

ПРАВЕН РЕЖИМ НА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕТО И ОТСТРАНЯВАНЕТО НА ЕКОЛОГИЧНИ ЩЕТИ ПО ВТОРИЧНОТО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Проф. д-р Георги Пенчев – Юридически факултет на Пловдивския университет
„Паисий Хилендарски“

Резюме: Това научно изследване е посветено на правния режим на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети по вторичното право на Европейския съюз. Разгледани са характерните особености на Директива 2004/35/ЕО, както и някои документи на институциите на Европейския съюз (ЕС) с незадължителен характер за държавите членки в тази област.

Ключови думи: Предотвратяване и отстраняване на екологични щети, Вторично право на Европейския съюз, Директива 2004/35/ЕО.

LEGAL REGIME OF THE PREVENTION AND REMEDYING OF ENVIRONMENTAL DAMAGE UNDER SECONDARY LAW OF THE EUROPEAN UNION

Prof. DSc. Georgi Penchev – Faculty of Law at the Plovdiv University “Paisiy
Hilendarski”

Summary: This scientific study is dedicated to the legal regime of the prevention and remedying of environmental damage under secondary law of the European Union. The main characteristics of Directive 2004/35/EC, as well as some documents of the institutions of the European Union (EU) with non-obligatory character for these countries in this field are evaluated.

Key Words: Prevention and Remedying of Environmental Damage, Secondary Law of the European Union, Directive 2004/35/EC.

Обяснителни бележки

Предотвратяването и отстраняването на екологичните щети има важно значение за поддържането на екологичното равновесие. За тази цел компетентните органи трябва да имат предвид тяхната специфика и взаимната връзка между природните ресурси, респ. екосистемите, особено в светлината на изменението на климата, което се чувства вече все по-осезателно. ЕС се е ориентирал към създаването на специална правна

уредба в тази област, която обаче е насочена към регламентиране на правата и задълженията на компетентните национални органи и операторите на инсталации и съоръжения за предотвратяване и отстраняване на екологични щети, а не към гражданската отговорност за нанесени такива щети. По-нататък ще бъдат разгледани съответните правни актове на ЕС, регулиращи тази материя, както със задължителен, така и с незадължителен характер за страните членки. Настоящото изследване е съобразено със законодателството към 23.11.2021 г.

I. Правни актове със задължителен характер за всички държави членки

В тази насока е приета само една директива, която ще бъде разгледана по-долу.

I.1. Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21.04.2004 г. относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, 30.04.2004 г., изм. и доп.)

I.1.1. Обща характеристика на Директива 2004/35/ЕО

Тази директива е посветена предотвратяването и отстраняването (т.е. преодоляването на вредните последици от вече настъпило наднормено замърсяване или увреждане на околната среда и нейните компоненти – бел. авт.) на специфичен вид „щети“¹ – екологичните. За периода 2004-2021 г. тя е изменена и допълнена с Директива 2006/21/ЕО², Директива 2009/31/ЕО³; Директива 2013/30/ЕС⁴ и Регламент (ЕС) 2019/1010⁵. Основната ѝ цел е да установи „рамката на екологичната отговорност, основана на принципа „замърсителят плаща“ за предотвратяване и отстраняване на

¹ В превода от английски език на думата „damage“, употребена в наименованието на директивата, в нашите нормативни актове, както и в българската част на интернет сайта на Комисията на ЕС за законодателството му (EUR-Lex. Достъп до правото на Европейския съюз) е възприето значението ѝ на „щети“, а не на „вреди“, за да се подчертае имущественият им характер.

² Става дума за Директива 2006/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15.03.2006 г. относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии и за изменение на Директива 2004/35/ЕО (ОВ L 102, 11.04.2006 г.).

³ Става дума за Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23.04.2009 г. относно съхранението на въглероден диоксид в геоложки формации и за изменение на Директива 85/337/ЕИО на Съвета, директиви 2000/60/ЕО, 2001/80/ЕО, 2004/35/ЕО, 2006/12/ЕО и 2008/1/ЕО и Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 140, 05.06.2009 г.).

⁴ Става дума за Директива 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 година относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води и за изменение на Директива 2004/35/ЕО Директива 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 година относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води и за изменение на Директива 2004/35/ЕО (ОВ L 178, 28.06.2013 г.).

⁵ Става дума за Регламент (ЕС) 2019/1010 на Европейския парламент и на Съвета от 05.06.2019 г. относно привеждането в съответствие на задълженията за докладване в рамките на законодателството, свързано с околната среда, и за изменение на регламенти (ЕО) № 166/2006 и (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2002/49/ЕО, 2004/35/ЕО, 2007/2/ЕО, 2009/147/ЕО и 2010/63/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 338/97 и (ЕО) № 2173/2005 на Съвета и Директива 86/278/ЕИО на Съвета (ОВ L 170, 25.06.2019 г.).

екологични щети (чл. 1). Съгласно чл. 2, т. 1 от директивата: „екологични щети“ означава:

а) щети, причинени на защитени видове (от дивата флора и фауна – бел. авт.) или природни местообитания, които включват всички щети със съществено неблагоприятно влияние върху състава и поддръжката на благоприятен консервационен статус на тези местообитания и видове. Значението на последиците на тези щети по отношение на началното състояние ще се оценява, като се има предвид основното условие, като се вземат под внимание критериите, предвидени в приложение I.

Щетите по отношение на защитените видове и природни местообитания не включват предварително определените неблагоприятни ефекти, настъпили в резултат от действие на оператора, което е било изрично разрешено от компетентните органи, съгласно разпоредбите за прилагане на член 6, параграфи 3 и 4 или член 16 от Директива 92/43/ЕИО⁶, или член 9 от Директива 79/409/ЕИО⁷, или в случая на местообитания и видове, които не са обхванати от правото на Общността, съгласно еквивалентните разпоредби на националното законодателство за опазване на природата;

б) „щети на водите“, които включват всички щети със сериозно неблагоприятно въздействие върху:

i) екологичното, химичното или количественото състояние или екологичния потенциал на въпросните води по смисъла на Директива 2000/60/ЕО⁸, с изключение на отрицателни ефекти, при които се прилага член 4, параграф 7 от посочената директива; или

ii) състоянието на околната среда в съответните морски води по смисъла на Директива 2008/56/ЕО⁹, доколкото определени аспекти от състоянието на морската среда не са вече разгледани съгласно Директива 2000/60/ЕО;

⁶ Става дума за Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21.05.1992 г. относно опазване на природните местообитания и на дивата фауна и флора (ОВ L 206, 22.07.1992 г., изм. и доп.).

⁷ Става дума за Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30.11.2009 г. относно опазване на дивите птици (ОВ L 20, 26.01.2010 г., в сила от 9.02.2010 г., изм. и доп.).

⁸ Става дума за Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23.10.2000 г. относно установяване на рамката за действие на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 22.12.2000 г., изм. и доп.).

⁹ Става дума за Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17.06.2008 г. относно установяване на рамката за действие на Общността в областта на политиката за морската среда (Рамкова директива за морска стратегия) (ОВ L 164, 25.06.2008 г., в сила от 15.07.2008 г., изм. и доп.).

в) „щети на почвата“, които включват всяко замърсяване на почвата, което създава значителна опасност за здравето на хората, чийто неблагоприятен ефект е породен от прякото или непрякото въвеждане в, на или под почвата на вещества, препарати, организми и микроорганизми.“

От цитираната дефиниция на правното понятие „екологични щети“ могат да се направят следните констатации: а) то се отнася само до щетите, нанесени на биологичното разнообразие (разбирано като видовете от дивата флора и фауна и техните местообитания във връзка с Директива 92/43/ЕО – бел. авт.), водите и почвата като компоненти на околната среда, а това е твърде дискуссионен подход на „европейския законодател“, тъй като и други природни ресурси могат да бъдат увредени от антропогенното въздействие¹⁰; б) редакцията на т.нар. „щети за водите“ като елемент на „екологичните щети“ щеше да бъде по-добра, ако вместо думите „екологичното, химичното или количественото състояние или екологичния потенциал“ бяха употребени думите „качествения и количествения статус“; в) редакцията на т.нар. „щети на почвата“ като елемент на екологичните щети можеше да бъде по-добра, ако вредоносното антропогенно въздействие се отнасяше както до замърсяването, така и до разхищаването ѝ (т.е. нерационалното ѝ използване в количествено отношение – бел. авт.). Ето защо смятам, че дефиницията на посоченото правно понятие не е редактирана сполучливо в директивата. В чл. 2 обаче са дефинирани и други 2 правни понятия, които са употребени в дефиницията на горепосоченото правно понятие, а именно „щети“¹¹ и „консервационен статус“¹². Освен тях е необходимо да бъде спомената и

¹⁰ Вж. относно понятията „екологична щета“ и „екологична отговорност“ напр. **Голева, П.** За понятията „екологична отговорност“ и „екологична щета“. // Правна мисъл, 2008, № 3, 42–59.

¹¹ Съгласно чл. 2, т. 2: „щети“ означава подлежаща на измерване неблагоприятна промяна в природен ресурс или измеримо нарушение на услуга, свързана с природен ресурс, която/ето може да настъпи пряко или непряко.“

¹² Съгласно чл. 2, т. 4: „консервационен статус“ означава:

а) по отношение на природно местообитание – сумата от въздействия, действащи върху природното местообитание и неговите типични видове, които могат да окажат влияние върху природното му естествено разпределение, структура и функции и върху дългосрочното оцеляване на типичните му видове, в зависимост от случая, на европейската територия на държавите членки, за които се прилага Договорът, или на територията на държава членка, или на естествения обхват на това местообитание.

Консервационният статус на природно местообитание се смята за „благоприятен“, когато:

- неговият природен обхват и зоните, влизащи в състава на този обхват, са устойчиви или нарастващи;

- специфичната структура и функции, необходими за дългосрочната му поддръжка, са налице с изгледи да продължат да бъдат налице в обозримото бъдеще, и

- консервационният статус на типичния му вид е благоприятен съгласно определението в буква б);

б) по отношение на даден вид, сумата от въздействията, действащи върху този вид, които могат да окажат влияние върху дългосрочното разпространение и изобилие на неговите популации, в

дефиницията на правното понятие „оператор“ по чл. 2, т. 6 от директивата, където е указано, че това е „всяко физическо или юридическо частно или публично лице, което осъществява или контролира трудова дейност, или когато това е предвидено в националното законодателство, на което са делегирани решаващи икономически правомощия върху техническото осъществяване на тази дейност, включително притежателя на разрешително или право на такава дейност или лицето, регистриращо или съобщаващо за такава дейност“.

Приложното поле на тази директива е регламентирано в чл. 3, § 1, където е изтъкнато, че тя се прилага спрямо: „а) екологични щети, причинени от някоя от трудовете дейности, изброени в приложение III, и непосредствената опасност от такива щети, възникнала в резултат от някоя от тези дейности; б) щети на защитени видове и природни местообитания, причинени от трудови дейности, различни от изброените в приложение III, и непосредствената опасност от такива щети, възникнала в резултат от някоя от тези дейности, независимо дали операторът е допуснал грешка или небрежност.“ Изрично е отбелязано, че директивата не се прилага спрямо правото на физически или юридически лица (т.нар. „частни лица“ – бел. авт.) на обезщетение при настъпили екологични щети или наличие на непосредствена опасност от настъпването им (чл. 3, § 3).

В чл. 4 са предвидени и други изключения от приложното поле на директивата, а именно: а) спрямо екологични щети или непосредствена опасност от настъпването им, причинени от: аа) „въоръжени конфликти, военни действия, граждански войни и въстания“; бб) „природни явления от изключителен, неизбежен и непреодолим характер“ (§ 1); б) спрямо екологични щети или непосредствена опасност от настъпването им, предизвикани от „инцидент, отговорността и обезщетението за който попадат в обхвата на някоя от международните конвенции, изброени в приложение IV, включително бъдещите изменения на същите, които са в сила в заинтересованите държави членки“ (§ 2); в) свързани с ограничаването на отговорността на оператора по националното му законодателство, „прилагайки Конвенцията за ограничаване на отговорността при морски искиове (LLMC) от 1976 г., включително бъдещите изменения

зависимост от случая, на европейската територия на държавите членки, за които се прилага Договорът, или на територията на държава членка, или на естествения обхват на този местообитание.

Консервационният статус на даден вид се смята за „благоприятен“, когато:

- данните за популационната динамика на съответния вид показват, че той се поддържа в дългосрочен план като жизнен компонент на природното си местообитание,
- естественият брой на вида не намалява и няма изгледи да намалее в недалечно бъдеще, и
- е налице и вероятно ще продължи да бъде налице достатъчно голям местообитание за дългосрочна поддръжка на неговите популации.“

на Конвенцията, или Конвенцията от Страсбург за ограничаване на отговорността при вътрешно корабоплаване във вътрешността (CLNI) от 1988 г., включително бъдещите изменения на Конвенцията“ (§ 3); г) спрямо ядрени рискове или екологични щети или непосредствена опасност от настъпването им, причинена от дейности, регламентирани от Договора за създаване на Европейска общност за атомна енергия или предизвикана от инцидент или дейност, отговорността и обезщетението за който попадат в обхвата на някоя от международните конвенции, изброени в приложение V, включително бъдещите изменения на същите конвенции (§ 4); д) спрямо дейности, свързани с националната отбрана или международната сигурност, или чиято единствена цел е защита от природни бедствия (те са елемент от т.нар. „гражданска защита“ – бел. авт.) (§ 6). Подчертано е обаче, че директивата се прилага спрямо екологичните щети или непосредствената опасност от настъпването им, причинени от замърсяване с комплексен характер, когато е възможно да се установи причинна връзка между щетите и дейностите на индивидуалните оператори (§ 5).

Трета група изключения от приложното поле на директивата са регламентирани в чл. 17, а именно спрямо: а) щета, причинена от емисия¹³, събитие или инцидент, случили се преди 30.04.2007 г.; б) щета, причинена от емисия, събитие или инцидент, случили се след 30.04.2007 г., но произтичащи от специфична дейност, започнала и приключила преди тази дата; в) щетите, които са настъпили след като са изминали повече от 30 години от възникването на емисията, събитието или инцидента, довели до щетите.

Струва ми се, че прекалено многото изключения от приложния обхват на директивата в немалка степен снижават нейната ефективност. Аналогично становище се поддържа от немския учен юрист-еколог Л. Кремер, който изтъква, че предметният обхват на тази директива е „твърде ограничен“, защото от нейния обхват са изключени „превозът на петрол и ядрените аварии“ и че тя е насочена по-скоро към оздравяване на околната среда след промишлена авария, а освен това подчертава многобройните изключения от обхвата ѝ като пречка за „установяването на унифицирана или хармонизирана система“ в рамките на ЕС¹⁴.

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда по тази директива:

¹³ Правното понятие „емисия“ е дефинирано в чл. 2, т. 8 от директивата, където е указано, че това е „изпускането в околната среда на вещества, препарати, организми или микроорганизми в резултат от човешка дейност“.

¹⁴ Вж. **Кремер, Л.** Европейско право на околната среда. С., Сиела, 2008, 306–307.

1) специални правила относно превантивните действия за предотвратяване на екологични вреди (чл. 5). Те включват: а) задължение за оператора да предприеме „необходимите превантивни мерки“ в случаите, когато е налице непосредствена опасност от настъпването на екологични щети (§ 1); б) задължение за страните членки да въведат в законодателството си изискването операторите да информират компетентния орган за настъпилата (екологична – бел. авт.) ситуация, колкото е възможно по-скоро, „когато е необходимо и в случай че непосредствената опасност не е преминала, независимо от превантивните мерки, предприети от оператора“ (§ 2); в) оправомощаване на компетентния орган на тези държави по всяко време да: аа) изисква от оператора да предоставя информация относно всяка непосредствена опасност от настъпването на екологична щета или за отминала такава опасност; бб) изисква от оператора да предприеме „необходимите превантивни мерки“; вв) дава инструкции на оператора да предприеме определени превантивни мерки; гг) предприема необходимите превантивни мерки по своя инициатива (§ 3, букви „а“ – „г“); г) правомощие за компетентния орган на тези държави да изисква от оператора предприемането на превантивните мерки, а когато операторът не изпълнява задълженията си по §§ 1 или 3, букви „б“ и „в“, не може да бъде определен или не е задължен да поеме разходите по тази директива – да предприеме самостоятелно тези мерки (§ 4)¹⁵;

2) специални правила, свързани с действията по отстраняване на екологичните щети (т.е. с действията по възстановяване на увредената околна среда – бел. авт.) (чл. 6).

Сред тях могат да бъдат отбелязани: а) задължение за оператора в случаите, когато са настъпили екологични щети, да информира незабавно компетентния орган за всички аспекти на екологичната ситуация и да предприеме: аа) „всички практически мерки за незабавен контрол, събиране, премахване или друг начин на справяне със съответните замърсители и/или други последствия от щетите, с цел да се ограничат или предотвратят по-нататъшните екологични щети и неблагоприятните ефекти за здравето на човека или по-нататъшното влошаване на услугите“; и бб) необходимите мерки за отстраняване на екологичните щети по чл. 7 (§ 1, букви „а“ и „б“); б) правна възможност за компетентния орган на съответната държава членка по всяко време да:

¹⁵ Относно необходимостта от предприемането на превантивни действия за предотвратяване на екологични щети в защитени зони по Закона за биологичното разнообразие (ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.), вж. напр. **Ставру, С.** Вещи в природно състояние: собственост и отговорност за вреди в контекста на чл. 50 ЗЗД. С., Сиела, 2020, с. 150.

аа) изисква от оператора да предостави допълнителна информация относно всяка настъпила екологична щета; бб) предприеме, изисква от оператора предприемането или даде указания на оператора „относно всички практически мерки за незабавен контрол, събиране, премахване или друг начин на справяне със съответните замърсители и/или други последствия от щетите, с цел да се ограничат или предотвратят по-нататъшните екологични щети и неблагоприятните ефекти за здравето на човека или по-нататъшното влошаване на услугите“; вв) задължи оператора да предприеме необходимите мерки по отстраняване на екологичната щета; гг) даде на оператора указания, които следва да бъдат спазени, когато се вземат необходимите мерки за отстраняване; и дд) предприеме самостоятелно необходимите мерки по отстраняване на екологичните щети (§ 2, букви „а“, „в“, „д“); в) правомощие за компетентния орган на тези държави да изисква от оператора предприемането на мерки по отстраняване на екологичните щети, а когато операторът не изпълнява задълженията си по §§ 1 или 2, букви „б“, „в“ и „г“, не може да бъде определен или не е задължен да поеме разходите по тази директива – да предприеме самостоятелно тези мерки като последно средство (§ 3);

3) специални правила относно определянето на мерките по отстраняване на екологичните щети (чл. 7). Те се отнасят до: а) задължението за оператора да определи, съгласно приложение II, възможните мерки по отстраняване на екологичните щети и да ги представи за одобрение на компетентния орган, освен ако този орган предприеме действията по чл. 6, §§ 2 и 3 (§ 1); б) правомощието за компетентния орган да определи кои мерки по отстраняване на екологичните щети трябва да бъдат предприети съгласно приложение II и когато е необходимо – в сътрудничество със съответния оператор (§ 2); в) правомощието за компетентния орган, когато са налице няколко разновидности на настъпили екологични щети и не е ясно дали са предприети спрямо тях необходимите мерки по отстраняването им, да реши коя разновидност на екологичните щети да бъде отстранена първоначално, отчитайки характерните особености, обхвата и остротата на отделните разновидности на екологичните щети, възможността за възстановяване на природния ресурс и риска за човешкото здраве (§ 3); г) задължението за компетентния орган да покани лицата по чл. 12, § 1 и във всички случаи лицата, върху чийто имот трябва да бъдат предприети мерките по отстраняване на екологичните щети, да дадат техните становища и да ги има предвид (§ 4);

4) специални правила, свързани с разходите по предотвратяване и отстраняване на екологичните щети (чл. 8). Те се отнасят до: а) задължението за оператора да поеме разходите по предотвратяване и отстраняване на екологичните щети, предприети

съгласно директивата (§ 1); б) задължението за компетентния орган, при спазване на §§ 3 и 4 от този член, да осигури, чрез имуществено обезпечение или чрез друга подходяща гаранция от страна на оператора, възстановяването на разходите, направени във връзка с действията за предотвратяване или отстраняване на предизвиканите щети или непосредствена заплаха от щети, предприети съгласно настоящата директива, съчетано с правната възможност за този орган да не покрие всички разходи, ако те са прекомерно високи или ако операторът не може да бъде определен (§ 2); в) правната възможност за оператора да не поеме разходите по предотвратяване и отстраняване на екологичните щети по директивата, ако докаже, че те или непосредствената опасност от настъпването им: аа) са били предизвикани от трето лице и са възникнали независимо от обстоятелството, че са били взети съответните мерки за безопасност; бб) са възникнали в резултат от изпълнение на разпореждане или указание на обществен орган, различно от разпореждане или указание, дадени в резултат от емисия или инцидент, предизвикани от собствената дейност на оператора, като държавите членки са длъжни да уредят правна възможност за оператора да възстанови направените разходи (§ 3, букви „а“ и „б“); г) правомощието за тези държави да освободят оператора от покриването на разходите, свързани с отстраняване на екологичните щети по директивата, ако той докаже, че екологичните щети не са резултат на негово виновно поведение и че екологичните щети са били предизвикани от: аа) „емисия или събитие, разрешени изрично и отговарящи напълно на условията на разрешение, дадено от или съгласно действащите национални закони и разпоредби, които прилагат законодателните мерки, приети от Общността, описани в приложение III¹⁶, като приложени на датата на емисията или събитието“; бб) „емисия или дейност, или всякакъв начин на използване на продукт в хода на дейност, за която операторът покаже, че не е било вероятно да предизвика екологични щети, изхождайки от научните и технически познания по времето на изпускане на емисията или извършване на дейността“ (§ 4, букви „а“ и „б»); д) изискването мерките, предприети от компетентния орган по чл. 5, §§ 3 и 4 и чл. 6, §§ 2 и 3, да не нарушават отговорността на оператора по директивата, както и членове 87 и 88 от ДЕО (те се отнасят до държавните помощи за определени дейности – бел. авт.) (§ 5);

¹⁶ Това приложение съдържа списък на дейности в обхвата на определени директиви и регламенти. Според Л. Кремер, тъй като законодателството на ЕС се отнася предимно до големи промишлени инсталации, много малки и средни предприятия остават извън обхвата на тази директива – вж. **Кремер, Л.** Цит. съч., с. 306.

5) определяне на приложимост на директивата, без да се засяга националното законодателство на страните членки „относно разпределението на разходите при наличие на няколко причинители, по-специално по отношение на разпределението на отговорността между производителя и потребителя на продукта (чл. 9);

б) оправомощаване на компетентния национален орган да заведе срещу оператора дело за събиране на разходите, или ако случаят е такъв – срещу трета страна, която е причинила щетите или непосредствената опасност от щети, по отношение на които и да е мерки, взети в изпълнение на тази директива, в срок от пет години от датата на по-късното от следните събития – завършването на мерките или идентифицирането на отговорния оператор или третата страна (чл. 10);

7) специални правила относно националния компетентен орган (чл. 11).

Те включват: а) задължение за страните членки да определят своя компетентен орган, отговарящ за изпълнението на задълженията по директивата (§ 1); б) правомощие за този орган да прецени кой оператор е причинил екологичните щети или непосредствената опасност от настъпването им, да оцени значимостта на щетите и да определи кои мерки по отстраняването им трябва да се предприемат във връзка с приложение II, както и да изисква от оператора да извърши собствена оценка и да предостави необходимата информация (§ 2); в) правна възможност за тези държави да оправомощат компетентния орган да разреши на или изисква от трето лице да предприеме необходимите мерки по предотвратяване или отстраняване на екологичните щети (§ 3); г) задължение за компетентните органи да посочат в решенията си основанията за предприемане на мерките по предотвратяване или отстраняване на екологични щети по директивата, както и да информират за това оператора, включително и за сроковете за реализация на мерките по отстраняване на екологичните щети (§ 4);

8) специални правила, свързани с „молбата за действие“ (чл. 12). Те се отнасят до: а) правната възможност за физическите или юридическите лица, които са претърпели или са могли да претърпят екологични щети, или имат „достатъчен интерес“ (т.е. които са заинтересувани – бел. авт.) от вземането на решения, свързани с екологичните щети, или твърдят, че са нарушени техни права, ако административнопроцесуалното право на страните членки изисква това като необходима предпоставка, да представят на компетентния орган своето становище относно разновидностите на екологичните щети или непосредствената опасност от настъпването им и да искат от него предприемането на необходимите действия

съгласно директивата, като тези държави са оправомощени да преценят „достатъчната степен на интереса“ (т.е. „заинтересуваността“ – бел. авт.) и „нарушаването на правата“, като неправителствените екологични организации се считат за „имащи достатъчен интерес“ и за юридически лица „с нарушени права“ (§ 1); б) задължението „молбата за действие“ да бъде съпроводена със съответната информация и данни, подкрепящи наблюдението за настъпили екологични щети (§ 2); в) задължението за компетентния орган, когато искането за действие и придружаващите го забележки показват убедително, че са налице екологични щети, да разгледа всички забележки и това искане за действие, както и да даде на оператора възможността да изрази своето становище по тях (§ 3); г) задължението за компетентния орган да уведоми лицата по § 1 за своето мотивирано решение да приеме или отхвърли искането за действие, като посочи причините за това, „колкото е възможно по-скоро“ (§ 4); д) правната възможност за страните членки да не прилагат §§ 1–4 в случаите на непосредствена опасност от настъпване на екологични щети (§ 5);

9) специални правила относно правораздавателния контрол върху административните актове на компетентния орган в разглежданата област (чл. 13). Те се отнасят до: а) субективното право на лицата по чл. 12, § 1 да сезират съд или друг независим и безпристрастен публичен орган, който е компетентен да проверява процесуалната и материалната законност на решенията, действията и бездействията на компетентния орган по тази директива (§ 1); б) задължението при прилагането на директивата да не се нарушават разпоредбите по националното право относно достъпа до правосъдие и изчерпването на възможността за обжалване по административен ред като предпоставка за обжалване по съдебен ред на съответния административен акт (§ 2);

10) задължение за държавите членки да „предприемат мерки за насърчаване на създаването на инструменти и пазари за финансови гаранции чрез подходящи икономически и финансови оператори, включително финансови механизми в случай на несъстоятелност, с цел да дадат възможност на операторите да използват инструменти за финансово гарантиране, които да покрият отговорността им“ по тази директива (чл. 14, § 1);

11) специални правила, свързани със сътрудничеството между страните членки в разглежданата област (чл. 15).

Те се отнасят до: а) правната възможност за съответните държави членки, в случай на настъпила екологична вреда или на вероятност от настъпването ѝ на

територията на няколко страни членки, да си сътрудничат чрез подходящ обмен на информация с цел осигуряване на вземането на мерки за предотвратяване и където е необходимо – за отстраняване на екологичните щети (§ 1); б) задължението за държавата, от чиято територия произтича екологичната щета, която вече е настъпила (т.е. държавата – източник на екологичната щета – бел. авт.), да предостави достатъчна информация на други страни членки, които също могат да бъдат засегнати (§ 2); в) правомощието за държавата, която „открие щети в своите граници, които не са породени от нея, да докладва за това на Комисията и на всяка заинтересована държава членка, да направи препоръки за вземане на мерки за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети и да поиска да ѝ бъдат възстановени направените от нея разходи във връзка с взетите мерки за предотвратяване и отстраняване на тези щети (§ 3);

12) специални правила относно връзката на директивата с националното право (чл. 16). Те се отнасят до правните възможности за държавите членки да уредят в националното си законодателство: а) по-строги разпоредби от тези по директивата, за предотвратяване или отстраняване на екологични щети, включително откриването на допълнителни дейности, подлежащи на изискванията за предотвратяване и отстраняване по настоящата директива, и откриването на допълнителни отговорни страни (§ 1); б) „подходящи мерки“ като забрана за двойно възстановяване на разходите, по отношение на ситуации, при които може да се получи двойно възстановяване в резултат от едновременните мерки на компетентния орган по настоящата директива и лице, чието имущество е засегнато от екологичните щети (§ 2);

13) задължения за Комисията, регламентирани в чл. 18, да: а) събира информация от държавите членки, разпространявана съгласно изискванията на Директива 2003/4/ЕО¹⁷, и доколкото е налична, относно натрупания опит по прилагането на разглежданата директивата в срок до 30.04.2022 г. и на всеки 5 години след това, която трябва да включва данните по приложение VI (§ 1); б) извършва, въз основа на информацията по § 1, оценка на настоящата директива и я публикува преди 30.04.2023 г. и на всеки пет години след това (§ 2); в) разработи до 31.12.2020 г. насоки за общо разбиране на понятието „екологични щети“ по чл. 2 (§ 3);

14) задължение за тези държави да съобщят на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство в областта, уредена от тази директива,

¹⁷ Става дума за Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28.01.2003 г. относно достъпа на обществеността до информация за околната среда, и за отмяна на Директива на Съвета 90/313/ЕИО (ОВ L 41, 14.02.2003 г.).

както и таблиците на съответствието между разпоредбите на същата директива и приетите национални разпоредби (чл. 19, § 2).

Към разглежданата директива фигурират 6 приложения с организационно-технически характер, озаглавени, както следва: Приложение I. Критерии по чл. 2, т. 1, буква „а“; Приложение II. Отстраняване на екологични щети; Приложение III. Дейности по чл. 3, § 1; Приложение IV. Международни конвенции по чл. 4, § 2; Приложение V. Международни инструменти (т.е. споразумения – бел. авт.) по чл. 4, § 4; Приложение VI. Информация и данни по чл. 18, § 1¹⁸.

I.1.2. Българско законодателство, въвеждащо Директива 2004/35/ЕО

Българското законодателство в разглежданата област е фокусирано в Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ДВ, бр. 43 от 2008 г., изм.)¹⁹, както и в някои подзаконовни нормативни актове по неговото прилагане, и по-специално Наредба № 1 от 29.10.2008 г. за вида на превантивните и оздравителните мерки в предвидените случаи от Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети и за минималния размер на разходите за тяхното изпълнение, издадена от министъра на околната среда и водите (ДВ, бр. 96 от 2008 г., в сила от 7.11.2008 г.) и Наредба за публичния регистър на операторите, които извършват дейностите по приложение № 1 към чл. 3, т. 1 от Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети, приета с Постановление № 317 на Министерския съвет от 12.12.2008 г. (обн., ДВ, бр. 109 от 2008 г., изм. и доп.). Налице е добро равнище на транспониране на Директива 2004/35/ЕО в българското законодателство.

I.1.3. Селективна съдебна практика по прилагането на Директива 2004/35/ЕО

¹⁸ Вж. за повече подробности относно Директива 2004/35/ЕО напр. **Голева, П.** Цит. съч., с. 43, 47, 49–51, 53–55; **от нея.** Деликтно право (Непозволено увреждане). IV. прераб. и доп. изд. С., Нова звезда, 2018, с. 223; **Кремер, Л.** Цит. съч., с. 96, 266, 302-307; **Пенчев, Г.** Сближаване на българското с европейското право по опазване на околната среда в нейната цялост. С., ИК „НИКЕ-НТ-89“, 2006, 123–134; **от него.** Предотвратяване и отстраняване на екологичните вреди по европейското право. // Юридически свят. 2007, № 2, 83–90; **Pouikli, K.** Overview of the Implementation of the Directive 2004/35/EC On Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage at European Level. – Desalination and Water Treatment. London, 2016, Vol. 57, Issue 25, 11520–11527; **Salanitro, U.** Directive 2004/35/EC on Environmental Liability. Berlin, Ecologic Institute, 2015, 6–20. – In: Ecologic Institute [online]. [viewed 18.11.2021]. Available from: https://www.ecologic.eu/sites/default/files/news/2015/efface_directive_2004_35_ec_on_environmental_liability.pdf.

¹⁹ Вж. относно този закон, напр. **Голева, П.** За понятията..., 42–43, 48–56; **от нея.** Деликтно право..., 221–223.

В тази насока могат да бъдат посочени няколко дела, които могат да бъдат обособени в две групи: а) дела по иск на Комисията срещу държава членка за нарушаване на разпоредби от директивата; и б) дела по преюдициални запитвания до Съда, имащи тълкувателен характер.

Към първата група дела може да бъде посочено за пример дело С-331/08 *Комисията на Европейските общности срещу Великото херцогство Люксембург*, Решение на Съда от 24.03.2009 г.²⁰. С решението по това дело Люксембург е изтъкнат като нарушител на чл. 19 от Директива 2004/35/ЕО поради нетранспониране в срок на изискванията на тази директива в националното му законодателство.

Като пример за втората група дела могат да бъдат посочени съединени дела С-379/08 *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA u Syndial SpA срещу Ministero dello Sviluppo economico u други* и С-380/08 *ENI SpA срещу Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare u други*, Решение на Съда от 09.03.2010 г.²¹ и дело С-529/15 *Gert Folk срещу Unabhaengiger Verwaltungssenat fuer die Steiermark*, Решение на Съда от 01.06.2017 г.²².

Съединени дела С-279 и С-380 са образувани по преюдициални запитвания от Регионалния административен съд – Сицилия, Италия с искане за тълкуване на чл. 7 и чл. 11, § 4 от Директива 2004/35/ЕО. Запитванията са свързани със съдебни спорове между дружествата *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA* и *ENI SpA*, от една страна, и различни италиански национални, регионални и общински органи, от друга страна²³, по повод на мерките за отстраняване на

²⁰ Вж. [2009] ECR I-00045. Същото В: Eur-Lex. Достъп до правото на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 19.11.2021]. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0331&qid=1637273529344>.

²¹ Вж. [2010] ECR I-02007. Същото В: Eur-Lex. Достъп до правото на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 19.11.2021]. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0379&qid=1637274979144>.

²² Вж. Съд на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 19.11.2021]. Достъпно от: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191243&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7855>.

²³ Страните по двете дела, в рамките на които са отправени преюдициалните запитвания, са: а) по дело С-379/08: *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA* и *Syndial SpA* срещу *Ministero dello Sviluppo economic* (Министерството на икономическото развитие), *Ministero della Salute* (Министерство на здравеопазването), *Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare* (Министерството на околната среда, защитата на територията и морето), *Ministero delle Infrastrutture* (Министерството на инфраструктурата), *Ministero dei Trasporti* (Министерството на транспорта), *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Председателството на Министерския съвет), *Ministero dell'Interno* (Министерството на вътрешните работи), *Regione siciliana* (Регион Сицилия), *Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia)* (Регионален отдел за територията и околната среда на Сицилия), *Assessorato regionale Industria (Sicilia)* (Регионален отдел за промишлеността на Сицилия), *Prefettura di Siracusa* (Префектурата на гр. Сиракуза), *Istituto superiore di Sanità* (Висшия институт по здравеопазването), *Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia)* (Делегиран комисар за спешни случаи относно отпадъците и

екологични щети, предприети от тези органи за отстраняване на замърсяване на околната среда в обект от национално значение Priolo, в района на рейда на Аугуста (Италия), в близост до който се намират инсталациите и/или земите на посочените дружества.

В диспозитива на решението по това дело Съдът е постановил следното:

„1) Член 7 и член 11, параграф 4 от Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети във връзка с приложение II към тази директива трябва да се тълкуват в смисъл, че компетентният орган е оправомощен да измени съществено мерките за отстраняване на екологични щети, които са били определени вследствие на състезателна процедура, проведена в сътрудничество със съответните оператори, и които вече са изпълнени или чието изпълнение е било започнато. Преди да вземе подобно решение обаче:

- този орган е длъжен да изслуша операторите, на които се налагат подобни мерки, освен ако неотложността на екологичната ситуация изисква незабавни действия от негова страна,

- посоченият орган е длъжен освен това да покани по-специално лицата, на чиято земя трябва да се предприемат тези мерки, да представят своите забележки, които той взема под внимание, и

- този орган е длъжен да вземе предвид посочените в точка 1.3.1 от приложение II към Директива 2004/35 критерии и да укаже в решението си основанията, на които се базира изборът му, както и евентуално основанията, поради които не е било

водите на Сицилия), Vice Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia) (Заместник-комисаря за спешни случаи относно отпадъците и водите на Сицилия), Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT) (Агенцията за опазване на околната среда и техническите услуги (АОСТУ)), Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia) (Регионална агенция за опазване на околната среда (РАООС - Сицилия)), Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare (Централен институт за научни и технологични изследвания), Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminate (Подкомисаря за саниране на замърсени обекти), Provincia regionale di Siracusa (Регионална провинция - Сиракуза), Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud (Консорциума ASI, Източна Сицилия, Южна зона), Comune di Siracusa (Община Сиракуза), Comune di Augusta (Община Аугуста), Comune di Melilli (Община Мелили), Comune di Priolo Gargallo (Община Приоло Гаргало), Azienda Unità sanitaria locale N. 8 (Фирма „Местно здравно звено № 8“), Sviluppo Italia Aree Produttive SpA и Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA (Invitalia (Национална агенция за привличане на инвестиции и развитие на бизнеса) SpA), по-рано Sviluppo Italia SpA (Развитие на Италия SpA); б) по дело C-380/08: ENI SpA срещу Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare (Министерството на околната среда, защитата на територията и морето), Ministero dello Sviluppo economic (Министерството на икономическото развитие), Ministero della Salute (Министерството на здравеопазването), Regione siciliana (Регион Сицилия), Istituto superiore di Sanità (Висшия институт по здравеопазването), Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi tecnici (Агенцията по опазване на околната среда и техническите услуги) и Commissario delegato per l'Emergenza rifiuti e la Tutela delle Acque (Делегирания комисар за спешни случаи относно отпадъците и водите).

необходимо или възможно да се извърши обстоятелствен преглед с оглед на споменатите критерии, например поради неотложността на екологичната ситуация.

2) В обстоятелства като разглежданите в главните производства Директива 2004/35 допуска национална правна уредба, която позволява на компетентния орган да поставя упражняването на правото на засегнатите от мерките за отстраняване на екологичните щети оператори да ползват своите земи в зависимост от условието тези оператори да извършат изискваните във връзка със споменатите мерки работи, макар мерките да не се отнасят до посочените земи, тъй като те вече са били предмет на мерки за „оздравяване“ или никога не са били замърсени. Подобна мярка обаче трябва да се обосновава от целта да се попречи на влошаването на екологичната ситуация в местата, където се изпълняват посочените мерки, или в приложение на принципа за предпазване да се обосновава от целта да се предотврати възникването или повторното настъпване на други екологични щети в притежаваните от операторите земи, прилежащи към целия морски бряг, който е предмет на мерките за отстраняване.“

От това дело може да се направи констатацията, че операторите на инсталации и съоръжения са длъжни да изпълнят мерките за отстраняване на екологични щети, предписани им от компетентния национален орган в случаите на замърсяване на околната среда, като този орган обаче е длъжен да вземе предвид техните бележки и становища по отношение не предписаните от него мерки за отстраняване на екологичните щети.

Дело C-529/15 е образувано по преюдициално запитване до Съда от Административен съд в провинция Щирия, Австрия с искане за тълкуване на членове 12, 13 и 17 от Директива 2004/35/ЕО, както и чл. 4, § 7, б. „а“ – „г“ от Директива 2000/60/ЕО, посочена по-горе, в контекста на понятието „щети за водите“ по чл. 2, т. 1, б. „б“ от Директива 2004/35/ЕО. Запитването е в рамките на съдебен спор между австрийския гражданин Герт Фолк (Gert Folk) срещу решението на Независимия административен сенат на провинция Щирия (Unabhaengiger Verwaltungssenat fuer die Steiermark), Австрия, с което е отхвърлена жалбата му по повод на посочени от него екологични нарушения. Австрийското дружество Wasserkraftanlagen Muerzzus Schlag GmbH, което стопанисва водноелектрическа централа (ВЕЦ) по поречието на река Мюрц, Австрия е получила разрешение за експлоатацията ѝ от управителя на провинция Щирия на тази държава. Същевременно г-н Фолк притежава разрешително за риболов по тази река в отсечка около 12 км. Той подава жалба срещу дружеството, стопанисващо ВЕЦ-а, до Независимия административен сенат на провинция Щирия,

Австрия, в която изтъква, че функционирането на тази ВЕЦ нанася тежки вреди на околната среда, изразяващи се в колебание на речния отток и маловодие, пречки за размножаване, вкл. и унищожаване на рибни ресурси по поречието на река Мюрц, като е посочил за допълнителна причина липсата на рибен проход при ВЕЦ-а. След отхвърляне на жалбата му, той обжалва решението на горепосочения административен орган до Административния съд, който, от своя страна, е отправил преюдициалното запитване.

В диспозитива на решението по това дело Съдът е постановил следното:

„1) Член 17 от Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети, изменена с Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г., трябва да се тълкува в смисъл, че без да се засягат проверките, които трябва да бъдат извършени от запитващата юрисдикция, посочената директива се прилага *ratione temporis* към екологичните щети, които са настъпили след 30 април 2007 г., но произтичат от експлоатацията на съоръжение, което преди тази дата е получило разрешение съгласно водното законодателство и е пуснато в експлоатация.

2) Директива 2004/35, изменена с Директива 2009/31, и по-специално член 2, точка 1, буква „б“ от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална разпоредба, която общо и автоматично изключва възможността щетите, имащи сериозно неблагоприятно въздействие върху екологичния, химичния или количествения статус, или екологичния потенциал на съответните води, да бъдат квалифицирани като „екологични щети“ единствено защото попадат в обхвата на разрешение, издадено в приложение на националното право.

3) В случаите, когато е издадено разрешение съгласно националните разпоредби, без да е проучено дали са спазени условията по член 4, параграф 7, букви „а“, „г“ от Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите, при проверката дали са налице екологични щети по смисъла на член 2, точка 1, буква „б“ от Директива 2004/35, изменена с Директива 2009/31, самата национална юрисдикция не е длъжна да провери дали условията по член 4, параграф 7, букви „а“, „г“ от Директива 2000/60 са изпълнени.

4) Членове 12 и 13 от Директива 2004/35, изменена с Директива 2009/31, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална разпоредба като разглежданата по

главното производство, която изключва възможността лицата, имащи право на риболов, да иницират провеждането на процедура за проверка във връзка с екологични щети по смисъла на член 2, точка 1, буква „б“ от посочената директива.“

От това дело могат да се направят следните констатации: а) издаването на разрешение за функциониране на ВЕЦ не изключва възможността за преценка на възможността за нанасяне на екологични щети – в случая – щети на водите; б) когато е издадено разрешение за функционирането на ВЕЦ, без да са проверени предпоставките за дерогация (т.е. изключенията, при които може да се издаде разрешение за функциониране на ВЕЦ, респ. за друга дейност, при риск за състоянието на водите – бел. авт.) по чл. 4, § 7, б. „а“-„г“ от Директива 2000/60/ЕО, съдът който разглежда жалбата срещу разрешителното, не е длъжен да анализира тези предпоставки, а може да се ограничи с констатация за незаконосъобразност на издаденото разрешение, когато такава е налице; в) титулярите на субективното право на риболов имат правната възможност за оспорване на административни актове, свързани с функционирането на ВЕЦ, в случаите на нанесени екологични щети.

II. Документи на институциите на ЕС с незадължителен характер за държавите членки

В тази насока могат да се посочат: Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета съгласно член 14, параграф 2 от Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети. Брюксел, 12.10.2010 г. COM(2010) 581 final²⁴; Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета съгласно член 18, параграф 2 от Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети. Брюксел, 14.04.2016 г. COM(2016) 204 final²⁵; Резолюция на Европейския парламент от 20.05.2021 г. относно отговорността на дружествата за екологични щети (2020/2027(INI)). P9_TA(2021)0259²⁶.

В доклада си от 2010 г. Комисията е извършила оценка на ефективността на разглежданата директива „от гледна точка на реалното отстраняване на екологичните щети и достъпността на разумната цена на финансовите обезпечения, покриващи

²⁴ Вж. Eur-Lex. Достъп до правото на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 18.11.2021]. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0581>.

²⁵ Вж. Eur-Lex. Достъп до правото на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 16.11.2021]. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0204&from=BG>.

²⁶ Вж. Европейски парламент [онлайн]. [прегледан 18.11.2021]. Достъпно от: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0259_BG.pdf.

дейностите по приложение III, както и съответните свързани с обезпечения условия“. Вниманието е насочено към някои затруднения в транспонирането и прилагането на директивата, дейността на националните компетентни органи и финансовите обезпечения. В заключение Комисията препоръчва на страните членки да повишат обмена на информация между „засегнатите страни“ в прилагането на тази директива и да създадат „архиви или регистри на казусите по директивата“.

В доклада си от 2016 г. Комисията е анализирала проблемите, свързани с транспонирането и прилагането на директивата, като е направила оценка на нейната ефективност. Специално внимание е обърнато върху следните правни проблеми: а) изключенията от обхвата на директивата спрямо някои международни конвенции по приложения IV и V; б) приложението ѝ по отношение на генетично модифицираните организми и защитените видове от дивата флора и фауна и техните местообитания; в) необходимостта от изменения и допълнения на приложения III, IV и V. В заключението се констатира известен напредък, макар и не особено голям, в предотвратяването и отстраняването на екологични щети в сравнение със ситуацията преди приемането на разглежданата директива, но са изтъкнати и някои трудности в прилагането ѝ, свързани с недостатъчните ресурси и експертен опит. Същевременно са направени и някои препоръки в повишаване на информираността на обществеността относно въздействието на директивата спрямо околната среда и дейността на компетентните органи.

Към горепосочения доклад е приложен и работен документ на службите на Комисията, озаглавен „REFIT²⁷ оценка на директивата за екологичните щети“. Брюксел, 14.04.2016 г. SWD(2016) 121 final, в който се детайлизират анализите и оценките в доклада²⁸.

В резолюцията си от 2021 г. Европейският парламент посочва, от една страна, че „една от различните причини за недостатъчна хармонизация на Директивата за екологичната отговорност е фактът, че не е предвидено прилагането на стандартна административна процедура за уведомяване на компетентните органи за непосредствените заплахи от екологични щети или за наличието на такива“, поради

²⁷ REFIT е абревиатура на Regulatory Fitness and Performance Programme – Програма на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка. По същество тя е свързана с извършването на оценки на правни актове на ЕС и е обусловена от един нейн документ – Better Regulation Communication (COM(2015)215).

²⁸ Вж. Commission Staff Working Document. REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and to the Council pursuant to Article 18(2) of Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. Brussels, 14.4.2016. SWD(2016) 121 final.

което „изразява съжаление, че не съществува задължение за публикуване на такива уведомления или на информация относно начина, по който се разрешават случаите“ (т. б). От друга страна, той препоръчва разглежданата директива да бъде преразгледана или да бъде заменена с регламент, както и да бъде хармонизирана с Директива 2008/99/ЕО²⁹ (т. 10).

Заклучение

Накрая, в резултат на разглежданата правна уредба може да се направят някои общи изводи:

Първо, наименованието на директивата, по мое мнение, е подбрано несполучливо, защото тя не регламентира гражданската отговорност за нанесени екологични щети. Вместо това вниманието в нея е насочено главно към организацията на дейностите, вкл. задълженията на операторите на инсталации и съоръжения, свързани с предотвратяването и отстраняването на такива щети, и то само на определени компоненти на околната среда. Поради това можеше вместо да се приеме тази директива в 2004 г., нейната материя да бъде уредена чрез изменение и допълнение в действащата по времето на нейното приемане Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24.09.1996 г. относно комплексното предотвратяване и контрол върху замърсяването (ОВ L 257, 10.10.1996 г., изм. и доп., отм.)³⁰.

Второ, разглежданата директива не отчита спецификата на т.нар. „екологични вреди“. По мое мнение вредите, нанесени на околната среда, биват два вида: имуществени (т.е. които реално са настъпили и са стойностно изчислими – бел. авт.) и екологични. За „екологичните“ вреди е характерно това, че те обикновено се проявяват в по-късен момент от извършването на правонарушението, трудно може да се предвиди времето на настъпването им и техният реален размер. Те се изразяват например в разкъсване на връзките между екосистемите, загрозяване на околната среда, унищожаване или повреждане на уникални геоложки образувания, на редки и изчезващи растителни и животински видове³¹. В директивата обаче е възприет съвсем друг подход, свързан с регламентирането само на т.нар. „екологични щети“, т.е. само на

²⁹ Става дума за Директива 2008/99/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19.11.2008 г. относно опазването на околната среда чрез наказателното право (ОВ L 328, 6.12.2008 г.).

³⁰ Директива 96/61/ЕО е отменена с чл. 22 от Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15.01.2008 г., носеща същото наименование (ОВ L 24, 29.01.2008 г.). От своя страна, Директива 2008/1/ЕО е отменена, считано от 7.01.2014 г., с чл. 81, ал. 1 от Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24.11.2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол върху замърсяването) (ОВ L 334, 17.12.2010 г.).

³¹ Вж. относно тези вреди напр. **Пенчев, Г.** Екологично право. Обща част. 2. прераб. и доп. изд. С., Сиела, 2019, 220–221 и цитираната там литература.

„имуществените вреди“ на околната среда, което е видно от дефиницията на това понятие по чл. 2, т. 1, посочена по-горе.

Трето, при предотвратяването и отстраняването на екологичните вреди трябва да се отчита: а) комплексът от фактори, въздействащи върху състоянието на околната среда; б) връзката между природните ресурси, вкл. екосистемите; в) трудната предвидимост на тяхното настъпване и реалните им последици.

Използвана литература

Голева, П. За понятията „екологична отговорност“ и „екологична щета“. // Правна мисъл, 2008, № 3, 42–59.

Голева, П. Деликтно право (Непозволено увреждане). IV. прераб. и доп. изд. С., Нова звезда, 2018. 364 с.

Кремер, Л. Европейско право на околната среда. С., Сиела, 2008. 696 с.

Пенчев, Г. Сближаване на българското с европейското право по опазване на околната среда в нейната цялост. С., ИК „НИКЕ-НТ-89“, 2006. 191 с.

Пенчев, Г. Предотвратяване и отстраняване на екологичните вреди по европейското право. // Юридически свят, 2007, № 2, 83–90.

Ставру, С. Вещи в природно състояние: собственост и отговорност за вреди в контекста на чл. 50 ЗЗД. С., Сиела, 2020. 318 с.

Pouikli, K. Overview of the implementation of the directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage at European level. – Desalination and Water Treatment. London, 2016, Vol. 57, Issue 25, 11520–11527.

Salanitro, U. Directive 2004/35/EC on Environmental Liability. Berlin, Ecologic Institute, 2015. 24 p. – In: Ecologic Institute [online]. [viewed 18.11.2021]. Available from: https://www.ecologic.eu/sites/default/files/news/2015/efface_directive_2004_35_ec_on_environmental_liability.pdf