

Гл. ас. АННА ХРИСТОВА

ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ “НЕОФИТ РИЛСКИ”, гр. БЛАГОЕВГРАД

**ВЪНШНОПОЛИТИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ НА ПОЛИТИКАТА ПО
ОКОЛНА СРЕДА НА ЕС**

**FOREIGN POLICY DIMENSIONS OF THE ENVIRONMENTAL POLICY OF THE
EUROPEAN UNION**

Chief Assistant Prof. ANNA HRISTOVA

SOUTH-WEST UNIVERSITY “NEOFIT RILSKI”, BLAGOEVGRAD

Abstract: Unlike the traditional international law, EU's environmental policy shows some specific features. Environmental policy involves not only governmental but also non-governmental participants, who are engaged in activities in multiple regions all over the world. The ecological problems reveal in bigger degree than the economical ones the interdependence between countries and people. It is an undisputed fact that no country, no matter how powerful it is, could deal with the ecological problems alone, without any transnational cooperation. That is why, the protection of the environment has acquired foreign-political dimension. United Nations are assigned the leading part in the process of handling the global challenges, which are related to the protection of the environment on an international level. UN actively participates in general and specialized international conferences on ecological issues, which leads to the conclusion that the ecological problems, and more specifically the ones regarding the protection of the environment which are of special interest to EU, are already finding adequate solutions within UN and its specialized organizations.

Key words: European Union, environment, environmental policy, the United Nations, foreign policy dimensions, international conferences, sustainable development, climate, global warming

От средата на XX век въпросите, свързани с опазването на околната среда, са едни от основните проблеми, засягащи международното публично право. Глобалните климатични промени, замърсяването на въздуха, водата и почвата, постепенното ограничаване на биологичното разнообразие в природата доведоха до необходимостта от предприемането на превантивни и възстановителни действия по отношение на околната среда, които да гарантират, че природните условия ще се запазят благоприятни за живот. Като резултат от всичко това международното и националното екологично право претърпява динамично развитие и придобива влияние върху различни аспекти на обществените отношения.

Понастоящем Европейският съюз е един от най-активните участници в изработването на механизми за защита и превенция на околната среда. Това обаче не винаги е било така. Началото на институционалната европейска екологична политика се поставя по време на състоялата се през 1972 г. в Париж среща на държавните и правителствени ръководители на на 9 - те държави членки на Европейските общности в през този период. Декларираното от участниците желание да насочат усилията си към използване на икономическия растеж за подобряване на жизнения стандарт чрез подобряване на околната среда е нов момент в рамките на общата парадигма на целите и решенията на Общността през седемдесетте години. Като

конкретен резултат от този наистина основополагащ за Европейския съюз/общности в областта на опазването на околната среда акт са последвалите го общо седем Програми за действие в областта на околната среда. Всяка от тези програми е представлява ключов документ, идентифициращ основните проблеми и предизвикателства пред политиката по опазване на околната среда. В тази връзка е и сега действащата Седма програма, която се характеризира със своя стратегически замисъл и е с обхват на действие до 2020 г. Освен това чрез подобни актове се изразява еволюцията и динамичното развитие на екологичната политика на ЕС, която намира пряко отражение в екологичното право на Съюза, както и в националните законодателства на държавите членки.

Политиката по околна среда на ЕС проявява специфични отраслови особености. Така например, за разлика от традиционното международно право, тук се появяват освен държавни и недържавни участници, които са ангажирани с дейности в редица региони по света. Важно е да се отбележи, че екологичните проблеми разкриват, дори в по-голяма степен от икономическите, взаимозависимостта между държавите и хората. Неоспорим факт е, че никоя държава, независимо от това колко развита е, не би могла да се справи самостоятелно с екологичните проблеми, без транснационално сътрудничество. Ето защо считам, че защитата на околната среда придобива външно-политически измерения. Водеща роля и място в процеса на посрещане на глобалните предизвикателства, свързани с опазването на околната среда в международен мащаб, се отрежда на ООН. Тя активно участва в общи и специализирани конференции по екологични проблеми, което ми дава основание да достигна до извода, че екологичните проблеми и в частност

проблемите по опазване на околната среда, засягащи Европейския съюз, намират адекватни решения в рамките на ООН и специализираните ѝ организации.

Първата проява на ООН, свързана с проблемите на околната среда, е от края на 40-те години на миналия век, когато през 1949 г. тя провежда в Лей Саксес, САЩ, международна техническа конференция по опазване на природата¹. Под егидата на ООН се провеждат три конференции по морско право, както и световни форуми по глобални екологични проблеми – в Стокхолм, Рио де Жанейро, Йоханесбург, Найроби, Копенхаген, Доха, които оказват важно значение за формирането и развитието на екологичната политика на Европейския съюз.

През 1972 г. в Стокхолм се провежда световна конференция на ООН, в която участват делегати от 113 страни и 40 международни организации, известни учени и обществени дейци. На срещата се дискутират въпроси, касаещи пълноценното използване на природните ресурси, идентифицирането и контрола върху най-важните видове замърсявания и международното сътрудничество по проблемите на околната среда.

Безспорно най-важният резултат на Конференцията в Стокхолм е предложението за признаване на правото на човечеството на благоприятна околна среда: „Човекът има правото на свобода, равенство и адекватни условия на живот в околната среда, качеството на която позволява да се живее достойно и благополучно”, както и задълженията на правителствата да запазват и да подобряват тази среда. Провеждането на този научен форум извършва поврат в представите за промените в заобикалящия ни свят. От разбирането за непосредствените щети, които природата може да нанесе на

¹ Извлечено на 12.01.2014 г. от: http://www.bg-pravo.com/2010/05/22_21.html

благосъстоянието на хората, околната среда започва да се разглежда като "естествен капитал", който трябва да се използва рационално и хармонично, като се отчитат възможностите на природата и потребностите на населението на Земята.

Като резултат от Стокхолмската конференция се приема и План за действие, състоящ се от 109 препоръки, адресирани към националните правителства и международните организации в областта на околната среда. Създава се нова междуправителствена организация в системата на ООН – Програма на ООН по околната среда (UNEP/ЮНЕП), със седалище Найроби, Кения, която изпълнява координираща и стимулираща функция по отношение на сътрудничеството в областта на опазване на околната среда и природните ресурси. Основните функции на ЮНЕП са насочени в три основни направления. Първото е концентрирано върху създаването на глобална система за мониторинг /наблюдение/ на околната среда. Второто – към изграждане на международна справочна система за информация върху околната среда, а третото – към воденето на международен регистър на потенциално опасните токсични вещества. Основен приоритет на ЮНЕП е подпомагане на развиващите се държави при подготовката на техните национални законодателства в областта на околната среда.

Проведеният в Стокхолм научен форум определя кръга на първостепенните задачи, които са необходими за решаване в началния етап на процеса на създаване на нови форми на взаимодействие между природата и обществото.¹

Друг важен момент при формирането на съвременната екологична политика на ЕС е Втората конференция на ООН по околната среда и развитието,

¹ Колбасов О.С., Екология: политика – право, Москва, изд. Наука, 1976 г., с. 28-29.

проведена в Рио-де-Жанейро, Бразилия, през 1992 г. Тя се провежда под мотото: „Нашият последен шанс да спасим планетата“. Считам, че с провеждането на този научен форум се бележи възход в развитието на международното право в областта на околната среда. Утвърждават се два основни принципа на съвременната екологична политика, а именно: правото на човека върху благоприятна околна среда и устойчиво развитие и правото на информация за състоянието на околната среда.²

Пряк резултат от „Форума на века“ е приемането на редица основни документи с голямо значение като Декларацията за околната среда и развитието, в която са формулирани 27 основополагащи принципа на устойчивото развитие, Програмата известна като Дневен ред за XXI век „Agenda 21“³, в който са застъпени основните цели за социално, икономическо и екологично устойчиво развитие на човешката цивилизация през идващото столетие, Конвенцията за биологичното разнообразие и Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата.⁴

² Коптюг, В., На пути к устойчивому развитию цивилизации, Свободная мысль, 1992, № 14, с. 7.

³ Програмата „Agenda“ 21 е една глобална програма за действие за устойчиво развитие. Документът съдържа 40 глави и около 800 страници, в които се описват най-важните проблеми, които стоят на пътя на устойчивото развитие. Част I се занимава с обществената система – борбата с бедността и подобряване на здравеопазването. Част II - управление на ресурсите, се занимава със защитата на земната атмосфера, природните ресурси, горите, пустините и алпийските зони. Дейности, които могат да бъдат опасни, като биотехнологии и отпадъци също са взети под внимание. Част III определя 9 социални групи, които са важни за процеса на Дневен ред 21 - жени, деца и младежи, аборигени, неправителствени организации, общини, работници и профсъюзи, бизнес и индустрия, научни и технологични общности и селяни. Част IV се занимава с начина, по който целите могат да се постигнат, т.е. обучение и финансиране.

⁴ Бежарова, Н., Протоколът от Киото - надежда за

Основните цели на цитираните по-горе две конвенции са свързани с достигане стабилизацията на съдържанието на парниковите газове в атмосферата и осигуряване на устойчиво използване на генетичните ресурси на планетата.¹

Особено значение за формирането на съвременната екологична политика на ЕС има и проведената от 26 август до 4 септември 2002 г. в Йоханесбург, Южна Африка, конференция по устойчиво развитие. По време на научната среща се акцентира на „устойчивото развитие“ като на един от основните въпроси от международния дневен ред. Концепцията за устойчиво развитие е разширена и засилена, особено що се касае до взаимовръзката между икономическото и социалното развитие и опазване на природните ресурси.

На последното пленарно заседание от научния форум участниците приемат политическа декларация, която има за цел да призове всички страни по света да работят за всеобщото благоденствие, а също така и план за действия за борба с бедността и опазване на земната екология. С приемането на този документ се предвижда провеждането на широкомащабни акции, осигуряващи достъп на стотици милиони хора до чиста вода и електрическа енергия, както и намаляване на нивото на бедността до 50 % към 2015 г.

Важно значение за развитието на екологичната политика на ЕС има и проведената от 6 до 17 ноември 2006 г. в Найроби, Кения, Конференция на ООН

общото ни бъдеще, Военен журнал 2005 г., с. 5-6.

¹ Главната задача на Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата е да се стабилизира съдържанието на парниковите газове в атмосферата на равнище, при което няма опасност човешката дейност да продължи да влияе върху баланса на климатичната система на планетата. Това трябва да се осъществи в срок, който ще даде възможност на екосистемите постепенно, по естествен път да се адаптират към климатичните изменения.

по изменение на климата. На нея присъстват политици, учени и природозащитници от 189 страни, които за пореден път поставят въпроса за обединяване на усилията по посока на ограничаване на антропогенното въздействие върху основните компоненти на екосистемата и предизвиканите на тази основа промени в климата.

Проблемите, свързани с промените в климата и глобалното затопляне, са обект на анализ и по време на проведената през 2009 г. в Копенхаген международна конференция на ООН по въпросите на околната среда. На нея присъстват 192 държавни глави и около 100 климатолози, което дава основание на медиите да критикуват нейния подчертано политически характер и същевременно да окачествяват срещата на върха в Копенхаген като последен шанс да бъде спасена планетата от катастрофално затопляне. Начертани са опасностите, които грозят човечеството, животинските видове и земните ресурси.

Срещата обаче не се оказва особено ползотворна. Тя приключва с общо споразумение от 6 страници и обща цел да бъдат взети мерки, за да не се повиши температурата на Земята с повече от 2 градуса по Целзий. Не се приемат никакви мерки за ограничаване на вредните емисии на парниковите газове, няма и решение за отпускане на финансова помощ за най-бедните и най-засегнатите страни от глобалното затопляне.

Конференцията в Копенхаген търпи много критики от страна на политици и видни общественици. Така напр., националният секретар на френската Социалистическа партия по въпросите на енергетиката Орели Филипети счита, че подписаният договор е само „*списък с добри намерения. Отсъствието на споразумение да бъдат намалени емисиите на вредни газове с 50% до 2050 г. е провал, който ще има в бъдеще тежки последствия...*“.

Президентът на Венецуела Уго Чавес (1954 г. – 2013 г.) иронизира конференцията с думите: „ако климатът беше някоя финансова банка, отдавна да са я спасили“. Твърде неудовлетворени от срещата остават и представителите на екологичните организации.¹

Безспорно обаче, проведеният научен форум, макар и не съвсем успешен, оказва влияние върху еволюцията на съвременната екологична политика на Европейския съюз, тъй като се изясняват редица съществени проблеми на околната среда. Широката общественост е запозната с реалните, сериозни екологични проблеми, които трябва да бъдат решени, тъй като „спасяването на Земята от катастрофа зависи също от всеки един отделен човек, от неговия избор и неговата отговорност като консуматор“.²

Важен момент за формирането на единна екологична политика на Европейския съюз е и Конференцията на ООН за устойчиво развитие „Рио+20“³, проведена в Рио де Жанейро, Бразилия, в периода от 20 до 22 юни 2012 г. Основната цел на научния форум е постигане на прозрачност, обществено участие както и достъп до правосъдие по проблеми, свързани с околната среда. Държавите обединяват усилията си в търсене на нови механизми за ограничаване на парниковия ефект и овладяване на промените в климата, които биха могли да доведат до унищожаване на човечеството. Съвсем

¹ Атанесян К., От Стокхолм до Копенхаген – обзор на значими международни конференции на ООН по околната среда, ВСУ „Черноризец Храбър“, 2004 г., с. 25-27.

² Цитираната фраза е на бившия вицепрезидент на САЩ - Ал Гор. На 12 октомври 2007 е присъдена Нобелова награда за мир на Ал Гор и на отдела на ООН по въпросите на климата за усилията им относно повишаване на информацията за климатичните проблеми (IPCC).

³ За повече информация виж официалния сайт на Конференцията: <http://www.uncsd2012.org/resources.html>.

основателно проф. д-р Стефка Наумова счита, че именно с провеждането на тази конференция се бележи възход в развитието на международното право в областта на опазването на околната среда, най-вече с утвърждаването на Принцип 10⁴, отнасящ се до правото на информация за състоянието на околната среда.⁵

Финалният документ на „Рио+20“ дава възможност за едно по-ефективно прилагане на по-горе цитирания Принцип 10. Предвижда се засилена роля на Програмата на ООН за околна среда (ПООНОС), която следва да осигури активното участие на всички заинтересовани държави, да открие добри практики и модели и да проучи нови механизми за повишаване на прозрачността и ефективното ангажиране на гражданското общество.⁶

Широкомасштабните проблеми, свързани с изменението на климата, са предмет на разисквания и по време на ежегодната Конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКОНИК) и Срещата на страните по Протокола от Киото, проведена в периода от 26 ноември до 8 декември 2012 г. в Доха, Катар.

Страните по Конвенцията приемат втори период на задължения по

⁴ Прокламираните в Принцип 10 права са гарантирани с Орхуската конвенция, приета през 1998 от Икономическата комисия за Европа на ООН. Принцип 10 е в основата на приемането на закони, гарантиращи правото на достъп до екологична информация в над 100 държави, разпоредби за задължително обществено участие във вземането на решения за околната среда в над 120 държави и създаването на специализирани съдилища в над 40 държави. Ефективното прилагане на Принцип 10 е в основата на постигането на устойчиво развитие.

⁵ Наумова, С., Основни въпроси на екологичното право, Институт за държавата и правото-БАН, 2012 г., с. 24.

⁶ Подробен и задълбочен анализ на Заключителния документ вж. на интернет адрес: <http://www.accessinitiative.org/blog/2012/06/approved-text-rio20-raises-hopes-principle-10>

Протокола от Киото¹, както и Пътна карта за разработването на ново споразумение относно изменението на климата, което да обвърже всички големи икономики в света, включително бързо развиващите се страни като Китай и Индия. Предвижда се новото глобално споразумение да бъде прието на 21-та Конференция по климата през 2015 г. и да влезе в сила от края на 2020 г. Удължава се срокът на Протокола от Киото с 8 години, считано от 1 януари 2013 г. до 31 декември 2020 г., когато се очаква да влезе в сила новото глобално споразумение за климата.

Държавите вземат решение за провеждането на инициативи, чиято основна цел е намаляване на емисиите парникови газове, с оглед увеличаване на амбицията в съответствие с научно доказаната необходимост от ограничаване на глобалното затопляне до 2°C. Предвижда се те да започнат през 2013 г. и да завършат до 2015 г., като резултатите от тях ще бъдат отразени в новото споразумение за климата.

По време на научния форум са договорени и начините за изпълнение на национални планове за адаптиране в най-слабо развитите страни, включително обвързването им с финансова подкрепа.

Според някои мнения преговорите от Конференцията се оценяват като провал, други говорят за 15% успех, тъй като договореният втори етап на Протокола, който започна да тече от 1 януари 2013 г., покрива едва 15 на сто от световните парникови емисии. Канада, Япония, Нова Зеландия и Русия се

¹ Протоколът от Киото е подписан през 1997 г. в рамките на Конвенцията на ООН по изменение на климата. Публикуван е през 2002 г. (О.Ж. L130/4). Той регулира шест вида газове с парников ефект: въглероден диоксид, метан, диазотен оксид, флуоровъглеродороди, перфлуоровъглеродороди и серен хексафлуорид. Договарящите страни се задължават да ограничат емисиите от тези шест газа за периода 2008 – 2012 г.

оттеглят, а Съединените Американски Щати не се присъединяват. В тези процеси впечатление прави и изявлението на комисаря на ЕС по въпросите на климата г-жа Кони Хедегор, която заявява: *„Това пътуване не беше леко. Не беше красиво. Не беше и бързо, но ние успяхме да преминем моста и се надяваме, че ще увеличим скоростта.“* Международният говорител на природозащитната организация „Приятели на Земята“ Асад Рехман определя срещата в Доха *„празна като мираж в пустиня“*, *„Тези разговори не доведоха до нищо – няма реален напредък за намаляване на парниковите газове, а само обиден жест на финансиране на борбата с изменението на климата“*.²

Следващата и последна към настоящия момент конференция на ООН по въпросите за климата се провежда в периода от 11 до 22 ноември 2013 г. във Варшава, Полша, под логото „Загрижен съм“. Целта на срещата е да се създаде солидна основа за постигане на глобално споразумение за ограничаване на климатичните промени през 2015 г., целящо намаляване на вредните емисии, както и задействането на така наречения Зелен фонд за подпомагане на засегнатите от промените в климата държави.³ Проведеният научен форум обаче се оказва не особено ползотворен. Едва в последния ден от срещата представителите на 192-те държави участнички в конференцията на ООН за климата се договарят за подписване на нов пакт за намаляване на емисиите парникови газове в глобален аспект до 2015 г. и влизането му в сила до 2020 г. Споразумението предвижда всички държави, в това число и промишлено развитите, да съставят собствени планове за редуцирането на емисиите CO₂ в атмосферата, като този процес се

² Пак там.

³ Извлечено на 14.01.2014 г. от http://www.novinar.net/news/klimatichnite-problemi-otnovo-vav-fokusa_NDQ2MjysMA==.html

очаква да бъде завършен до първото тримесечие на 2015 г.¹ По този начин се слага край на продължилите дълги години спорове между развити и развиващи се държави относно споделянето на задълженията за намаляване на вредните емисии, отговорни за всички значими промени в климата. Според сега действащия Протокол от Киото само най-развитите държави са задължени да ограничат емисиите си парникови газове, но той не бе подписан от най-големите замърсители - САЩ, Китай и Индия.

Европейският съюз приветства постигнатите резултати от проведената конференция на ООН за климата и смята, че те представляват „крачка напред в международните усилия за борба с последствията от климатичните промени“.²

На проведените конференции и научни форуми представителите на държавите и експертите от ООН представят идеи, провъзгласяват нови приоритети и потвърждават колективни

ангажименти, отнасящи се до предприемането на мерки за опазване на околната среда, които служат за ориентир при формулиране на целите и акцентите на Европейския съюз в осъществяването от него политика в областта на околната среда.

Безспорно през последните 40 години се увеличават отрицателните тенденции за промяна на околната среда и на жизнени условия на човека. В перспектива се очаква тяхното увеличаване или, в най-добрия случай, запазване. Понастоящем на природата не се гледа като на капитал за човечеството, тя е неговото естествено обкръжение, а човекът се явява един от множеството ѝ елементи. Ето защо считам, че главната цел на проведените под егидата на ООН конференции по опазване на околната среда е насочена към установяването на хармония между развитието на човечеството и благоприятното състояние на природната среда. До голяма степен тази цел би могла да бъде реализирана.

¹ За повече информация вж: <http://flip.bg/cluster/98ca5b1a15a1d2df585751ba72ab17a6>

² Пак там