС требовала только согласования с первичным общественным правом. А так как вторичное общественное право основывается на договоре, то это представление, которое, по всей видимости, существует только в Германии, необходимо отклонить. Суд еще не выразил мнения по этому вопросу.

матичны особые случаи, в которых под вопросом находится согласованность с предписаниями свободного передвижения товаров (ст. 28–30 ДоЕС). Статья 176 ДоЕС не имеет своей целью для защиты окружающей среды создавать препятствия для торговли. Вследствие этого необходимо проверять: соответствуют ли обширные предписания государств-членов ЕС ст. 176, 28–30 Договора в интерпретации, признанной судом.

Чем детальнее положение, опирающееся на ст. 175 ДоЕС, регулирует предмет проблемы, тем меньше возможностей существует у государств-членов ЕС для введения новых положений; а если распоряжение или директива ЕС предусматривает полное согласование, государства-члены теряют возможность обратиться к ст. 176 ДоЕС. Этот вопрос суд еще не решил окончательно. В то же время в двух решениях, в которых речь шла о вопросе утилизации отходов в другом европейском государстве, он использовал в качестве контрольной меры положения соответствующих распоряжений¹, которые он во втором случае² обозначил как «исчерпывающие». В пользу такой интерпретации говорит тот факт, что в правовом акте попытка прийти к консенсусу между противоречащими интересами свободного движения товаров и защиты окружающей среды на уровне ЕС не имеет смысла, если государства-члены ЕС в любой момент могут отказаться от принятого решения³, ссылаясь на ст. 176 ДоЕС. В итоге суд более не допускает ссылок на ст. 28–30, если законодатель Европейского Сообщества согласованным правовым актом не предпримет попыток уравнивания защищенных правовых благ с интересами свободного движения товаров⁴.

Правовые нормы стран-членов ЕС, выходящие за договорные рамки, должны быть сообщены Комиссии. Неисполнение не делает нормы государств-членов недействительным или обжалуемым; а уведомление не имеет отлагательного действия.

¹ Распоряжение (ЕЭС) № 259/93 о контроле над утилизацией отходов в ЕС, за их ввозом и вывозом из ЕС // ABJ. 1993. L 30. S. 1. Ст. 7 (4).

² Европейская судебная палата. Судебная практика 203/96 (Düsseldorf). Slg 1998, I-4075 (obiter dictum); Судебная практика C-228/00 (Комиссия/Deutschland). Slg 2003, I-1439, особенно Rn 35.

³ Krämer L. EC Environmental Law. L.: Sweet and Maxwell, 2000. S. 119 ff.; Winter G. Die Steuerung grenzüberschreitender Abfallströme // DVBl. 2000. S. 657, 666; Jans J.-H., von der Heide A.-K. Europäisches Umweltrecht. Groningen: Europa Law Publishing, 2003. S. 135 ff.

⁴ См. также: Европейская судебная палата. Судебная практика C-62/90 (Комиссия/Германия). Slg 1992, I-2575; Судебная практика C-323/93 (Crespelle). Slg 1994, I-5077.

Правовые нормы об окружающей среде могут также опираться на ст. 95 ДоЕС, как это следует из дословного текста данной статьи. Возможности, оставшиеся государствам-членам ЕС после принятия подобных согласовательных мер, по самостоятельному утверждению экологических регулирований будут в данном случае немного меньше, чем в соответствии со ст. 176 ДоЕС. Более суровые экологические меры в некоторых государствах могут быть сохранены, если они обоснованы защитой жизни и здоровья людей, животных и растений (ст. 30) или защитой окружающей среды. О таких мерах необходимо уведомить Европейскую Комиссию, которая в течение шести месяцев может их одобрить или отклонить; срок может быть одновременно продлен до шести месяцев. Если Комиссия не примет решения, то мера соответствующего государства является разрешенной (ст. 95 абз. 6 ДоЕС).

Если государство-член ЕС после принятия общего для стран ЕС положения хочет ввести особое, более суровое, положение по защите окружающей среды, то это возможно только в том случае, если (1) подобная мера по защите окружающей среды действительно необходима, (2) должна быть решена специфическая проблема данного государства-члена ЕС, (3) проблема возникла после принятия общеевропейской согласованной меры и (4) отдельные предписания опираются на новые научные открытия. Подобные запланированные действия также сообщаются Европейской Комиссии, которая проверяет, не содержит ли эта мера скрытой дискриминации, ограничения торговли между соседними государствами или препятствует функционированию внутреннего рынка, и только тогда принимает или отклоняет ее.

Из-за различных правовых последствий ст. 176 ДоЕС и ст. 95 абз. 4 и 5 кажется практически невозможным, чтобы общеевропейское положение *одновременно* опиралось на ст. 95 и 175; единственной возможностью было бы разъяснить для каждого предписания данного положения, на какой именно статье (ст. 95 или 175 Договора) оно основывается. Все же подобная возможность двойной правовой основы дискутируется на уровне ЕС из политических соображений, хотя до сих пор не был издан еще ни один правовой акт, который опирался бы на оба предписания¹.

¹ Jans J.-H., von der Heide A.-K. Op.cit. S. 65 ff., которые, однако, также не обсуждают вопросы правовых последствий.

Если будет издана общеевропейская законодательная мера на основе других предписаний Договора об образовании ЕС — нормы о шуме для самолетов (ст. 80), положения о разрешении ядохимикатов (ст. 37) — в таком случае, у стран-членов ЕС не будет достаточных прав по сохранению или введению в своей стране особых распоряжений. Соответствующее применение ст. 95 абз. 4 и 5 ввиду их исключительного характера не является возможным; в таком случае было бы неясно, какое предписание должно быть соответственно применено.

Имплементационный и исполнительный долг государств-членов ЕС. Договор об образовании ЕС сам не содержит никаких предписаний об окружающей среде, которые государства-члены ЕС должны перенести или применять в своем внутреннем праве. Обязательства из ст. 2 и 174 ДоЕС стремятся к устойчивому развитию и к широкому комплексу мер по защите окружающей среды на территории Сообщества, а также к улучшению качества и защите окружающей среды; они вменяются в обязанность институтов Сообщества. Хотя у государств-членов ЕС имеется обязательство оказывать поддержку Сообществу в исполнении необходимых задач, все-таки цели ЕС еще не являются целями самих государств-членов ЕС.

Предписания по защите окружающей среды в Договоре об образовании ЕС сформулированы не таким образом, чтобы отдельные лица могли непосредственно ссылаться на них. Статья 28 ДоЕС запрещает мероприятия государств-членов ЕС, которые могут повредить свободному перемещению товаров внутри ЕС; суд изложил данное положение таким образом, что *каждый в отдельности может сослаться на это предписание*. Соответствующее предписание о том, что загрязнение окружающей среды запрещено, отсутствует в Договоре¹.

По иному сформулирована правовая основа во вторичном праве Сообщества. В соответствии со ст. 175 абз. 4 Договора государства — члены ЕС заботятся о *проведении экологической политики ЕС* и об изданных предписаниях, не противоречащих определенных мерам Сообщества. Вышеназванное положение касается в особенности распоряжений Сообщества,

¹ См. предложение: Avosetta Group в Jans (ed.), The European Convention and the Future of European Environmental Law. Groningen: Europa Law Publishing, 2003. S. 119; для нового постановления в экологической главе новой конституции: «При условии неотложных причин, превосходящих общественные интересы, запрещено любое значительное нанесение вреда окружающей среде».

которые непосредственно действуют в европейских государствах. На практике в то же время большое количество директив об окружающей среде содержит положения, обращенные к государствам-членам ЕС и требующие от них определенного поведения, например, в обозначении компетентных ведомств, составлении отчетов либо выдаче разрешений; в подобном случае невозможно провести практическое различие между решениями и директивами.

Основополагающей для обязательств государств-членов ЕС является ст. 10 Договора. Согласно этой статье государствам-членам необходимо принять все соответствующие меры общего или особого характера, чтобы выполнить свои обязательства по Договору или вторичному праву Сообщества, и не выполнять того, что могло бы повредить осуществлению целей Договора, а также директив и решений. Наряду с этими положениями первичного права каждая отдельная Директива определяет, что ее предписания должны быть в течение определенного времени переведены и применены во внутреннем праве государств-членов. Статья 211 ДоЕС в конечном итоге предписывает Комиссии следить за применением Договора об образовании ЕС и за изданными отдельными ведомствами положениями.

Поскольку директивы для государств-членов ЕС связаны с целью, которую необходимо достичь, но предоставляют возможность выбора формы и средств для достижения данной цели (ст. 249 абз. 3 ДоЕС), то из приведенных выше положений Договора следуют два основных обязательства: во-первых, они должны ввести предписания директив ЕС *в свое внутригосударственное право*, во-вторых, *фактически применять* предписания преобразованных директив, а в дальнейшем также решений и постановлений.

Преобразование экологических директив происходит согласно закону или распоряжению, с целью гарантировать полное применение Директивы с правовой, а не только с фактической точки зрения, и достичь такого определенного понятного и прозрачного положения, чтобы отдельная личность смогла осознать свои права и реализовать их¹. Совпадения практики государств-членов ЕС с предписаниями европейского права ЕС недостаточно, поскольку, с одной стороны, подобная практика

¹ EuGH. Rs C-131/88 (Комиссия/Германия). Slg 1991, I-825. Rn 8, st. Rspr.

снова может измениться, а с другой стороны, административная практика не гарантирует требуемой правовой надежности. По тем же причинам административных либо иных внутренних предписаний недостаточно, чтобы перенести предписания ЕС во внутригосударственное право. Дефиниции из регулирований ЕС должны в любом случае быть перенесены во внутригосударственное право, в противном случае могут возникнуть неточности из-за правового или фактического содержания перенесенных положений, например, если какое-либо понятие в отдельном государстве имеет другое значение.

Исключения из обязанности включать европейские предписания в национальное право действуют в том случае, если на *общеевропейские ведомства* наложены обязательства или если затронуты *внутренние отношения* между правительствами государств-членов ЕС и должностными инстанциями Европейского Сообщества¹. Исключения допустимы лишь тогда, когда *действительно невозможно* следовать Директиве. Так, например, Австрия не обязана переносить во внутригосударственное право Директиву об экологических предписаниях в морских портах.

Перенесение должно охватывать всю суверенную территорию государства-члена ЕС; это правило затрагивает в особенности проблемы тех государств-членов ЕС, в которых законодательная инициатива принадлежит не государству с централизованным устройством, а регионам, землям или общинам. С точки зрения Европейского Сообщества, *внутригосударственное распределение компетенций* составляет проблему, не влияющую на исполнение данным государством обязательств перед ЕС. Согласно данной точки зрения, следует, что Сообществу не принципиально, осуществляется ли перенесение Директивы во внутригосударственное право путем одного или нескольких правовых актов; решающим является то, чтобы задействована была вся суверенная территория государства.

Перенесение должно быть *содержательно правильным*. Предписание Сообщества по своему смысловому содержанию и целенаправленности должно быть полностью интегрировано

¹ Ср.: EuGH. Судебная практика C-186/91 (Комиссия/Бельгия). Slg 1993, I-851: Государства-члены ЕС должны также внести в государственное право обязательство консультироваться с соседним государством о местных или региональных правительствах, расположенных в приграничных областях.

в правовую систему государств-членов ЕС, так чтобы оно с юридической и фактической точек зрения могло обладать полным правовым действием. Часто требуется дословное перенимание предписаний европейского права. В особенности нормы права ЕС, содержащие регламентацию эмиссии или эмиссии вредных веществ или другую цифровую информацию, должны позволять соответствующим лицам оперировать данными нормами или значениями с точки зрения своего государственного правопорядка.

Правильного перенесения требует установление санкций за нарушение общеевропейского права. Подобные санкции должны соответствовать государственным санкциям за нарушения такого рода и быть действенными, оправданными и устрашающими¹.

Государства-члены ЕС должны не только перенести предписания европейского экологического права, но и применять их. Это распоряжение играет особую роль в экологической политике, поскольку окружающая среда является общим интересом Сообщества, и в то же время, в отличие, например, от аграрного, транспортного, энергетического или производственного секторов, не поддерживается сильными организованными интересами. В хоре голосов представителей интересов заметно отсутствие организованного представительства интересов окружающей среды на уровне Европейского Сообщества. Тем самым инстанциям, которым во всех государствах-членах ЕС доверена защита окружающей среды, выпадает особая ответственность по *применению* предписаний экологического права. Эта ответственность постоянно возрастает по сравнению с другими правовыми областями. Государства-члены ЕС путем разрешений, предложений, ограничений, запрещений и прочих мер заботятся о том, чтобы предписания по защите окружающей среды фактически применялись. В то время как некоторые государства-члены ЕС создали особые *организационные формы* — экологические инспекции, экологическую полицию, специализированные прокуратуры, парламентских уполномоченных, осуществляющих надзор за законностью деятельности — другим государствам не хватает особых организационных мер для фактического обеспечения применения экологического (государственного или общеевропейского) права. Словом,

¹ EuGH. Судебная практика C-68/88 (Комиссия/Греция). Slg 1989, 2965.

следует констатировать, что *исполнительная доктрина и исследование* игнорировали особенности охраны окружающей среды в Европейском Союзе. А потому неудивительно, что в Евросоюзе наблюдается значительный исполнительный дефицит экологических положений также и в отношении общеевропейского экологического права.

Подробности перенесения и фактического исполнения экологического права ЕС невозможно отследить, так как существует большое количество особенностей внутреннего права государств. Гораздо важнее обсудить надзор за *исполнением права* посредством европейских институтов. Каждая Директива в отдельности обязывает государства-члены ЕС *сообщать* Комиссии о предписаниях Директивы, которые необходимо *перенести*, или о новых предписаниях, а также о каждом изменении в них. В большинстве случаев государства-члены ЕС должны регулярно сообщать Комиссии о проведении и применении норм права ЕС. Попытки производить отчеты о проведении мероприятий по целым областям охраны окружающей среды — вода, воздух, мусор и т.д.¹ — были в прошлом также безуспешны, поскольку государства проявляли мало интереса к подобным объемным отчетам, подробности различных норм терялись, а новые регулирования создавались не всегда.

Некоторые исследования Комиссии или других организаций по фактическому применению правового регулирования по охране окружающей среды были ограничены ввиду нехватки персонала и финансовых ресурсов. Вследствие этого главным источником для заключений Комиссии было законодательство государств-членов ЕС, которое прежде всего отвечало только на вопросы полного и содержательно точного перенесения положений директив, но не свидетельствовало об их фактическом применении. Попытки проведения консультаций, правительственных заседаний, оценки отчетов СМИ и т.д. помогали и помогают также очень ограничено, поскольку государства-члены ЕС не склонны самостоятельно сообщать о недостаточном фактическом применении экологического права ЕС.

По этим причинам *порядок рассмотрения жалоб* по вопросам окружающей среды завоевал особое значение. Изначально

¹ Ср. Директиву 91/692 об унификации и целесообразном представлении докладов о проведении определенных экологических директив // ABJ. 1991. L 377. S. 48.

введенный Комиссией для помощи частной экономике в борьбе с бюрократическими препятствиями на внутреннем рынке (пошлины, формальности, пограничный контроль и т.д.), он стал по вышеназванным причинам действительно популярным. В настоящее время приблизительно сорок процентов жалоб, приходящих в Комиссию, касаются вопросов окружающей среды.

Исполнение *не является кодифицированным*. Каждый может письменно, впрочем, неформально¹, обратиться в Комиссию и заявить о нарушении экологического права ЕС. Пошлины не взимаются. Комиссия регистрирует жалобу, вследствие чего решение по жалобе может быть принято только Комиссией. Затем жалоба ею проверяется, собираются соответствующие сведения от государства-участника. Жалобщик может предъявлять документы и данные, однако сам в процессе не участвует. В конце проверки заявителю предоставляется возможность высказать свое мнение о запланированном решении Комиссии — запротоколировать жалобу и ничего не предпринимать, или завести формальное дело против государства-члена ЕС в соответствии со ст. 226 ДоЕС. Окончательное решение Комиссии не подлежит повторной проверке. Но Комиссия может на основании новых фактов начать новую проверку. Заявитель вправе, кроме того, обратиться к уполномоченному представителю по вопросам граждан в Европейском парламенте (ст. 195 ДоЕС) с обоснованием, что решение по жалобе представляет нарушение в деятельности Комиссии и таким образом достигнуть по меньшей мере косвенной проверки решения.

Производство по жалобам в отношении вопросов окружающей среды показало себя как очень *действенное*. Оно имеет функцию контроля путем выборочной проверки. При приблизительно 600 жалобах ежегодно Комиссия узнает, таким образом, о большинстве крупных нарушений при фактическом применении экологического права ЕС. Поскольку политика в отношении окружающей среды — в отличие от рыболовства, аграрной и региональной политики, таможенной или конкурентной политики — не имеет инспекторов ЕС, разрешено жалобы в отношении окружающей среды, а также фактическое применение права перепроверять на месте; нередко правитель-

¹ Формуляр для облегчения процедуры подачи жалобы опубликован // AB1. 1999. L 119. S. 5.

ства государств-членов ЕС узнают через проверяющие запросы Комиссии об определенных действиях нижестоящих чиновников или частных лиц.

Если Комиссия в ходе собственных исследований или по результатам производства по жалобе приходит к выводу, что государство-член ЕС не полностью, неверно или совсем не перемещает право ЕС во внутригосударственное или оно (даже в единичном случае) было неверно применено, то Комиссия вправе *начать производство по нарушению Договора* (ст. 226) против государства-участника (не против фактического виновника!). Производство между Комиссией и соответствующим государством-участником состоит из досудебного и судебного производства. Ввиду их общей природы их невозможно представить в отдельности, несмотря на то, что в области охраны окружающей среды это приобретает особое значение. Ведущая роль Комиссии как стража применения общеевропейского права выражается в том, что примерно 80% судебных производств по вопросам окружающей среды были возбуждены именно Комиссией.

В соответствии со ст. 228 Комиссия может начать *второе дело*, если государство-член ЕС на основании первого постановления суда не предприняло соответствующих мер для устранения установленного нарушения Договора; в этом втором производстве Комиссия может ходатайствовать об оплате общей суммы. Все три решения суда, существовавших до этого времени, в которых была применена соответствующая финансовая санкция, касались производства по делам об охране окружающей среды¹.

Иные способы воздействия в отношении тех государств-членов ЕС, которые не следуют данным ими обязательствам, вряд ли находятся в распоряжении Комиссии. В особом случае она угрожала Германии в 1999 г. заблокировать средства ЕС в рамках региональной политики до тех пор, пока не было предпринято выделение требуемых природоохранных областей; этим она добилась просроченного выделения и применяла подобное производство против всех старых и новых государств-членов ЕС. В конечном итоге у Комиссии остается — очень

¹ EuGH. Судебная практика C-387/97 (Комиссия/Греция). Slg 2000, I-5047; Rs C-278/01 (Комиссия/Испания), Приговор от 25 ноября 2003 г.; Судебная практика C-304/02 (Комиссия/Франция), Приговор от 13 июля 2005 г.

ограниченная — возможность использовать воздействие ответственности на медлительные государства.

В политическом смысле *надзор* за правовым исполнением в вопросах окружающей среды со стороны Комиссии является очень *успешным*, поскольку она заботится о том, чтобы применение экологического права ЕС во всех государствах-участниках воспринималось всерьез. Но со ссылками на тяжелое экономическое положение со стороны государств-членов ЕС растет давление на Комиссию с целью избежать надзора и оставить им больше свободы действий, что не исключает в отдельных случаях и усиленного политически мотивированного воздействия.

ЦЕЛИ, ПРИНЦИПЫ И ТРЕБОВАНИЯ ПО ПРИНЯТИЮ ВО ВНИМАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Статья 2 ДоЕС четко устанавливает задачу ЕС, помимо прочего, содействовать гармоничному, пропорциональному и устойчивому развитию экономической жизни, а также в большей степени защите природы и улучшению качества охраны окружающей среды. Содействие устойчивому развитию определено ст. 6 Договора. Не исчерпанные ст. 2 ДоЕС¹ задачи Сообщества дополнены особыми эколого-политическими целями² в ст. 174 ДоЕС, которая предписывает Европейскому Сообществу способствовать выполнению нижестоящих целей:

- высокий эколого-политический защитный уровень; высокий защитный уровень эколого-политических мероприятий также установлен ст. 95 абз. 3;
- сохранение и защита окружающей среды, а также улучшение ее качества;
- защита человеческого здоровья;
- осмотнительное и рациональное использование природных ресурсов;
- содействие мероприятиям по борьбе с региональными или глобальными экологическими проблемами на международном уровне.

1) Различные цели Сообщества не находятся в иерархическом подчинении друг к другу. Сообществу необходимо стремиться ко всем своим целям. Необходимо избегать столкновения между целями или решать их путем политических компромиссов. Различные цели не основаны на правах или обязанностях государств-членов ЕС либо некоторых лиц и также не обязывают к принятию определенных мер.

¹ См.: *von der Groeben/Schwarze*. Op. cit. Art. 2. Rn 4.

² Между «целями» и «задачами» в договоре ЕС не делается никаких содержательных различий; таким образом, они могут быть идентичными. См.: *von der Groeben/Schwarze*. Op. cit. Art. 2 EG. Rn 1.

«Устойчивое развитие», введенное Договором 1999 г. в Амстердаме, упоминается в ст. 2 и 6, но не в ст. 174. Несмотря на международную дискуссию, продолжающуюся уже 20 лет¹, контуры понятия остаются неясными, а используемое определение неудовлетворительным. По сути, понятие, выросшее из международной политики, означает, что любая экономическая деятельность, будь то в развивающихся странах или странах с развитой экономикой, должна учитывать наряду с иными и эколого-политические условия и последствия, чтобы соответствовать требованиям Договора об образовании ЕС. Эта основная мысль, выраженная словами ст. 2 об «устойчивом развитии», получает обновленное и усиленное выражение в ст. 6, уточняющей, что любое экономическое действие только тогда представляет собой устойчивое развитие, когда учитывает требования охраны окружающей среды.

Следует отклонить точку зрения о том, что «устойчивое развитие» в ст. 2 Договора ориентировано исключительно на экономическую жизнь, а не на защиту окружающей среды². Такое мнение не учитывает того, что понятие устойчивого развития в различных предписаниях Договора об образовании ЕС не может быть понято по-разному³. Для подобной дифференциации отсутствует повод: ст. 2 четко устанавливает, что Сообщество должно стремиться к содействию экономической жизни при включении эколого-политических потребностей, в свете высказывания ст. 6 это естественная, практически само собой разумеющаяся установка цели. В пользу такой формулировки говорят не только дословный текст и выбор слов ст. 2, но смысл и цель распоряжения, внесшего в международную целевую установку на экологическое понятие «sustainable development» в Договор об образовании ЕС, а также связь со ст. 6, как и не представленная здесь более подробно история его возникновения⁴.

¹ Исходным пунктом для данной дискуссии послужил так называемый доклад *Brundtland* "Our Common Future" в ООН от 1987 г., в котором было описано sustainable development как "a development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs", т.е. «устойчивое развитие» как «развитие, которое...».

² *Von der Groeben/Schwarze*. Op. cit. Art. 2. Rn 9; *Schröder*. EUDUR. I, § 9. Rn 15.

³ Об этом подробнее см.: *von der Groeben/Schwarze*. Op. cit. Art. 2. Rn 9 со ссылкой на ст. 6 ДоЕС.

⁴ Выражение, введенное Амстердамским договором 1999 г., заменило выражение «экологического роста» и в целом привело к повышению значимос-

Практика Европейского Союза выступает за представленное толкование. В 2000 г. Совет Европы в Лиссабоне принял резолюцию, в которой он в качестве политической цели Евросоюза до 2010 г. задал достижение устойчивого экономического роста с принятием во внимание социальных потребностей. Годом позже, в 2001 г., в Гётеборге Совет внес поправку, в которой объяснил, что преследуемое экономическое развитие до 2010 г. включает в себя также принятие во внимание экологических потребностей.

Различные цели, сформулированные в ст. 2 и 174 Договора, нуждаются лишь в нескольких пояснениях. *Высокий уровень защиты*, упомянутый в ст. 174 абз. 2, далее в ст. 95 абз. 3, а также в ст. 2 («высокий масштаб защиты окружающей среды») не определен. Он не предполагает собой самый высокий достигаемый уровень защиты¹. Не ясно, как можно определить этот уровень защиты. В любом случае институты Сообщества обладают широким пространством для определения данного уровня; он ограничивается установленными в ст. 2 и 174 требованиями по стремлению к улучшению качества окружающей среды. В соответствии с этим понижение эколого-политического защитного уровня недопустимо.

Меры по улучшению чистоты воздуха, качества воды или по снижению шума способствуют также сохранению и улучшению здоровья людей. Цель бережного использования ресурсов требует экономного обращения с природными ресурсами во всем мире². Понятие «природные ресурсы» включает все ресурсы, которые имеются в окружающей среде, например, флора и фауна, древесина, минералы, воздух, вода, почва, также нефть, газ и химические соединения. Такая установка важна, поскольку меры по защите и использованию данных ресурсов

ти защиты окружающей среды в договоре ЕС (*Schröder*. EUDUR. Bd I. § 9. Rn 14); также см.: *von der Groeben/Schwarze*. Op. cit. Art. 2. Rn 1). Невозможно предположить, чтобы именно в таком важном месте, как ст. 2 ДоЕС, было введено отторжение экономического роста от эколого-политических потребностей, вследствие чего должна была бы существенно сузиться и защита окружающей среды.

¹ EuGH. Rs C-284/95 (Safety Hi-Tech/S&T). Slg 1998, I-4301. Rn 48.

² Аргументация основана на ст. 174 абз. 1 ДоЕС, из которой четко следует глобальная ответственность Европейского Сообщества (аргумент по четвертому пункту ст. 174 абз. 1 ДоЕС, который устанавливает глобальную ответственность Европейского Сообщества).

могут подкрепляться содержанием ст. 175 ДоЕС¹. Защита глобальной окружающей среды как целевая установка определяет, что защита окружающей среды не знает границ и *экологическая политика ЕС не должна ограничиваться своей территорией*.

Ни цель устойчивого развития, ни другие цели, указанные в ст. 2 и 174 ДоЕС, не согласованы в правовом отношении. Институты Сообщества решают по своему усмотрению, как, каким образом, в каком временном пространстве и какими средствами и мерами они хотят содействовать достижению этих целей.

Принципы общеевропейской политики изложены в ст. 174 абз. 2 ДоЕС, кроме того, к ним относится и закрепленный в ст. 6 принцип интеграции. Зачастую данным принципам приписывается правовая обязательность, которая превращает их в меры по применению отдельных правовых актов, касающихся окружающей среды, и позволяет им выступать в качестве оправдания определенных мер; иногда высказывается такая точка зрения, что положение, нарушающее какой-либо из данных принципов, является противоправным и спорным. Тем не менее до сих пор нет постановлений судов, которые отразили бы подобное правовое последствие. Ввиду их общей, но отчасти различной словесной формулировки институтам Сообщества предоставлен широкий выбор при применении данных принципов.

В любом случае общеевропейские принципы *позволяют* принимать определенные меры по защите окружающей среды и соизмерять данные меры с целями экологической политики ЕС. Аналогично данные принципы могут быть привлечены к *толкованию* существующих правовых предписаний с экологической точки зрения. Сообщество может, например, основываясь на принципе виновности, при наступившем вреде окружающей среде обязать виновное в происшедшем лицо к санации; если виновное лицо не может быть призвано к ответу, Сообщество может привлечь к санации соответствующие инстанции (органы); в последнем случае оно также может

¹ Ср.: EuGH. Rs C-164/97 и C-165/97 (Европарламент/Совет). Slg 1999, I-1139, речь идет о вопросе, являются ли меры по охране лесов от пожаров и загрязнения воздуха опирающимися на ст. 37 или 175 ДоЕС. Суд ссылается на ст. 175 ДоЕС (в котором речь идет о вопросе, являются ли меры по охране лесов от пожаров и от загрязнения через атмосферный воздух соответствующими ст. 37 или ст. 175 Договора об образовании Европейского Сообщества. Суд склонился к обоснованию по ст. 175).

воздержаться от обязательств для государственных служб¹. Оба решения обеспечивают принцип виновности; напротив, невозможно представить, что вышеназванное решение могло быть признано судом противоправным, поскольку оно противоречит этому принципу.

Заложенный в ст. 6 ДоЕС *принцип интеграции* (клаузула поперечного сечения) нашел отражение в Договоре об образовании ЕС (немного измененном с 1987 г.), впоследствии также в нынешней редакции ст. 174. Но так как на него не обращалось достаточно внимания, Комиссия потребовала его принятия в различных особых политиках (аграрной, транспортной, региональной и т.д.). Чтобы избежать такого громоздкого изменения, Договор в Амстердаме выделил данное положение из ст. 174 ДоЕС и добавил его как новое в ст. 6 Договора.

Предписание требует включения требований по охране окружающей среды в разработку и проведение другой политики Договора об образовании ЕС; Договор о Евратоме, напротив, не охватывается, так же как и политика третьей опоры Договора об образовании ЕС (внешняя политика и политика безопасности, внутренняя безопасность и судебная совместная работа по уголовным делам). Предписание, таким образом, требует, чтобы ЕС по всем направлениям своей деятельности не терял из виду требований защиты окружающей среды и придерживался их. Это нацелено на перманентный процесс, а не на единичное действие, и оправдывает себя, поскольку окружающая среда охвачена всеми видами деятельности и подвержена их влиянию. Охрана окружающей среды должна достигаться не только мерами политической сферы «экологическая политика», поскольку это противоречило бы ее характеру всеохватности, который затрагивает все сферы деятельности ЕС.

Требования по охране окружающей среды являются целями политики ЕС, заложенными в ст. 2 и 174 Договора. Они вклю-

¹ Пример см.: RL 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Экологическая ответственность по избежанию и санации вреда окружающей среде) // ABl. 2004. L 143. S. 56; der Vorschlag der Kommission (Предложение комиссии) // ABl. 2002. C 151E. S. 132, предусматривало, что соответствующие органы имеют обязанности по санации, если виновное лицо не может быть привлечено к ответственности. В принятой Директиве эта обязанность возлагается на общественный орган. Предложение, как и Директива, ссылается на принцип виновности.

чают в себя названные в ст. 174 абз. 2 принципы ЕС¹, что сегодня неоспоримо. И снова институты Европейского Сообщества при их включении в формулирование и проведение соответствующей политики получили *широкое пространство для действий*, чьи границы четко не установлены. Европейский Суд, как и законодатель Европейского Сообщества, неоднократно прибегали к целям и принципам ст. 174 ДоЕС, чтобы оправдать допустимость определенных мер на уровне Сообщества. Но до сих пор не имеется решения, которое признало бы изданный правовой акт ошибочным, так как он не соблюдал цели и принципы ст. 174.

Превентивный принцип был добавлен в Договор в 1987 г., *принцип предосторожности* — в 1993 г. Содержательно их сложно отделить друг от друга² и с трудом можно представить случаи, в которых одна мера считалась бы допустимой на основании принципа предосторожности, но не допустима с точки зрения превентивного принципа и наоборот. Принцип предосторожности развился до обширного правового принципа, который кроме области экологии путем трансмиссии ст. 6 ДоЕС применяется практически во всех сферах европейского права. Институты Сообщества и в особенности Суд понимают его следующим образом: он позволяет принимать меры при неопределенности наличия и объема угрозы, чтобы отразить опасность, не дожидаясь выяснения неопределенности³; при угрозе человеческому здоровью он был истолкован как «постоянное правосудие»⁴. Опасность существует, когда по причине объективных обстоятельств не исключена возможность угрозы правовым благам или окружающей среде⁵.

¹ Ср. EuGH. Rs C-157/96 (Regina/Министерство сельского хозяйства). Slg 1998, I-2211. Rn 63 f.; Судебная практика C-180/96 (Великобритания/Комиссия). Slg 1998, I-2265. Rn 99 f.; EuG. Судебная практика T-74/00, T-76/00 u.a. (Artegodan u.a./Комиссия). Slg 2002, II-327. Rn 184.

² Вероятно, самое явное доказательство этому предоставляет приговор суда в деле C-157/96 (Fn. 31). Rn 64: в то время как в английском тексте упоминается данный принцип, французский и немецкий тексты говорят о принципах предупреждения и заблаговременной подготовки.

³ Ср. наряду с ранее приведенными решениями; кроме того: EuGH: Судебная практика C-236/01 (Monsanto). Slg 2003, I-8105; C-41/02 (Комиссия/Голландия), Приговор от 2 декабря 2004 г.; C-127/02 (Vereniging Waddenzee), Приговор от 7 сентября 2004 г. zVv; C-280/02 (Комиссия/Франция), Приговор от 23 сентября 2004 г. О точке зрения Комиссии ср. КОМ (2000) I.

⁴ EuGH. Судебная практика T-74/00 (Fn. 31).

⁵ EuGH. Судебная практика 127/02 (Fn. 33).

Превентивный принцип распространяется на вопросы причинной связи¹ и соразмерности мер². Но он не может быть дополнительно привлечен в рамках ст. 95 ДоЕС, чтобы оправдать регулирование некоторых государств, так как соответствующее взвешенное решение уже было принято в правовом акте Сообщества³. Вновь необходимо обратить внимание на то, что до сегодняшнего дня нет решения, по которому правовой акт или единичное решение были признаны противоправными, если оно не признавало превентивного принципа или принципа предосторожности.

Принцип производителя, в соответствии с которым необходимо вести борьбу с загрязнениями окружающей среды, учитывая их происхождение, не получил практического значения в европейском праве. Суд оправдал этим принципом запрет на ввоз опасных отходов в Валлонию (Бельгия). Но это практически единодушно раскритикованное судебное решение осталось единичным; все попытки применения данного принципа для предоставления не только полномочий к действиям, но и конкретных указаний или возможностей для действий — например, преимущества эмиссионных норм перед имиссионными или национальных правил перед общеевропейскими в деле утилизации отходов — до сих пор остаются безуспешными.

Принцип «загрязнитель платит», сформулированный в различных речевых высказываниях очень по-разному⁴, основан на том, что стоимость загрязнения окружающей среды возлагается не на налогоплательщика, а виновника (того, кто загрязняет). Это оправдывает соответствующие регулирования Сообщества, но не принуждает к ним и делает по-другому структурированные правовые акты противоправными. Данный принцип повторяется в различных положениях вторичного права Сообщества, но до сих пор не получил практического значения.

При разработке общеевропейской экологической политики необходимо рассматривать различные точки зрения (ст. 174 абз. 3 ДоЕС). В Договоре перечислены:

¹ EuGH. Судебная практика C-280/02 (Fn. 33). Rn 34.

² EuGH. Судебная практика C-41/02 (Fn. 33).

³ Vgl. EuGH. Судебная практика C-6/99 (Гринпис). Slg 2000, I-1651.

⁴ Все версии, кроме немецкой, используют понятийную пару “polluter” и “pay”; при этом английская версия настаивает, что виновный *должен* заплатить (the polluter should pay), в то время как итальянская и датская версии исходят из того, что виновный *обязан* платить (qui inquina, paga; forureneren betaler).

- доступные научные и технические данные; по большей части данные по окружающей среде предоставляются Европейским Экологическим агентством¹, которое также собирает сведения для конкретных перспектив регулирования;
- региональные экологические условия;
- преимущества и издержки деятельности и бездействия; данная формулировка полнее, чем ее английская версия (costs and benefits), которая широко признана в практике Сообщества и привела к частым требованиям анализа использования средств в области окружающей среды. В то же время до сих пор отсутствуют признанные способы измерения экономической оценки окружающей среды или прибылей для окружающей среды;
- экономические и социальные условия в Сообществе и его регионах.

Сообществу необходимо «принять во внимание» данные обстоятельства; потому как они не представляют собой предпосылок для действий. На практике они упоминаются в качестве причин для обсуждения или в объяснительных докладах, но — независимо от анализов использования средств в области окружающей среды — не получили практического значения.

Установленные Договором об образовании ЕС в ст. 249 инструменты — постановление, директива, решение, рекомендация и заключение (отзыв) — находят свое применение в области окружающей среды. Другие инструменты не могли развиваться уже потому, что невозможно расширить их перечень, указанный в ст. 249 ДоЕС. В соответствии с протоколом о применении принципов subsidiarity необходимо «предпочитать при прочих равных условиях директиву распоряжению, а рамочную директиву детализированному мероприятию»².

Распоряжения в области окружающей среды на уровне Сообщества издаются, в общем, двух случаях. Во-первых тех, в которых будут созданы административная структура Сообщества или единое производство ЕС³. Во-вторых, законодатель

¹ Распоряжение (EWG) Nr. 1210/90 об основании Европейского Экологического агентства и Европейской Экологической информационной и наблюдательной сети // ABJ. 1990. L 120. S. 1.

² Протокол о применении принципов subsidiarity и относительности // ABJ. 1997. L 340. S. 105. Rn 6.

³ Примерами являются распоряжения (EG) Nr. 1655/2000 о финансовых инструментах для защиты окружающей среды (LIFE) // ABJ. 2000. L 192. S. 1;

Сообщества прибегает к распоряжениям, когда он переводит международные экологические соглашения, основанные на торговле, в право ЕС¹.

Директивы являются регулярно применяемым в экологическом праве ЕС инструментом. В целом, плотность их регулирования немного уменьшается, если они опираются на ст. 175, а не на ст. 95 ДоЕС; причина этого состоит в стремлении создать на общем внутреннем рынке (ст. 95) одинаковые условия для конкуренции — требование, которое не существенно для окружающей среды (ст. 175). Возможность рамочных дочерних директив в договоре ЕС отсутствует. Насколько детально в Директиве представлено регулирование, зависит от требования эффективной защиты окружающей среды на высоком уровне; разумеется, экономические интересы регулярно настаивают на более общих формулировках в экологических директивах, так как трудности скрываются в мелочах, и с основными требованиями — устойчивого развития, высокого уровня защиты, хорошего качества воды, воздуха, почвы и т.д. — можно сразу прийти к консенсусу.

Решения касаются в соответствии со ст. 249 ДоЕС разрешения единичного случая. Только немецкая доктрина проводит различия между (общепринятым) постановлением и решением (касающимся единичного случая), хотя данное различие объективно обосновано. Так, международные (экологические) соглашения посредством решения переводятся в право ЕС или решениями устанавливаются критерии признания экологических обозначений (по распоряжению 1980/2000), несмотря на то что они действуют на неопределенно большое количество будущих случаев. Принятие программы эколого-политических действий происходит путем оформления ее решением (ст. 175 абз. 3).

(EG) Nr. 1164/94 о создании когезионного фонда // ABJ. 1994. L 130. S. 1; (EWG) Nr. 1210/90 об образовании Европейского Экологического агентства; (EG) Nr. 793/93 об оценке и контроле над рисками существующих материалов // ABJ. 1993. L 84. S. 1; (EG) Nr. 761/2001 о добровольном участии организаций в общеевропейской системе экологического менеджмента и экологического контроля на предприятиях (EMAS) // ABJ. 2001. L 114. S. 1; (EG) Nr. 1980/2000 о пересмотре общеевропейской системы выдачи экологических знаков // ABJ. 2000. L 237. S. 1.

¹ Примерами являются распоряжения (EG) Nr. 2037/2000 о материалах, приводящих к разрушению озонового слоя // ABJ. 2000. L 244. S. 1; (EWG) Nr. 259/93 об утилизации отходов; (EG) Nr. 338/97 о защите экземпляров диких видов животных и растений посредством контроля торговли // ABJ. 1997. L 61. S. 1.

Рекомендации и отзывы не играют в области защиты окружающей среды существенной роли. Опыт других международных организаций, в особенности ОЭСР и Совета Европы, показал, что на рекомендации не обращают внимания. Подобный вывод Сообщество сделало об экологических рекомендациях¹, которые, как правило, появляются тогда, когда разработка связывающего правового акта сталкивается с большим политическим противостоянием или подвергается сомнению компетенция Сообщества.

Содержательно экологическое право Европейского Сообщества является в широком смысле *упорядочивающим правом*. Общественные, социальные, культурные и экономические условия в государствах-членах ЕС с их порядками и структурами, вероятно, слишком различны, чтобы интегрироваться в европейскую систему координации без определенных юридических правил. Различия между большими и маленькими, экономически слабыми и сильными государствами можно уравновесить только с помощью инструментов правопорядка. Несмотря на все общественные декламации, между государствами существует единодушие в области охраны окружающей среды, в особенности, если экономические инструменты управления на уровне ЕС недоступны.

Экологическое упорядочивающее право Сообщества является, в основном, *рамочным правом*. Оно устанавливает основные правила о планах санации и осуществлении хозяйственной деятельности, предписывает распределение разрешений и определяет основные правила контроля. Напротив, распоряжения об эмиссии являются редкими; в отношении поддержания чистоты воздуха и защиты вод Сообщество установило имиссионные правила, которые особенно в отношении защиты водных объектов сформулированы очень общим образом.

Договор не содержит предписаний для *экономических инструментов*. Налоговое регулирование, субсидии и иные экономические инструменты управления должны использовать фор-

¹ Ср. рекомендации 75/436 о затратных издержках // ABJ. 1975. L 194. S. 1; 81/972 о повторном применении макулатуры // ABJ. 1981. L 355. S. 56; 96/733 об экологических соглашениях о проведении Директив ЕС // ABJ. 1996. L 333. S. 59; 2001/331 об установке минимальных критериев для экологических инспекций в государствах-членах ЕС // ABJ. 2001. L 118. S. 41; 2001/453 о рассмотрении экологических аспектов в годовом балансе и оперативной сводке предприятий: свидетельство, оценка и обязательство подтверждения финансового положения // ABJ. 2001. L 156. S. 33.

му, приведенную в ст. 249 ДоЕС. При этом положения об экологических налогах из-за предусмотренного ст. 93 и 175 абз. 2 единого подхода до сих пор не изданы¹, более того — они даже не запланированы. То же самое относится к положениям о налогах, например на воду, техническую воду и отходы. Сообщество установило минимальную налоговую ставку для энергетической продукции и электричества² и старается сравнять дорожные сборы в странах-участницах Сообщества.

Средства поощрения в Сообществе регулярно накапливаются на основании обязательного правового акта Совета и Европарламента — распоряжения или решения — и затем при выполнении установленных условий распределяются по согласованию. Компенсирующий фонд Сообщества³ финансирует в экономически отсталых государствах — до 2006 г.: Испания, Греция, Португалия и Ирландия — до 80% экологических проектов. Инструмент финансирования по программе «Жизнь»⁴ обеспечивает природоохранные проекты, такие, как демонстрационные, пилотные проекты по защите окружающей среды. Субсидирование государств-членов ЕС подлежит контролю со стороны Сообщества в соответствии со ст. 87 ДоЕС. Для *экологических субсидий* Комиссией изданы руководящие линии о согласованности с правом ЕС⁵, которые облегчают получение субсидий, в особенности для малых и средних предприятий.

Добровольные *самообязательства* спонсоров редки в сфере экологии. Чаще всего они предлагают финансовую помощь, чтобы избежать законодательных обязательств. Исключение составляют обязательства автомобильной индустрии, которые понижают выбросы CO₂ в новых машинах⁶, а положение о применении моющих средств⁷ приобрело определенное значение. Весьма часто степень интеграции организаций в Европе

¹ Представленное в 1992 г. предложение о взимании налогов за CO₂ и энергию (ABJ. 1992. L 196. S. 1) не было принято Советом.

² Директива 2003/96 о реструктуризации общеевропейских рамочных предписаний о налогообложении энергетической продукции и электрического тока // ABJ. 2003. L 283. S. 51.

³ Распоряжение 1164/94; финансовая помощь составляет 18 млрд € (2000–2006).

⁴ Распоряжение 1655/2000; финансовая помощь составляет 640 млн € (2000–2004).

⁵ ABJ. 2001. L 73. S. 3.

⁶ Ср. рекомендации Комиссии 1999/125 // ABJ. 1999. L 40. S. 49; 2000/303 // ABJ. 2000. L 100. S. 55; 304/2000 // ABJ. 2000. L 100. S. 55.

⁷ Ср. рекомендацию 98/480 Комиссии // ABJ. 1998. L 215. S. 73.

недостаточна, чтобы достигнуть сбалансированного, масштабного, существенного материального самообязательства; обозначенные экономические и социальные различия внутри Сообщества в настоящее время еще очень велики. Со стороны ЕС у Комиссии нет разрешения добиваться соглашений на уровне Сообщества, которые действуют де-факто как представляющие закон, но исключают другие институты ЕС (Европарламент и Совет, Экономический и Социальный Комитет и Комитет регионов), которые оказывают содействие в процессе законодательства на европейском уровне¹. Связывающих соглашений со спонсорами на уровне ЕС невозможно добиться по тем же причинам: ст. 249 ДоЕС не предусматривает подобных договорных связывающих обязательств и, тем самым, не допускает их.

Социальная ответственность предприятий, которая в соответствии с определением, включает в себя также аспекты окружающей среды, до сего дня не привела к каким-либо согласованным мерам на уровне ЕС или в развивающихся странах. Сознательные в экологическом отношении предприятия действуют индивидуально, не вступая по каким-либо причинам в политические самообязательства².

Ввиду *многоязычности* в ЕС необходимо разработать символы, сообщаемые пользователю без дополнительной языковой информации о позитивных или негативных качествах. Ни в одной политической области до сих пор не удалось разработать подобную систему символов.

В сфере охраны окружающей среды Сообщество разработало большое число различных *обозначений*. Самым объемным является введение экологических обозначений для продуктов и услуг (Распоряжение 1980/2000); участие добровольно. Критерии распределения обозначений устанавливаются на всей территории ЕС, распределение происходит на национальном уровне. Экологический знак ЕС (стилизованный цветок) конкурирует с экологическими обозначениями государств-членов ЕС, в особенности с «Голубым ангелом» (Германия) и «Зеленым лебедем» (Скандинавия) и ввиду низкого уровня известности до сих пор не может завоевать популярность во всей Европе. На-

¹ Действие Комиссии привели к тому, что она не смогла добиться самообязательств (КОМ (2002) 412. S. 4).

² В качестве примеров самоуправления мультинациональных предприятий и правовых основ для этого см.: Winter G. (Hrsg.) Die Umweltverantwortung von multinationalen Unternehmen. Baden-Baden: Nomos, 2005.

ряду с этим имеется обозначение для продуктов экологически чистого сельского хозяйства¹, для потребления бытовой техникой энергии и воды², а также для расхода горючего и эмиссии CO₂ транспортными средствами³.

Предостерегающие символы для экологически опасных или вредных продуктов Сообщество разработало прежде всего в отношении химических веществ и соединений, которые, однако, сопровождаются стандартизированными предупреждающими указаниями и советами по безопасному обращению с ними. Без словесных добавлений обходится символ для отдельной утилизации батареек⁴ и электрических и электронных отходов⁵. Ввиду отказа со стороны большей части населения Европы от использования генетически модифицированных продуктов европейским правом предусматриваются обозначения продуктов, содержащих генетически измененные организмы.

¹ Распоряжение (EWG) Nr. 2092/91 об экологическом сельском хозяйстве и соответствующем обозначении сельскохозяйственной продукции и продуктов питания // ABJ. 1991. L 198. S. 1.

² Директива 92/75 // ABJ. 1992. L 297. S. 16; данная система обозначений была разработана после того, как потерпели неудачу переговоры с экономическими кругами о добровольных обозначениях.

³ Директива 99/94 // ABJ. 1999. L 12. S. 16.

⁴ Директива 91/157 о батарейках и аккумуляторах, содержащих опасные вещества // ABJ. 1991. L 78. S. 38.

⁵ Директива 2002/96 о старых электрических и электронных приборах // ABJ. 2003. L 37. S. 24.