

ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА

Доступ к судам Сообщества. Договор об образовании ЕС является международно-правовым договором. Его предписания о доступе к судам Сообщества были составлены в конце 1950-х годов и с тех пор, за исключением улучшения права доступа для прямо избираемого Европарламента, существенно не изменились. Как и прежде, право на обжалование предоставлено государствам-членам ЕС и европейским институтам в первую очередь, а для частных лиц, напротив, лишь в очень ограниченном объеме. Заявление Суда, сделанное им в начале 1960-х годов, что Договор об образовании ЕС не является нормальным международно-правовым договором, и его положения предоставляют права также частным лицам¹, существенно повлияло на содержание первичного и вторичного права Сообщества, но все же не возымело действия на вопросы доступа к судам Сообщества. Статья 226 ДоЕС и последующие дают государствам-участникам и институтам Сообщества доступ к европейским судам при соблюдении обозначенных там условий. В отношении окружающей среды указанные положения не имеют никаких особенностей. Таким образом, они не нуждаются в подробной характеристике.

Частные лица имеют доступ к судам Сообщества, если они обращаются против правового акта, который или направлен против них, или хотя их и не касается, но затрагивает их «непосредственно и индивидуально» (ст. 230 ДоЕС). Оба условия Суд узко разъяснил применительно к экологическим вопросам; это могло бы быть понятно на примере распоряжений и директив Сообщества², поскольку жалобы от частных лиц против общих правовых актов (законы, распоряжения), даже в государственном праве, допустимы лишь в качестве исключе-

¹ EuGH. Rs 26/62 (van Gend en Loos/Голландия). Slg 1963, 1.

² Ср.: EuGH. Rs C-209/94P (Buralux). Slg 1996, I-615 (жалоба против постановления).

ния. Но до сих пор все без исключения жалобы, с которыми частные лица оспаривали решения Комиссии в отношении окружающей среды, которые не были обращены к ним, отклонялись как недопустимые.

Из этого вытекает основной вопрос: может ли частным лицам или созданному частными лицами экологическому объединению *непосредственно и индивидуально* быть нанесен вред. Суд первой инстанции и Европейский Суд отрицают такую судебную практику и требуют, чтобы частные лица были выделены из большого количества граждан и к ним это требование (непосредственности и индивидуальности) должно специально и конкретно относиться, чтобы они были вправе жаловаться. Так, одному гражданину — жителю атолла Муроруа было отказано в праве обжалования французских испытаний атомной бомбы, поскольку это относилось одинаковым образом ко всем жителям атолла¹. Итак, судебная практика придерживается позиции: чем большего количества лиц это касается, тем ограниченной полномочия к обжалованию!

Такая судебная практика оставляет необъясненными важные вопросы, которые могут быть здесь приведены в качестве примеров. Это регулирования по экологии в соответствии со ст. 174 абз. 1, в том числе нацеленные на защиту человеческого здоровья, которые касаются не только *прав человека*, когда (как и при испытании атомной бомбы) правовые предписания об охране окружающей среды не будут применены²? Если и когда нормы договорного и вторичного права Сообщества пойдут на пользу частным лицам и защита окружающей среды будет доверена администрации (на уровне ЕС и в особенности Комиссии), то автоматически возникнет новая юридическая проблема: *кто потом будет контролировать*, исполняет ли Комиссия свои обязанности по защите окружающей среды? Точка зрения Суда по изменению ст. 230 абз. 4 ДоЕС должна быть принята к исполнению законодателем, тем не менее оговаривается,

¹ EuGH. Rs T-219/95R (Danielsson) Slg 1995, II-3051. В Директиве T-585/93 (Гринпис и др./Комиссия), Slg 1995, II-2205 даже Суд первой инстанции «не заметил», что ст. 6 абз. 2 Директивы 85/337 (ABl. 1985. L 175. S. 40) дает право «затронутой» обществу на участие в деле об экологической экспертизе, и отклонил жалобу владельцев электростанций как недопустимую! См. подробнее: Krämer L. Europäisches Umweltrecht. S. 461 ff.

² В упоминавшемся деле C-131/88 суд подтвердил, что положения о загрязнении воздуха имеют своей целью защиту человеческого здоровья.

что сам Суд начиная с 1958 г. во многих случаях устанавливал право судьи на несогласие с толкованием нормы, которое было дано вышестоящим судом. Такая судебская пассивность является обузой для экологии.

Изменения вторичного права Сообщества происходят очень медленно. В начале 1990-х гг. Совет и Комиссия ввели ограниченное право на *доступ к документам*, что могло быть рассмотрено в судебном порядке. Это привело к введению нынешней ст. 255 в Договоре об образовании ЕС, которая гарантирует гражданам Сообщества право требования на доступ к документам Совета, Комиссии и Европарламента; против нарушения могут быть проведены процессы в судах Сообщества. Распоряжение 2001 г. дополняет ст. 255 ДоЕС, направленную против уклонения от доступа к судам Сообщества¹; прежде всего государства-члены вправе без сообщения причин отказать в даче составленных ими документов.

Помеха дальнейшим реформам возникла вне Сообщества. В 1998 г. был опубликован проект Конвенции о *доступе к информации, участии в решениях и доступе к судам* в вопросах окружающей среды (Конвенция подписана в Орхусе). Она вступила в силу в 2001 г. Сообщество подписало Конвенцию и ратифицировало ее в начале 2005 г. (Решение 2005/370).

Комиссия уже в начале 2003 г. *представила проект постановления*, с которым предписания Орхусской Конвенции должны были быть применены в институтах Сообщества (КОМ (2003) 622). Относительно доступа к судам Сообщества она предложила дать возможность европейским организациям по охране окружающей среды требовать от ответственных институтов (органов) перепроверки административно-правовых актов, касающихся окружающей среды. Институты в соответствии с этим обязывались информировать экологическую организацию. Если в дальнейшем у экологической организации сохраняется мнение, что акт противоречит праву Сообщества, то она должна обратиться в Суд. Эта конструкция нацелена на то, что критерий «непосредственно и индивидуально», указанный в ст. 230 абз. 4, «обходится», поскольку проверяемое решение института ЕС было направлено на экологическую организацию, а поэтому более не возникает вопроса, относится ли это к ней непосредственно и индивидуально.

¹ Распоряжение (EG) Nr. 1049/2001 о доступе общественности к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии // ABl. 2001. L 145. S. 43.

Европарламент утвердил предложение, по которому Совету, напротив, предоставляется возможность запланировать изменения предложения Комиссии, как проводилось при прежней практике. Окончательным решением Совета и Европарламента считается с начала 2006 г.

Доступ к немецким судам. Индивидуальная жалоба. Полномочия к обжалованию административных актов в соответствии с § 42 абз. 2 Положения об административных судах даны, когда жалобщик может доказать, что он ущемлен в субъективном праве. Такое право предусмотрено в основных правах свободы, когда жалобщик обременен административным актом. Третьи лица, например соседи, которые благосклонно относятся к такому вмешательству и считают, что норма не будет нарушена, имеют полномочия к обжалованию, когда норма имеет индивидуально защищающий характер и они принадлежат к числу защищаемых ею. Немецкое законодательство, ориентированное на норму вместо фактического нанесения ущерба по отношению к третьей стороне и приоритет индивидуализации цели защиты, предоставляет сравнительно узкую версию полномочий по обжалованию. Такая позиция преобразуется в дальнейшую концепцию, по которой принимается во внимание наносимое вред побочное действие. Когда национальные распоряжения в праве Сообщества приводятся в соответствие или речь идет о непосредственном применении права Сообщества, возникает вопрос: можно ли приравнивать полномочия по обжалованию национальных правовых положений друг к другу.

Суд использовал при этом принцип предусмотрительности, с учетом практической эффективности. В Директиве 75/440/EWG¹ устанавливаются границы качества для поверхностных вод и также в соответствии с соображениями по защите здоровья нации. В своем решении Суд высказался следующим образом: «...что всегда, когда недостаток соблюдения предписанных этой Директивой мер может повредить здоровью людей, относящиеся к этому нормы должны иметь возможность быть признанными в качестве принудительных предписаний, чтобы возникло право на осуществление действий»².

¹ Директива 75/440/EWG Совета от 16 июня 1975 г. о требованиях к качеству поверхностных источников для получения питьевой воды // ABl. 1975. L 194. S. 34.

² EuGH. Rs 58/89 (Комиссия/Германия). Slg 1991, I-5019. Rn 14.

Для немецкого права это означает, что просто фактического обременения недостаточно, скорее, цель Директивы является определяющей. Иными словами не требуется *индивидуализация цели защиты*, а достаточно, чтобы жалобщик принадлежал к коллективу, защита которого нацелена, как и в случае с населением, на его здоровье. Таким образом, несостоятельна судебная практика, которая *отвергает предусмотрительность*, поскольку исполнение требования предусмотрительности защищало бы только здоровье членов объединения, общества. Как слишком узкая, показывает себя судебная практика, которая воспринимает процессуальное право только при релевантности основного права и минимизирует собственную ценность процесса, так что процессуальные ошибки в конечном итоге вместе с одновременным нарушением материального права приводят к отмене решения¹.

Поскольку объединения могут быть очень широко привлечены (например, все общества питьевой воды вообще), необходимы дальнейшие ограничения, и разумеется, необходима узкая установка на индивидуальном направлении. Критерии для этого с точки зрения права Сообщества не определены. Здесь могут быть учтены особенности государств-членов. Евро-союз *рекомендует критерий возможной фактической относимости*². В названном случае это означает, что жалобщик должен относиться к покупателям питьевой воды, водные источники которой будут относиться к спорным водам. На примере требования предусмотрительности стремление к предусмотрительности должно было бы принести фактическое улучшение ситуации. Относительно *ошибок производства* круг тех, кому причинен вред, сильно расширится, когда спорная правовая норма включает не только относящуюся непосредственно задетую в своих интересах группу, а всю общественность. Пол-

¹ *Schoch*. Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts (Индивидуальная правовая защита в немецком экологическом праве под влиянием права Европейского Сообщества) // NVwZ. 1999, 457 (464).

² *Winter G*. Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts (Индивидуальная правовая защита в немецком экологическом праве под влиянием Сообщества) // NVwZ. 1999, 467 (473). Если судебная практика в сфере строительного права по вопросу судьбы соседских (на праве собственности) земельных участков, то это юридический подход; но фактические последствия могут затронуть и лиц, проживающих на более удаленных участках.

номочия по жалобе тогда фактически широко рассматриваются, но все-таки необходимо придерживаться национальной трактовки, которая должна снизить существенную вероятность процессуальной ошибки¹.

Жалоба, поданная объединением. Право Сообщества до недавнего времени не содержало преимуществ по исполнению (альтруистской, т.е. осуществляющей права по защите общих интересов) *жалобы объединений*. Объединения имели права только, как и другие юридические лица, на право доступа к информации в соответствии с Директивой RL 2003/4/EC и на право участвовать в производстве по контролю за экологическими последствиями хозяйственной деятельности предприятий в соответствии с Директивой RL 85/337/EWG, и т.д. Эти права они могли, само собой, осуществлять в суде².

Для некоторых областей экологического права все-таки действуют вторичные правовые акты. Директива 2003/4/EC предусмотрела право на жалобу объединений в рамках Директив UVP и IVU (Директива по контролю за экологическими последствиями хозяйственной деятельности и Директива по интегрированному избеганию и понижению загрязнения окружающей среды). Она предусматривает, что установленные объединениями нарушения против предписаний Сообщества по контролю за экологическими последствиями хозяйственной деятельности и стандартов Директивы по интегрированному избеганию и понижению загрязнения окружающей среды получают доступ в суд, т.е. им рассматриваются. Такие объединения должны действовать как «носители прав», которые в смысле абз. 1 буквы «b» этой статьи могут быть нарушены³. Это означает, что должны иметься или специфические материальные права, или они должны получить процессуальное положение, которое может сделать жалобу возможной без того, чтобы соответствующее материальное право было

¹ Так в § 46 Закона. Следует точно различать между (обширным) иском правом и (зауженной) значимостью ошибок.

² *Epiney A*. Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage (Право Сообщества и жалоба, поданная объединением) // NVwZ. 1999, 485.

³ Статья 10а Директивы 85/337/EWG и ст. 15а Директивы 96/61/EG, а также Директива 2003/35/EG. абз. 1 п. b гласят, что такие представители затронутой общественности должны иметь право подавать жалобу, они «пользуются нарушением закона до тех пор, пока административное процессуальное право государства-члена ЕС требует этого в качестве условия».

предусмотрено¹. Немецкому праву больше соответствует последний вариант, поскольку экологические правила Сообщества не составляют представления общих интересов в Федеральном административном суде, а скорее являются административными средствами содействия².

Директива RL 2003/4/ЕС еще не переведена в немецкое право. Поскольку она устанавливает личные права, а третья сторона не обременена непосредственно, в предмет рассмотрения включается *непосредственное применение*. Поскольку прежде всего не существует специфического производства по признанию права, является проблематичным, какие организации могли бы подавать жалобу. Кажется оправданным предположение, что прямое действие Директивы также требует того, что государства-участники должны высказаться путем принятия административного акта, причем во всех случаях применяются соответственно критерии, которые применяются для союзов по защите природы³.

Область Директивы об экологической ответственности. Последующие жалобы объединений предусмотрены директивой RL 2004/35/ЕС, когда соответствующие органы нарушают свои обязанности по реагированию на вред окружающей среде. Статья и здесь устанавливает в отношении полномочий по

¹ Вторая опция исключена не ст. 9 абз. 2 Конвенции в Орхусе, оставленной без внимания, и не Implementation Guide, поскольку в нем также говорится о необходимости «significant shift of thinking» в государствах, которые ссылаются на субъективные права. См. об этом: *Ekardt/Pöhlmann. Europäische Klagebefugnis: Öffentlichkeitsrichtlinie, Klagerechtsrichtlinie und ihre Folgen // NVwZ. 2005, 532.*

² Решение Федерального административного суда от 12 декабря 1996 г. 4 С. 19.95; Решение 102, 358, 361 (4-й Сенат); см. разъяснение понятий «негосударственного гражданского участия» и «независимый адвокат природы», данное Федеральным административным судом в решении от 14 мая 1997 г. 11 А.43.96; Решение 104, 367, 370 (11-й Сенат), которое свидетельствует о том, что суд склоняется к причислению в сфере общественного. Третье предписание отражается в решении Федерального административного суда от 12 ноября 1997 г. 11 А 49.96; Решение 105, 348, 350, в котором 11-й Сенат развивает представление о «компетентном участии».

³ Дурнер (Durner) в статье о регулировании директивами общественных объединений на обжалование *Direktwirkung europäischer Verbandsklagerechte?* (ZUR. 2005, 285 (289)) отклоняет непосредственную пригодность, так как директива оставляет открытым выбор между судебной или иной независимой перепроверкой. В таком государстве, как ФРГ, где почти всегда отдается предпочтение судебной перепроверке, возможность выбора не может рассматриваться как реальная обусловленность в смысле напрямую действующей доктрины.

обжалованию похожие предпосылки, как и указанные в директиве RL 2003/4/ЕС.

Экологическое право в целом. Развивающееся «альтруистическое» право подачи жалобы объединениями по предложению Комиссии должно быть введено Директивой, которая реализовала бы ратифицированную в Орхусе Конвенцию³. В соответствии со ст. 5 проекта Директивы признанные объединения должны (так называемые квалифицированные организации) иметь доступ к судам «без необходимости квалифицированного интереса или подтверждения нарушения права», когда перепроверенные обстоятельства дела доставляют трудности производству, в которых в соответствии с уставом область действия и перепроверка географической области действия специально подпадает под это устройство». Предметом проверки являются административные акты и бездействие, которые возможным образом нарушают экологические предписания ЕС.

³ Предложение для Директивы Европейского парламента и Совета о доступе к судам по экологическим вопросам от 28 января 2003 г. (КОМ (2003) 624).

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И УЧАСТИЕ В ПРОЦЕССЕ. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Экологическое право Сообщества в соответствии с концепцией Договора имеет первичный материальный характер. Оно устанавливает права и обязанности по экологической защите. Однако преждевременно было признано значение корректного производства. На переднем плане при этом не стояло создание абстрактного процессуального правового положения, скорее осуществлено улучшение экологического права¹. Эта материальная опора требовалась еще и потому, что Договор об образовании Европейского Сообщества не содержал отдельных компетенций по административно-процессуальному праву. С течением времени прибавилась идея гражданских прав, в особенности в отношении институтов ЕС. Элементами этого являются право доступа к документам в соответствии со ст. 255 ДоЕС и право на судебное слушание в соответствии со ст. 41 абз. 22, отраженное Хартией основных прав.

Соотношения прав граждан и институтов (органов) ЕС:

Доступ к информации. Во исполнение ст. 225 ДоЕС было издано предписание (ЕС) № 1049/2001. Целью этого предписания являлось обеспечение прозрачности администрации. Оно способствует лучшему участию граждан в процессе принятия решения и потому «большей легитимности, действенности и ответственности администрации по отношению к гражданам в демократической системе»².

Предписание обосновывает права гражданина Европейского Союза и лиц, постоянно проживающих на его территории³, на доступ к документам Комиссии, Совета и Европарламента. Требования доступа к документам агентств и других самосто-

¹ Ср. Декларативную основу ст. 4 Директивы 90/313/EWG и Декларативную основу ст. 6 Директивы 85/337/EWG.

² Декларативная основа ст. 2 Распоряжения ЕС № 1049/2001.

³ Данное право по решению соответствующих органов может также распространяться на людей, постоянно проживающих за границей, не граждан ЕС. Подобное произошло согласно ст. 1 Приложения II ГО Совета и ст. 1 Приложения о ГО Комиссии. Ср.: *Epiney A.* Op. cit. S. 186.

ятельных образований не существует, и в любом случае они неявны. Но оно может быть введено решением вспомогательного органа: Это относится к экологическим агентствам¹. К тому же в проекте постановления по применению Орхусской² Конвенции предусмотрено (ст. 3), что понятие «орган» необходимо понимать как «орган по построению Сообщества».

«Документ» определяет «содержание независимо от формы носителя (на бумаге, в электронной форме, тоновой, иллюстрированной или на аудиовизуальном материале), которое касается положения дел в связи с политикой, мерами или решениями из соответствующей области политики»³. В этом заключена вся информация об окружающей среде (RL 2003/4/ЕС).

Существует пять видов *исключений из права доступа* к экологической информации⁴: защита общественных интересов, которая простирается от классических интересов безопасности до чрезмерно широкой категории «финансовой, валютной или экономической политики Сообщества или государства-члена»; защита частной сферы, к конкретизации которой относится право защиты персональных данных, защита деловых интересов, которую, все-таки ввиду чрезмерных интересов общественности необходимо ограничивать, защита в уголовном процессе — как на предварительном следствии, так и на других стадиях (суды, правосудие, юридические консультации, инспекции, аудит), если права и интересы были нарушены ввиду преждевременной огласки и если при этом могло бы возникнуть неравенство в защите либо созданы помехи формированию внутреннего убеждения судебных органов⁵.

Ходатайства необходимо подавать в письменной форме. В отношении ходатайства решение принимается в течение 15 дней⁶. Отклонение необходимо обосновать таким образом, чтобы заявитель мог проверить его правомерность⁷. Доступ осуществляется по желанию или путем ознакомления с копией в письменном виде или в электронной форме. Пошлины взимаются за копии⁸.

¹ Решение от 21 марта 1997 г. // ABJ. L 282. S. 27.

² Предложение по Распоряжению Европейского парламента и Совета о применении норм Конвенции, заключенной в Орхусе // КОМ (2003) 622.

³ Статья 3 п. а) Распоряжения VO (EG) № 1049/2001.

⁴ EuGH. Rs T-211/2000 (Kuijer). Slg 2002, II-485. Rn 55.

⁵ Статья 4 Распоряжения VO (EG) № 1049/2001.

⁶ Статья 6 Распоряжения VO (EG) № 1049/2001.

⁷ EuGH. Rs T-211/2000. Rn 61.

⁸ Статья 10 Распоряжения VO (EG) № 1049/2001.

Участие в процессе. Праву Сообщества известно право на участие в процессе в первичном правовом значении, т.е. в форме права на участие в судебном слушании с обременяющим административным решением¹.

Участие в процессе третьих лиц и объединений, напротив, предусмотрено только во *вторичных правовых актах*. К этому относится предписание (ЕС) № 1829/2003/ЕС. Затем решением Комиссии о выпуске в обращение генетически измененных организмов предусмотрено опубликовать доклад об оценке Европейской организацией безопасности продуктов и предоставить возможность общественности сделать замечания (Rn 339). Остальные права на долевое участие содержатся в проекте предписания REACH, коль скоро Комиссии касаются решения об ограничении и допуске на рынок химических реактивов (Rn 282). Для планов и программ органов ЕС в соответствии со ст. 8 проекта предписания для применения Орхусской Конвенции предусмотрено «заблаговременное оповещение общественности, когда все возможности еще открыты» (ст. 8 пункт «с» проекта).

¹ Постоянная судебная практика Европейского Суда и Суда первой инстанции Европейского Сообщества. См.: Решение Европейского Суда T-260/94 (Air Inter v. Kommission). Slg 1997, II-997. Rn 59 und EuG. Rs T-42/96 (Euckeler & Malt v. Kommission). Slg 1998, II-401. Rn 76, в соответствии с чем, право на участие в судебном слушании «всех производств, которые могут привести к мере, ухудшающей положение затронутого лица, является элементарным принципом Общеввропейского права, который должен быть восстановлен, если он отсутствует в положении данного процесса». См. уже названную ст. 41 абз. 2. Зеркальная линия Хартии основных прав.

ВЗАИМООТНОШЕНИЕ «ГРАЖДАНИН—ГОСУДАРСТВО-ЧЛЕН ЕС». ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДОСТУП

Директива об экологической информации 2003/4/ЕС. Целью Директивы, как и целью предыдущей Директивы 90/313, является улучшение защиты окружающей среды. При этом наряду с уже известной ранее идеей о качественном улучшении судебных процессов по делам экологии ставится цель развития экологического сознания граждан: гражданин выступает в данном случае как потребитель природных ресурсов. Статья 3 обосновывает безусловное *право каждого гражданина* на доступ к экологической информации, которой располагают органы власти.

Понятие *экологической информации* выходит за рамки, установленные в Директиве 90/313/ЕЭС: оно распространяется также на анализ затрат и выгод, т.е., с одной стороны, на экологическую пользу, которую приносит та или иная мера по охране окружающей среды, с другой стороны, на затраты, которые требуются от потребителя, включая выгоды, получаемые от использования альтернатив (например, продуктов-заменителей). Данное понятие включает в себя также влияние природных факторов на человеческое здоровье и безопасность, на памятники культуры и архитектурные сооружения (ст. 2 № 1 Директивы 2003/4/ЕС).

Расширяется понятие *органов власти*, причем, к сожалению, в немецкой версии выбирается более узкое понятие, чем английское «public authority», включающее в себя общественные и административные инстанции. Посредством расширения пассивно управомоченных будет осуществляться движение к организационной приватизации административных функций. Наряду с классическими государственными или коммунальными формами управления учитываются также: «b) частные или юридические лица, которые на основании государственного права берут на себя задачи общественного управления, включая определенные обязанности, виды деятельности или услуг, сопряженные с защитой окружающей среды», и «с) частные или

юридические лица, которые под руководством названной в п. «а» организации или названного в п. б лица, имеют общественные полномочия, связанные с защитой окружающей среды, выполняют общественные поручения или оказывают общественные услуги» (ст. 2 № 2 Директивы 2003/4/ЕС).

Интерпретация данного понятия сопряжена с некоторыми трудностями. Неохваченными оказываются частные лица или фирмы, занимающиеся предпринимательской деятельностью, которые, как и все, обязаны соблюдать экологическое право. К субъектам по п. б относятся, например, нанятые или независимые эксперты с правом работы в области охраны окружающей среды, а к п. «с» относятся частные энергоснабжающие предприятия, так как они оказывают материальную общественную услугу и поэтому находятся под особым административным наблюдением.

Необходимо сказать, что частные лица тоже являются *пасивно управомоченными*, при этом учитываются «горизонтальные» права, принадлежность которых к гражданским или административным определяется национальными правовыми нормами. Таким образом, отпадает возможность согласно ст. 6 Директивы 90/313/ЕЭС делать доступной информацию, полученную от частных лиц, только посредством общественных организаций.

Исключения из требований доступа оформлены иначе, запутанно, но старательно и с большей точностью по сравнению с Распоряжением VO (EG) Nr. 10/2001. Некоторые исключения необходимо формулировать узко и продуманно против общественного интереса к огласке (ст. 4 абз. 2 UA 2 Директивы 2003/4/ЕС). К таким относятся по ст. 4 абз. 2 негативные воздействия на общественные интересы безопасности (п. б), на частную сферу жизни (п. f), на коммерческие тайны и интеллектуальную собственность (пп. d, e), справедливость судебных процессов и действенность следственных процессов (п. с) и эффективность внутреннего волеизъявления (абз. 1, абз. 2 п. а). Как специфически экологические исключения к ним добавлены охрана ценной природы (п. h) и скрытие информации без законных обязательств (п. g). Списки подобной негативной информации, которую необходимо опубликовать, зачастую находятся в отдельных секторальных правовых актах. В Директиве 2003/4/ЕС назван лишь один негативный пункт, а именно, что данные эмиссии не должны скрываться (абз. 2 UA 2). Учитывая тезис о том, что существует возможность за-

ключений о процессе производства (так называемый обратный инжиниринг), это утверждение является важным разъяснением.

В заявлении должна быть описана желаемая информация. Ее необходимо сделать доступной в течение месяца, или заявление должно быть обоснованно отклонено в этот срок. Заявитель имеет право выбора способа информационного доступа. Тарифы могут быть подняты, но не превышая «допустимого размера»¹.

Участие в судебном процессе. Общеввропейское право ввело пока только секторальное право на участие в административных процессах. При этом в первую очередь рассматривались процессы по решениям промышленных и инфраструктурных сооружений на основе Директивы об экологической экспертизе и Директивы по интегрированному избежанию и понижению загрязнения окружающей среды (IVU). Позже были введены предписания об участии в положении о допуске продукции в товарооборот, как, например, в Директиве о выпуске генно-модифицированных организмов относительно утверждения Основного распоряжения (GVO).

Виды *общественного участия* очень разнообразны. Частично различают общественность в целом и затронутую общественность. В подобном случае применяется так называемая модель воронки: оглашение заявления или другого документа для всей общественности и возможность высказаться для затронутой общественности². В других случаях общественность в целом получает право на высказывание³. Отчасти экологическим организациям предоставляется безоговорочное право участия⁴. Для увеличения шансов влияния участников более новые правовые акты предписывают, чтобы заслушивание общественности происходило заранее, «когда все версии еще открыты», а результат общественного участия «учитывался» при вынесении решения⁵.

¹ Статья 5 абз. 2 Директивы 2003/4/EG.

² Статья 8 Директивы 85/337/EWG.

³ Статья 15 а.Ф. Директивы 96/61/EG для сооружений IVU; в новом издании затронуты только официальные органы. Статья 24 Директивы 2001/18/EG о введении генно-модифицированных организмов (GVO); ст. 2 абз. 2 Директивы 2003/35/EG по процессам о планах и программах.

⁴ Статья 2 абз. 3 Директивы 2003/35/EG.

⁵ Статья 2 абз. 2 п. с) и сходная ст. 6 абз. 4 Директивы 2003/35/EG по процессам о планах и программах, в частности, по процессам об экологической экспертизе проектов.

Особого внимания заслуживает вопрос процесса *межгосударственного значения*. Если речь идет о намерении с воздействием на окружающую среду другого государства-члена ЕС, то необходимо участие в процессе затронутого государства. Это происходит по устаревшему принципу межгосударственного голосования, когда затронутое государство заранее информируется и сообщает свое мнение. Более новый принцип нацелен, напротив, на непосредственный контакт между соответствующими учреждениями различных государств, компетентными органами и иностранной общественностью. Органы государства, нанесшего ущерб, должны следить за предоставлением учреждениям и общественности существенной информации и давать оппоненту возможность высказаться¹. При этом принцип территориального суверенитета исключает при межгосударственных действиях использование государственных средств (например, при обнаружении информации).

Усиленной формой участия является *содействие*. Оно предусмотрено в Директиве 2002/49/EG для разработки планов по сокращению шума². Речь идет в данном случае не только о правовом отклике, а скорее о разработке общего проекта, с которым участники, одновременно являющиеся и виновными, могли бы себя идентифицировать.

¹ Статья 7 абз. 3 Директива 85/337/EEG.

² Статья 9 абз. 7 Директивы 2002/49/EG, преобразованная ст. 47d абз. 3 BImSchG.

ПРОВЕРКА СООТВЕТСТВИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИМ НОРМАМ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Проверка соответствия экологическим нормам. Директивой 1985 г. был введен контроль соответствия экологическим нормам в определенных общественных или частных инфраструктурных или прочих проектах¹. Самое позднее — когда при подаче прошения о разрешении проекта проситель должен представить исследование непосредственного и опосредованного воздействия проекта на окружающую среду, а также указания на то, как можно избежать или сократить уровень вредного воздействия и какие альтернативы данного проекта были рассмотрены. Компетентный орган эти сведения «идентифицирует, описывает и оценивает»; при этом он консультируется с уполномоченным экологическим органом и уведомляет официальные органы о данном намерении. Соответствующие официальные органы должны иметь возможность высказаться по поводу данного намерения. Утверждение конкретного проекта должно учитывать результаты проверки соответствия экологическим нормам (экологическая экспертиза); при негативном воздействии на окружающую среду проект также может быть одобрен.

В первом Приложении к Директиве перечисляются *проекты*, для которых обязательно должна проводиться экологическая экспертиза. К ним относятся строительство автобанов или скоростных магистралей, крупных аэропортов или портов, нефтеперерабатывающих станций, сооружений для ликвидации ядерного распада или трасс высокоскоростных поездов. Во втором Приложении рассматриваются проекты, подлежащие экологической экспертизе, если она считается необходимой по мнению компетентных органов, учитывающих вид проекта, его размеры (масштабы) и расположение.

Директива не содержит указаний на случаи, когда экологической экспертизы проведено не было, она предоставляет решение данных вопросов государствам-членам ЕС. В некоторых

¹ Директива 85/337 // ABl. 1985. L 175. S. 40.

государствах подобные случаи рассматриваются как значительная ошибка, ведущая к повторению процедуры получения разрешения¹. В немецком праве также признается, что невыполнение проверки на соответствие экологическим нормам является процессуальной ошибкой. Но процессуальные ошибки признаются значимыми только при возникновении конкретной возможности влияния на конечный результат². Практически это сводится к тому, что в основном контролируется лишь материальная законность окончательного решения. Если она отрицается, то процессуальная ошибка более не учитывается. Если ее следует подтвердить, то процессуальная ошибка не имеет значения³.

Независимо от вопроса процессуального значения возникает следующий вопрос: определяет ли Директива об экологической экспертизе материальное значение. Это также отрицает Федеральный административный суд⁴. Поскольку в соответствии с немецким правом не предусмотрены никакие санкции, то немецкое изложение Директивы принимает многое из ее действия, особенно в том, что касается проектов второго Приложения⁵. По общеевропейскому праву санкции за нарушение Директивы должны быть действенными, соразмерными и устрашающими, но принятое в Германии изложение не совсем совпадает с общеевропейским правом; во всяком случае, суд еще не выразил свою точку зрения по данному вопросу.

¹ Во французском праве, например, непроведенная экологическая экспертиза расценивается как существенный процессуальный недостаток и приводит к отмене решения по делу. *Prelle R. Die Umsetzung der UVP-Richtlinie im nationalen Recht und ihre Koordination nach dem allgemeinen Verwaltungsrecht: Eine vergleichende Betrachtung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der UVP-Anwendung in Deutschland und Frankreich* (Преобразование директивы об экологической экспертизе в национальное право и ее координация в соответствии с общим административным правом: сравнительное рассмотрение административно-правового контроля применение экологической экспертизы в Германии и Франции). Berlin, 2001. S. 190 ff. (Берлин, 2001. С. 190).

² Ср. § 46 VwVfG. В праве планирования в процессе установления соответствия привлекаются функционально эквивалентные предписания, например, § 17 абз. 6 с FStrG. См. об этом: Федеральный административный суд от 21 марта 1996 г. 4 C 19.94, Решение 100, 370 (376 f.).

³ Правильной является «более суровая» линия суда в Мюнхене (Az 8 A 93.40070 // NuR. 1994, 244 ff.); похоже Окружной административный суд Кобленца (Az 1 C 10893/92. OVG) // ZUR. 1995, 146 ff.).

⁴ Решение Федерального административного суда 100, 370 (376).

⁵ См. также *Kloepfer M.* § 5. Rn 378; *Steinberg R.* Chancen zur Effektivierung der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die Gerichte (Шансы на повышение эффективности экологической экспертизы судами) // DöV. 1996, 221 (226).

В 2001 г. Директива об экологической экспертизе была дополнена Положением о проверке соответствия экологическим нормам *экологических планов и программ*¹, так как политические решения о важных с точки зрения экологической экспертизы проектах все чаще переходят в фазу планирования. Экологическими являются планы и проекты, если они устанавливают рамки для более позднего утверждения проектов, подпадающих под оба Приложения Директивы 85/337. Данная Директива перечисляет следующие сферы деятельности: сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство, энергетика, промышленность, транспорт, утилизация отходов, водное хозяйство, телекоммуникации, туризм, региональное планирование и использование почв, а также планы в охраняемых природных зонах и планы в рамках региональной политики ЕС.

При подобных планах и программах экологическая экспертиза состоит в подготовке экологического доклада, проведении консультаций с официальными органами, принятии во внимание результатов доклада и учете при принятии решения о плане и информировании о принятом решении. Доклад об экологии и консультации с официальными органами должны быть проведены своевременно и обязательно, прежде чем план или программа будет принят/а или направлен/а законодателю для принятия решения. После принятия решения о плане или программе необходимо сообщить в письменном сокращенном виде об экологическом воздействии, результатах консультаций и причинах для принятия плана или программы в окончательной форме.

До сего дня также не существует положений, регулирующих соответствие экологическим нормам политических стратегий и законов, из-за нерешенного целевого конфликта между правами участия общественности и полномочиями избранных парламентов. На уровне ЕС проекты не утверждаются, поэтому нет и экологической экспертизы. Для планов и программ между ЕС и странами, входящими в его состав, в 2003 г. было подписано соглашение, предусматривающее экологическую экспертизу для планов и программ², схожее с предписаниями Директивы 2001/42. Если ЕС присоединится к протоколу, то для планов и программ на уровне Евросоюза должны будут проводиться экологические экспертизы.

¹ Директива 2001/42 // ABl. 2001. L 197. S. 30.

² Речь идет о протоколе к соглашению Espoo, подписанном в Киеве, об экологических экспертизах в других государствах.

Экологическая ответственность. Положения об *экологической ответственности* были впервые рассмотрены Европейским Сообществом в 2004 г. (Директива 2004/35); они вступят в силу в 2007 г. и относятся к случаям экологического ущерба, произошедшим после 30 апреля 2007 г. По данной Директиве ответственность несут лица, занимающиеся видами деятельности, перечисленными в Приложении III¹, а именно причинившие значительный вред защищенным видам животных и растений и средам их обитания; нанесшие вред водным и земельным объектам с возникновением риска угрозы здоровью людей. Ответственность не зависит от степени вины. Ответственность возлагается для компенсации вреда, нанесенного окружающей среде. Требуемые меры устанавливаются компетентными учреждениями по предложению ответственного лица. В этом отношении в Директиве содержится большое количество деталей по определению и проведению санаций (Приложение II). Непосредственно предстоящее наступление ущерба приравнено к уже произошедшему. Компетентный орган может самостоятельно предпринять санацию и взыскать стоимость с виновного, но не обязан делать это. Компетентная организация не обязана производить санацию, если виновный по каким-либо причинам не возместил ущерб. Данная Директива еще не введена в немецкое право.

Виновный может *возражать и утверждать*, что якобы ущерб был нанесен третьим лицом или вызван тем, что он следовал обязательным указаниям компетентных органов. Страны-чле-

¹ В Приложении перечислены двенадцать различных видов деятельности. Они касаются, например, пользователей сооружений, для которых по Директиве 96/61 необходимо разрешение, а также иных требующих обязательного разрешения видов деятельности в сфере переработки отходов (Рамочная Директива 75/442; Директива 91/689 об опасных отходах // ABJ. 1991. L 377. S. 20; Директива 2000/76 об установках для сжигания мусора; Директива 1999/31 о мусорных свалках // ABJ. 1999. L 182. S. 1; Распоряжение 259/93 о размещении мусора); сток в воду (Директива 76/464 и RL 2000/60); сток в грунтовые воды (Директива 80/68 // ABJ. 1980. L 20. S. 43); деятельность с опасными материалами и соединениями (Директива 67/548 // ABJ. 1967. L 196. S. 1; Директива 1999/45 // ABJ. 1999. L 200. S. 1; 91/414 // ABJ. 1991. L 230. S. 1; Директива 98/8 // ABJ. 1998. L 123. S. 1); перевозка опасных материалов или грузов (Директива 94/55 // ABJ. 1994. L 319. S. 7; RL 96/49 // ABJ. 1996. L 235. S. 25; 93/75 // ABJ. 1993. L 247. S. 19); сооружения, требующие разрешения согласно Директиве 84/360 (ABJ. 1984. L 188. S. 20), а также деятельность по разведению генетически измененных микроорганизмов (Директива 90/219) и выпускание генетически измененных организмов во внешнюю среду (Директива 2001/18).

ны ЕС могут допустить невиновность ответчика, если он докажет, что ущерб возник в результате допустимой деятельности; они также могут освободить его от ответственности, если по результатам научных или технических исследований не будет подтверждено нанесение ущерба во время вредоносной деятельности. Они также могут предусмотреть не предписанное Директивой обязательство выплаты страховки и разделение суммы ущерба в случае наличия нескольких виновных.

Физические и юридические лица, пострадавшие в результате экологических бедствий, могут призвать экологические организации или ответственные органы к предотвращению или устранению экологического ущерба. Против решения органов управления им полагается *право на судебную проверку*.

Директива не касается ущерба, причиненного в результате загрязнения нефтью, если таковой оговаривается в действующем международном соглашении, а также ущерба, нанесенного ядерным оружием, что подтверждается международными соглашениями. Она не предусматривает никаких особых правил для ущерба, возникающего вследствие использования генетически измененных организмов. В данном случае следует придерживаться Директивы от 1985 г. об ответственности за бракованную продукцию¹, которая полностью соответствует общеевропейскому праву, ограничивает экономические убытки до потребительских и устанавливает для них верхнюю границу ответственности.

На международном уровне в рамках Картахенского протокола по биологической безопасности начались работы по ответственности за ущерб, причиненный генетически измененными продуктами. Работы находятся еще на очень ранней стадии и встречают решительное сопротивление со стороны США и других стран, активно использующих генную инженерию. Таким образом, их результат невозможно предвидеть.

¹ Директива 85/374 об ответственности за бракованную продукцию // ABJ. 1985. L 210. S. 29.

Цели. Основной целью права охраны природы является цель поставить под защиту связанную сеть находящихся под угрозой естественных сред обитания и области распространения находящихся под угрозой видов¹. Улучшение связи должно быть дополнено такими элементами ландшафта, которые являются важными для перемещения (миграции) и обмена видов².

Регулирование. Существующие в рамках этого положения Директивы 79/409/ЕЭС и Директивы 92/43/ЕЭС были перенесены в § 32–38 Федерального закона об охране природы и в соответствующие статьи немецких законов земель об охране природы. Отсюда вытекает ряд прав и обязанностей.

Компетентные юридические лица, деятельность которых ограничена строго определенной территорией, должны выбрать общую территорию и — для зоны охраны птиц — непосредственно взять под защиту или соответственно, для других территорий — внести их в европейский процесс согласования и после разработки списка территорий общего значения взять под защиту³; при этом должны соблюдаться природоохранные критерии, которые открывают свободу оценки, однако не разрешают соотносимость с социально-экономической точки зрения.

Обязанность взятия под защиту распространяется также на единую территорию морского мелководья в районе исключительной экономической зоны и континентального шельфа. Однако учитываются также встречные неприродоохранные интересы, которые признаются правом Сообщества или Конвенцией по международному морскому праву ООН, например интересы мореходства, рыболовства и прокладки подводных

¹ Директива 92/43/ЕВГ ст. 3; включены на основании положений Директивы 79/409/ЕВГ, ориентированных на сферу по защите птиц, ср. ст. 4 абз. 3 и Директиву 92/43/ЕВГ ст. 3 абз. 2 UA 2.

² Директива 92/43/ЕВГ ст. 10.

³ См.: § 33 абз. 1, 2, 5 Федерального закона об охране природы.

кабеля и трубопровода. Компетентные органы обязаны поддерживать взятые под защиту территории и охранять их от нанесения вреда (ущерба)¹. Для нуждающихся в разрешении и уведомлении планов и мер, которые могут оказать вредное воздействие на территории, проводится экспертиза².

Осуществление наносящих вред проектов и мер требует выдачи разрешения в виде исключения в том случае, если имеются важные причины преобладающего публичного интереса, включая социальный и экономический интересы, и если не предложены другие возможные альтернативы. Если речь идет о биотопах или видах, интересы социального и экономического характера учитываются только в том случае, если был получен отзыв Комиссии. В каждом случае возможны примирительные меры³. Названные выше обязанности применяются к определению линий, планов землеустройства и другим планам⁴.

Индивидуумы должны претерпевать ограничения в пользовании в соответствии с их положением в рамках сферы применения акта «Природа-2000» (Natura 2000). В зависимости от степени вмешательства в их права они имеют право требования на возмещение ущерба, понесенного при ограничении пользования⁵. Они могут также защищать свои права путем подачи иска, в том числе иска о принуждении к выполнению обязательств.

Третьи лица по немецкому праву не имеют субъективного права взятия под охрану, так как охрана природы не является индивидуально направленной, не помогут также и иски, поданные союзом или объединением. Эти иски направлены против природоограничительных административных актов, а также на введение защитных мер⁶. Иск союза или объединения об обжаловании разрешения проекта касается обжалования того факта, что территория должна была бы быть взята под охрану

¹ См.: § 33 абз. 4 Федерального закона об охране природы.

² Согласно § 34 абз. 1 Федерального закона об охране природы для утверждения плана строительства с учетом предписаний § 33 Строительного кодекса экологическая экспертиза проводится в рамках процедуры планирования и не повторяется для отдельного пользователя (§ 37 абз. 1 Федерального закона об охране природы).

³ См.: § 34 абз. 5 предл. 2 Федерального закона об охране природы.

⁴ См.: § 35 Федерального закона об охране природы. Для планов строительства см. § 1a абз. 4 Строительного кодекса.

⁵ См. законы земель для защиты природы, например § 50, 52 Закона Нижней Саксонии о защите природы.

⁶ См.: § 61 абз. 1 Федерального закона об охране природы и как пример § 60с упомянутого Закона Нижней Саксонии.

и в этом отношении как минимум действует временный режим охраны¹. Индивидуумов это может касаться только тогда, когда в пользу экологических мероприятий у них изымается имущество².

Открытые проблемы. Хотя национальное право реализует обе названные директивы, все же существуют проблемы толкования, ссылки, пробелы и несовместимость, которые делают необходимым направить директивы в Европейский Суд для их толкования. Немецкие административные суды, несмотря на значительную необходимость толкования, разработали только отдельные решения и еще ни разу не обращались с таким запросом в Европейский Суд³.

а) *Соотносимость с социальными и экономическими интересами.* Ввиду тенденции всеохватывающей соотносимости и связанных с этим юридических изменений подчеркивается, что Директива 92/43 классифицирует находящиеся под угрозой естественные среды обитания и виды как природное наследие Сообщества и тем самым присваивает им высокий ранг⁴. По ст. 2 абз. 3 Директивы «для хозяйственных, социальных, культурных и региональных потребностей, предусматриваются обеими директивами лишь определенные ситуации установления и осуществления их охранного статуса, т.е. они не предусмотрены для всех ступеней».

Как неоднократно подчеркивал Европейский Суд, решающими на уровне выбора пригодных территорий являются экологические основания. На практике это может появиться искусственно. При этом нельзя забывать о том, что поскольку Директива направлена не на всю природу, а на находящиеся под угрозой естественные среды обитания и виды, первая соотносимость исходит из политического пространства, что имеет преимущество и служит сохранению находящихся под угрозой сред обитания и видов⁵. На уровне управления территориями

¹ BVerwG 19.05.1998 — 4 A 9.97, BVerwGE 107, 1, 18 ff.

² BVerwG 18.03.1983 — 4 C 80.79, BVerwGE 67, 74, 76 f.

³ Принимая во внимание место нахождения и обитания флоры и фауны, Федеральный административный суд отклонил предложения, которое едва ли связано с обязанностью представления в соответствии со ст. 234 абз. 3 ЕС.

⁴ Декларативная часть 3 Директивы 92/43/ЕВГ.

⁵ Zu RL 79/409/EWG s. EuGH. Rs C-57/89 (Leybucht). Slg 1991, I-883. Rn 21. Zu RL 92/43/EWG s. EuGH. Rs C-371/98 (WWF UK). Slg 2000, I-9249. Rn 23. Vgl. auch die rein ökologischen Kriterien in Annex III der RL 92/43, auf die § 33 Abs. 1 BNatSchG verweist. Zum Ganzen Gellermann. S. 30 f., 53 f. Подробнее также

согласно ст. 6 абз. 1 и 2 Директивы 92/43 не предусмотрено¹ никакой соотносимости с социальными и экономическими интересами². Подобно этому при разрешении планов или проектов в обычном порядке нет никакой соотносимости; также через пределы значений устанавливаются внешние границы³. Значение определяется природоохранными критериями и подлежит обеспечению исполнения. Таким образом, нанесение существенного вреда должно быть достоверно исключено⁴.

Только при разрешении планов или проектов в исключительном порядке предусмотрена соотносимость с социально-экономическими интересами. Но и здесь соотносимость предварительно оформляется определенным способом: социально-экономические интересы должны быть одновременно общественными интересами, общественные интересы должны преобладать или быть неотложными, не может существовать никакого альтернативного решения⁵.

Когда социально-экономические интересы являются общественными интересами, здесь как и вообще во времени сложно определить пересечение публичного и частного права. Кандидатов в экстремалы найти нетрудно — например, береговая охрана — это однозначно публичный интерес, а строительство виллы в природной зоне — частный интерес. Для определения области перехода помогают дополнительные критерии: частное извлечение дохода является «публичным» в том случае, если оно связано с созданием существенного количества рабочих мест; и не является таковым, если речь идет о широком использовании автоматических технических средств (например, поставка газа). Общественный интерес является

исключительно экологические критерии в приложении к договору III, Директивы 92/43, на которые ссылается § 33 абз. 1 Федерального закона об охране природы.

¹ Ср. ст. 4 абз. 4 Директивы 79/409/ЕЭС и ст. 6 абз. 2 Директивы 92/43/ЕЭС. Выражение «ухудшение» могло быть сравнимо с «существенным нанесением вреда» (Gellermann A.A. Op. cit. S. 74).

² Об этом же: Gellermann A.A. Op. cit. S. 74.

³ В соответствии с решением Европейского Суда EuGH, 7.09.2004. Rs C-127/02 (Muschelfischerei) (Ловля моллюсков) Rn 46–49 критерий определения «среды обитания как таковой» устанавливается по ст. 6 абз. 3 предл. 2 Директивы 92/43/ЕЭС.

⁴ EuGH. Rs C-127/02 (Muschelfischerei) (Ловля моллюсков), Постановление от 7 сентября 2004 г. Rn 56.

⁵ Статья 6 абз. 4 UA 1 Директивы 92/43/ЕЭС.

не «неотложным», если, например, спекулируют шансами на получение рабочего места, вместо того, чтобы дать обоснованный прогноз.

Общественный интерес может иметь региональную выгоду, но при этом он не может быть конкретно установлен, поскольку не остается пространства для рассмотрения альтернатив. Например, исходной точкой общественного интереса аэропорта является не община, на территории которой он находится, а регион.

Если территория включает в себя естественные среды обитания и виды, то планы и проекты могут быть разрешены только при наличии особенно важного общественного интереса¹. Вопреки § 34 абз. 4 и абз. 3 п. 1 Федерального закона об охране природы сюда не относятся социальные и экономические интересы². В пользу этого говорит то, что эти интересы отдельно названы в приложении 1, а не в приложении 2. То, что Комиссия должна давать отзыв, предоставляет определенные преимущества, если отзыв положительный. Этот отзыв является обязательным (государство-член ЕС в случае негативного отзыва может не обращать на него внимание) и лишен специфического материального масштаба, поскольку на практике нередко он выдается под политическим давлением.

В качестве приоритетных вопреки § 10 абз. 2 п. 8 Федерального закона об охране природы рассматриваются приведенные в приложении I Директивы 79/409 виды птиц. Было бы бессмысленно предоставлять привилегированную охрану редким и исчезающим видам животных и растений, но не исчезающим видам птиц. Статья 7 Директивы 92/43/ЕЭС в области охраны птиц в целом отсылает к ст. 6 абз. 4, а не только к приложению 1, и выражает тем самым возможность существования дифференцирования³. Если приложение I должно содержать многие виды птиц, то это уже является делом законодателя, который обязан вносить исправления.

б) *Альтернативная проверка*. Требуемая правом Сообщества альтернативная проверка распространяется на все возможные варианты, а не только на те, которые запрашиваются, или на

¹ Ср. ст. 6 абз. 4 UA 2 Директивы 92/43/EWG.

² См.: EuGH, 11.07.1996. Rs C-44/95 (Lappel Bank). Slg 1996, I-1281. Rn 39, тем не менее, по мнению Суда, необходимого для обоснованного принятия решения.

³ Также у Геллермана (см.: *Gellermann*. Op. cit. S. 101 f).

те, которые были проверены проектировщиком¹. Если § 34 абз. 2 п. 2 Федерального закона об охране природы в соответствии со ст. 6 абз. 4 приложения 1 Директивы 92/43/ЕЭС конкретизирует понятие альтернативного решения как «возможные альтернативы, которые достигаются проектом преследуемой цели на другом месте без или с нанесением незначительного ущерба», то это нечетко и слишком коротко: целью является не только то, что может быть достигнуто с помощью проекта, но и то, что признается преобладающим общественным интересом, а альтернативами не только такие, как «на другом месте», но и другие методы. Например, при строительстве дополнительной автомобильной дороги должно учитываться лучшее регулирование уличного движения.

Проблемным является также то, что согласно § 33 абз. 2 Федерального закона об охране природы должны учитываться только «возможные» альтернативы. Под этим подразумевается, что проектировщик в состоянии осуществить эти альтернативы, тогда приложение Директивы, оценивающее общественный интерес к охране природы и проекту, заменяется приложением, оценивающим охрану природы по отношению к частным интересам. Если исходить из публичного интереса к проекту, то должны приниматься во внимание все варианты независимо от проектировщика. Возникает вопрос: останется ли неудовлетворенным общественный интерес, иными словами, ожидается ли, что основное действующее лицо (другое юридическое лицо, деятельность которого ограничена строго определенной территорией, другое частное лицо) будет заменено².

с) *Непосредственное применение режима охраны, предусмотренного правом Сообщества*. Если территория формально взята под охрану, то действуют соответствующие предписания по охране согласно законам об охране природы и специфическим для данной территории правовым актам. Предписания для управления территорией находятся рядом с такими

¹ Первый критерий действует в немецком праве (см.: *Fachplanungsrecht*, vgl. BVerwG 14.05.1996 — 7 NB 3.95 — BVerwGE 101, 166 (173 f.), второй — в европейском, так же как и в немецком регулировании экологической экспертизы (см.: § 6. Abs. 3. Nr. 5 UVPG).

² Что не признает *Wolf*. Die Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Belange bei der Umsetzung des FFH-Rechts (Учет экономических и социальных потребностей при применении права о месте обитания флоры и фауны) // ZUR. 2005, 449 (454).

же предписаниями о допустимости планов и проектов. Если территория еще не взята под охрану, то действует один из предусмотренных в § 33 абз. 5 Федерального закона об охране природы режимов охраны. Этот режим начинает действовать в отношении приоритетных биотопов и видов, а также в отношении территорий, которые в соответствии со ст. 5 Директивы 92/43/ЕЭС находятся в процессе концентрации, с момента принятия списка Комиссии.

Не до конца четко урегулировано, какие нормы действуют для этих общих территорий, о которых сообщено Комиссии, но еще не включенных в список Комиссии. Европейский Суд вынес по данному вопросу решение, по которому режим охраны, предусмотренный в ст. 6 Директивы 92/43/ЕЭС, для них не действует, но государства-члены ЕС могут принимать меры по их охране, с тем чтобы оставалось возможным реализация цели ст. 3 абз. 1 Директивы 92/43 и связанное с этим присоединение к сети «Natura 2000». Это действует прежде всего (но не исключительно) для приоритетных сред обитания и видов¹.

Европейскому Суду еще ни разу не был задан вопрос, действует ли также похожая обязанность сохранения для таких общих территорий, которые государство-член ЕС не включил в свой список кандидатов. Тот факт, что суд выводит обязанность сохранения не из выраженного в национальном списке волеизъявления государства-члена, а из общей обязанности охраны, закрепленной в ст. 3 абз. 1 Директивы 92/43/ЕЭС, указывает на то, что он (суд) нацелен на объективные качества территории. Это говорит о том, что он допускает также выполнение обязанности сохранения по отношению к незаявленным общим территориям. Этой точки зрения придерживается и Федеральный административный суд, приводя несколько отличающееся догматическое обоснование, что допускается текстом Директивы, в то время как Европейский Суд выводит эту обязанность непосредственно из Директивы². К включаемым в список территориям относятся такие, оценка которых проводится государствами-членами ЕС³. Обязанность сохра-

¹ EuGH, 13.01.2005. Rs C-117/03 (Dragaggi), Urteil v. 13.1.05. Rn 24–29.

² Также *Winter G. Die Dogmatik der Direktwirkung von EG-Richtlinien und ihre Bedeutung für das EG-Naturschutzrecht* (Догматика прямого действия директив Европейского Сообщества и их значения для права по защите окружающей среды ЕС) // ZUR. 2002, 313, 317.

³ BVerwGE 110, 302, 308.

нения отличается от режима охраны тем, что в данном случае не требуется применения активных управленческих мер. Защита от ухудшения, в особенности контроль за планами и проектами, напротив, сориентирована на проведение эффективных мероприятий¹.

Для территории охраны птиц общего значения устанавливается жесткий режим: если территория не была взята под охрану, она действует как «фактическая область охраны птиц» подлежит полному режиму охраны, установленному в ст. 4 абз. 4 Директивы 79/409/ЕЭС², который в интерпретации Европейского Суда является еще более жестким, чем режим, закрепленный в ст. 6 абз. 3 и 4 Директивы 92/43/ЕЭС. При формальном взятии под охрану согласно ст. 7 Директивы 92/43/ЕЭС применяется более мягкий режим³.

¹ Halama // NVwZ. 2001, 506, 508.

² EuGH. Rs C-374/98 (Basses Corbières). Slg 2000, I-10837. Rn 47.

³ См. об этом: *Gellermann. Natura 2000. 2. Aufl. Berlin, 2001. S. 115 f.*

ПРОМЫШЛЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ (ОБЪЕКТЫ)

В праве Сообщества не существует общего регулирования разрешения промышленных предприятий. Европейское Сообщество создало нормы лишь для регулирования деятельности определенных, в особенности для крупных предприятий, для выдачи разрешения, а также для связанных с их деятельностью определенных выбросов в атмосферу, воду и почву. Основной идеей при этом является то, что условия выдачи разрешений для предприятий одного вида не могут быть согласованы, а, наоборот, могут по-разному разрабатываться для каждого предприятия в отдельности в зависимости от местных условий окружающей среды и ситуации.

1. *Комплексное предотвращение и уменьшение загрязнения окружающей среды.* Директива о комплексном предотвращении и контроле загрязнения окружающей среды промышленными предприятиями (IVU-Директива) была принята в 1996 г. (Директива 96/61). Она заменила предыдущие Директивы¹, ее нормы еще продолжают действовать в отдельных сферах. Директива 1996 г. касается новых промышленных предприятий определенного размера, перечень которых дан в одном из приложений к Директиве (на территории ЕС существует около 20 000 предприятий). Деятельность этих предприятий регулируется нормами Директивы, начиная с 2007 г.

Директива говорит о комплексном предотвращении и уменьшении, подразумевая тем самым, что она охватывает все выбросы в атмосферу, воды и почву, поскольку отдельные планы комплексных мер по охране этих трех элементов природной окружающей среды могут привести к тому, что выбросы будут перемещены из одного элемента природной окружающей среды в другой, вместо того чтобы охранять окружающую среду

¹ Директива 84/360 über die Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen (О борьбе с загрязнением воздуха промышленными установками) // ABI. 1984. L 188. S.20; Директива 76/464.

в целом¹. Она устанавливает, что промышленные предприятия должны получить разрешение на эксплуатацию и в особенности на выбросы в атмосферу, воды или почву. Разрешения выдаются местными компетентными органами, они ориентированы на лучшие из имеющихся технологий и содержат обязательства в отношении выбросов вредных веществ в окружающую среду. Директива дает определение лучшим из имеющихся технологий, которые также могут попасть под влияние экономических обстоятельств, условий на отдельных предприятиях и местных условий окружающей среды². Государства-члены ЕС могут устанавливать общие для одинаковых видов предприятий условия выдачи разрешения.

Внедрение данной Директивы в немецкое право привело к включению в Федеральный закон о защите от выбросов пределов комплексной охраны окружающей среды, и при этом путем интегративного установления материальных масштабов³, а также путем координации различных разрешительных процедур⁴. Известный риск практического выполнения заключается в том, что интеграция приведет к отказу от общих стандартов. Без такой нормативной подстраховки ввиду наличия огромного количества точек зрения к компетентным органам в конкретной ситуации проведения контроля будут предъявляться повышенные требования⁵.

Для того чтобы давать органам, выдающим разрешения, указания на определение лучших из имеющихся технологий, Комиссия вместе с государствами-членами ЕС создали в Севилье (Италия) бюро, которое под влиянием экономических и политических позиций, а также под влиянием экологических

¹ Очень подробно об этом см.: Директива 96/61, Erwägungsgrund 7.

² Пока производства в системе Европейского Сообщества принимает участие в торговле газами, создающими парниковый эффект, для эмиссии этих газов не может быть дано никаких поручений, поскольку тем самым не допускается цель осуществления эмиссионной торговли, ср. Rn 210.

³ Например, см.: § 7, 3 Abs. 4, 48 BImSchG.

⁴ Например, см.: § 10 Abs. 5 BImSchG, s. auch § 7 Abs. 1. S. 2, 3 WHG. Zu den integrativen Erweiterungen des Anlagenzulassungsrechts (К интеграционному расширению права допустимости установок) s. *Feldhaus*. Integriertes Anlagenzulassungsrecht: materiell- und verfahrensrechtliche Anforderungen nach neuem Recht (см.: *Фельдхаус*. Требования материального и процессуального права в соответствии с новым правом) // ZUR. 2002, 1; *Albers*. Reformimpulse des Konzepts integrierten Umweltschutzes (Импульсы реформы концепции интегрированной охраны окружающей среды) // ZUR. 2005, 400.

⁵ *Lübbe-Wolff G.* Op. cit. // NuR. 1999, 241 (246).

организаций составило базовые документы¹ для различных видов предприятий. Эти базовые документы во всех подробностях описывают лучшие из имеющихся технологий. С правовой точки зрения речь идет о необязательных указаниях, которые еще ни разу не были одобрены Комиссией и которые дают указания на выдачу разрешения органам власти, выдающим разрешения. До сих пор было составлено около 25 подобных базовых документов, достаточно часто содержащих компромиссы между различными точками зрения о том, что же представляет собой лучшая из имеющихся технологий.

В соответствии с Директивой государства-члены ЕС должны докладывать о выбросах около 80 вредных веществ более чем 20 000 предприятий. Комиссия публикует эти данные в форме европейского списка выбросов², так что каждый может получить информацию о выбросах предприятий в его окрестностях и сравнить с выбросами предприятий такого же типа. Список выбросов, который был разработан в похожей американской системе, предназначен для уменьшения выбросов предприятий под давлением общественности.

Прежде чем будет разрешена деятельность определенного промышленного предприятия, должна быть проведена экологическая экспертиза для того чтобы определить непосредственное и косвенное воздействие на окружающую среду и в случае необходимости ограничить это воздействие. Для одних предприятий такая экологическая экспертиза является постоянной, для других она проводится в том случае, если этого требует вид предприятия, его размер или его местонахождение³. Эти нормы действуют и для изменения существующих предприятий.

2. *Экологический аудит.* В 1993 г. Сообщество ввело систему добровольного участия промышленных предприятий в экологическом аудите, которая в 2001 г. стала открытой и для других организационных форм — администраций, учреждений бытового обслуживания и т.д.⁴ Организация может быть представ-

¹ Эти документы обозначаются как Документы БРФ (наиболее доступны технические ссылки на документы).

² Ср. решение 2000/479 Комиссии // ABJ. 2000. L 192. S. 36.

³ Директива 85/337/ЕЭС, приложение I.

⁴ EMAS-VO (EG) Nr. 1836/2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) (О добровольном разделении организаций в системе Сообщества по управлению окружающей средой и проверке экологических

лена в этой системе либо одним предприятием, либо несколькими или даже всеми предприятиями. Она определила экологическую политику и взяла на себя обязательства по соблюдению соответствующих предписаний по улучшению своих *экологических действий*. При этом на предприятии осуществляется контроль за потреблением воды, энергии и за выбросами. Организация устанавливает программу достижения целей своей экологической политики и подвергает себя внутренней и внешней аудиторской проверке, которая позволяет контролировать соблюдение эколого-правовых требований¹. В заключении сообщается о достигнутых или желаемых успехах, что также проверяется.

В качестве вознаграждения организация может указывать на свою принадлежность к системе экологического менеджмента и экологической проверки (EMAS-System) в деловых бумагах и документах, но не на продуктах, упаковках или рекламе продуктов.

EMAS-система нашла значительное одобрение в Германии и Австрии; более чем половина всех принимающих участие в EMAS-системе организаций Европейского Сообщества функционируют на территории этих двух государств. EMAS-система конкурирует с похожей системой международной организации стандартизации (нормирования) ISO — ISO 14001 — которая является менее требовательной и не проверяет обязанности соблюдения существующих эколого-правовых норм, не содержит обязанность составлять доклад о состоянии окружающей среды. В большинстве государств-членов Европейского Сообщества количество организаций, принимающих участие в системе ISO 14001, значительно больше, чем в EMAS-системе; вероятно, потому, что преимущества накладной, требовательной и дорогой EMAS-системы непосредственно не раскрываются.

3. *Предупреждение (предотвращение) несчастных случаев.* После тяжелого несчастного случая в Севезо (Италия), при котором произошел выброс опасных химических веществ,

производств (EMAS)). Обозначение EMAS происходит от английской версии сопроводительного текста (Environmental Management and Audit System).

¹ VO (EG) Nr. 761/2001. Art. 3. Abs. 2 (d). Проверка того, «могут ли требования, касающиеся этого положения быть прекращены» не может ограничиваться вопросом, дало ли предприятие соответствующее разъяснение. Это явилось бы экологической экспертизой со стороны внешнего эксперта.

Сообщество в 1982 г. приняло Директиву о предотвращении несчастных случаев на промышленных предприятиях, которая с тех пор неоднократно дополнялась и уточнялась¹. Директива касается промышленных предприятий, перерабатывающих или хранящих определенные, перечисленные в приложении, опасные химические вещества. Лицо, эксплуатирующее предприятие (оператор), должно составлять отчет о безопасности, в котором детально представлена деятельность предприятия, перечислены опасные химические вещества на предприятии, представлены риски для несчастных случаев, описана система управления, которая находится в ведении предприятия. В дальнейшем предприятие должно разработать внутренний план на экстренный случай и передать компетентным органам всю информацию, которая поможет им разработать внешний план на экстренный случай.

Лица на предприятии и вне его, которых может затронуть несчастный случай, инструктируют о мерах предосторожности и способах поведения при несчастном случае. Если же несчастный случай произошел, то оператор предприятия обязан предоставить в распоряжение компетентных органов обширную информацию о причинах, последствиях и мерах, которая поможет предотвратить повторение несчастного случая. Компетентные органы обязаны регулярно проверять предприятие.

Нормы данной Директивы не распространяются на нефтепроводы, транспортные предприятия, военные учреждения, атомные энергетические установки, трубопроводы, горную промышленность и на полигоны по складированию отходов.

4. *Сжигательные предприятия.* Директива 1988 г., которую повторила Директива 2001 г., включая нормативы выбросов и иные технические нормативы, устанавливает по выбросам в атмосферу диоксида серы, оксидов азота и пыли предельные значения для новых сжигательных предприятий, т.е. предприятий с тепловой мощностью более 50 МВт². Для существующих предприятий Директива предусматривает общие для всех государств-членов пределы по диоксиду серы и оксидам азота, уровень которых был снижен до 2003 г. До 2007 г. существующие предприятия должны либо соблюдать показатели

¹ Ср. с Директивой 96/82.

² Директива 88/609 (ABl. 1988. L 336. S. 1), измененная Директивой 2001/80.

выбросов для новых предприятий, либо уменьшить свои показатели выбросов в соответствии с общегосударственным планом, при этом государства-члены ЕС не обязаны разрабатывать такой план.

Толкование современных определений Директивы дается в решении по делу о политико-правовых пределах регулирования для сжигательных предприятий. По мнению операторов предприятий, поддерживаемых Францией и некоторыми другими государствами, определения, данные в вышеупомянутой Директиве о предотвращении и уменьшении загрязнений окружающей среды, больше не уместны, чтобы устанавливать показатели выбросов для сжигательных предприятий; эти предприятия в большинстве случаев должны были в полном объеме подчиняться предписаниям Директивы 96/61. Другие государства-члены ввиду высокого участия сжигательных установок в выбросах в атмосферу — более чем 60% выбросов диоксида серы, более чем 20% выбросов оксидов азота — считали отход от введенных с 1998 г. пределов регулирования неуместным.

Из-за установленных для существующих предприятий общих предельных значений и из-за того обстоятельства, что под сферу действия Директивы подпадают только предприятия определенной величины, фактическое применение Директивы в государствах-членах ЕС никогда хорошо не контролировалось (не проверялось).

5. *Мусоросжигательные предприятия.* Предельные значения выбросов как в атмосферу, так и в воды установлены в действующих на территории Сообщества положениях о мусоросжигательных предприятиях (Директива 2000/76). В отличие от предыдущей Директивы действующая в настоящее время Директива не делает различий между сжиганием бытовых отходов и опасных отходов. Иначе выбросы необходимо было бы ограничить вне зависимости от того, откуда они происходят. Директива устанавливает относительно жесткие предельные значения, поскольку в Сообществе существует высокое противостояние (противодействие) мусоросжигательным предприятиям и стоит надеяться, что это противостояние уменьшится с установлением более жестких предельных значений. В связи с этим нерегулярно сжигать исключительно растительные и сельскохозяйственные отходы Директива 2000/76 поручает только небольшим предприятиям и предприятиям среднего размера.

Она применяется также к предприятиям по сжиганию отходов производства, устанавливает детали требований и предоставления разрешения и предписывает для сжигания опасных отходов минимальную температуру в 1100 °С. Кроме того, Директива устанавливает предельные значения выбросов в атмосферу для тяжелых металлов, диоксида, диоксида серы, угарного газа, пыли и других вредных веществ; предельные значения сливов в воды существуют в основном для тяжелых металлов.

ВЫБРОСЫ (ЭМИССИЯ) ТРАНСПОРТА

Несмотря на то что транспорт представляет собой сходный с промышленными предприятиями источник вреда экологии, правовые инструменты, связанные с транспортом, развиты в меньшей степени. *Целями* регулирования являются прежде всего снижение загрязнения воздуха и снижение шума; несколько лет назад добавилась и защита климата. Следует различать стратегии, применяемые непосредственно к источнику выбросов транспорта, и стратегии, применяемые к его воздействиям.

Меры, применяемые к источнику выбросов транспорта. Право Сообщества пока что оказывает только процедурное влияние на систему *объектов транспорта* в аспекте защиты от имиссии, выражающееся в требовании контроля за экологическими последствиями хозяйственной деятельности предприятий (UVP) для их создания и существенных изменений. Оно не содержит плановых предписаний, как-то о согласовании использования по § 50 Закона об охране атмосферного воздуха, о градостроительстве, уменьшающем количество транспорта, о выборе хорошо переносимого экологией транспортного носителя¹. Напротив, оно способствует расширению транспортной инфраструктуры посредством стимулирующих инструментов на основе ст. 154 ДоЕС. Однако согласование использования опосредованно регламентируется с помощью европейских стандартов качества воздуха. Управление поведением водителей транспортных средств, например, через введение ограничений скорости, также не является предметом регулирования права Сообщества.

Напротив, большее внимание уделяется *технике транспортных средств*, не в последнюю очередь из-за характера транспортных средств как продукта, влияющего на внутренний рынок. Уже с 1970 г. устанавливаются — а позднее документально

¹ К этим стратегиям транспортной политики см.: *Kloepfer M. Umweltrecht. 3. Aufl. München: C.H. Beck, 2004. § 14 абз. 240 и далее.*

ужесточаются — *предельно допустимые величины* для выброса вредных веществ от транспортных средств, затем для автомобилей с двигателем внутреннего сгорания (Директива 70/220/ЕЭС), далее для автомобилей с дизельным двигателем (Директива 72/306/ЕЭС), для тяжелых грузовых автомобилей (Директива 88/77/ЕЭС) и для сельско- и лесохозяйственных тягачей (Директива 2000/25/ЕЭС)¹. Эти положения имплементированы в немецкое право с помощью § 47 Предписания о порядке дорожного движения (StVZO). Ввиду исчерпывающего характера названных директив дальнейшие национальные нормы допустимы только при наличии новых результатов научных исследований. Тем не менее, принимая в расчет компромиссный характер *предельно допустимых величин*, можно было бы подумать над тем, рассматривать ли только результаты естественно-научных исследований или также экономической науки и технических исследований, в том числе те, которые затрагивают изменение возможности технической и экономической реализации более строгих норм.

На переднем плане при охвате вредных веществ стояли защита здоровья человека и окисление почвы. Хотя усиливающийся *парниковый эффект* от «традиционных» газов и был причиной ужесточения *предельно допустимых величин*, наиболее важный, воздействующий на климат газ CO₂, регулировался отдельно и в конечном счете стал предметом взятия в 1998 г. Союзом европейских производителей автомобилей на себя *самообязательства*². Обещания до 2003 г. в целом сдерживались, с тех пор, однако, необходимые ежегодные компенсирующие маржи были не обеспечены, так что достижение цели сокращения стоит под вопросом³.

¹ Ronellenfitsch/Delbanco. Verkehrsbezogene Regelungen // Rengeling (Hrsg.) Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR) (Пособие по европейскому и немецкому экологическому праву (EUDUR)). 2. Aufl. 2003. Bd II. 1, § 50. Rn 6 ff.

² См. Рекомендацию Комиссии от 5 февраля 1999 г. о снижении выбросов CO₂ транспортными средствами // ABl. L 40 v. 13.02.1999. S. 49. Сходные договоренности были достигнуты с японскими и корейскими производителями автомобилей.

³ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament v. 22. Juni 2005 zur Umsetzung der Gemeinschaftsstrategie zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen: Fünfter Jahresbericht über die Wirksamkeit der Strategie (Сообщения Комиссии в Совете Европарламента от 22 июня 2005 г. о переводе стратегии Сообщества по уменьшению выбросов углекислого газа производств: пятый годовой отчет об эффективности стратегии), Com (2005) 269.

Европейское Сообщество не создало правила для транспортных средств относительно снижения *потребления топлива* («3-литровый автомобиль»). Более мягкое требование прописывать информацию для потребителя о потреблении топлива и выбросах CO₂¹ не принесло результата². Если бы политика проявила в данном случае больше мужества, возможно, это не привело бы к техническому отставанию, например, в гибридной технологии с регенерацией энергии торможения, которое проявило бы себя по сравнению с японской техникой двигателей.

Меры, применяемые к воздействиям выбросов транспорта.

Общие положения. Описанное выше право применяется непосредственно к источникам загрязнения. Инструментально при этом вводятся технические требования и *предельно допустимые величины* выбросов. Указанному праву противостоит то право, которое заботится о затронутой среде. Его называют направленным на воздействие, среду или защищаемое благо правом, а конкретнее, *правом качества воздуха*. Инструментально оно, в основном, устанавливает *предельно допустимые величины* эмиссии. Они могут быть в конкретном случае непосредственно обязывающими; однако, если они более строгие, чем ситуация с имиссией, достигнутая к настоящему времени в этой области, то они, как правило, устанавливаются для момента времени в будущем. В последнем случае предписывается создание аналитических программ и программ по принятию мер. Они, как правило, включают много различных источников, т.е. не только транспорт.

В то время как немецкое право строится преимущественно с учетом стратегий, направленных на источники, и оказало влияние на право Сообщества³, последнее, ориентируясь на британское право, ныне стало предпринимать попытки в направлении воздействий. Это достаточно проблематично, так как трудно определить научным путем предельно допустимые величины толерантности людей и природы. Технический потенциал сдерживания вредных веществ не используется⁴.

¹ Директива 1999/94/EG о готовности потребительской информации об использовании горючего и о выбросах CO₂ // ABl. L 12 v. 18.01.2000. S. 16.

² КОМ (2005) 269. S. 7.

³ Директива 84/360/EWG относительно борьбы с загрязнением атмосферы промышленными предприятиями // ABl. L 188 v. 16. Juli 1984. S. 20. Ст. 8.

⁴ См. более подробно: Meinken L. Emissions — und Immissionsorientierung. Baden-Baden: Nomos, 2001.

И наоборот, регулированию выбросов ставится в упрек, что оно фиксирует *состояние техники* и не двигает его вперед (что, однако, *de facto* едва ли так, потому что технический процесс развития зависит от иных факторов, чем право) и что оно не эффективно, так как требует инвестиций, которые дешевле реализовать применительно к другим источникам.

Оптимальным решением могло бы стать *сочетание* научно обоснованного, не принимающего в расчет рассуждения о цене, регулирования эмиссии и экономически подвижного регулирования выбросов. Право Сообщества преследует, в конце концов, также эти две цели, однако, в том смысле, в котором регулирование выбросов учитывается лишь очень грубо. Значения качества, представленные далее, следует рассматривать как ориентир к регулированию источников транспортным и промышленным правом.

Ввиду того что научно обоснованные значения эмиссии не соблюдаются во многих регионах Европы, часто Сообщество вводит их поэтапно и временно требует от государств-членов, чтобы существующая ситуация была обозначена на карте и были разработаны планы мер.

В то же время этот *элемент менеджмента* не должен вести к тому, что будут только составляться планы и реальное улучшение внешнего мира уйдет из поля зрения. Следует обращать внимание на то, чтобы существующие *правовые возможности вмешательства*, особенно на основе имеющихся *предельно допустимых величин*, не были обойдены, а продолжали действовать и даже были расширены в качестве одного из многих средств менеджмента.

Качество воздуха. Ядром права качества воздуха Европейского Сообщества является Директива 96/62/ЕЭС. Она содержит *рамочные предписания* для дочерних директив, которые посвящены отдельным вредным веществам. 13 вредных веществ были обозначены в рамках этой Директивы и включены в дочерние директивы¹.

Первые *дочерние директивы* устанавливают *предельно допустимые величины* и отчасти пороги оповещения. Предельно допустимые величины обозначают достаточно высокий уровень защиты, который, однако, должен быть достигнут лишь по

¹ См. Директиву 96/62/ЕС, Приложение I. Двуокись серы, двуокись азота, взвешенные вещества, сажа, свинец, бензол, монооксид углерода, озон, мышьяк, кадмий, ртуть, никель и поли-ароматические углеводороды.

истечении переходного периода, в то время как пороги оповещения сформулированы менее строго, но при этом обязательны без переходного периода (ст. 2 № 5 и 6 Директивы 96/62/ЕС). Предельно допустимые величины служат предотвращению, предохранению и уменьшению вредных воздействий на человеческое здоровье и/или окружающую среду; пороги оповещения — о защите от опасностей для здоровья человека (т.е. не для окружающей среды), которые появляются только тогда, когда имеет место краткосрочное воздействие¹. Более поздние дочерние директивы (для вредных веществ с 7 по 13) больше не устанавливают точных предельно допустимых величин. Последнее проблематично с точки зрения равного регулирования и эффективности.

Установление предельно допустимых величин представляет собой *минимизированное регулирование*. Государства-члены могут при наличии условий ст. 176 ДоЕС предписывать более строгие значения (ст. 4 абз. 4 Директивы 96/62/ЕС). Государства-члены должны обеспечивать, чтобы предельно допустимые величины соблюдались с момента их обязательности (ст. 7 абз. 1 и 2 Директивы 96/62/ЕС). В *переходный период* продолжают действовать предельно допустимые величины, предписанные на основании других директив. Разумеется, в этот период существующие национальные предписания также должны соблюдаться и дальше.

В отношении тех сфер, в которых предельно допустимые величины превышаются, следует разрабатывать *программы принятия мер*. В них обычно включают несколько источников и могут внедрять различные инструменты (ст. 8 абз. 3 Директивы 96/62/ЕС). Это должно произойти так скоро, чтобы предельно допустимые величины были соблюдены к поставленному сроку. Халатность в этой предварительной фазе, ставящая под сомнение достижение цели, представляет собой нарушение Директивы.

В сферах, в которых предельно допустимые величины *не достигаются*, их нельзя уменьшать, а согласно ст. 9 абз. 2 Директивы 96/62/ЕС — в целом выдерживать заданный уровень с правом дальнейшего снижения. При этом надо исходить из критериев технически возможного, однако, также оставляя

¹ Это странным образом означает, что опасности для здоровья, возникающие при длительном воздействии, не считаются подлежащими немедленному устранению.

право увеличения эмиссии на основе критериев устойчивого развития¹.

Для случая, когда предельно допустимая величина стала обязательной и существует опасность ее превышения, равным образом как и для случая, когда есть опасность превышения порога оповещения — также до приобретения обязательной силы предельно допустимой величиной, — государства-члены ЕС должны предусмотреть контрмеры в так называемых *планах действий*. Они могут состоять в контроле (например, последующие обязанности), но также и в полном приостановлении деятельности, послужившей причиной загрязнения (ст. 7 Директивы 96/62/ЕС). В случае превышения порога оповещения должно быть проинформировано население (ст. 10 Директивы 96/62/ЕС).

Относительно планового начала Директивы 96/62/ЕС по праву Сообщества не совсем ясно, не допустимы ли *проекты*, которые должны быть реализованы в *напряженных областях*, если проект вызывает другой ущерб от вредных веществ. Против этого говорит то, что предельно допустимые величины относятся к очень различным источникам и пользователь предприятия мог бы сослаться на вероятность возникновения иного источника, в частности, если еще нет программы мер, а также на то, что не установлено, какие источники будут включены в будущую программу.

На эту позицию встал Федеральный административный суд в решении по поводу расширения федеральной трассы в Дрездене. Соблюдение предельно допустимой величины высокодисперсной пыли, по его мнению, не является юридической предпосылкой определения плана для отдельных проектов. Достаточно, чтобы орган, разрабатывающий план, обязывал бы в соответствии с § 74 абз. 2 предл. 2 Закона об административном производстве (VwVfG) в решении об определении плана или в последующем процессе лицо, создающее проект, предусматривать профилактические меры в той степени, в какой это возможно, а также чтобы этот орган принимал меры, направленные на соблюдение предельно допустимых величин в целях сохранения чистоты воздуха². Только в особых случаях

¹ Это недостаточно точно имплементировано в § 47d абз. 2 предл. 2 Закона об охране атмосферного воздуха.

² Решение Федерального административного суда // BVerwG 26.05.04 — 9 A 6.03; BVerwG 121, 57 (62).

(как, например, в центральных транспортных узлах или особо сильных предварительных нагрузках от вредных веществ), в которых необязательна гарантия соблюдения предельно допустимых величин посредством планирования сохранения чистоты воздуха, подлежащая согласованию с функцией проекта, проект недопустим¹.

Не считая того, что Федеральный административный суд должен был бы согласно ст. 234 абз. 3 ДоЕС сообщить в Европейский Суд по поводу своих высказываний о природе предельно допустимых величин и планирования сохранения чистоты воздуха, это мнение не учитывает и того, что согласно концепции Директивы 96/62/ЕС планирование сохранения чистоты воздуха должно предшествовать *моменту приобретения* предельно допустимой величиной *обязательности*. Если планирование не было осуществлено, а меры не были приняты вовремя, так что еще более обязательные предельно допустимые величины были превышены, то пришло время тех мер, которые должны быть закреплены в планах действий в смысле ст. 7 абз. 3 Директивы 96/62/ЕС. Это означает, что «краткосрочно» должны быть предприняты конкретные меры контроля, вплоть до «приостановления деятельности.., которая может привести к превышению предельно допустимого значения». Широкое пространство для усмотрения относительно программ принятия мер сужается до имеющихся краткосрочных и эффективных мер. В проектах строительства дорог в таком случае нельзя больше сослаться на, к примеру, улучшенную технику двигателей или экономические инструменты регуляции. Возможности ограничены в основном уменьшающими количество транспорта мерами. Относительно самого проекта из этого следует, что если меры эффективны, оправдание плана может стать сомнительным, а если они неэффективны, то проект недопустим.

Правовая защита от превышения предельно допустимого значения предоставляется третьим лицам, так как Директива 96/62/EG называет здоровье человека в качестве защищаемого блага, а следовательно, немецкое право должно гарантировать субъективное право на соблюдение предельно допустимого значения². Перспектива успеха ограничена тем, что усмотрение относительно мер, которое, однако, как показано, в рамках планов

¹ Решение Федерального административного суда // BVerwG 121, 64.

² Также: *Jarass. EUDUR*. § 48. Rn 43.

действий меньше, чем в рамках программ принятия мер, принадлежит соответствующим органам. К тому же во всех случаях планов действий имеется право на конкретные меры, а при программах действий, напротив, только право на создание программы вообще. Последнее дополнительно ослаблено тем, что речь идет только об иске о признании, так как план сохранения воздуха стоит рассматривать не как административный акт (если, вообще, это регулирование), а в качестве правового предписания¹.

Шум в окружающей среде. Ядром права защиты от шума является Директива 2002/49/EG. Иначе чем Директива о качестве воздуха она не устанавливает предельно допустимые величины, а ограничивается введением обязанностей в области менеджмента. Дальнейшие меры, к которым можно отнести и установление предельно допустимых величин, должны быть предприняты лишь позднее². Ни в коем случае такими поэтапными действиями не исключается то, что государства-члены ЕС в переходный период и в дальнейшем (так как ожидаемые значения эмиссии Европейского Сообщества предположительно будут содержать лишь минимальные стандарты) устанавливают предельно допустимые величины со своей стороны.

Государства-члены должны до 30 июля 2007 г. отразить на так называемых *стратегических шумовых картах* больших агломерационных областей (от 200 000 жителей), крупных главных транспортных магистралей (от 6 млн транспортных средств в год), крупных главных железнодорожных путей (от 60 000 поездов в год) и больших аэропортов фактическое шумовое воздействие за 2006 г. До 30 июня 2012 г. и далее каждые пять лет они обязаны составлять подобные карты для агломерационных пространств, главных транспортных магистралей и главных железнодорожных путей³. В следующих годах соответственно должны быть составлены так называемые планы действий⁴,

¹ К допустимости иска о признании относительно правовых предписаний см. решения Федерального Конституционного Суда // BVerfG v. 28. Juni 2000 — 11 С 13.99 — BVerwG 111, 276 (279).

² Согласно ст. 7 абз. 2 Директивы 2002/49/EG Комиссия обязана делать соответствующие предложения. Комиссия защищалась от этого со ссылкой на аспект ее монополии на предложения, см. ее Erklärung im Vermittlungsausschuss // ABl. L 189 v. 18. Juli 2002, S. 26.

³ Статья 7 Директивы 2002/49/EG, имплементированная через § 47c Закона об охране атмосферного воздуха.

⁴ Статья 8 Директивы 2002/49/EG, имплементированная через § 47d Закона об охране атмосферного воздуха.

основывающиеся на шумовых картах; однако не обязательно, а ввиду нехватки времени и не рекомендуется сначала дожидаться полных стратегических шумовых карт, прежде чем приступать к работе над планами действий. Промедление с первыми не освобождает от обязанности при необходимости на основе неполных данных, но все же в пределах предусмотренного срока, принять *планы действий*¹.

Государствам-членам не препятствуется сокращать сроки или требовать шумовых карт и планов действий и для других областей, не предусмотренных в Директиве 2002/49/ЕС. Эта точка зрения внушает опасение, поскольку под предлогом имплементации Директивы требование § 47a Закона об охране атмосферного воздуха в старой редакции о планах снижения шума для всех подвергнутых воздействию областей было вычеркнуто. Право Сообщества понимается неверно, если его переносить только «один к одному» и даже использовать для снижения национального уровня защиты.

Содержание стратегических шумовых карт вытекает из Приложения IV. Способы измерения и методика подсчета громкости шума следуют из Приложений I и II Директивы 2002/49/ЕС. Неясно, должны ли шумовые карты определять также и воздействия шума на людей. В пользу этого говорит определение стратегической шумовой карты как «целостной оценки» шумового влияния². Тем не менее самое позднее подобные оценки подлежат включению в планы действий (см. Приложение V № 1 ч. 6). Для необходимых вычислений доза — действия могут быть использованы установки Приложения III (ст. 6 абз. 3 Директивы 2002/49/ЕС).

Содержание планов действий вытекает в свою очередь из Приложения V. Какие меры должны быть предприняты, в значительной степени отдается на усмотрение государств-членов. Иначе чем в Директиве о чистоте воздуха, уровень защиты, который надо достичь, описывается не детально, не с помощью предельно допустимых величин и даже не посредством какой-либо иной характеристики того, что ущерб здоровью должен быть предотвращен³. Установление критериев в основном

¹ Справедливо § 47d Закона об охране атмосферного воздуха не содержит подобной предпосылки для предписанных в нем планов действий по шуму.

² Статья 8 буква «г» Директивы 2002/49/EG. В Приложении I, однако, нет речи об оценке.

³ См. ст. 8 абз. 1 UA 2 Директивы 2002/49/EG. О том, что шум может быть проблемой и для других организмов, совершенно не подумали.

оставлено государствам-членам; следует создать только приоритеты (см. ст. 8 абз. 1 УА 2 Директивы 2002/49/EG). Стоит надеяться, что Комиссия последует своему предназначению в соответствии со ст. 1 абз. 2 Директивы 2002/49/ЕС и посредством уточнения уровня защиты.

До тех пор пока это не достигнуто, действуют *национальные предельно допустимые величины*, применительно к транспорту особенно из 16-го Постановления о реализации Закона об охране атмосферного воздуха (BImSchV), которые относятся к строительству и изменениям дорог. Ремонт имеющихся дорог должен был регулироваться, согласно § 47a Закона об охране атмосферного воздуха в старой редакции, с помощью планов снижения шума, однако, обязанность их составлять исполнялась лишь в немногих случаях. Имплементация Директивы 2002/49/ЕС в § 47a до f Закона об охране атмосферного воздуха порождает еще большее давление, так как предусмотрены сроки.

К вопросу об *аспектах участия* следует указать, что население призывается выдвигать предложения для планов действий и «вовремя и эффективно получает возможность содействовать разработке и проверке планов действий», а также что результаты такой совместной работы учитываются (ст. 9 абз. 7 Директивы 2002/49/EG, имплементированная через § 47d абз. 3 Закона об охране атмосферного воздуха).

Следует рассчитывать на то, что *сроки* не соблюдаются ни для шумовых карт, ни для планов действий. В связи с этим возникает вопрос о правовой ситуации при несоблюдении срока. К сожалению, федеральному законодателю не удалось предусмотреть федерально-правового контроля за ответственными территориальными организациями. Единственная санкция «сверху» — это иск из нарушения договора по ст. 226 ДоЕС. Стоит подумать, напротив, о санкции «снизу», а именно посредством иска частных лиц или обществ. Тем не менее Директива 2002/49/ЕС с ее началом менеджмента служит прежде всего защите здоровья. Согласно практике Европейского Суда к правовому статусу частных лиц, должно быть достаточным признать право тех, кто живет в напряженной ситуации, на создание стратегических планов сохранения чистоты воздуха и планов действий. Это право относится, однако, только к созданию планов вообще, а не к определенным мерам и определенному уровню защиты. Иск общества возникает лишь тогда,

когда он непосредственно предусмотрен в самостоятельном европейском или национальном правовом акте¹.

В качестве еще одной санкции можно рассматривать тот факт, что если обязанности планирования не исполняются в срок, то *новые дороги* и усовершенствования дорог *недопустимы* до тех пор, пока на будет представлен план. Это связано с тем, что государства-члены ЕС не могут в ущерб гражданам ссылаться на то, что они не исполнили своих обязанностей, вытекающих из права Сообщества.

¹ См. проект Комиссии Директивы о доступе к судам по экологическим делам, КОМ (2003) 624.

ОХРАНА КЛИМАТА И ОХРАНА ОЗОНОВОГО СЛОЯ

1. **Охрана климата.** В середине 1980-х годов особую тревогу вызвало изменение климата, которое стало результатом деятельности человека, в особенности сжигания горючих ископаемых (веществ). Эту тревогу быстро подхватили как во всем мире, так и в Европейском Сообществе. Уже в 1992 г. была разработана Рамочная Конвенция ООН об охране климата, к которой присоединилось Европейское Сообщество. Вслед за этим соглашением в 1997 г. был принят международный протокол, который предписывал уменьшить выбросы газов, создающих парниковый эффект. США, например, ратифицировали Рамочную Конвенцию, подписали Киотский протокол, но потом изменили свою политику и отказались от своей подписи. Таким образом, Европейское Сообщество как большой блок промышленных государств, несущих ответственность за большое число выбросов парниковых газов, стало руководить попытками уменьшения выбросов парниковых газов. После присоединения к Конвенции России Киотский протокол смог вступить в силу. Он предписывает уменьшить выбросы парниковых газов к 2012 г., по сравнению с 1990 г. в среднем на 5%; для Европейского Сообщества установлено уменьшение на 8%. Переговоры о дальнейшем уменьшении после 2012 г. находятся еще в начальной стадии; они складываются довольно трудно в связи с позицией США.

Уже с начала 1990-х гг. Европейское Сообщество стало принимать меры по предотвращению изменения климата. Поскольку оно не обладает общей компетенцией в энергетической зоне, охрана окружающей среды была отнесена к определяющей сфере политики Сообщества, в рамки которой были включены различные положения (нормы). Европейское Сообщество устанавливает систему подготовки необходимых сведений¹, об-

¹ Решение 93/389 // ABJ. 1993. L 167. S. 31; изменено Решением 1999/296 // ABJ. 1999. L 117. S. 35.

суждает на регулярных заседаниях аспекты политики Сообщества по охране климата и добивается проведения согласованных действий на международном уровне, что значительно усиливает его международный вес и делает возможным его содействие в заключении Киотского протокола.

Внутри Европейское Сообщество согласовывает распределение обязательств, которое в целом должно достигнуть 8%-го уменьшения выбросов парниковых газов. Вклад отдельных государств дифференцируется в зависимости от уровня их экономического развития: в то время как Германия с 1990 по 2012 г. должна уменьшить свои выбросы на 21%, соответствующая обязанность Великобритании составляет 12,5%, а обязанности Италии — 6,5%; Франция не обязана уменьшать выбросы, Испания может повысить свои выбросы парниковых газов на 15%. Такое распределение обязательств было юридически закреплено в 2002 г., когда Европейское Сообщество ратифицировало Киотский протокол¹.

Для того чтобы добиться уменьшения выбросов без лишних затрат, Европейское Сообщество ввело торговлю квотами для выбросов парниковых газов², которому на территории Сообщества подчинены (подвержены) около 10 000 организаций, являющихся причиной 45% всех выбросов. Организации получают квоты на каждую тонну углекислого газа (СО₂, главный парниковый газ), который они выпускают. Если они вкладывают инвестиции в уменьшающие выбросы технологии, не используя при этом квоты, они могут продать эти квоты. И наоборот, могут купить квоты, если они выпускают больше вредных веществ, когда оправданные инвестиции в уменьшение выбросов оказываются слишком дорогими.

Главная проблема Директивы о системе торговли сертификатами на парниковые выбросы представляет собой прозрачное и справедливое распределение сертификатов. Согласно ст. 10 ff Директивы операторы предприятия бесплатно получают от компетентных органов государства-члена установленное число сертификатов на выбросы, выделенные на первый период исполнения обязательств в 2005–2007 гг. На последующий период, согласно ст. 10 предл. 2 Директивы, должно быть бесплатно выделено как минимум 90% сертификатов на выбросы.

¹ Решение 2002/358 // ABJ. 2002. L 130. S. 1.

² Директива 2003/87 // ABJ. 2003. L 275. S. 32.

Согласно ст. 9 Директивы государства-члены обязаны разработать национальный план распределения сертификатов на основании объективных, прозрачных критериев, содержащихся в Приложении III Директивы. Общее число сертификатов на выбросы, выдаваемых компетентными органами государств-членов, вытекает из этих национальных планов распределения. Вместе с общим числом выдаваемых сертификатов национальные планы распределения должны также регулировать их распределение между отдельными участниками рынка. При этом государства-члены решают, будут ли они исходить из нынешней ситуации, будут ли учитывать действия операторов предприятий (так называемое "early action"), и в какой мере они будут исполнять свои индивидуальные обязательства¹.

Статья 16 Директивы обязывает государства-члены устанавливать санкции, которые будут назначены за нарушение предписаний по реализации Директивы. В случае, если организация не может сдать в определенный период достаточное количество сертификатов на выбросы, государства-члены обязаны назначить санкции за превышение выбросов.

Система дополнена предусмотренными в Киотском протоколе возможностями достижения преимуществ протокола путем вложения инвестиций в другие промышленные страны (Joint Implementation — JI) или в развивающиеся страны (Clean Development Mechanism — CDM). Между тем даже в этом отношении Европейское Сообщество создало юридические предпосылки².

В Германии Директива реализуется ТЕНГ, который вступил в силу 15 июля 2004 г. Оператору предприятия для выбросов вместе с разрешением на выбросы требуется соответствующее число квот на выбросы, выдача которого осуществляется «в соответствии с национальным планом распределения» (§ 9 абз. 1 ТЕНГ).

Европейская система торговли выбросами дублирует иные немецкие нормативы, которые уменьшают выбросы парниковых газов путем исполнения добровольных обязательств со сто-

¹ Frenz. Freiwillige Unternehmensleistungen und spätere Inpflichtnahme (Добровольное управление предприятием и дальнейшее принятие в обязанность) // *VergwArch* 94 (2003). S. 345 ff.

² Директива 2004/101 // *ABl.* 2004. L 338. S. 18.

роны промышленности, является юридически благонадежным. В Германии требуется прежде всего необязательное участие в торговле отходами, чтобы таким образом предотвратить односторонний отказ от взятых на себя обязательств¹. Комиссия видит во взятых на себя обязательствах промышленности Германии, напротив, исходный пункт для начального объединения или коллективного разрешения в сфере торговли выбросами.

Торговля квотами на выбросы и другие упомянутые меры еще не ведут к уменьшению выбросов парниковых газов. В этом отношении Европейское Сообщество принимает ряд мер, чтобы повысить энергетическую эффективность продукции² и сооружений³, что способствовало бы экономии энергии⁴ и способствовало бы введению обновленных видов энергии⁵. После того, как предложение о введении с 1991 г. комбинированного налога на CO₂ потерпело неудачу⁶, Европейское Сообщество могло лишь договариваться о введении минимальной ставки налога для носителя (источника) энергии и для налогооблагаемой

¹ *Rehbinder/Schmalholz*. Handel mit Emissionsrechten für Treibhausgase in der Europäischen Union (Торговля правом эмиссии газов, создающих парниковый эффект в ЕС) // *UPR*. 2002, 1 (3, 9 f.).

² RL 93/76 zur Verbesserung der Energieeffizienz (Директива 93/76 по улучшению действия эффективности энергии) // *ABl.* 1993. L 237. S. 28; RL 2005/32 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (Директива 2005/32 по созданию границ для установления требований к созданию (производству) энергосодержащих продуктов, соответствующих требованиям экологического права) // *ABl.* 2005. L 191. S. 29.

³ RL 2002/91 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Директива 2002/91 об общей эффективности энергии зданий) // *ABl.* 2003. L 1. S. 65.

⁴ RL 92/75 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und andere Ressourcen durch Haushaltsgeräte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformation (Директива 92/75 О показании расходов энергии и других ресурсов бытовыми приборами посредством унифицированных этикеток и информацией о продукции) // *ABl.* 1992. L 297. S. 16; эта директива была дополнена большим количеством единичных директив для определенных бытовых приборов: RL 1999/94 über die Kennzeichnung des Energieverbrauchs von neuen Kraftfahrzeugen (Директива 1999/94 об обозначении расхода энергии новыми автомобилями) // *ABl.* 1999. L 12. S. 16.

⁵ RL 2001/77 über die Förderung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien (Директива 2001/77 о требованиях к электричеству из возобновляемой энергии) // *ABl.* 2001. L 283. S. 33; RL 2003/30 über die Förderung von Bio-Treibstoffen oder anderen erneuerbaren Treibstoffen (Директива 2003/30 о требованиях биотоплива или другом обновляемом топливе) // *ABl.* 2003. L 123. S. 42.

⁶ Vorschlag für eine RL (Предложение Директивы) // *ABl.* 1992. L 196. S. 1.

добычи (транспортировка) горючего (жидкого топлива) (Директива 2003/96).

Безуспешными были меры по уменьшению выбросов парниковых газов в секторе транспорта. Европейская тенденция увеличивающегося использования частного транспорта и предпочтения уличного движения по отношению к рельсовому транспорту не может быть повернута вспять. От попытки законодательно ограничить производимые автомобилями выбросы CO₂ отказались в пользу добровольной обязанности производителей автомобилей¹, которая содержит ограничение выбросов для отдельного транспортного средства и соблюдение которой до сих пор законодательно не обеспечено. Эта обязанность остается решающей в противовес основным целям уменьшения выбросов Киотского протокола.

2. Охрана озонового слоя. Частичное разрушение озонового слоя было обнаружено в конце 1970-х годов, т.е. почти одновременно с климатическими изменениями. После заключения международного Соглашения об охране озонового слоя в 1998 г. был принят Монреальский протокол, который содержит конкретные меры по запрету производства и ограничению использования веществ, наносящих вред озоновому слою (в особенности фторхлоруглеводы (ФСКВ), фреон, бромметан). Так же, как США и другие промышленные страны, Европейское Сообщество присоединилось к этому Протоколу². Постепенно нормы Протокола ужесточаются; число включенных в него веществ растет, использование этих веществ ограничивается, а торговля ими запрещается в отношении каждого конкретного государства, которое присоединилось к протоколу.

В законодательстве Сообщество следовало нормам Протокола³ и даже частично ужесточило свои требования в отношении ограничений и веществ по сравнению с Протоколом и запретило использование вредных для озонового слоя веществ,

¹ Vgl. die Empfehlungen der Kommission 1999/B25 // ABl. 1999. L 40. S. 49; 2000/303 // ABl. 2000. L 100. S. 55; 2000/304 // ABl. 2000. L 100. S. 57 (ср. рекомендации Комиссии 1999/B25 // Официальный бюллетень. 1999. L 40. С. 49; 2000/303 // Официальный бюллетень. 2000. L 100. С. 55; 2000/304 // Официальный бюллетень. 2000. L 100. С. 57).

² Entscheidung 88/540 // ABl. 1988. L 297. S. 8 (Решение 88/540 // Официальный бюллетень. 1988. L 297. С. 8).

³ Zuletzt mit VO 2037/2000 über Stoffe, die die Ozonschicht schädigen // ABl. 2000. L 244. S. 1 (Наконец постановлением 2037/2000 о веществах, вредных для озонового слоя // Официальный бюллетень. 2000. L 244. С. 1).

содержащихся в аэрозолях или системах охлаждения. Предприятия Европейского Сообщества регулируют ограничение ввоза вредных для озонового слоя веществ, до тех пор пока этот ввоз разрешен, торговлю ненужного количества веществ внутри Сообщества и информирование компетентных органов о производстве и использовании веществ. Контроль за выполнением норм Европейского Сообщества осуществляется на территории всех государств-членов.

Сообщество предпринимает меры по охране вод уже почти на протяжении 30 лет. Они создавались постепенно, совершенствовались и были значительно изменены принятой в 2000 г. новой Рамочной директивой (Директива 2000/60). Начатый в этом отношении процесс изменений еще не завершен.

Согласно новой Рамочной директиве управление пресными водами, включая грунтовые воды и территориальные воды, производится по бассейновому принципу (рек). Целью является достижение к 2015 г. «хорошего» состояния вод. Понятию «хорошее» определение не дается, оно описывается посредством различных критериев. Посредством этих критериев каждый речной бассейн сам определяет, что понимается под словом «хорошее». До 2009 г. для отдельных бассейнов установлены программы по улучшению состояния и планы управления (право Европейского Сообщества не содержит четкого разграничения понятий «программа» и «план»); в случае, если район бассейна простирается за государственные границы, государства-члены ЕС должны попытаться составить единый план управления речным бассейном, а когда это невозможно, план должен охватывать, по крайней мере, часть района бассейна, лежащего на территории заинтересованного государства-участника.

Европейское Сообщество предусматривает также меры по предотвращению загрязнения приоритетными вредными веществами. Целью этих мер является полное пресечение выбросов в водные объекты приоритетных вредных веществ к 2020 г. Другие вредные вещества проверяются на необходимость применения мер путем анализа риска. Первый установленный в 2001 г. перечень вредных веществ и приоритетных вредных веществ, охватывающий 33 вещества или группы веществ¹, не стал пока конкретной ограничительной мерой.

¹ Решение 88/540 // ABl. 1988. L 297. S. 8.

Рамочная директива по-новому регулирует управление водными объектами на территории Европейского Сообщества и за его пределами; она требует прежде всего проведения интегрированной совместной работы комитетов и других административных учреждений в рамках районов бассейнов рек. Широкая оценка на данном этапе пока преждевременна. То, насколько план управления бассейнами международных водостоків заменит существовавший до сих пор план по международной совместной работе, видно будет только в будущем.

В глаза бросается то, что Рамочная директива в меньшей степени ускоряет установление показателей выбросов вредных веществ в водные объекты, чем ее предшественница, т.е. Директива 74/464/ЕЭС. Это объясняется прежним опытом — с 1976 по 1992 гг. показатели выбросов были установлены для 17 вредных веществ (вместе со степенью концентрации, которую государства-члены могли ввести вместо этого); механизмы контроля, наблюдения и прозрачности для этих показателей отсутствовали почти полностью и делали фактическое применение проблематичным; это показывает, что единая система показателей выбросов на территории Сообщества вполне достижима.

С немецкой стороны неоднократно высказывалась критика по поводу того, что Рамочная водная Директива может ослабить влияние на интенсивность выбросов немецкого водного права, которое ввело в 1976 г. точные, единые и независимые ограничения выбросов¹. При этом нельзя не заметить, что Директива заботится о создании комбинированных пределов стандартов качества и границ показателей выбросов (ст. 12 абз. 1, 2)². Впрочем Германии ничто не мешает дальше устанавливать показатели выбросов вредных веществ.

¹ *Breuer*. EUDUR. Bd I § 65. Rn 47; *Appel*. Das Gewässerschutzrecht auf dem Weg zu einem qualitätsorientierten Bewirtschaftungsregime (Право охраны вод на пути к ориентированному на качество режиму ведения хозяйства) // ZUR. 2001, 129 (134); *Caspar*. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie — Neue Herausforderungen an einen europäischen Gewässerschutz (новая Рамочная водная директива Европейского Союза — новый вызов европейской охране вод) // DÖV. 2001, 529 ff.; а также общее о последствиях для немецкого права: *Rechtliche Aspekte des integrativen Gewässermanagementsystems in Deutschland* (Правовые аспекты интегративной системы управления водами в Германии) // ZUR. 2004. 213 ff.

² *Kloepfer M.* Op. cit. § 13. Rn 4.

Согласно ст. 16 абз. 2 Директивы был составлен список приоритетных веществ, который в соответствии с Решением 2455/2001/ЕС¹ присоединен к Рамочной водной директиве в качестве приложения X. Конкретные предельные значения, не установленные в этом списке, Комиссия согласно ст. 16 абз. 6, 8 должна предложить отдельно. Если же после установления предельных значений для веществ, включенных в список до 22 декабря 2006 г., и для веществ, включенных в список в течение пяти лет после его принятия, на уровне Сообщества не будет достигнуто единство, государства-члены обязаны отменить некоторые меры. Это положение показывает, что ограничения выбросов на уровне Сообщества являются желаемыми, но их реализация может потерпеть неудачу.

Рамочная директива 2000/60 заменила старые директивы не полностью, она вступает на их место постепенно. В настоящее время этот процесс находится в переходной фазе, в результате чего в отдельных случаях достаточно определить, какие нормы действуют. Так, предельные значения выбросов и нормы качества, установленные в Директиве 76/464 и ее дочерних директивах (RL 76/464) действуют до 2013 г. Дальше действует и Директива 80/68 об охране грунтовых вод (RL 80/68), однако она должна была быть заменена в 2005 г. новой Директивой. Затронутой Рамочной директивой остается Директива о коммунальных сточных водах². Она предусматривает для всех общин с числом жителей свыше 2000 человек до 2005 г. провести закладку канализаций и обязательную очистку сточных вод (для новых государств-членов ЕС предоставляется более длительный переходный срок). Для опасных районов Директива предусматривает более строгое регулирование. Директива 91/676 должна ограничить выброс сельскохозяйственными источниками нитратов в водные объекты, чтобы предотвратить эвтрофикацию³. Эти меры принимаются в том случае, если содержание нитратов в воде достигает 50 мг/л на литр либо приближается к этому значению. При необходимости может быть принята мера по ограничению содержания скота. Как и в случае с Директивой о коммунальных сточных водах, фактическое применение установленных предписаний является большой проблемой.

¹ ABJ. EG Nr. L 331 v. 15.12.2001. S. 1.

² RL 91/271 // ABJ. 1991. L 135. S. 40.

³ RL 91/676 // ABJ. 1991. L 375. S. 1.

Директива о питьевой воде, принятая в 1980 г. и измененная в 1998 г.¹, устанавливает уровень концентрации содержащегося в питьевой воде количества вредных веществ (тяжелых металлов, нитратов, пестицидов и т.д.), который не может быть превышен. Государства-члены имеют значительную возможность устанавливать исключения из предписаний Директивы и подлежат контролю только со стороны Комиссии.

Директива о качестве вод для купания² охватывает более чем 20 000 км прибрежных вод и внутренних водоемов Сообщества; продолжающаяся уже более десяти лет дискуссия об обновлении Директивы не привели ни к какому результату. Директива устанавливает число параметров, которые регулярно возрастают во время купального сезона. В случае превышения параметров предусматривается осуществление временных мер. Из-за своего значительного влияния на индустрию отдыха и туризма Директива привела к улучшению качества территориальных вод в многочисленных общинах.

Охрана международных водостоков (Рейн, Дунай, Эльба, Одер) возложена на Комиссию, несмотря на то, что Сообщество присоединилось к соответствующим соглашениям³. Чтобы понять, каким образом Директива 2000/60 изменит данную ситуацию, необходимо подождать некоторое время. Охрану Северного и Балтийского моря, Атлантического океана и Средиземного моря Сообщество также передало в ведение Комиссии, несмотря на то, что в прошлом оно присоединилось к различным региональным соглашениям⁴. Недавно подтвержденная

¹ RL 98/83 // ABJ. 1998. L 330. S. 32.

² RL 76/160 // ABJ. 1976. L 31. S. 1.

³ Entscheidungen (Решение) 77/586 // ABJ. 1977. L 240. S. 35 (Beitritt zum Rhein-Abkommen) (вступление к соглашению по Рейну); 90/160 // ABJ. 1990. L 377. S. 28 und 97/825 // ABJ. 1997. L 342. S. 18 (Beitritt zu den Donau-Abkommen) (вступление к соглашению по Дунаю); 91/160 // ABJ. 1991. L 321. S. 25 (Beitritt zum Elbe-Abkommen) (вступление к соглашению по Эльбе); 1999/257 // ABJ. 1999. L 100. S. 20 (Beitritt zum Oder-Übereinkommen) (вступление к соглашению по Одере).

⁴ Entscheidungen (Решение) 77/585 // ABJ. 1977. L 240. S. 1 (Beitritt zum Übereinkommen von Barcelona zum Schutz des Mittelmeers) (вступление к соглашению Барселоны по защите Средиземного моря); 94/157 // ABJ. 1994. L 73. S. 19 (Beitritt zum Helsinki-Übereinkommen 1992 zum Schutz der Ostsee) (вступление к Хельсинкскому соглашению 1992 г. по защите Балтийского моря); 98/249 // ABJ. 1998. L 104. S. 1 (Beitritt zum OSPAR-Übereinkommen zum Schutz des Nordost-Atlantiks) (OSPAR-соглашение о защите Северо-восточной Атлантики).

Европейским Судом юридическая позиция о том, что ратифицированные Сообществом международные соглашения являются частью права Сообщества, связывают государства-члены и могут применяться Комиссией в том случае, если Сообщество не издает вторичное право для внедрения соглашения в право Сообщества, могла бы в будущем повысить значение различных соглашений об охране вод для государств-членов.

В рамках шестой экологической программы действий Европейского Сообщества были оглашены меры по охране водной среды, в том числе и законодательные. До середины 2005 г. они еще не были предложены.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ОБОРОТА ПРОДУКТОВ И ПРОДУКЦИИ

Интегрированная политика оборота (разработки и выпуска) продуктов. Продукты представляют собой разнообразные способы воздействия на окружающую среду. Результатами воздействий являются прежде всего:

- загрязнение воздуха, воды и почв вредными веществами, которые содержатся в продуктах или из которых эти продукты были изготовлены и которые выделились из продуктов в течение их жизненного цикла;
- потребление ископаемых энергетических ресурсов, включая выбросы газа в атмосферу;
- потребление природных материалов, следствием чего является деградация почв и нанесение ущерба биоразнообразию;
- шумовое воздействие (загрязнение);
- электромагнитное воздействие.

Право Европейского Сообщества направлено прежде всего на разрешение проблемы воздействия вредных веществ. Изначально мотивом правотворчества являлось приведение в соответствие различий между государствами-членами применительно к внутреннему рынку. Постепенно в праве Сообщества обозначились и подлинные цели охраны окружающей среды. И только в 1990-х годах стали обращать внимание на размеры загрязнения окружающей среды продуктами. Важную роль при этом играл анализ жизненного цикла, который по возможности охватывал все виды воздействий. На политической арене это отражалось в виде требований проведения интегрированной политики оборота (разработки и выпуска) продуктов¹.

¹ См. об этом: *Onida M. Community Policy and Legislation in Relation to Products and the Environment // Macrory R. (ed.) 30 years of European Environmental Law. Groningen: Europa Law Publishing; Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung / Hrsg. M. Führ. Baden-Baden: Nomos, 2000.*

Юридически это почти невозможно охватить, так как в этом случае потребовалось бы объединить необычайно различные источники, виды, результаты и конечные пункты воздействия множеством общих инструментов. Например, необходимо было бы установить меры при производстве продуктов, их продаже, использовании или на стадии отходов. Они должны были бы взять на прицел использование сырья и материалов, потребление энергии при производстве и применении, а также химические, биологические и радиологические выбросы. Они должны были бы также найти соответствующее проблеме соединение требуемых действий и экономических механизмов. И наконец, они должны были бы ввести в действие плановые инструменты по управлению применяемыми средствами.

Европейская Комиссия исследовала различные возможности¹ и была призвана Европейским Парламентом к широкому пределу регулирования в Решении А5-419/2001. Фактически применяются те меры, которые являются наиболее эффективными для охраны окружающей среды. Интегративными признаются при этом такие меры, которые принимают во внимание перспективы превращения в отходы различных видов продукции «в течение всей жизни», как, например, Директива об отходах производства электроники. С этим связана также Директива об экодизайне энергии потребляемых продуктов (Директива 2005/32/ЕС). В стадии подготовки находятся меры по продолжительному использованию природных ресурсов², по усилению экологически безопасных технологий³ и по экологизации стандартизации⁴. В качестве старых мер можно назвать европейское обозначение (этикирование) продуктов⁵.

В целом дальше показана достаточно смешанная картина, что, правда, связано с основной идеей. Не только отдельные правовые акты, но и их совокупность движутся к *интегрированной политике оборота* (разработки и выпуска) продуктов. В дальнейшем будет рассмотрено классическое европейское право обеспечения безопасности оборота продуктов и продукции, а именно правовое регулирование обращения с химическими веществами. Политика оборота (разработки и выпуска)

¹ КОМ (2001) 68; КОМ (2003) 302.

² КОМ (2003) 572.

³ КОМ (2004) 38 и КОМ (2005) 16.

⁴ КОМ (2004) 130.

⁵ Постановление (ЕГ) № 1980/2000.

продуктов будет рассмотрена также в разделе о правовом обращении с отходами.

Правовое регулирование обращения с химическими веществами.

Введение. Химические свойства определенных веществ, которые могут оказать вредное воздействие на здоровье или окружающую среду, являются отправной точкой так называемого права химических веществ. Когда химические вещества попадают на рынок в качестве продуктов¹, они вначале становятся объектами регулирования права Сообщества, затем, с тем чтобы облегчить торговлю, становятся самостоятельной целью политики охраны здоровья и окружающей среды².

Химические вещества могут стать вредными на любой стадии своего жизненного цикла — в процессе производства и переработки, при транспортировке, при использовании как продукта и при повторном использовании либо ликвидации как отхода (мусора). Многие регулирующие нормы привязаны к этим фазам и подчиняются одновременно всей систематике специальных правовых предписаний, регулирующих каждую фазу, что ведет к разделению перспектив (дальнейшей судьбы) химических веществ. В соответствии с этим существует право воздействия вредных веществ стационарного и мобильного оборудования, право охраны труда, право перевозки опасных грузов и право по обращению с опасными отходами.

Право обращения с химическими веществами прежде всего учитывает фазу использования их как продукта, не упуская при этом из виду остальные жизненные циклы. В этой связи имеется определенная концентрационная функция, когда осуществляется сбор информации о свойствах вещества и проводится оценка риска, которые являются необходимыми на всех без исключения жизненных фазах. При контроле на фазе использования как продукта, право обращения с химическими веществами не просто регулирует процесс использования продукта, а формулирует требования и условия введения в оборот продуктов. Вместе с общим правом обращения с химическими

¹ «Химикалии» или «химические вещества» понимаются как обобщающее понятие, которое охватывает разные их виды, выраженные такими правовыми понятиями, как «вещество», «биоцид», «средство защиты растений» и пр. § 9 абз. 2 Закона о химических веществах выделяет понятие «опасное вещество» как обобщающее для различных видов химических веществ и соединений.

² *Rehbinder*. EUDUR. Bd II 2. § 61. Rn 1.

веществами есть специальное регулирование особо опасных продуктов — в частности, ядохимикаты для защиты растений и биоциды, — которые связаны с введением в оборот.

Европейское право обращения с химическими веществами отличается высокой плотностью регулирования, так что для национального права не остается практически никакой сферы регулирования, и еще тем, что оно облечено в форму директив. В связи с этим оба уровня — национальный и европейский — ниже будут представлены в их совокупности.

С инструментальной точки зрения различают меры по предоставлению сведений о рынке и меры по ограничению продаж. К первым относятся классификация, маркировка и паспорт безопасности, ко вторым — ограничение продаж различной интенсивности. Для осуществления обеих групп мер требуется, чтобы были собраны, представлены и изучены данные о рисках.

В целом право обращения с химическими веществами устанавливает проведение административного контроля, при этом ему известны также элементы регулируемого самоконтроля. Поскольку административный контроль зависит от информационного состояния, большая часть предписаний посвящена получению и изучению сведений о рисках.

Классификация, маркировка и паспорт безопасности. Вещества классифицируются по признакам опасности. В последнее время компетенцией в этом вопросе обладает Европейская Комиссия, которая решает это в процессе регулирования выбросов (ст. 4 абз. 3 Директивы 67/548/ЕЭС). Если была проведена оценка риска государствами-членами, то берутся сформулированные в результате этой оценки так называемые выводы (ст. 2 абз. 1 е(1) Директивы 93/67/ЕЭС); они учитываются и в предложенной заявителем классификации.

Признаки опасности окончательно описаны в праве Сообщества (ст. 2 абз. 2 Директивы 67/548/ЕЭС, в Германии они введены в действие § 4а Закона о химических веществах). Используемые при этом частично неопределенные правовые понятия конкретизируются в приложении VI Директивы 67/548/ЕЭС. К ним добавлены так называемые характеристики рисков, более подробно определяющие вид риска, и так называемые советы по безопасности, сообщающие о безопасных способах обращения с веществами. При переводе законодательных описаний в естественнонаучные понятия (например, «высокодозовый», «смерть от 50%-ного крысиного яда при выбросе

48 г во вдыхаемый воздух с концентрацией от 20 мг/куб. м») нельзя упускать из виду, что речь идет не о законах природы, а о конвенциях, в которых содержится эта оценка. Например, при конкретизации признаков опасности принимается во внимание то, что большая часть химических веществ становится причиной экологического вреда, но при этом снижается оценка внимания потребителя, если почти каждое вещество определяется как вредное для окружающей среды.

Вместе с веществами классифицируются также и изделия¹. Допустимы два метода: 1) изделие как таковое исследуется на наличие признаков опасности. Этот процесс ввиду огромного числа изделий является довольно дорогостоящим, но имеет то преимущество, что при использовании изделий во внимание принимается усиливающееся (или нейтрализуемое) воздействие химических веществ²; 2) в целом для всех используемых изделий устанавливается оценка концентрации опасных веществ, в случае превышения которой изделие само становится опасным (так называемые формальные методы)³. Например, изделие является «очень токсичным», если оно на 7% или более состоит из очень токсичного вещества⁴. Расходы при осуществлении второго метода обычные, оператор может выбрать второй метод, если он докажет, что формальный метод является научно недостаточно обоснованным⁵. Это может иметь место в том случае, когда при сравнении с общим вариантом он может быть отменен.

С классификацией связаны определенные требования к упаковке и маркировке веществ или изделий. Если вещество не отнесено еще к той или иной классификации, возникает обязанность самоконтроля. Производитель и импортер должны сами классифицировать вещество и в соответствии с этим упаковать

¹ Состоящие из двух или более веществ смеси, сплавы и растворы (§ 3 Nr. 4 ChemG).

² См. об этом доклад: *Streffler u.a. Umweltstandards* (Стандарты по охране окружающей среды). Berlin: Springer, 2000.

³ Они существуют в двух версиях: первая определяет оценку концентрации по Приложению I Директивы 67/548, вторая по Приложениям II и III Директивы 1999/45/EG je Einleitung 4. Abs. a.

⁴ Директива 1999/45/EG; Приложение II В (таблица 1): при 1%-ном содержании предварительная обработка является просто токсичной, при 0,1% — только опасной для здоровья.

⁵ Статья 6 абз. 2 Директивы 1999/45/ЕС. Экологическая опасность определяется по соответствующим методам в любом случае (ср. ст. 7 абз. 2 Директивы 1999/45/ЕС).

его и пометить. Эта обязанность является очень важной, так как она распространяется на большое число так называемых старых веществ. Для классификации производитель или импортер должны устанавливать доступные им сведения о свойствах вещества. Это означает, что они должны искать имеющуюся по данному вопросу литературу, но не обязаны производить никаких специальных исследований. С политико-правовой точки зрения это является сомнительным. Они могут опираться также на сведения, которые представляют в рамках заявки на разрешение или на другие гарантированные научные выводы¹. Таким же образом они должны сами классифицировать изделия, которые еще не были классифицированы, и соответствующим образом упаковать и пометить с помощью применения определенного метода составления расчетов на основании свойств вещества или на основании специфических исследований изделия². К изделиям относятся также биоциды (§ 13 абз. 3 Закона о химических веществах) и ядохимикаты для защиты растений³, это пример вышеупомянутой концентрационной функции. Если действия оператора вызывают ущерб из-за отсутствия классификации и соответствующей маркировки и если он при этом мог опираться на данные исследований, он не считается виновным, но и не освобождается от ответственности по Закону об ответственности за качество произведенных продуктов и предоставленных услуг⁴.

Производитель, импортер и потребитель должны предоставить лицу, использующему изделия, паспорт безопасности для определенных веществ и изделий, содержащий информацию об опасности и способах обращения, которые являются очень важными для охраны здоровья, безопасности и охраны окружающей среды на рабочем месте. Эта норма действует для веществ и изделий, классифицированных как опасные⁵.

¹ См. ст. 6 Директивы 67/548/EWG, измененную § 13 абз. 1 Закона о химических веществах (ChemG) и § 5 Постановления об опасных химических веществах (GefahrstoffVO).

² Это не совсем четко определено § 13 абз. 2 Закона о химических веществах ChemG sein, даже с учетом положений ст. 8 абз. 1 Директивы 1999/45/EG.

³ Ср. § 2 абз. 2 п. 3 Закона о химических веществах.

⁴ Ответственность не наступает в любом случае, если состояние науки не дает возможности произвести соответствующую оценку § 1 абз. 2 Nr. 5 ProdHaftG.

⁵ Статья 27 Директивы 67/548/EWG и ст. 14 Директивы 1999/45/EG, изменена § 14 GefahrstoffVO и § 14 Abs. 1 Nr. 3b ChemG. О содержании паспорта безопасности см. Директиву 91/155/EWG.

Классификация, приведенная в Директиве комиссии, была инкорпорирована в национальное право через ссылку в § 6 распоряжения об опасных веществах. Она является обязательной для производителя, импортера и потребителя классифицированных веществ. Производитель, импортер и потребитель могут подать жалобу на то, что инкорпорированная классификация является незаконной. Если суд признает классификацию ошибочной, то будет нарушено право Сообщества, если об этом будет сказано в определении суда. Суд не уполномочен признавать Директиву недействительной, поэтому дело согласно ст. 234 ДоЕС должно быть передано в Европейский Суд.

Третьи лица, в особенности профсоюзы, союзы потребителей или экологические союзы, которые считают классификацию недостаточной, по национальному праву не имеют права подавать иск о признании, так как, с одной стороны, они не участвуют в правоотношениях, вытекающих из постановления об опасных веществах, с другой стороны, создание внутринациональной классификации было бы невозможным из-за окончательного характера европейской классификации. Допустимой могла бы стать жалоба Сообщества в соответствии со ст. 230 абз. 4 или ст. 232 абз. 3 ДоЕС, но они не действуют как индивидуально и непосредственно заинтересованные. С политико-правовой точки зрения такое правовое положение является неудовлетворительным¹.

Ограничение продаж. Директива 76/769/ЕЭС содержит часто дополняемое приложение с нормами ограничения продаж для определенных материалов и изделий. В немецкое право они были введены на основании § 17 абз. 1 Закона о химических веществах и § 15 Постановления об опасных веществах путем внесения изменений в Приложение IV Постановления об опасных веществах. Запрет на производство этих веществ в Директиве 76/769/ЕЭС не содержится. В связи с этим ограниченные в продаже в Европейском Сообществе вещества могут неограниченно производиться и экспортироваться при полном соблюдении требований уведомления и согласия государства-импортера². Запрет на производство существует в настоящее

¹ См. также: *Rehbinder. Stoffrecht // Arbeitskreis für Umweltrecht (AKUR) (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Selbstverlag des AKUR Ergänzungslieferung. 2005. Rn 81.*

² VO (EG) Nr. 304/2003.

время только для веществ, наносящих вред озоновому слою¹, и для асбеста.

Дополнение Директивы 76/769/ЕЭС проводится двумя процессами: преобразование установленных положений для уже включенных веществ в процессе регулирования отходов² и включение новых веществ в ходе нормального законодательного процесса. В отношении уже включенных веществ государства-члены ЕС могут устанавливать более жесткое регулирование только в соответствии с условиями ст. 95 абз. 4–6 ДоЕС³. В отношении веществ, которые еще не включены, напротив, пределы прекращения их опасности не определяются⁴. Государства-члены могут устанавливать собственное регулирование, но только при соблюдении информационного процесса, предусмотренного ст. 8 и 9 Директивы 98/34/ЕС⁵.

По предложению Комиссии согласно постановлению REACH (КОМ (2003) 644) новый набор веществ должен осуществляться в процессе регулирования отходов. Это правда, поскольку речь идет скорее о техническом предмете регулирования, для которого законодательный процесс является слишком накладным⁶. Одновременно с этим оформление процесса ввиду участия общественности является дорогостоящим (ст. 65–70 проекта REACH-VO). Государствам-членам предоставляется право вносить предложения (ст. 66 абз. 2 проекта REACH-VO). Теперь можно было бы сказать, что регулирование является исчерпывающим. С другой точки зрения приемлемо то, что государствам-членам предоставляется пространство для национального регулирования. В противном случае государства-члены ЕС попытаются оказать давление на европейский уровень.

¹ VO (EG) Nr. 2037/2000.

² Статья 2а Директивы 76/769/EWG со ст. 21 Директивы 67/548/EWG.

³ Ср.: EuGH. Rs C-41/93 (Frankreich/Kommission — Pentachlorophenol). Slg 1994, I-1829; см. также: Krämer L. EC Environmental Law. S. 221.

⁴ EuGH. Rs 473/98 (Kemikalieninspektionen/Toolex). Slg 2000, I-5681 (ср.: Европейский Суд. Судебное дело 473/98 (Проверка химикатов/Toolex). Собрание 2000. I-5681).

⁵ Richtlinie 98/34/EG des EP und des Rates v. 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften // ABl. L 204 v. 21. Juli 1998. S. 37 (Директива 98/34/ Европарламента и Совета от 22 июня 1998 г. об информационном производстве в области норм и технических предписаний // Официальный бюллетень. L 204 от 21 июля 1998 г. С. 37).

⁶ Krämer L. EC Environmental Law. S. 220.

Директива 76/769/ЕЭС не устанавливает материальный масштаб для ограничения продаж¹. С точки зрения конституционного права это является неприемлемым, во всяком случае если это касается решений Комиссии. Предложение к REACH-постановлению постаралось устранить этот недостаток, в то же время оно нацелено на «неприемлемый риск для здоровья людей или для окружающей среды» (ст. 65 абз. 1 REACH-VO). Это предписание не достаточно ясное, но оно было конкретизировано в приложении к REACH-постановлению и процедурно оформлено при участии научного и социоэкономического комитета. Содержащееся в этом предписании открытие для соотносимости с социоэкономическими интересами является неопровержимым². Однако оно допускает риск политического отклонения от социально-экономической позиции. Социально-экономическая точка зрения во всяком случае должна быть распространена на сферу ограничения, а в иных направлениях формировать опционы на проведение иных мероприятий³.

Правовая защита возможна путем подачи иска против ограничения продаж и классификации с последующей передачей в Европейский Суд. Для исков третьих лиц действуют рассмотренные выше положения.

Если вещество не является объектом ограничения продаж, то это все равно не освобождает от возможной ответственности за причинения вреда по Закону об ответственности за качество произведенных продуктов и предоставленных услуг.

Средства защиты растений и биоциды.

Общие положения. Комиссия уже в 1976 г. сделала предложение о том, что государствам-членам следовало бы сделать возможным, на подобии как в праве медицинских препаратов, разрешение средств защиты растений (СЗР) путем действующего на территории всего Сообщества решения, в соответствии

¹ Придается значение лишь в общем охране населения, охране окружающей среды и качества жизни людей.

² *Mahlmann G.* Chemikalienrecht. Stuttgart: Wiss. Verlagsgesellschaft, 2000. S. 56 ff.

³ См. об этом: *Ginzky H., Winter G.* Nutzen und Kosten im deutschen und europäischen Chemikalienrecht // *Winter G., Ginzky H., Hansjürgens B.* (ed.) Die Abwägung von Risiken und Kosten in der europäischen Chemikalienregulierung (Потребности и стоимость в немецком и европейском праве о химикалиях). Berlin: E. Schmidt, 1999. S. 84 ff. Иначе об этом пишет проф. Ребиндер см.: *Rehbinder.* EUDUR. Bd II. Rn 222; а также *Rehbinder.* Rn 71 (zu § 17 ChemG).

с совместно гармонизированными критериями¹. Однако это предложение не получило необходимой поддержки, так как многие государства-члены полагали, что воззрения на защиту окружающей среды, а также реальные географические и климатические условия слишком разнятся. Только с интеграционным толчком *Всеобщих Европейских Актов (Einheitliche Europäische Akte)* выросла готовность к гармонизации. Принятое в конечном счете решение состояло в *двойной системе*: признание Сообществом активных веществ и национальное разрешение по СЗР в Директиве 91/414/Европейского Экономического Сообщества (EWG). Эта концепция была распространена через Директиву 98/8/Европейского Сообщества (EG) и на биоциды.

Средства защиты растений. В Директиве 91/414 сформулированы обе цели: с одной стороны, защитить растения от вредоносных организмов и тем самым предотвратить снижение урожая и обеспечить стабильность снабжения и, с другой стороны, минимизировать риски СЗР для людей и полезных животных (ст. 2–4 Директивы 91/414/EWG). То, что польза продукта стала законодательной целью, связано с публичным интересом в предотвращении наносящих вред эпидемий в сельском хозяйстве. В двойственности целей скрываются напряженные отношения. СЗР наносят вред *per se* естественным организмам. В связи с этим экологическо-правовая проблема, как может показаться, состоит в том, чтобы не возникали *побочные воздействия* на потребителей, сельскохозяйственных производителей, а также «полезные» организмы и остальную окружающую среду.

Активные вещества должны быть включены в Приложение 1 Директивы 91/414, чтобы потом быть допущенными на национальном уровне (ст. 4 абз. 1 п. а и ст. 6 Директивы 91/414/EWG). Ввиду того что далеко не все активные вещества, имеющиеся на рынке, проверены², государства-члены сохраняют на переходный период компетенцию и обязанность также проверять активное вещество в целях допуска³. Они даже вправе в пере-

¹ КОМ (1976) 427. См.: *Vötger K. (Böttger K.) Средства защиты растений и борьбы с вредителями и биоциды.* EUDUR. Bd II, 1, § 62. Rn 7.

² По сообщению Комиссии в соответствии со ст. 8 абз. 2 *UA 3* Директивы 91/414/EWG (КОМ (2001) 444), в течение 10 лет из имеющихся на рынке активных веществ были обработаны лишь 29; из них 13 были включены, 16 отклонены.

³ Статья 8 абз. 2 *UA 2* и 3 Директивы 91/414/EWG.

ходный период разрешать к использованию новые активные вещества¹.

Включение активных веществ в Список Европейского Сообщества осуществляется по *запросу* производителя. Комиссия может в рамках своей программы доработки потребовать от участников представить определенные документы (ст. 8 абз. 2 *UA 2* Директивы 91/414/EWG). Чтобы *избежать двойной проверки*, государства-члены должны по общему правилу взаимно признать свои разрешения. Их проверка может быть распространена только на особенности условий сельского хозяйства, защиты растений и окружающей среды, существенных для применения СЗР на их территории (ст. 10 Директивы 91/414/EWG, измененная Законом о защите растений).

Если СЗР (так называемое *исходное СЗР (Referenz-PSM)*) разрешено по запросу производителя в одном государстве и то же СЗР импортируется другим производителем в другое государство-член ЕС (так называемый *параллельный импорт*), то оно не нуждается в новом разрешении, если установлено, что активное вещество и средство защиты растений идентичны. Это четко не урегулировано в Директиве 91/414, однако следует из соответствующего Конституции толкования, так как новое разрешение явилось бы несоразмерным бременем расходов². Материальные критерии контроля риска одинаковы для включения активных веществ и для национального разрешения. Следует различать строгие критерии и допускающие оценку.

Строго защищаются здоровье человека, здоровье (полезных) животных и грунтовые воды (ст. 4 абз. 1 п. b, i, v Директивы 91/414/EWG). При этом имеются в виду грунтовые воды как природный ресурс, а не как источник питания для человека. Поэтому границы загрязнения следует измерять не исходя из здоровья человека, а исходя из общественной конструкции грунтовых вод как чистого носителя. При этом играет роль и то, что химикалии расщепляются в грунтовых водах очень плохо.

Оценивать можно другие воздействия на окружающую среду. Это следует из выражения «никаких неприемлемых воздействий» (ст. 4 абз. 1 п. b, v Директивы 91/414/EWG, измененного равнозначной по содержанию формулировкой «никаких иных недопустимых воздействий» в § 15 абз. 2 № 3 e). Против нанесения вреда окружающей среде можно поставить на чашу

¹ Статья 8 абз. 1 Директивы 91/414/EWG.

² Решение Европейского Суда C-100/96 (Британские агрохимикалии).

весов пользу сохранения урожая. Следует также учитывать научно еще не подтвержденную информацию о негативных воздействиях. Нанесение вреда, превышающее порог опасности (т.е. установленный и существенный вред), не следует рассматривать как допускающее оценку. Исследование и вес пользы должны быть соотнесены с безопасностью снабжения (ср. с первой позицией Директивы 91/414/EWG); обеспечение сохранности урожая при явном сельскохозяйственном перепроизводстве теряет эту связь, и поэтому подлежит отнесению к менее важным критериям. При взвешивании рисков и пользы должны быть использованы также *альтернативные способы* обеспечения сохранности урожая, а именно не только иные химикалии, но и другие методы выращивания и обработки.

Разрешение согласно более старой немецкой концепции было предназначено для пуска в оборот. Концепция же Директивы 91/414/EWG, напротив, предусматривает разрешение пуска в оборот для определенного применения (так называемое *объявленное (Indikations-) разрешение*). Она исключает то, что будут обнаружены сферы применения, риски которых не были исследованы в процессе выдачи разрешения. Расширение сферы применения требует скорее внесения изменений в разрешение. Если есть публичный интерес, а для определенных сфер применения нет в распоряжении СЗР (так называемых *признаков пробела*), государства-члены ЕС могут дозволить дополнительные сферы применения по упрощенной процедуре (ст. 9 абз. 1 Директивы 91/414/EWG, измененная Законом о защите растений).

Таким образом, они вправе при «непредвидимой опасности, которая не может быть ограждена другими средствами», разрешить СЗР на период 120 дней, даже если они не соответствуют материальным критериям (ст. 8 абз. 4 Директивы 91/414/EWG). Учитывая немецкую практику применения § 11 абз. 2 № 2 Закона о защите растений, стоит под вопросом, имеется ли *непредвидимая опасность* и в том случае, если производитель СЗР из соображений экономии, например, из-за того, что объем продаж не стоит усилий, не желает участвовать в процессе выдачи разрешения. Следует дать отрицательный ответ¹. Опасность тогда не является непредвидимой, когда лицо мог-

¹ *Gündermann A.A.G. (Гюндерманн А.А.Г. Допуск средств защиты растений ввиду опасности просрочки по § 11 абз. 2 предл. 1 № 2 Закона о защите растений).*

ло — по крайней мере, во второй раз перед повторным случаем — ее предотвратить. Сельскохозяйственным производителям, интересы которых затронуты в подобных случаях, предоставляется упрощенный процесс по § 11 абз. 2 № 2 Закона о защите растений. Вопрос в свою очередь состоит в том, действует ли § 11 абз. 2 № 2 Закона о защите растений и применительно к СЗР с такими активными веществами, которые не включаются в Приложение 1 Директивы 91/414/EWG. И в данном случае ответ отрицательный, так как процесс включения мог бы быть осуществлен¹.

Распределение СЗР по уровням опасности, маркировка и требования к упаковке регулируются Директивой 67/548/EWG; процедурно такое отнесение происходит в рамках процесса выдачи разрешения, а не посредством отдельной регистрации (ст. 3 абз. 4, вместе с специфичными требованиями по ст. 16 Директивы 91/414/EWG). Директива *не предусматривает участия общественности* в процессе принятия решения об активных веществах и выдачи разрешения СЗР. В связи с этим она остается на заднем плане по сравнению с состоянием более современных предписаний относительно разрешения продуктов, таких как Директива 2001/18/EG. В то же время позитивный список не относится к информации, подлежащей охране как коммерческая тайна (ст. 2 абз. 1 п. а Директивы 98/8/EG).

Биоциды. Для биоцидов Директивой 98/8/EG предусмотрена сходная система контроля, как и Директивой 91/414/EWG для СЗР. *Продуктами-биоцидами* являются активные вещества и *смеси (Zubereitungen)*, предназначенные для борьбы с вредоносными организмами химическими или биологическими способами (ст. 2 абз. 1 п. а) Директивы 98/8/EG). Из сферы применения Директивы исключены некоторые специально регулируемые продукты с аналогичным действием, например медицинские средства и СЗР (ст. 1 абз. 2 Директивы 98/8/EG).

К биоцидам также применимо положение о том, что они могут быть запущены в оборот и использованы только после *разрешения*. Предполагается, что активное вещество включено в список Директивы (ст. 5 Директивы 98/8/EG), притом что и здесь существуют переходные положения (ст. 15 и 16 Директивы 98/8/EG). Национальные разрешения должны быть по общему правилу взаимно признаны, если не наличествуют

¹ *Gündermann A.A.G. Op. cit.*

новые сведения о рисках или специфические условия окружающей среды в государстве-члене ЕС (ст. 4 Директивы 98/8/EG).

Материальные критерии сформулированы аналогично критериям, выведенным для СЗР (ст. 5 Директивы 98/8/EG). Примечательно, что посредством указания на определение «неприемлемые» воздействий на людей, животных и грунтовые воды (добавлены также поверхностные воды), открыта возможность их оценки. Это проблематично, по крайней мере, применительно к грунтовым водам. Однако их чистота должна быть поставлена на весы как наивысшее благо. Стоит отметить, что ст. 10 абз. 5, пункт i) Директивы предусматривает альтернативную проверку для включения активных веществ. В соответствии с этой статьей во включении активного вещества может быть отказано, если в списке уже содержится активное вещество, от которого исходит существенно меньший риск¹.

Директива *не предусматривает участия общественности* в процессе принятия решения об активных веществах и разрешения биоцидов. В связи с этим она, как и Директива 91/414/EG, остается *позади* по сравнению с состоянием более современных предписаний относительно разрешения продуктов, таких как Директива 2001/18/EG. В то же время позитивный список не относится к информации, подлежащей охране как коммерческая тайна (ст. 19 Директивы 98/8/EG).

Сосуществование. Сосуществование означает сочетание применяемой генной инженерии и неприменяемых экономических методов. Оно не является первичным при пересчете на проблему рисков для здоровья человека и окружающей среды, так как решение данного вопроса лежит в рассмотренном выше режиме разрешения и мониторинга. Сосуществование является скорее решением для экономических проблем различной оценки генетически модифицированных и немодифицированных продуктов через рынок.

Регулирование сосуществования появилось в политической сфере деятельности относительно недавно и поэтому еще мало продумано. Право генной инженерии Сообщества передает регулирование сосуществования в ведение государств-членов ЕС и ограничивается лишь принятием ни к чему не обязываю-

¹ Для решения надо руководствоваться специальной оценкой, которая должна включать как интересы пользователя, так и риски, возникающие при отсутствии борьбы с вредоносными организмами. Скептически об этом: Bötger K. EUDUR. Bd II, 1. § 62. Rn 112.

щих указаний¹. Эти указания рекомендуют принять меры по разграничению экономических методов и оставляют нетронутыми дальнейшую переработку и продажу, которые требуют подробного регулирования. В основном речь идет о мерах согласования на местном уровне при посеве и сборе урожая. Упомянется также регламентирование ответственности в случае переноса гена.

Учитывая такое свободное влияние права Сообщества применение инструментов Закона о генной инженерии на уровне Сообщества не является проблематичным. Вопреки многочисленным прогнозам до возмещения вреда за загрязнение дело будет доходить редко, поскольку виновный может возразить, что у него была хорошая специальная практика, и все дальнейшее экономически недопустимо².

Экспорт для обращения в третьих странах. Риски генно-модифицированных организмов (ГМО), которые ввозятся из третьих стран (здесь импорт представляет собой введение в обращение), защищаются режимом Директивы 2001/18/ЕС и Постановлением № 1249/2003. Для рисков, которые возникают при вывозе и последующем выпуске в третьих странах, в соответствии с международно-правовым территориальным принципом компетентными являются третьи страны. Ратифицировав Картахенский протокол от 29 января 2000 г. о биобезопасности Европейское Сообщество присоединилось тем самым к системе PIC (предварительное неформальное согласие) этого протокола.

Соответствующие нормы содержит постановление № 1946/2003. Система состоит из двух компонентов: из введенного информационным отделом биологической безопасности списка ограниченного импорта и испрашивания разрешения на ввоз. Комиссия обязана сообщать информационному отделу о выдаваемых на территории Союза разрешениях (ст. 9 Постановления ЕС № 1946/2003). Экспортеры ГМО для непосредственного их выпуска в окружающую среду должны передавать государству-импортеру всю важную информацию о рисках и о

¹ Ср. ст. 26а Директивы 2001/18/EG и рекомендации Комиссии от 23 июля 2003 г. о ведущей линии для развития национальной стратегии хорошей практики по обеспечению сосуществования генетически измененных организмов в традиционном и органическом сельском хозяйстве.

² Ср. § 36а абз. 2 GenTG (Закона о генной инженерии), § 906 абз. 2 S. 1 BGB (ГК Германии).

ГМО и должны получить разрешение на ввоз (импортная лицензия) (ст. 4 Постановления ЕС № 1946/2003). Исключением из этого являются такие ГМО, которые по решению конференции договаривающихся сторон легко распределяются по категориям, и такие, для которых по сообщению соответствующего государства не требуется никакого предыдущего решения (ст. 8 абз. 1 и 2 Постановления ЕС № 1946/2003).

Для ГМО, которые определены как продукты питания или корма для непосредственного применения или переработки, в соответствии со ст. 11 Картахенского протокола действует облегченный режим. Если такие ГМО разрешены на территории Европейского Сообщества, они могут быть вывезены в третьи страны. Во всяком случае должны быть соблюдены стандарты защиты права государства-импортера, а экспортер должен соблюдать ограничения разрешения (ст. 10 абз. 1 и 2 Постановления ЕС № 1946/2003). ГМО, которые не одобрены в Европейском Сообществе, разрешается все же ввозить, если государство-импортер одобрит это, здесь речь идет об опасных продуктах питания и кормах (ст. 10 абз. 3 Постановления ЕС № 1946/2003).

УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ

Развитие правового регулирования в области обращения с отходами. Еще больше, чем в других разделах экологического права Сообщества, право управления отходами разделено между правом государств-членов и правом Европейского Сообщества. Границы до сих пор не везде точно очерчены. Причиной таких неясностей является, с одной стороны, то обстоятельство, что отходами торгуют, и поэтому они подлежат регулированию положениями ДоЕС о свободном движении товаров, с другой, — структурированные и требующие расходов меры обращения, складирования и удаления отходов уже возникли и широко применяются в государствах-членах ЕС. Управление отходами, влияющее на величину издержек, не всегда можно согласовать со свободной торговлей в пределах Сообщества¹; кроме того, в управлении отходами есть элементы заботы о жизни, которые также устанавливают границы свободному движению товаров.

Европейское Сообщество вначале приняло в 1975 г. акт об отходах (Директива 75/442), в котором вторичное использование отходов понималось как ликвидация (уничтожение), в явном противоречии с немецким правом того периода. В ходе международного развития в рамках ОЭСР и Объединенных Наций эта Рамочная директива была изменена в 1991 г.² Право ЕС проводило различие между *процессами утилизации и удаления*³, однако сохранило общее понятие отходов. Таким образом, по праву ЕС нет «отходов для утилизации» и «отходов для удаления», а есть только понятие «отходы».

¹ К соотношению положений о ввозе и вывозе отходов со свободой движения товаров см. *Frenz. Grenzüberschreitende Abfallverbringung und gemeinschaftliche Warenverkehrsfreiheit* // UPR. 2000. S. 210 ff.

² Директива 91/156 // ABl. 1991. L 78. S. 32.

³ *Begemann. Die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung im europäischen Abfallrecht* (Разграничение между утилизацией и ликвидацией в европейском праве об отходах) // NJW. 2002. S. 2613 ff.

ГМО и должны получить разрешение на ввоз (импортная лицензия) (ст. 4 Постановления ЕС № 1946/2003). Исключением из этого являются такие ГМО, которые по решению конференции договаривающихся сторон легко распределяются по категориям, и такие, для которых по сообщению соответствующего государства не требуется никакого предыдущего решения (ст. 8 абз. 1 и 2 Постановления ЕС № 1946/2003).

Для ГМО, которые определены как продукты питания или корма для непосредственного применения или переработки, в соответствии со ст. 11 Картахенского протокола действует облегченный режим. Если такие ГМО разрешены на территории Европейского Сообщества, они могут быть вывезены в третьи страны. Во всяком случае должны быть соблюдены стандарты защиты права государства-импортера, а экспортер должен соблюдать ограничения разрешения (ст. 10 абз. 1 и 2 Постановления ЕС № 1946/2003). ГМО, которые не одобрены в Европейском Сообществе, разрешается все же ввозить, если государство-импортер одобрит это, здесь речь идет об опасных продуктах питания и кормах (ст. 10 абз. 3 Постановления ЕС № 1946/2003).

УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ

Развитие правового регулирования в области обращения с отходами. Еще больше, чем в других разделах экологического права Сообщества, право управления отходами разделено между правом государств-членов и правом Европейского Сообщества. Границы до сих пор не везде точно очерчены. Причиной таких неясностей является, с одной стороны, то обстоятельство, что отходами торгуют, и поэтому они подлежат регулированию положениями ДоЕС о свободном движении товаров, с другой, — структурированные и требующие расходов меры обращения, складирования и удаления отходов уже возникли и широко применяются в государствах-членах ЕС. Управление отходами, влияющее на величину издержек, не всегда можно согласовать со свободной торговлей в пределах Сообщества¹; кроме того, в управлении отходами есть элементы заботы о жизни, которые также устанавливают границы свободному движению товаров.

Европейское Сообщество вначале приняло в 1975 г. акт об отходах (Директива 75/442), в котором вторичное использование отходов понималось как ликвидация (уничтожение), в явном противоречии с немецким правом того периода. В ходе международного развития в рамках ОЭСР и Объединенных Наций эта Рамочная директива была изменена в 1991 г.² Право ЕС проводило различие между *процессами утилизации и удаления*³, однако сохранило общее понятие отходов. Таким образом, по праву ЕС нет «отходов для утилизации» и «отходов для удаления», а есть только понятие «отходы».

¹ К соотношению положений о ввозе и вывозе отходов со свободой движения товаров см. *Frenz. Grenzüberschreitende Abfallverbringung und gemeinschaftliche Warenverkehrsfreiheit* // UPR. 2000. S. 210 ff.

² Директива 91/156 // ABJ. 1991. L 78. S. 32.

³ *Begemann. Die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung im europäischen Abfallrecht* (Разграничение между утилизацией и ликвидацией в европейском праве об отходах) // NJW. 2002. S. 2613 ff.

Рамочная директива 75/442 в измененной редакции ставит целью управления отходами в первую очередь *предотвращение* возникновения отходов, затем использование веществ и энергии и, наконец, безопасное уничтожение отходов. Она устанавливает общие правила относительно обязанности получения разрешения на ведение деятельности в сфере управления отходами, обязывает государства-члены ЕС создать сеть установок для удаления отходов, разрабатывает основные правила утилизации, транспортировки и удаления отходов и запрещает несанкционированное уничтожение отходов. Государства-члены обязаны составить и выполнять планы управления отходами, следить за различными видами деятельности и стремиться к общим целям.

Директива об опасных отходах¹, принятая в 1978 г. и пересмотренная в 1991 г. (Директива 91/689), устанавливает особые, более жесткие требования к управлению, утилизации и уничтожению опасных отходов. Понятие опасных отходов было определено для территории Сообщества, список-ЕС устанавливает, какие отходы являются опасными². И в данном случае государства-члены обязаны составить планы управления, а постановление от 1993 г. (Постановление 259/93), которое в настоящий момент полностью пересматривается, регулирует со ссылкой на Конвенцию ООН *перевозку отходов*.

К этому горизонтальному регулированию относится и регулирование установок для отходов в пространстве ЕС. С 1989 г. начали действовать предписания для установок по сжиганию отходов. Применяемая в настоящий момент Директива 2000/76 уже была охарактеризована выше. Директива о *захоронениях отходов*³ устанавливает детальные предписания для новых и существующих захоронений; действующие захоронения, не соответствующие предписаниям Директивы, должны быть до 2009 г. переделаны или закрыты. Все хранилища следует трактовать как предназначенные либо для инертных, безопасных отходов, либо для опасных отходов. Определенные виды отходов — в том числе жидкие отходы, автопокрышки и меди-

¹ К понятию «опасных отходов» см. решения: EuGH. Rs C-318/98 (Pretura circondariale di Udine); EuGH. Slg 2000, I-4785.

² Решение 2000/532 // ABI. 2000. L 226. S. 3.

³ Директива 1999/31 // ABI. 1999. L 182. S. 1; см. также Решение 2003/33 über die Annahme von Abfällen in Deponien (о принятии отходов на свалки) // ABI. 2003. L 11. S. 27.

цинские (отходы больниц) — нельзя доставлять в захоронения. Чтобы избежать образования метана, сильного парникового газа, до 2015 г. должно быть уменьшено на 65% количество биологически расщепляемых отходов в захоронениях. Перед складированием все отходы должны быть подвергнуты предварительной обработке. Директива содержит также точные требования относительно разрешения на захоронение и подлежащих изданию предписаний, контроля за инфильтрационной водой, защиты почвы и водоемов, возникновения газов, стабильности захоронений, а также критериев и процессуальных правил приема отходов. Государства-члены обязаны создать в своих *портах* установки для сбора и хранения отходов от кораблей и остатков судов¹. Пришвартованные суда должны вносить часть платы, даже если они не пользуются установкой; таким образом должно быть сокращено уничтожение отходов в море.

Для обращения с отдельными видами отходов был принят ряд директив. Важное значение имеет, в частности Директива об упаковках и отходах от упаковок². Она охватывает все виды упаковок. Она базируется на ст. 95 ДоЕС и призвана гарантировать, чтобы все упаковки, которые соответствуют положениям Директивы, могли быть использованы по всему Сообществу, однако, у государств-членов ЕС остается возможность ввести залог за упаковки или налоговые обременения для отдельных видов упаковки, чтобы, к примеру, поддерживать многоразовые упаковки³. Директива предусматривает создание определенных квот повторного использования, которые, однако, установлены очень низко. Она ограничивает содержание тяжелых металлов в упаковках и обязывает государства-члены ЕС создать системы сбора упаковок. Детализацию свойств упаковок она оставила европейской стандартизации, в рамках которой были приняты малосодержательные нормы.

Германия ввела в ходе имплементации двойную систему для упаковок⁴, очень дорогую и сомнительную по своим экологическим результатам, однако по праву ЕС юридически

¹ Директива 2000/59 // ABI. 2000. L 332. S. 81.

² Директива 94/62 // ABI. 1994. L 365. S. 10.

³ См. решения EuGH. Rs C-444/00 (Mayer Parry Recycling), EuGH Slg 2003, I-06163 ff. zur Reichweite des europäischen Abfallbegriffs bei der Verwertung von Verpackungen.

⁴ Kloepfer M. Op. cit. § 20. Rn 113 m.w.N.

допустимую¹. Обязанности *взятия обратно и возврата залога* за упаковки напитков не представляют собой противоречащей европейскому праву помехи для торговли в смысле ст. 28 ДоЕС. Европейский Суд признал введение обязанностей такого рода из соображений защиты окружающей среды в целом оправданным и, следовательно, допустимым (ст. 30 ДоЕС)². В допустимости системы залога (залог за жестяные банки) также нет, с точки зрения ЕС, правовых сомнений³.

Директива 1991 г. ограничивает содержание тяжелых металлов — свинца, ртути, кадмия — в *батареях*⁴. Государства-члены должны создать *системы сбора* использованных батареек. Кроме того, на батареях должен быть знак — перечеркнутое мусорное ведро, — который указывает на то, что батарейки не относятся к домашнему мусору.

Отработанное масло — предмет следующей Директивы⁵. Государства-члены обязаны отдавать приоритет очистке (повторному использованию) отработанного масла перед его сжиганием, — предписание, часто игнорируемое на практике. Утилизация отходов в водоемах или в системах сточных вод запрещена⁶.

PCB/PCP регулируются на уровне Сообщества с 1976 г. В связи с тем, что первая Директива такого рода оказалась недостаточной, в 1996 г. была принята новая Директива⁷. Эта Директива предусматривает сбор, обезвреживание и уничтожение всех продуктов, содержащих PCB/PCP. Программы государств-членов должны обеспечивать, чтобы в Сообществе к 2010 г. боль-

¹ См. решения EuGH. Rs C-463/91 *Kommission/Deutschland*, Urteil vom 14. Dezember 2004 (Комиссия/Германия, решение суда от 14 декабря 2004 г.); Rs C-309/02 *Radlberger*, Urteil vom 14. Dezember 2004 (решение от 14 декабря 2004 г.); в обоих решениях некоторые элементы немецкой системы были забракованы, однако немецкое регулирование как таковое не было поставлено под сомнение.

² Так, это обосновано в решениях EuGH im sog. «Pfandflaschen-Urteil», EuGH. Rs C-302/86 (*Kommission/Dänemark*) // NVwZ. 1989. 849.

³ *Kloepfer M.* Op. cit. S. 1769 ff.; *Zur Vereinbarkeit des Dosenpfands mit dem Grundgesetz und dem EG-Recht* (О совместимости банок с Основным законом и правом ЕС) vgl. VG Berlin, Beschluss v. 12.11.2003, Az. 10 A 415.03 // ZUR. 2004. S. 160 ff. mit Anmerkungen *Klinger*. S. 163 ff. und OVG Berlin, Beschluss v. 15.4.2004, Az. 2 S 38.03 // ZUR. 2004. S. 335 ff.

⁴ Директива 91/157 // ABI. 1991. L 78. S. 38.

⁵ Директива 75/439 // ABI. 1975. L 194. S. 23.

⁶ *Versteyl.* Zum europarechtswidrigen Vollzug des Altölrechts in Deutschland (К противоречащему европейскому праву исполнению отработанного масла в Германии) // AbfallR. 2003. S. 210 ff.

⁷ Директива 96/59 // ABI. 1996. L 243. S. 31.

ше не было продукта, содержащего PCB/PCP, ни на рынке, ни в окружающей среде.

Использование *осадков сточных вод* в сельском хозяйстве — предмет еще одной Директивы¹. Директива ограничивает содержание тяжелых металлов в осадках сточных вод и в почве и устанавливает условия для использования осадков сточных вод. Целью является ограничение концентрации тяжелых металлов в почве и в сельскохозяйственной продукции. Поскольку Директива явно разрешает установление более строгих мер, допустим и полный запрет использования осадков сточных вод, и он не может быть поставлен под сомнение со ссылкой на свободное движение товаров. До сих пор право Сообщества не урегулировало компостирование или использование биологического мусора.

Животные сельскохозяйственные отходы урегулированы после нескольких скандалов на уровне Сообщества, особенно скандала по поводу BSE (коровье бешенство/вирус губчатого энцефалита), в самостоятельном постановлении, которое во многом выделяет — в том числе и терминологически — эти отходы из системы, действующей для остальных отходов². Отходы разделены исходя из их риска для безопасности на три уровня, для которых действуют различные предписания по утилизации и удалению.

Старые машины — предмет Директивы 2000 г., которая также оказывает влияние на производство транспортных средств, чтобы предотвратить образование отходов³: использование определенных тяжелых металлов (кадмия, свинца, ртути, хрома) в автомобилях в основном запрещено; с 2015 г. должна быть обеспечена возможность повторного использования автомобилей на 95%. Государства-члены ЕС обязаны вводить системы обратного приема автомобилей, которые дадут последнему владельцу возможность вернуть автомобиль без затрат. Системы измельчителей и замкнутого цикла должны способствовать наиболее объемному повторному использованию автомобилей⁴.

¹ Директива 86/278 // ABI. 1986. L 181. S. 6.

² Постановление 1774/2002 // ABI. 2002. L 273. S. 1.

³ Директива 2000/53 // ABI. 2000. L 269. S. 34.

⁴ К правовой ситуации в немецком праве см.: *Fischer.* Verstößt die deutsche Altfahrzeug-Verordnung gegen europäisches Gemeinschaftsrecht? Ein Lehrstück zur Bindungswirkung von EG-Umweltschutzrichtlinien (Соответствие немецкого положения об устаревших транспортных средствах с правом ЕС? Пьеса с моралью о связывающем действии экологических директив ЕС) // NVwZ. 2003. S. 321 ff.; ср.: *Lee.* New Generation? The Case of End-of-Life Vehicles (Новое поколение? Дело о конце жизни автомобилей) // EELR. 2002. S. 114 ff.

« На сходных идеях основана и Директива об электрических и электронных отходах¹. И для электрического и электронного старого оборудования государствами-членами ЕС должны быть созданы системы сбора и обратного приема, которые предоставят возможность частным конечным пользователям бесплатно вернуть эти приборы². Собранные отходы подлежат использованию или удалению с помощью наилучшей имеющейся техники; при этом Директива предполагает квоту в 4 кг на человека в год. Приборы должны иметь знак перечеркнутого мусорного ведра, чтобы способствовать разделному сбору. Использование таких тяжелых металлов, как кадмий, свинец, хром и ртуть в значительной мере запрещено в специальной Директиве³.

Директива об отходах от добычи минералов находится в Совете в стадии принятия⁴.

Директивы о батарейках и упаковках базируются относительно правовой компетенции на ст. 95 ДоЕС, в то время как, за исключением акта о животных отходах (ст. 37 ДоЕС), все остальные правила об отходах основаны на ст. 175 ДоЕС. Очевидно, в первых двух директивах на переднем плане стояла необходимость обеспечить свободное движение товаров для упаковок и для содержащихся в них продуктов, а также для батареек. Повсюду использованная правовая основа ст. 175 ДоЕС позволяет государствам-членам в соответствии со ст. 176 ДоЕС вводить или сохранять более строгие правила в защиту окружающей среды. Такое регулирование отражает разделение компетенций в сфере отходов, но на практике приводит к некоторым трудностям, особенно в реализации предписаний ЕС,

¹ Директива 2002/96 // ABJ. 2003. L 37. S. 24; к существенным положениям директивы см.: Schütte P., Siebel-Huffmann H. Die Elektroschrottrichtlinie (Директива об отходах электрооборудования) // ZUR. 2003. S. 211 ff.; Hedemann-Robinson M. The EU Directives on Waste Electrical and Electronic Equipment and on the Restriction of Use of Certain Hazardous Substances in Electrical and Electronic Equipment: Adoption Achieved (Европейская Директива об отходах электрического и электронного оборудования и регулирование использования опасных веществ в электрическом и электронном оборудовании) // EELR. 2003. S. 52 ff.

² Weidemann C., Neun A. Zum Ende der Abfalleigenschaft von Bauteilen aus (Elektro- und Elektronik-) Altgeräten und Altfahrzeugen (В завершении качество отходов конструктивных элементов из старых (электро-, электронных) приборов, старых автомобилей) // NuR. 2004. S. 97 ff.

³ Директива 2002/95 // ABJ. 2003. L 37. S. 19.

⁴ Предложение Директивы об обработке отходов от горнодобывающей промышленности // ABJ. 2004. C 76. S. 21.

а также в попытке создать и экономически организовать работающую в национальном масштабе систему по отходам, включая необходимые инструменты и установки.

Понятие отходов. Согласно ст. 1 Рамочной директивы 75/442, которая перенимает терминологию ОЭСР и международной Конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, «отход» — это всякое вещество, которое владелец выбрасывает или намеревается выбросить или оно подлежит выбросу. Приложение к этой Директиве перечисляет различные группы веществ, которые считаются отходами до тех пор, пока они соответствуют определению «отхода». Данное определение было в дальнейшем положено в основу других директив и актов в сфере отходов и применимо сегодня для всего права отходов Сообщества.

Тем не менее по поводу разграничений, когда вещество становится отходом, а когда отход становится, например в ходе процесса использования, снова продуктом, часто спорят в рамках политических дискуссий¹. Главная причина этого заключается в том обстоятельстве, что приведенное определение считает отходами и такие вещества, которые обладают экономической ценностью; в особенности ориентированная на товар экономика пытается в противовес этому относить к отходам вещества только тогда, когда они окончательно уничтожаются, так как они больше не обладают экономической ценностью.

Разумеется, данное определение «отхода» охватывает и вещества, обладающие экономической ценностью, потому что, безусловно, можно выбросить новую вещь. Противоположное мнение могло бы привести и к тому, что предметы из всех драгоценных металлов, а, возможно, и вообще из всех металлов, не признавались бы отходами, так как они, несомненно, обладают экономической ценностью. Кроме того, следует отметить, что процессы горения веществ с температурой сгорания примерно от 5000 КДж производят тепло, которое можно использовать; тем самым, все горючие металлы не считались

¹ Enders. Vorschlag zur Änderung des Abfallbegriffs der EG-Abfall-rahmenrichtlinie (Предложение по изменению понятия «отходы» рамочная директива ЕС) // DVBl. 2002. S. 1021 ff. m.w.N.; Versteyl. Der Abfallbegriff im europäischen Recht — eine unendliche Geschichte? (Определение «отходы» в праве ЕС — бесконечная история?) // EuZW. 2000. S. 585 ff.; Riese/Karsten. Ist unausgeöffneter, kontaminierter Boden Abfall? (Изъятая зараженная почва — это отход?) // ZUR. 2005. S. 75 ff.

бы отходами. И наконец, понятие «экономической ценности» не может быть ограничено пределами одного государства-члена или ЕС; в таком случае, материал, заново используемый в Китае на основе нового процесса, подлежал бы отнесению к продуктам, даже если этот процесс использования в Европе не практикуется по какой бы то ни было причине.

Исходя из всего этого, точно установлено и подтверждено стабильной практикой Европейского Суда, что материалы, вещество или энергию которых используют (могут использовать), относятся к понятию отхода в Сообществе¹. В каких случаях имеет место процедура разрешения конфликта, подлежит оценке с учетом обстоятельств конкретного дела исходя из естественного представления о жизни. В связи с этим в отдельных случаях могут появляться сложности отграничения, особенно, если стремление или обязанность удаления стоят под вопросом. *Предметы продукции* во всех случаях являются отходами, так как производитель старался бы, если возможно, избежать образования подобных предметов. Дело обстоит иначе, когда запланированно производится *два продукта*². Случайно утерянная или образовавшаяся продукция или материалы обычно считаются отходами.

Отход теряет свое свойство, когда процесс вторичного использования завершен, а не когда он начат. В связи с этим перевозка (опасных) отходов, чья температура сгорания энергетически используется, до установки для сжигания — это перевозка отходов, а не продуктов. Сортировка макулатуры не устраняет ее вредных свойств.

Ввиду открытости европейского понятия «отходы» Европейский Суд оставляет государствам-членам определенный простор для конкретизации понятия отхода в национальном зако-

¹ Далее см.: *Frenz. Energie durch Abfall* // NuR. 2003. S. 395 ff.; *Dieckmann/Grauer. Die Abgrenzung der thermischen Abfallbeseitigung von der energetischen Abfallbewertung nach EG-Recht* (Ограничение тепловой ликвидации мусора с энергетической оценкой отходов в соответствии с Европейским правом) // NVwZ. 1998. S. 221 ff.; *Reese. Die Urteile des EuGH zur Abgrenzung von energetischer Verwertung und thermischer Behandlung zur Beseitigung* (Решения Европейского Суда по ограничению энергетического использования и теплового обслуживания по ликвидации) // ZUR. 2003. S. 217 ff.

² К разграничению отходов, продуктов и сырья см. решения EuGH. Rs C-457/02 (*Antonio Niselli*), Urteil v. 11.11.04 // ZUR 2005, 80 ff.; к разграничению побочного продукта и отхода см. Решение EuGH. Rs C-114/01 (*Avesta Polarit*), Urteil v. 11.9.03 // ZUR. 2004. S. 30 ff.

нодательстве¹. Этот простор ограничивается практическим действием Рамочной директивы об отходах.

Разграничение процессов удаления и утилизации также связано с некоторыми трудностями². Оно имеет большое значение, так как перевозка отходов регулируется различными правилами, исходя из цели удаления или утилизации. Государства-члены ЕС вправе полностью запретить вывоз отходов в другие государства-члены или ввоз из других государств-членов, если отход должен быть уничтожен. Если же отход утилизируется в другом государстве-члене, то им принадлежат лишь некоторые, перечисленные права на воспрепятствование осуществлению чужих прав.

Решающим критерием для Европейского Суда является вопрос: *заменяет ли отход какой-либо другой материал*, к примеру, при затаривании или в качестве горючего вещества; в таком случае речи идет об утилизации, иначе, — об удалении. Несмотря на такую теоретически ясную отправную точку, на практике в случаях разграничения остаются неясности.

Доставка *отходов от населенных пунктов* к установке сжигания отходов, как правило, является процессом уничтожения, даже если образующееся тепло используется. Основание для такого распределения Европейский Суд увидел в том, что отход в подобном случае не заменяет другое горючее вещество: если не поступает отход, установка по сжиганию отходов не работает. В связи с этим сжигание отходов от населенных пунктов в установках по сжиганию отходов, которые за счет образующейся энергии с помощью теплофикации обеспечивают теплом определенные общины, как это делается в Швеции, — следует, несомненно, признавать утилизацией, так как установка действовала бы и с другими горючими веществами, если бы отходов не было.

Несмотря на значительные различия во мнениях в конкретных случаях, вопрос о коренном изменении понятия отхода не стоит. Однако высказаны соображения о том, чтобы отодвинуть момент возникновения свойства отходности на более ранних, чем завершение процесса утилизации, момент.

¹ Решения EuGH, verb. Rs C-418/97 und 419/97 (Raad van State) EuGH. Slg 2000, I-4475 ff.

² *Frenz. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Abgrenzung von Abfallverwertung und beseitigung* (Законодательно-правовые преимущества Сообщества по ограничению использованию и ликвидации отходов) // NuR. 1999. S. 301 ff.

Меры. Рамочная директива 75/442 вводит в ст. 3 так называемую *иерархию отходов*. В соответствии с ней государства-члены принимают меры, чтобы в первую очередь способствовать предотвращению и уменьшению образования отходов и их опасности. Во вторую очередь стимулируется утилизация веществ, а также использование отходов для получения энергии. И наконец, отходы должны быть уничтожены по возможности безопасно. Сомнительно, имеет ли эта иерархия правовое значение. В политико-правовом смысле Комиссия отдала предпочтение утилизации вещества и была в этом поддержана Советом и Европейским Парламентом. В связи с этим Комиссия никогда не пыталась использовать правовые средства против государства-члена ЕС, не придерживавшегося данной иерархии и, к примеру, отдававшего приоритет удалению отходов в места захоронения по сравнению с утилизацией вещества или энергии.

В итоге точку зрения о том, что иерархия по отходам обязательна, следует отклонить. Иначе можно было бы использовать против любого производителя отходов тот аргумент, что он предпринял недостаточно действий по предотвращению образования отходов. Это не исключает возможности, что *государства-члены ЕС*, опираясь, к примеру, на ст. 176 ДоЕС, отдают юридическое предпочтение утилизации вещества по сравнению с утилизацией энергии.

В *немецком праве* иерархия обязанностей также представлена в виде принципа (§ 4 Закона об отходах). Однако Закон об отходах содержит конкретизацию и возможности конкретизации, устанавливающие санкции за невыполнение обязанностей предотвращать образование отходов и утилизировать их не только и не столько на законодательном уровне, сколько на уровне постановлений¹. Относительно утилизации отходов Закон решает вопрос в пользу равнозначности утилизации вещества и энергии, но отдает приоритет способу утилизации, лучше переносимому экологией.

¹ Kloepfer M. Op. cit. § 20. Rn 89; Diederichsen. Das Vermeidungsgebot im Abfallrecht: Zugleich eine Untersuchung zur Maßstabwirkung von Rahmenrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft für das nationale Recht (Требование избежания в праве об отходах: одновременная попытка к масштабному действию рамочных директив Европейского союза в национальном праве). Heidelberg, 1998. S. 104; Sparwasser R., Engel R., Vofßkuhle. § 11. Rn 169.

Перевозка отходов. Регулирование ЕС перевозки отходов достаточно сложно, так как оно, с одной стороны, подвергнуто влиянию международного права, с другой — во многом следует собственным понятиям, не соответствующим другим положениям об управлении отходами; к тому же, ныне в ЕС завершается коренной пересмотр этих положений. В целях перевозки отходов специальное Постановление 259/93 ЕС делит отходы на *зеленые* (неопасные), *желтые* (опасные) и *красные* (очень опасные)¹; для каждой группы списки ЕС обозначают соответствующие отходы. Постановление различает перевозку внутри одного государства-члена ЕС, обращение между государствами-членами ЕС и вывоз или импорт из третьих государств.

Перевозка отходов *внутри государства-члена ЕС* почти не урегулирована. Постановление 259/93 ограничивается требованием создания системы контроля и наблюдения и соблюдения постановления (ст. 13). При перевозке отходов *между государствами-членами ЕС* Постановление дополнительно различает перевозку для уничтожения или для утилизации. Государства-члены ЕС вправе полностью или частично запретить перевозку отходов с целью уничтожения или поставить ее в зависимость от дополнительных обязанностей². Для утилизации зеленые отходы могут перевозиться практически без ограничений. Перевозка других отходов нуждается в разрешении соответствующих органов места отправления и места назначения, при этом допустимо только ограниченное количество требований к перевозке (ст. 7(4) Постановления 259/93). Кроме того, ст. 176 ДоЕС не дает возможности выдавать иные, новые предписания против перевозки.

¹ См. приложения к Постановлению 259/93.

² См.: *te Heesen*. Abfallverbringung ohne Grenzen. Die europarechtliche Ausgestaltung des abfallwirtschaftlichen Nähe- und Autarkieprinzips (Сочетание отходов без границ. Европейско-правовая форма отхода-экономических принципов соседства и экономической независимости от ввоза (стратегического сырья)). Baden-Baden: Nomos, 2003; *Bothe M., Spengler*. Rechtliche Steuerung von Abfallströmen. Zur Schlüsselrolle des Verwertungs begriffs nach internationalem, europäischem und deutschem Recht (Правовое управление затухающими токами. К заключительной роли понятия утилизации в соответствии с международным, европейским и немецким правом). Baden-Baden: Nomos, 2001; *Dolde/Vetier*. Verwertung und Beseitigung bei der Verbringung von Abfällen zur Verbrennung zwischen EU-Mitgliedstaaten (Использование и устранение при доставке отходов для сожжения между государствами-членами ЕС) // UPR. 2002. S. 288 ff.

По общему правилу экспорт отходов из Зеленого списка в государства-не члены ЕС разрешен, но зависит от достигнутых с затронутыми государствами соглашений. Экспорт опасных отходов в государства-не члены ОЭСР, напротив, запрещен, независимо от того, будут ли они удалены или утилизированы. Это правило, восходящее к изменению Конвенции ООН о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, было введено как реакция на многочисленные случаи нарушений при экспорте отходов. Следует, однако, учитывать, что список отходов, экспорт которых запрещен, не соответствует списку, принятому ЕС применительно к действующим внутри ЕС правилам об опасных отходах.

РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В МЕЖДУНАРОДНОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ И ПОЛИТИКЕ

Европейский Союз лишь по отдельным вопросам (направлениям) осуществляет собственную внешнюю политику. Ничего принципиально иного нельзя сказать и о *внешней экологической политике*. Политические инициативы ЕС относительно системы международной экологической политики, как-то усиления структур ООН в сфере экологии или разработки новой международной конвенции, — очень редки. Они проявляются либо в рамках других областей политики (например, торговли), или выражаются в международных дискуссиях, начинаемых государствами-членами Европейского Сообщества.

Такова ситуация и с разработкой нового международного регулирования. Согласно ст. 300 ДоЕС Европейское Сообщество нуждается в непосредственном *управомочении на переговоры* со стороны Совета для того, чтобы приступить к такого рода переговорам. Однако это поручение обычно не выдается к началу международных переговоров, так как государства-члены ЕС тоже ведь обладают компетенцией в сфере экологического права, а конкретное содержание международной конвенции разрабатывается лишь постепенно, шаг за шагом. Вследствие этого Европейское Сообщество практически никогда не вступает в международные переговоры по защите окружающей среды самостоятельно. За столом переговоров стабильно присутствуют Еврокомиссия и представители государств-участников. Между собой Европейское Сообщество и государства-члены ЕС согласуют мнения и позиции подчас в скучных *координационных заседаниях*, результаты которых, однако, не обязательны, не препятствуют выражению собственных точек зрения, особенно со стороны крупных государств-членов ЕС. По сравнению с США, и с теми же Великобританией и Францией, влияние Европейского Сообщества на развитие международной экологической политики в целом скорее можно расценить как скромное.

Если доходит до *заключения* международного соглашения по экологии, к которому присоединяется и Европейское Сообщество (детали заключения таких соглашений см. в § 300 ДоЕС), тогда роль Европейского Сообщества сильно возрастает, потому что согласно ст. 300 абз. 7 ДоЕС такие соглашения обязательны для Европейского Сообщества и для государств — его членов. Следовательно, Европейское Сообщество может выступать на международном уровне в значительной степени только едино и говорить одним голосом. Даже когда государства-члены берут слово, они связаны действующим правом Европейского Сообщества. Юридически они при этом опираются на ст. 176 ДоЕС, которая дает им возможность разрабатывать собственное представление о более строгом международном регулировании, однако на практике эта возможность играет лишь незначительную роль.

Эти обстоятельства приводят к тому, что Европейское Сообщество не взяло на себя в международной экологической политике и в международном экологическом праве роль двигателя, который стремится вынести на глобальный уровень цели, заданные правом Сообщества (устойчивое развитие, высокая планка защиты окружающей среды, включение защиты окружающей среды в другие сферы политики) и являющиеся также целями международной экологической политики, поддерживать новые инициативы и развивать таким образом внутреннюю и внешнюю политику Европейского Сообщества параллельно. *Институциональная слабость* Европейского Сообщества также подвергается воздействию из-за отсутствия собственных средств, которые могли бы позволить стимулировать торговую политику и политику развития там, где и интересы окружающей среды серьезно защищаются, через процессы меркантилистской торговой политики, которая едва ли заботится о глобальной и региональной защите окружающей среды, а также с помощью твердости представлений о суверенитете в международной сфере, которые, к счастью, менее значимы для внутренних дел Сообщества.

В целом, скорее ограниченная роль Европейского Сообщества в международном экологическом праве плохо сочетается с *фактическим значением* экологического права Европейского Сообщества в глобальном аспекте. Связано это с тем,

что экологическое право противостоит, в частности, вызовам экономического права, основанного на экономическом росте: большинство стран мира стремится к экономическому развитию, соответствующему развитию индустриальных государств, и считает защиту окружающей среды роскошью, которую могут себе позволить общества изобилия, а не бедные страны. Даже США попросились примерно четверть века назад с активной международной экологической политикой и обеспечивают с международной точки зрения прежде всего свои собственные торговые, экономические и политические интересы.

Из этого следует, что Европейский Союз сегодня является *единственным регионом во всем мире*, в котором цель защиты окружающей среды равнозначна и признана на одном уровне с целью экономического роста (см. особенно ст. 2 и 6 Договора об образовании ЕС). Любое как развивающееся, так и развитое государство, которое ищет образцы равновесия между экономическими и экологическими интересами — найдет в Европейском Сообществе модель политического и правового баланса интересов в такой форме, которую никакое иное государство или другой регион в наши дни не предложат. При всех недостатках в деталях европейский образец создания и применения экологического права представляет собой в глобальном масштабе *наиболее продвинутую и конструктивную модель*, которая к тому же преодолевает идеи суверенитета в области экологии, так как окружающая среда не знает национальных границ.

Изменения международной роли ЕС могут проистекать только из размышлений внутри ЕС о роли защиты окружающей среды в мире, подверженном глобализации. До тех пор, пока государства-члены Европейского Сообщества рассматривают экологическую политику и право как национальную экологическую политику и право, а европейскую экологическую политику и право как *вмешательство* в национальную экологическую политику и национальное экологическое право (иногда желаемое, но часто и обременительное), едва ли что-то изменится с современными проблемами международного экологического права и международной экологической политики — слабыми институтами, с превосходством торговых и экономических интересов, с чрезмерным влиянием США, со слабыми

правовыми инструментами, с несовершенным применением существующих правовых предписаний.

Немецкая наука экологического права склоняется к сопоставлению европейского экологического права с немецким правом и принижению или даже игнорированию значения европейского экологического права. Вместе с похожими реакциями в других государствах-членах ЕС подобное восприятие европейского экологического права способствует снижению международного веса европейского экологического права в ущерб окружающей среде, глобальному сотрудничеству, Европейскому Союзу и Германии.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Список нормативных документов

1. Доступ к информации и участие в процессе

Директива 98/34/EG Европейского парламента и Совета от 22 июня 1998 г. об Информационном производстве в области норм и технических предписаний для служб информационного общества [Информационная директива] // AB1. L 204 от 21 июня 1998 г., с. 37.

Предписание (Европейского Сообщества) №1049/2001 Европейского парламента и Совета от 30 мая 2001 г. о доступе общественности к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии [Предписание о доступе к документам] // AB1. L 145 от 31 мая 2001 г., с. 43.

Директива 2003/4/EG Европейского парламента и Совета от 28 января 2003 г. о доступе общественности к информации об окружающей среде и к отмене директивы 90/313/EWG Европейского Совета [Директива о доступе к экологической информации] // AB1. L 41 от 14 февраля 2003 г., с. 26.

2. Контроль над экологическими последствиями хозяйственной деятельности предприятий и ответственность за окружающую среду

Директива 85/337/EWG Европейского Совета от 27 июня 1985 г. о контроле над экологическими последствиями хозяйственной деятельности предприятий при определенных общественных и частных проектах [Директива о контроле над экологическими последствиями хозяйственной деятельности предприятий] // AB1. L 175 от 5 июля 1985 г., с. 40.

Директива 2004/35/EG Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 г. о юридической ответственности за нанесенный вред окружающей среде для предотвращения и компенсации ущерба [Директива об ответственности за вред, нанесенный окружающей среде] // AB1. L 143 от 30 апреля 2004 г., с. 56.

3. Защита природы

- Директива 79/409/EEG Европейского Совета от 2 апреля 1979 г. о сохранении видов птиц, живущих в дикой природе [Директива об охране птиц] // ABJ. L 103 от 25 апреля 1979 г., с. 1.
- Директива 92/43/EEG Европейского Совета от 21 мая 1992 г. о сохранении природного ареала распространения для диких животных и растений [Директива о среде обитания флоры и фауны] // ABJ. L 206 от 22 июля 1992 г., с. 7.
- Предписание (ЕС) № 338/97 Европейского Совета от 9 декабря 1996 г. о защите экземпляров диких видов животных и растений путем надзора за торговлей (Предписание о торговле животными и растениями) // ABJ. L 61 от 3 марта 1997 г., с. 1.

3. Промышленные сооружения

- Директива 88/609/EEG Европейского Совета от 24 ноября 1988 г. об ограничении вредных выбросов крупных топливных установок в воздушную среду [Директива о крупных топливных установках] // ABJ. L 336 от 7 декабря 1988 г., с. 1.
- Директива 96/61/EG Европейского Совета от 24 сентября 1996 г. об интегрированном избегании и снижении загрязнения окружающей среды [Директива о снижении ЗОС] // ABJ. L 257 от 10 октября 1996 г., с. 26.
- Предписание (ЕС) № 761/2001 Европейского парламента и Совета от 19 марта 2001 г. о добровольном участии организаций в общественной системе экологического менеджмента и экологического контроля предприятий (EMAS) [Предписание о системе экологического менеджмента] // ABJ. L 114 от 24 апреля 2001 г., с. 1.

4. Выбросы вредных веществ транспортными средствами

- Директива 96/62/EG Европейского Совета от 27 сентября 1996 г. об оценке и контроле над качеством воздуха [Директива о качестве воздуха] // ABJ. L 296 от 21 ноября 1996 г., с. 55.
- Директива 1999/30/EG Европейского Совета от 22 апреля 1999 г. о предельном значении содержания диоксида серы, диоксида азота и окислов азота, частиц пыли и свинца в воздухе [Директива о предельном значении содержания вредных веществ в воздухе] // ABJ. L 163 от 29 июня 1999 г., с. 41.
- Директива 2002/49/EG Европейского парламента и Совета от 25 июня 2002 г. об оценке шума и борьбе с ним [Директива о защите от шума] // ABJ. L 189 от 18 июня 2002 г., с. 12.

5. Защита климата и озонового слоя

- Решение Европейского Совета № 2002/358 от 25 апреля 2002 г. о принятии Киотского протокола к рамочному соглашению Объединенных Наций о климатических изменениях от имени Европейского Сообщества и общее исполнение вытекающих из него обязательств // ABJ. L 130 от 15 мая 2002 г., с. 1.
- Директива 2003/87 Европейского парламента и Совета от 13 октября 2003 г. о системе торговли сертификатами на эмиссию газов, создающих парниковый эффект в обществе [Директива о торговле эмиссионными сертификатами] // ABJ. L 275 от 25 октября 2003 г., с. 32.
- Директива 2004/101 Европейского парламента и Совета от 27 октября 2004 г. о системе торговли Сертификатами на газы, создающие парниковый эффект в обществе, в качестве проектных механизмов Киотского протокола // ABJ. L 338 от 13 ноября 2004 г., с. 18.
- Предписание (ЕС) № 2037/2000 Европейского парламента и Совета от 29 июня 2000 г. о веществах, приводящих к разрушению озонового слоя [Предписание об озоновом слое] // ABJ. L 244 от 29 сентября 2000 г., с. 1.

6. Охрана вод

- Директива 76/464/EEG Европейского Совета от 4 мая 1976 г. касающаяся загрязнения вследствие выброса опасных веществ в общественные воды [Директива о водах] // ABJ. L 129 от 18 мая 1976 г., с. 23.
- Директива 2000/60/EG Европейского парламента и Совета от 23 октября 2000 г. по созданию рамок порядка по проведению общественных мер в области водной политики [Директива о водной политике] // ABJ. L 327 от 22 декабря 2000 г., с. 1.

7. Экологическое право при производстве продуктов

- Директива 67/548/EEG Европейского Совета от 27 июня 1967 г. по приравнению правовых и административных предписаний при категоризации, упаковке и обозначении опасных веществ [Директива об опасных веществах] // ABJ. L 196 от 16 августа 1967 г., с. 1.
- Директива 76/769/EEG Европейского Совета от 27 июля 1976 г. по приравнению правовых и административных предписаний стран-членов ЕС по ограничению запуска в обращение и применению определенных опасных веществ и смесей [Ограничительная директива] // ABJ. L 262 от 27 сентября 1976 г., с. 201.

- Директива 91/414/EWG Европейского Совета от 15 июля 1991 г. о запуске в обращение средств по защите растений [Директива о пестицидах] // ABl. L 230 от 19 августа 1991 г., с. 51.
- Предписание (ЕЭС) № 793/93 Европейского Совета от 23 марта 1993 г. об оценке и контроле над опасностью для окружающей среды химического утильсырья [Предписание об утильсырье] // ABl. L 84 от 5 апреля 1993 г., с. 1.
- Директива 96/82/EG Европейского совета от 9 декабря 1996 г. об управляемости рисками при тяжелых несчастных случаях с опасными веществами [Директива Seveso] // ABl. L 10 v. 14 января 1997 г., с. 13.
- Директива 98/8/EG Европейского парламента и Совета от 16 февраля 1998 о запуске в обращение средств для уничтожения вредителей [Директива о средствах для уничтожения вредителей] // ABl. L 123 от 24 апреля 1998 г., стр. 1.
- Предписание (ЕС) № 304/2003 г. Европейского парламента и Совета от 28 января 2003 г. об импорте и экспорте опасных химических реактивов [Предписание об экспорте химикалий] // ABl. L 63 от 6 марта 2003 г., с. 1.

8. Биотехнологии

- Директива 90/219/EWG Европейского Совета от 23 апреля 1990 г. о применении генетически измененных микроорганизмов в закрытых системах [Системная директива] // ABl. L 117 от 8 мая 1990 г., с. 1.
- Директива 2001/18/EG Европейского парламента и Совета от 12 марта 2001 г. о преднамеренном выпуске генетически измененных организмов в окружающую среду и по упразднению Директивы 90/220/EWG Европейского Совета [Директива о выпуске генетически измененных организмов] // ABl. L 106 от 17 апреля 2001 г., с. 1.
- Предписание (ЕС) № 1946/2003 г. Европейского парламента и Совета от 15 июля 2003 г. о провозе через границу генетически измененных организмов [Директива об экспорте генетически измененных организмов] // ABl. L 287 от 5 ноября 2003 г., с. 1.
- Предписание (ЕС) № 1829/2003 г. Европейского парламента и Совета от 22 сентября 2003 г. о генетически измененных продуктах и кормах [Директива «Food and Feed»] // ABl. L 268 от 18 октября 2003 г., с. 1.
- Предписание (ЕС) № 1830/2003 г. Европейского парламента и Совета от 22 сентября 2003 г. об отслеживании и обозначении генетически измененных организмов и об отслеживании продуктов питания и кормов, произведенных из генетически измененных организмов, также по изменению директивы 2001/18/EG [Предписание об отслеживании] // ABl. L 268 от 18 октября 2003 г., с. 24.

9. Правовые основы утилизации отходов

- Директива 75/442/EWG Европейского Совета от 15 июня 1975 г. об отходах [Рамочная директива об отходах] // ABl. L 194 от 25 июля 1975 г., с. 47.
- Предписание (ЕЭС) № 259/93 Европейского Совета от 1 февраля 1993 г. по надзору и контролю за доставкой отходов в Европейское Сообщество и из него [Предписание о доставке отходов] // ABl. L 30 от 6 февраля 1993 г., с. 1.
- Директива 1999/31/EG Европейского Совета от 26 апреля 1999 г. о полигоне для складирования отходов [Директива о складировании] // ABl. L 182 от 16 июля 1999 г., с. 1.
- Директива 2000/76/EG Европейского парламента и Совета от 4 декабря 2000 г. о сжигании отходов [Директива о сжигании отходов] // ABl. L 332 от 28 декабря 2000 г., с. 91.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Судебная практика

Европейские суды

До середины 2005 г. Европейские суды по вопросам окружающей среды издали примерно 450 постановлений, которые рассматривали большинство предписаний первичного экологического права и многочисленные спорные вопросы и вопросы толкований вторичного правопорядка Европейского Сообщества. Ввиду изобилия такой судебной практики должны были существовать и представление, ограничивающееся руководящими решениями по экологическому праву, подрывающее рамки подобного первоначального представления, причем требования защиты окружающей среды должны быть учтены при разработке и проведении других видов политики Европейского Сообщества (ст. 6 ЕС), а также постановления транспортного, аграрного, энергетического и др. права. Нижеприведенный обзор охватывает лишь некоторые постановления первостепенного значения, выбранные на основе субъективного решения.

Основные вопросы

Судебная практика C-180/96 (Великобритания/Комиссия). Slg 1998, I-2265: Принцип заблаговременной подготовки государственной политики рационального использования окружающей среды по обеспечению основ жизни настоящего и будущего поколений по ст. 175 ЕС необходимо применять также выше ст. 6 ЕС в рамках других политических направлений ЕС (здесь: аграрной политики).

Компетенции

Судебная практика C-379/92 (Peralta). Slg 1994, I-3453: Положение стран ЕС по защите окружающей среды не является дискриминирующим только потому, что другие, третьи государства, не издали соответствующего положения.

Судебная практика C-473/97 (Химическая инспекция). Slg 2000, I-5681: Право ЕС относительно ограничения применения определенных химических веществ до сих пор не полностью согласовано. Следовательно, государства-члены ЕС имеют право вводить соответ-

ствующие ограничения, принимая во внимание основные положения договора.

Исполнение

Судебная практика C-56/90 (Комиссия/Великобритания). Slg 1993, I-4109: Директива обязывает государства-члены ЕС к достижению определенных Директивой результатов, не к усилиям по их достижению.

Судебная практика C-387/97 (Комиссия/Греция). Slg 2000, I-5047: Греция выплачивает ежедневный взнос в размере 20 000 € до прекращения использования несанкционированной свалки отходов в Хании/о. Крит.

Цели и принципы

Судебная практика 240/83 (прокурор республики/ADBHU). Slg 1985, 531: Защита окружающей среды — важная цель Европейского Сообщества.

Судебная практика C-293/97 (Standley). Slg 1999, I-2603: Принцип возмещения хозяйственными субъектами ущерба, нанесенного окружающей среде их деятельностью, и право на имущество не противоречат положению, ограничивающему поголовье скота на сельскохозяйственных территориях, во избежание попадания чрезмерного количества нитратов в воды.

Правовая защита

Судебная практика C-321/95P (Гринпис и др./Комиссия). Slg 1998, I-1651: Решениям комиссии по вопросам окружающей среды отдельные личности и экологические организации затронуты не напрямую и непосредственно.

Судебная практика C-321/96 (Мекленбург/округ Пиннеберг). Slg 1998, I-3809: право на доступ к информации об окружающей среде ограничивается не каждым производством по иску третьего лица против принудительного исполнения, а только таким предварительным следствием, которое непосредственно предшествует судебному производству.

Судебная практика C-3/96 (Комиссия/Голландия). Slg 1998, I-3031: Также созданные научные реестры частных сообществ (здесь: реестры защищенных сред обитания) могут служить доказательством нарушения договора государством-членом ЕС.

Горизонтальное экологическое право

Судебная практика C-293/97 (Standley). Slg 1999, I-2603: Ограничение поголовья скота на определенном участке земли не является нарушением права собственности.

Судебная практика С-347/97 (Комиссия/Бельгия). Slg 1999, I-309: План (здесь: по обработке отходов) является связанной, организованной системой целей с календарным графиком работ.

Защита природы и видов

Судебная практика С-44/95 (Lappel Bank). Slg 1996, I-3805: государства-члены ЕС не могут ограничивать понятие среды обитания только одной частью среды обитания, поскольку в оставшейся части они предусмотрели экономическую деятельность.

Судебная практика С-96/98 (Комиссия/Франция). Slg 1999, I-8531: Понятие среды обитания должно вытекать из четкого, обязательственного правового акта.

Водоохрана

Судебная практика С-340/96 (Комиссия/Великобритания). Slg 1999, I-2023: государства-члены ЕС обязуются предпринять законодательные меры для поддержания допустимых норм концентрации в воде вредных веществ, предусмотренных Директивой.

Загрязнение воздуха

Судебная практика 361/88 (Комиссия/Германия). Slg 1991, I-2567: Нормы выбросов вредных веществ в атмосферу нацелены на защиту людей. Для того чтобы отдельный гражданин мог сослаться на них в суде, они должны быть переведены законодательным путем в национальное право.

Законодательные основы производства продукции

Судебная практика 302/86 (Комиссия/Дания). Slg 1986, 4607: Защита окружающей среды это необходимое требование по ст. 28 ДоЕС, которое может оправдывать ограничение свободного движения товаров.

Судебная практика С-6/99 (Гринпис/Министерство сельского хозяйства). Slg 2000, I-1651: В области генной инженерии право полностью урегулировано. Государства-члены ЕС не могут ввести новых запретов либо ограничений.

Правовое регулирование обращения с отходами

Судебная практика С-2/90 (Комиссия/Бельгия). Slg 1992, I-4431: отходы являются продукцией в соответствии со ст. 28, 30 ДоЕС.

Судебная практика С-155/91 (Комиссия/Совет). Slg 1993, I-939: мероприятия ЕС по управлению отходами подпадают в основе своей под ст. 175 ДоЕС, а не под ст. 95 ДоЕС.

Судебная практика 365/97 (Комиссия/Италия). Slg 1999, I-7773: закрытия одной свалки недостаточно, чтобы выполнить требования ст. 4 Директивы 75/442. Необходимо также ликвидировать неразрешенную свалку.

Международные аспекты

Судебная практика 239/03 (Комиссия/Франция): международное соглашение, которое ратифицировало Европейское Сообщество, обязательно для государств-членов ЕС. Пока сфера деятельности регламентируется ЕС, в случае нарушения европейского права Комиссия может начать действовать против государства-члена ЕС, которое не следует предписаниям соглашения.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Библиография на иностранных языках

- Bender Bernd, Sparwasser Reinhard, Engel Rüdiger.* Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts. 4. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2000.
- Dhondt Nele.* Integration of Environmental Protection into other EC Policies: Legal Theory and Practice. Groningen: Europa Law Publishing, 2003.
- Effizientes Umweltordnungsrecht: Kriterien und Grenzen / Hrsg. Erik Gawel, Gertrude Lübbe-Wolff. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl. — Ges., 2000.
- Epiney A.* Umweltrecht in der Europäischen Union. 2. Aufl. Köln: Heymanns, 2005.
- Environmental Crime in Europe: Rules of Sanctions / Ed. Francoise Comte, Prof. Dr. Ludwig Krämer. Groningen: Europa Law Publishing, 2004.
- Europe and the Environment: Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer / Ed. Marco Onida. Groningen: Europa Law Publishing, 2004.
- Gellermann M.* Natura 2000. 2. Aufl. Berlin, 2001.
- Jans J.H., von der Heide A.-K.* Europäisches Umweltrecht. Groningen: Europa Law Publishing, 2003.
- Jarass H.D.* Umweltqualitätsbezogene Regelungen // Rengeling (Hrsg.) Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR). 2. Aufl. 2003. Bd II. 1, § 48.
- Kenig-Witkowska Maria Magdalena.* Prawo Srodowiska Unii Europejskiej: Zagadnienia systemowe. Wydanie II. Warszawa: LexisNexis, 2006.
- Kloepfer M.* Umweltrecht. 3. Aufl. München: Beck, 2004.
- Krämer L.* Europäisches Umweltrecht in der Rechtsprechung des EuGH, dargestellt anhand von 50 Urteilen. Wien: Verlag Österreich, 2002.
- Krämer L.* EC Environmental Law. 5. Aufl. London: Sweet & Maxwell, 2003.
- Principles of European Environmental Law / Ed. Prof. Richard Macrory, Ian Havercroft, Ray Purdy. Groningen: Europa Law Publishing, 2004.
- Recht und Um-Welt: Essays in Honour of Prof. Dr. Gerd Winter / Ed. Ludwig Krämer. Groningen: Europa Law Publishing, 2003.
- Rehbinder E.* Allgemeine Regelungen — Chemikalienrecht // Rengeling (Hrsg.) Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR). 2. Aufl. Köln: Heymanns, 2003. Bd II. 1, § 61.
- Risk Assessment and Risk Management of Toxic Chemicals in the European Community: Experiences and Reform / Ed. Gerd Winter. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl. — Ges., 2000.
- Sacksofsky Ute.* Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben.: Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips. 1. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000.
- Schröder.* Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes // Rengeling H.-W. (Hrsg.) Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR). 2. Aufl. Köln: Heymanns, 2003. Bd I. § 9.
- Sparwasser R., Engel R., Voßkuhle.* Umweltrecht. 5. Aufl. Heidelberg: Müller, 2003.
- teinberg Rudolf.* Der ökologische Verfassungsstaat. 1. Aufl. Frankfurt am Mein: Suhrkamp, 1998.
- Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung: Rechtliche, ökonomische und politische Fragen / Hrsg. Martin Führ. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl. — Ges., 2000.
- The European Convention and the Future of European Environmental Law / Ed. Prof. Jan H. Jans. Groningen: Europa Law Publishing, 2003.
- Umweltrecht der EG: Textsammlung / Hrsg. Ludwig Krämer. 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl. — Ges., 1998.
- Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU). Hrsg.: Klaus-Peter Dolde im Auftr. Des Vorstandes der Gesellschaft für Umweltrecht. Berlin: Erich Schmidt, 2001.
- Verschuuren Jonathan.* Principles of Environmental Law: the Ideal of Sustainable Development and the Role of Principles of International, European, and National Environmental Law. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl. — Ges., 2003.
- Wagenknecht Nils.* Unterlagenschutz im europäischen Chemikalienrecht: Zur Neugestaltung der Vorlage von Prüfnachweisen. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl. — Ges., 2005.
- Wiers Jochem.* Trade and Environment in the EC and the WTO. Groningen: Europa Law Publishing, 2003.

О.Л. Дубовик

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Библиография на русском языке

- Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Шмидт К.* Российско-германское сотрудничество по праву окружающей среды // Государство и право. 1994. № 7. С. 181–184.
- Винтер Г.* Окружающая среда, ресурсы биосферы. Представления о природе в праве. 2000 год // Экологическое право. 2001. № 3. С. 30–37.
- Винтер Г.* Правовое регулирование допуска на рынок химических веществ // Современное экологическое право в России и за рубежом / Под ред. О.Л. Дубовик. М.: ИГП–ИНИОН РАН, 2001. С. 122–131.
- Вылегжанина Е.Е.* Природопользование и сохранение окружающей среды в Европейском Союзе: новые правовые подходы // Право и политика. 2003. № 2. С. 97–105.
- Вылегжанина Е.Е.* Европейский Союз: обновление правовых основ управления рыболовством // Рыбное хозяйство. 2003. № 2. С. 16–18.
- Вылегжанина Е.Е.* Новые тенденции в развитии института ответственности в европейском экологическом праве // Московский журнал международного права. 2003. № 4. С. 159–177.
- Вылегжанина Е.Е.* От решения проблем к их предупреждению: тенденции развития европейского экологического права // Международное право (International Law). 2003. № 4. С. 98–111.
- Вылегжанина Е.Е.* К вопросу о расширении предметной сферы европейской интеграции: Материалы «Круглого стола», посвященного памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, профессора Валерия Ивановича Кузнецова. М.: Научная книга, 2004. С. 72–89.
- Гилхус П.* Экоменеджмент и экоаудит: Новая перспектива для современного регулирования и правоприменения // Современное экологическое право в России и за рубежом: Сб. науч. трудов / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М.: ИГП–ИНИОН РАН, 2001. С. 64–68.
- Голубецкая Н.П.* Новые задачи природоохранной политики в условиях изменяющегося положения в Европе // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 78.
- Доронин Г.В.* Состав экологического преступления по германскому праву // Современное экологическое право в России и за рубежом / Под ред. О.Л. Дубовик. М.: ИГП–ИНИОН РАН, 2001. С. 146–152.
- Дубовик О.* Экология: проблемы России, опыт Германии // Советская юстиция. 1992. № 23–24. С. 12.
- Дубовик О.Л.* Уголовно-правовая охрана окружающей среды в ФРГ // Экологическое право и рынок: Сб. науч. статей. М.: ИГП–ИНИОН РАН, 1994. С. 220–236.
- Дубовик О.Л.* Экологический кодекс ФРГ: Рец. на кн.: Экологический кодекс ФРГ с комментариями. Проект независимой спец. комиссии по Экол. кодексу при Федеральном министерстве окружающей среды и ядерной безопасности / Сост. Федер. министерство по окружающей среде и ядерной безопасности. Берлин, 1998. — 1725 с. // Право и политика. 2000. № 10. С. 144–148.
- Дубовик О.Л.* Кодификация экологического права в Германии: О проекте Экологического кодекса // Современное экологическое право в России и за рубежом. М.: ИГП–ИНИОН РАН, 2001. С. 29–35.
- Дубовик О.Л.* Рец. на книгу: Кремер Л. Экологическое право ЕС // Государство и право. 2001. № 1. С. 113–117.
- Дубовик О.Л.* Реформа законодательства об ответственности за экологические преступления в России и за рубежом // Экологическое право России / Под ред. А.К. Голиченкова. Вып. 3. М.: ТИССО, 2002. С. 40–44.
- Дубовик О.Л.* Организация эколого-правовых научных исследований в ФРГ // Экологическое право. 2003. № 3. С. 39–42.
- Дубовик О.Л.* Экологическое право ЕС: формирование, развитие, достижения и актуальные задачи // Право и политика. 2004. № 12. С. 58–67.
- Дубовик О.Л.* Оценка итогов уголовно-правовой реформы ответственности за экологические преступления // Актуальные проблемы уголовного права, криминалистики и уголовно-исполнительного права в свете Конвенции правовой политики Республики Казахстан: Материалы международной научно-практической конференции Караганда: МВД РК, Карагандинский юридический институт, 2005. С. 25–32.
- Дубовик О.Л.* Рец. на кн.: Европа и окружающая среда. Юбилейный сборник юридических публикаций в честь Людвиг Кремера / Под ред. М. Онида // Государство и право. 2005. № 6. С. 120–123.
- Дубовик О.Л.* Анализ состояния экологической преступности и правонарушаемости // Аграрное и земельное право. 2006. № 5. С. 84–92.
- Дубовик О.Л.* Уголовно-экологическая политика: формирование, тенденции, задачи // Политика и общество. № 7–8. 2006. С. 32–45.
- Дубовик О.Л.* Экологическая преступность в Европе: состояние, структура, динамика и тенденция борьбы с ней: Рец. на кн.: Экологи-

- ческая преступность в Европе / Под ред. Ф. Комт и Л. Кремера. Гронинген: Европейское юридическое изд-во, 2004. — 234 с. // Уголовное право. 2006. № 3. С. 134–140.
- Дубовик О.Л., Жалинская А.А. Законодательство ФРГ о трансплантации органов и тканей // Журнал российского права. 1998. № 10 / 11. С. 206.
- Дубовик О.Л., Забелина М.И. Правовое регулирование торговли окружающей средой: Рец. на кн.: *Trieb Hans Rudolf. Umweltrecht in der WTO. Staatliche Regulierung im Kontext des internationalen Handelsrecht.* Zürich: Schulthess, 2001. 540 s. *Wiers Jochem. Trade and Environment in the EC and the WTO.* Groningen: Europa Law Publishing, 2003. — 496 s. // Политика и общество. № 6. 2006. С. 126–132.
- Дубовик О.Л., Иванов Л. Рецензия на кн.: Валинг К. Нидерландское уголовное право окружающей среды: Исследование догматических основ и практического применения (на нем. яз.) // Государство и право. 1992. № 12.
- Дубовик О.Л., Иванова А.Л. Реализация принципов европейского экологического права: Рец. на кн.: Принципы европейского экологического права. Практика (судебная работа) группы юристов-экологов Авозетта Европы / Под ред. Р. Макрори // Политика и общество. 2004. № 2004. № 5. С. 68–73.
- Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право. Учебник. М.: Эксмо, 2005. — 768 с.
- Дубовик О., Самончик О., Медведева О., Яшина Н., Сперанская О., Разбаш О., Ермолова Е. Перспективы присоединения России к Орхусской конвенции. М.: РРЭЦ, 2003. — 56 с.
- Дубовик О.Л., Степаненко В.С. Тенденции и перспективы развития экологического права ЕС: Рец. на кн.: Европейская Конвенция и будущее европейского экологического права / Под ред. Я.Х. Янс. Амстердам, 2003 // Право и политика. 2005. № 1. С. 121–131.
- Европейское экологическое право. Теория и законодательство (Обзор работ Л. Кремера) // Современное экологическое право в России и за рубежом. М.: ИГП–ИНИОН РАН, 2001. С. 153–174.
- Забелина М.И., Зайцева Ю., Чиврагова М. Экологическая политика Европейского союза и ее связи с другими видами европейской политики: Рец. на кн.: Интеграция политики охраны окружающей среды в другие политики Европейского сообщества: Рецензия на книгу Неле Донт (*Nele Dhondt. Integration of Environmental Protection into other EC Policies.* Groningen: Europa Law Publishing, 2003. 525 s.) // Политика и общество. № 6. 2006. С. 133–144.
- Иванова А.Л. Полезный опыт зарубежных инвестиций в сфере экологии: Рец. на кн.: *Ботгер К. Обязательства прямых зарубежных инвестиций в сфере защиты окружающей среды в международном праве* // Журнал российского права. 2003. № 7. С. 171–175.

- Иванова А.Л. Право ЕС об обращении с отходами // Юридический мир. 2003. № 9. С. 35–48.
- Иванова А.Л. Европейское право опасных веществ // Юридический мир. 2002. № 4. С. 51–59.
- Иванова А.Л. Регулирование обращения с химическими веществами в праве ЕС в отдельных европейских странах (Германия) // Материалы научно-практической конференции «Правовые проблемы охраны окружающей среды» / Под ред. С.А. Боголюбова, М.А. Геталовой и др. М.: Наука и кооперативное образование, 2003. С. 166–170.
- Иванова А.Л. Оценка правового института ответственности в сфере экологического права в европейском и немецком праве // Право и политика. 2004. № 10. С. 53–59.
- Калиниченко В.Т. Экологическая политика Франции // Политика и общество. 2006. № 6. С. 93–102.
- Калиниченко П.А., Рацборинская Д.Н. Защита экологических прав в законодательстве Европейского Сообщества // Экологическое право. 2003. № 2. С. 55–59.
- Кремер Л. Политика переработки отходов в ЕС: тенденции и перспективы // Экологическое право. 2002. № 2. С. 45–49.
- Кремер Л. Экологическая политика Европейского союза // Современное экологическое право в России и за рубежом / Под ред. О.Л. Дубовик. М.: ИГП–ИНИОН РАН, 2001. С. 9–18.
- Кромарек П. О чудо-кодексе Франции // Экологическое право. 2002. № 5. С. 39–41.
- Люббе-Вольфф Г. Основные характеристики права окружающей среды Германии // Государство и право. 2000. № 11. С. 89–94.
- Люббе-Вольфф Г. Право охраны атмосферного воздуха в Германии // Современное экологическое право в России и за рубежом / Под ред. О.Л. Дубовик. М.: ИГП–ИНИОН РАН, 2001. С. 88–99.
- Митева Л.Д. Экологическая проблема и позиции левых сил Западной Европы // Соц.-полит. науки. 1990. № 5. С. 76–85.
- Окружающая среда. Энциклопедический словарь-справочник: В 2 т. М.: Прогресс, 1999. Т. 1 — 304 с.; Т. 2 — 304 с.
- Польша: о штрафах за несоблюдение требований по охране окружающей среды // Законодательство зарубежных государств: Реф. информ. 1993. № 2. С. 50–51.
- Пэк Л.А. Польша. Об охране природы // Законодательство зарубежных государств: Реф. сб. 1993. № 1. С. 46–48.
- Редникова Т.В. Современные тенденции развития экологической политики в области производства продукции в Европейском союзе // Политика и общество. 2006. № 6. С. 103–108.
- Ренгелинг Г.-В. Европейский кодекс окружающей среды: утопия или действительность? // Экологическое право. 2003. № 3. С. 34–35.

- Саксофски У.* Транспортные платежи // Современное экологическое право в России и за рубежом / Под ред. О.Л. Дубовик. М.: ИГП-ИНИОН РАН, 2001. С. 116–121.
- Степаненко В.С.* Правовые основы экологической политики Европейского Союза: цели, принципы, действия. М.: Изд-во НИА-Природа, РЭФИА, 2004. — 123 с.
- Степаненко В.С.* Использование основных принципов, разработанных и проверенных в Германии, но не детальное копирование // Вторичные ресурсы: Межотраслевой информационно-аналитический журнал. 2004. № 5. С. 30–32.
- Степаненко В.С.* Система обращения с отходами в Германии является многоуровневой // Вторичные ресурсы: Межотраслевой информационно-аналитический журнал. 2005. № 1. С. 18–21.
- Степаненко В.С.* Понятие и правовое значение принципов экологической политики ЕС // Политика и общество. 2006. № 6. С. 83–92.
- Степаненко В.С., Рерихт А.А., Фролов А.Н.* Кооперативная экологическая политика — новое направление эколого-политической деятельности: Рец. на кн.: Kooperative Umweltpolitik / Hrsg. Hansjürgens B., Köck, Kneeg G. Baden-Baden: Nomos Verl. — Ges., 2003. — 364 s. // Политика и общество. № 6. 2006. С. 145–151.
- Третьякова А.А.* Экологические права граждан по законодательству государств-членов Европейского Союза // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998 гг. / Сост.: к.ю.н. И.А. Игнатьев, д.ю.н., проф. А.К. Голиченков; под ред. проф. А.К. Голиченкова. М.: Зерцало, 1999. С. 339–342.
- Третьякова А.А.* Экологические права граждан: основы правового регулирования на общеевропейском и национальном уровнях в государствах-членах Европейского Союза // Экологическое право России на рубеже XXI века: Сборник научных статей преподавателей и аспирантов кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, посвященный памяти профессора В.В. Петрова / Сост.: А.К. Голиченков, Т.В. Петрова; под ред. проф. А.К. Голиченкова. М.: Зерцало, 2000. С. 153–175.
- Третьякова А.А.* Экологические права граждан по законодательству Российской Федерации и государств-членов Европейского Союза: Основные подходы. Общее и особенное // Современное экологическое право в России и за рубежом / Под ред. О.Л. Дубовик. М.: ИГП-ИНИОН РАН, 2001. С. 36–47.
- Третьякова А.А.* Экологические права граждан по законодательству государств-членов Европейского Союза. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003. — 207 с.

- Шмидт Х.* Рыночное хозяйство и экологическое хозяйство в ФРГ // Экологическое право и рынок. М., 1994. С. 199–219.
- Шунеман Б.* Уголовное законодательство в постмодернистском обществе, принципы, касающиеся экологического права (на примере ФРГ и США) // Экологическое право. 2003. № 2. С. 48–54.
- Элер Э.* Государственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды в ГДР: Вопросы управления и правовые вопросы // Изв. АН МССР. Сер. обществ. наук. 1990. № 2(94). С. 75–76.

О.Л. Дубовик

**Людвиг Кремер
Герд Винтер**

**ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Перевод с немецкого

*О. Алексеенко, Т. Вуколовой,
О. Глускиной, О. Дубовик*

Ответственный редактор
докт. юрид. наук, профессор

О.Л. Дубовик

Редактор
И.В. Краснослободцева

Корректор
Н.П. Самойлова

Компьютерная верстка
Л.В. Тарасюк

Подписано в печать 30.11.2006.
Формат 60×90 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Офсетная печать. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 9,0. Тираж 1 000 экз. Заказ № 0700110.

Издательский Дом «Городец»
109382, Москва,
ул. Краснодонская, д. 20, корп. 2.
Тел./факс: +7 (495) 351-55-80, 351-55-90.

www.gorodets.com
e-mail: info@gorodets.com



Отпечатано в полном соответствии с качеством
предоставленного электронного оригинал-макета
в ОАО «Ярославский полиграфкомбинат»
150049, Ярославль, ул. Свободы, 97