

ПРИНЦИПИ НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ МНОГОСТРАННИ ДОГОВОРИ В ОБЛАСТТА НА ОПАЗВАНЕ НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ ОТ ЗАМЪРСЯВАНЕ С УЧАСТИЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Проф. д-р Георги Пенчев, Юридически факултет при Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“

Резюме

*Настоящото научно изследване е посветено на принципите на някои международни многостранни договори в областта на опазване на атмосферния въздух от замърсяване с участието на Република България. Вниманието е насочено към изрично формулираните принципи в разпоредбите на тези международни договори. Направени са и предложения *de lege ferenda* за тяхното усъвършенстване.*

Ключови думи: *принципи, атмосферен въздух, международни договори с участието на Република България.*

PRINCIPLES OF THE INTERNATIONAL MULTILATERAL TREATIES IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE AMBIENT AIR WITH PARTICIPATION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

Prof. George Penchev, PhD, Faculty of Law at the University of Plovdiv „Paisii Hilendarski“

Summary

*This scientific study is dedicated to the principles of some international multilateral treaties in the field of protection of the ambient air from pollution with participation of the Republic of Bulgaria. The attention is paid to explicitly formulated principles of these international treaties. It has been made also suggestions *de lege ferenda* for their improvement.*

Key words: *principles, ambient air, international treaties with participation of the Republic of Bulgaria.*

Увод

Международноправната защита на атмосферния въздух от замърсяване е един от актуалните глобални екологични проблеми главно поради осезаемото през последните десетилетия изменение на климата. Република България участва в редица международни многостранни договори в тази област, но в това научно изследване вниманието ще бъде насочено само върху тези от тях, в които фигурират изрично формулирани принципи, и по-специално върху тези

договори, които са обнародвани и влезли в сила за нашата страна. Този подход е мотивиран от следните съображения:

Първо, в светлината на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България (ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.), тези изрично прокламирани принципи в текста на обнародваните в „Държавен вестник“ международни договори следва да се смятат за част от националното ни законодателство и то с приоритет пред другите негови разпоредби, които му противоречат.

Второ, поради засилващата се екологична зависимост на държавите една от друга, детерминирана от състоянието на околната среда в световен мащаб¹, стриктното прилагане на правните принципи, прокламирани в съответния международен договор в тази област, неминуемо ще спомогне за постепенното преодоляване на екологичната криза на съвременното общество и съответно до подобряване на състоянието на околната среда както на национално, така и на регионално и универсално равнище.

Разглеждането на правните принципи в съответните международни многостранни договори ще се извършва по-долу с оглед на хронологичната последователност на сключването им. По същество те са специални принципи, спадащи в обхвата на съответния подотрасъл на международното екологично право. Смятам, че както на национално равнище, така и на равнище европейско и международно екологично право те следва да се окачествят като особен вид правни норми, в които са въплътени ръководни правни идеи за развитието на обществените отношения в областта на опазването на околната среда².

¹ Вж. в тази насока, Пенчев, Г. Екологични функции на международните организации. – Международни отношения. София, 2002, № 5-6, с. 165.

² Вж. в тази насока, напр. Пенчев, Г. Относно принципите на българското екологично право. – В: Право и права. Сборник в памет на проф. д-р Росен Ташев. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2016, с. 387 – 388 и цитираната там литература от него. Общите принципи на екологичното право на Република България. – *Studia Iuris*. Пловдив, 2016, № 1, юни, с. 4 – 5. [прегледан 20.06.2016]. ISSN 2367-5314. Достъпно от: <http://web.uni-plovdiv.bg/paunov/Stidia%20Iuris/broi%201%20-%202016/Georgi%20Penchev.pdf> (подразделение на интернет-страницата на списание „*Studia Iuris*“ <http://studiaiuris.com> – електронно издание на Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“). Проблемът за юридическата природа на принципите на правото е един от най-дискуссионните в правната ни доктрина и се свежда главно до отговор на въпроса дали те са особен вид правни норми, или имат друга юридическа характеристика, различна от правната норма. Понастоящем преобладава броят на авторите, които ги възприемат като особен вид правни норми – вж. Пенчев, Г. Общите принципи на екологичното право на Република България, с. 3 – 4 и цитираната там литература. Поради ограничения обхват на това научно изследване този проблем няма да бъде разгледан.

В разглежданата насока като примери могат да бъдат посочени два международни договора с участието на Република България, а именно: Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния (Женева, 13.11.1979 г.)³ и Рамковата конвенция на Обединените нации по⁴ изменение на климата (Ню Йорк, 9.05.1992 г.)⁵.

I. Принципи на Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния

В чл. 2 – 5 от тази конвенция с общ надслов „Основни принципи“ е направен опит за правна уредба на четири принципа, от които да се ръководят държавите, участнички в сътрудничеството им по опазване на атмосферния въздух от трансгранично замърсяване.

³ Ратифицирана е от Република България с Указ на Държавния съвет № 332 от 19.02.1981 г. (ДВ, бр. 16 от 1981 г.). Тя е в сила за нашата страна от 16.03.1983 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 45 от 16.05.2003 г. Вж. за повече подробности относно тази конвенция напр. Анастасов, А. Международноправен режим на биоразнообразието. София, Институт за държавата и правото-БАН, 2015, с. 91 – 92; Божанов, С. Международноправни актове в областта на околната среда. Русе, Печатна база при Русенския университет „Ангел Кънчев“, 2004, с. 145 – 146; Живков, Ж., Т. Лялев, Г. Джолов, Д. Петров, К. Караиванов. Световният екологичен проблем. София, Партиздат, 1984, с. 237 – 244; Kiss, A., D. Shelton. *International Environmental Law*. Ardsley-on-Hudson (New York), Transnational Publishers Inc., 1991, p. 233 – 236; Kiss, A., D. Shelton. *Manual of European Environmental Law*. Cambridge, Grotius Publications Limited, 1993, p. 338 – 339; Shelton, D., A. Kiss. *Judicial Handbook on Environmental Law*. Nairobi, United Nations Environment Programme, 2005, p. 81 – 82. Текстът на редица международни договори по опазване на околната среда с участието на Република България, включително разглежданият, е достъпен и на интернет-страницата на Министерството на околната среда и водите: <http://www.moew.government.bg>.

⁴ В наименованието на конвенцията, обнародвано в ДВ, бр. 68 от 2005 г., неправилно, по мое мнение, е употребен предлогът „по“ вместо предлога „за“ пред думите „изменение на климата“.

⁵ Ратифицирана е от Република България със закон от 16.03.1995 г. (ДВ, бр. 28 от 1995 г.), с декларация по чл. 4, §§ 2 и 6. Декларацията гласи: „Република България заявява, че в съответствие с чл. 4, § 6 във връзка с § 2, буква „в“ от същия член на Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата възприема за база на антропогенните емисии в България на въглероден двуокис и други парникови газове, неконтролирани от Монреалския протокол на равнището на споменатите емисии в страната през 1990 г., а тяхното равнище през 1988 г., при отчитане и сравняване величината на тези емисии през последващите години“. Конвенцията е в сила за нашата страна от 10.08.1995 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 68 от 19.08.2005 г. Вж. за повече подробности относно тази конвенция напр. Анастасов, А. Цит. съч., с. 148 – 149; от него. Разрешаването на споровете в международния режим за опазване на околната среда и изменението на климата. – *Правна мисъл*. София, 2010, № 3, с. 58 – 71; Божанов, С. Цит. съч., с. 162 – 166; Kiss, A., D. Shelton. *Manual of European Environmental Law*, p. 340; Shelton, D., A. Kiss. *Op. cit.*, p. 84 – 85.

Първият от тях е формулиран по следния начин в чл. 2: „Договарящите се страни, като вземат под внимание съответните факти и проблеми, изразяват решимост да опазват човека и обкръжаващата го среда от замърсяване на въздуха и ще се стремят да ограничават и, доколкото това е възможно, постепенно да намаляват и предотвратяват замърсяването на въздуха, включително и трансграничното му замърсяване на далечни разстояния.“ Изхождайки от логическото тълкуване на тази разпоредба, този принцип по-лаконично би могъл да се формулира като *„принцип на ограничаване, и доколкото е възможно, постепенно намаляване и предотвратяване на замърсяването на атмосферния въздух на национално и трансгранично равнище“*.

Съдържанието му се свежда до предприемането на съответните мерки на национално равнище за ограничаване, респ. за постепенно намаляване и предотвратяване на наднорменото замърсяване на атмосферния въздух, с цел да не се стигне в резултат на това до трансгранично замърсяване на този природен ресурс. Реализацията му трябва да се търси в разпоредбите на чл. 6 и 7 от конвенцията.

В специализираната ни екологична литература с основание е подложена на критика разглежданата разпоредба на конвенцията по отношение на употребата в нея на думите „доколкото това е възможно“ и „постепенно“⁶. Очевидно е, че се е търсил някакъв компромис между интересите на различните държави при съставянето на текста на разглежданата конвенция, но според мен, вън от съмнение е фактът, че употребата на тези думи значително ще снижи ефективността на прилагането на този правен принцип, тъй като ще създаде широки възможности за съответните държави, предизвикали наднормено и трансгранично замърсяване на въздуха, да се позовават на недостиг на икономически и технологични възможности за предотвратяването му.

Вторият от тях е формулиран в чл. 3, както следва: „В рамките на тази конвенция договарящите се страни чрез размяна на информация, консултации, научноизследователска дейност и мониторинг ще разработят колкото е възможно по-бързо съответната политика и стратегия като средство за борба с емисиите на замърсителите на въздуха, вземайки под внимание усилията, положени вече на национално и международно равнище“. Чрез логическо тълкуване той би могъл да бъде изразен по-кратко като *„принцип на провеждане на политика за борба с емисиите на замърсители на атмосферния въздух чрез размяна на информация, консултации, научноизследователска дейност и мониторинг и при отчитане на предприетите мерки на национално и международно равнище“*. Съдържанието му обхваща

⁶ Вж. Живков, Ж., Т. Лялев, Г. Джолов, Д. Петров, К. Караиванов. Цит. съч., с. 243.

установяването на правна уредба на мониторинг и научноизследователска дейност на национално равнище, както и международно сътрудничество чрез размяна на информация и консултации в тази насока, като се отчитат вече предприетите мерки на национално и международно равнище. Реализацията на този принцип е необходимо да се търси в разпоредбите на чл. 6 и 8 от конвенцията.

Могат да бъдат посочени две по-конкретни редакционни слабости на разглежданата разпоредба. От една страна, употребата на фразата „колкото е възможно по-бързо“ е твърде обща и не дава отговор на въпроса какъв по-точно период от време е необходим за провеждането на съответната политика. В крайна сметка това зависи предимно от физикогеографските, икономическите и техническите възможности на съответната държава. Ето защо тя е излишна в разпоредбата. От друга страна, неудачно са употребени думите „политика и стратегия“, вместо само думата „политика“, защото разработването на стратегия за опазване на атмосферния въздух от замърсяване като програмно-директивен документ представлява едно от средствата за провеждането на политиката в тази област, т.е. съотношението между понятията „политика“ и „стратегия“ е като на цяло към част. От тази гледна точка употребата на думата „стратегия“ е ненужна в същата разпоредба.

Третият от тях е формулиран в чл. 4, който гласи: „Договарящите се страни си разменят информация и разглеждат своята политика, научна дейност и технически мерки, насочени за борба, според възможностите си, с емисиите на замърсителите на въздуха, които могат да имат отрицателни последици, като съдействат по този начин за намаляване на замърсяването на въздуха, включително и на трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния“. Логическото тълкуване на тази разпоредба би могло да ни доведе до извода, че по-обобщено този принцип може да бъде наименован като „*принцип на размяна на информация за предприетите мерки за опазване на атмосферния въздух от замърсяване, вкл. на далечни разстояния*“. Съдържанието му обхваща извършването на действия по размяна на информация между страните, участнички в тази конвенция, относно предприетите мерки за опазване на атмосферния въздух от замърсяване в национален и трансграничен контекст. Реализацията на този принцип трябва да се търси в разпоредбите на чл. 7 и 8 от конвенцията.

Четвъртият от тях е формулиран в чл. 5, където е указано следното: „По съответно искане на ранен стадий се провеждат консултации между, от една страна, договарящите се страни, върху които фактически се разпространяват неблагоприятните последици от

трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния или които са подложени на значителен риск от настъпването на тези последствия, и, от друга страна, договарящите се страни, в чиито предели и юрисдикция възниква или може да възникне значителен дял от трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния във връзка с осъществяваната или предвижданата от тях дейност“. Чрез логическо тълкуване този принцип може да бъде формулиран като *„принцип на провеждане на консултации между държавата, предизвикала или с възможност да предизвика чрез извършваната дейност на територията ѝ трансгранично замърсяване на атмосферния въздух на далечни разстояния, и държавата, на чиято територия са налице или е възможно да възникнат неблагоприятни последици за състоянието на околната среда в резултат на това замърсяване“*. Съдържанието му се състои в провеждането на консултации между държавата – действителен или потенциален причинител на трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния, и държавата, пострадала или с вероятност да пострада от това трансгранично замърсяване с оглед на състоянието на околната среда и човешкото здраве. Реализацията на разглеждания принцип е необходимо да се търси в разпоредбата на чл. 9 от конвенцията.

Във връзка с разгледаните по-горе четири принципа може да се отбележи обстоятелството, че реализацията им се извършва и чрез протоколите към конвенцията, които детайлизират изискванията ѝ, но по отношение на мониторинга и определени замърсители на атмосферния въздух. Република България се е присъединила към съответните осем протокола към разглежданата конвенция. Става дума за следните протоколи: Протокол към Конвенцията от 1979 година за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния относно дългосрочно финансиране на Съвместна програма за мониторинг и оценка на разпространението на замърсители на въздуха на далечни разстояния в Европа (ЕМЕП) (Женева, 28.09.1984 г.)⁷; Протокол към Конвенцията от 1979 година за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния относно съкращаване на емисиите на сярна или техните трансгранични потоци най-малко с 30 процента (Хелзинки, 8.07.1985 г.)⁸; Протокол към Конвенцията от 1979 година за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния относно контрола на емисиите на азотните окиси или техните трансгранични

⁷ Утвърден е от Република България с Решение на МС № 129 от 4.07.1986 г. (необнародвано). Той е в сила за нашата страна от 28.01.1988 г. и е обнародван в ДВ, бр. 45 от 16.05.2003 г.

⁸ Утвърден е от Република България също с Решение на МС № 129 от 4.07.1986 г. (необнародвано). Той е в сила за нашата страна от 2.09.1987 г. и е необнародван.

потоци (София, 31.10.1988 г.)⁹; Протокол към Конвенцията от 1979 година за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния относно ограничаване на емисиите на летливите органични съединения или техните трансгранични потоци (Женева, 19.11.1991 г.)¹⁰; Протокол към Конвенцията от 1979 година за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния относно по-нататъшно съкращаване на серните емисии (Осло, 14.06.1994 г.)¹¹; Протокол към Конвенцията от 1979 година за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния относно тежките метали (Орхус – Дания, 24.06.1998 г.)¹²; Протокол към Конвенцията от 1979 година за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния относно устойчивите органични замърсители (Орхус – Дания, 24.06.1998 г.)¹³; Протокол към Конвенцията от 1979 година за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния относно намаляване на подкиселяването¹⁴, еутрофикацията и тропосферния озон¹⁵ (Гьотеборг, 30.11.1999 г.)¹⁶.

⁹ Ратифициран е от Република България с Указ на Държавния съвет № 154 от 2.02.1989 г. (ДВ, бр. 12 от 1989 г.). Той е в сила за нашата страна от 14.02.1991 г. и е необнародван.

¹⁰ Ратифициран е от Република България със закон от 28.01.1998 г. (ДВ, бр. 15 от 1998 г.), с декларация по чл. 2, § 2, подпараграф „с“. Декларацията гласи: „Република България, при подписването на настоящия протокол, декларира, че в съответствие с неговия чл. 2, § 2, подпараграф „с“, колкото може по-бързо и като първа стъпка ще предприеме ефективни мерки, за да осигури, най-късно до 1999 г., нейните национални годишни емисии на летливи органични съединения да не превишават нивата от 1988 г.“ Той е в сила за нашата страна от 28.05.1998 г. и е необнародван.

¹¹ Ратифициран е от Република България със закон от 20.04.2005 г. (ДВ, бр. 38 от 2005 г.), с декларация по чл. 2, ал. 5, буква „в“. Декларацията гласи: „Република България декларира, че продължава срока за прилагане на нормите за сярна в дизеловите горива с 6 години, а в газбола – с 9 години след датата на влизане в сила на протокола“. Той е в сила за нашата страна от 3.10.2005 г. и е обнародван в ДВ, бр. 93 от 22.11.2005 г. В заглавието на протокола, обнародвано в ДВ, бр. 93 от 2005 г., са употребени думите „серните емисии“ вместо по-добрата, по мое мнение, формулировка „емисиите на сярна“.

¹² Ратифициран е от Република България със закон от 26.09.2003 г. (ДВ, бр. 88 от 2003 г.). Той е в сила за нашата страна от 26.01.2004 г. и е обнародван в ДВ, бр. 14 от 20.02.2004 г.

¹³ Ратифициран е от Република България със закон от 12.04.2001 г. (ДВ, бр. 42 от 2001 г.). Той е в сила за нашата страна от 23.10.2003 г. и е обнародван в ДВ, бр. 102 от 21.11.2003 г.

¹⁴ В наименованието на протокола на английски език е употребена думата „acidification“, която може да се преведе и като „вкисляването“.

¹⁵ В наименованието на протокола на английски език са употребени думите „ground-level ozone“, които, по мое мнение, не би трябвало да се преведат и обнародват в ДВ като „тропосферния озон“, а като „озона в приземния слой“.

¹⁶ Ратифициран е от Република България със закон от 20.04.2005 г. (ДВ, бр. 38 от 2005 г.), с декларация по Приложение VII, точки 1 и 2 и Приложение IX, точки 6 и 9.

Препоръчително е обнародването в ДВ на тези от горепосочените протоколи, които все още не са обнародвани (т.е. от Хелзинки в 1985 г., от София в 1988 г. и от Женева в 1991 г.), с оглед на повишаване на авторитета на нашата страна като участник в тези международни споразумения.

Като обща слабост в правно-техническо отношение на правната уредба на чл. 2 – 5 от разглежданата конвенция може да се изтъкне твърде широката формулировка на съответните принципи. Те са формулирани фактически като обикновени правни норми, а не по-абстрактно като правни принципи. Ето защо надсловът „Основни принципи“ спрямо тези разпоредби при сегашната им редакция трябваше да гласи „Основни задължения“. Незадоволителната редакция на тези разпоредби на конвенцията налага тяхното преосмисляне и прередактиране.

Във връзка с изтъкнатото по-горе, смятам, че *de lege ferenda* са необходими следните изменения на Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния:

На първо място, чл. 2 трябва да придобие следното съдържание:

„Чл. 2. Договарящите се страни ще основават дейностите и действията си по предотвратяване на трансграничното замърсяване на въздуха на големи разстояние върху следните принципи:

1. предотвратяване на трансграничното замърсяване на атмосферния въздух;

2. размяна на информация, провеждане на консултации, извършване на научноизследователска дейност и провеждане на мониторинг за опазване на атмосферния въздух от замърсяване;

3. размяна на информация за предприетите мерки за опазване на атмосферния въздух от замърсяване, вкл. на далечни разстояния;

4. провеждането на консултации между държавата – действителен или потенциален причинител на трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния, и държавата, пострадала или с вероятност да пострада от това трансгранично замърсяване с оглед на състоянието на околната среда и човешкото здраве.“

На второ място, в светлината на горепосоченото, чл. 3 – 5 е необходимо да бъдат отменени.

Декларацията гласи: „Република България декларира, че за постигане целите на протокола по отношение на прилагането на разпоредбите на т. 1 и 2 от Приложение VII и т. 6 и 9 от Приложение IX желае да бъде третирана като държава с икономика в преход“. Той е в сила за нашата страна от 3.10.2005 г. и е обнародван в ДВ, бр. 93 от 22.11.2005 г.

II. Принципи на Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата

Тази конвенция е израз на значимия стремеж на ООН към поцялостно решаване на един тежък и сложен глобален екологичен проблем, и то с тенденция към изостряне през последните десетилетия, а именно борбата срещу вредносното изменение на климата. В чл. 3 от този международен договор, озаглавен „Основни принципи“, е направен опит за формулиране на пет правни принципа, от които да се ръководят държавите участнички за постигане на неговата цел и за изпълнение на разпоредбите му.

Първият от тях е формулиран по следния начин в § 1 на чл. 3: „Страните следва да опазват климатичната система за доброто на днешното и бъдещите поколения на човечеството на основата на равенството и в съответствие с техните общи, но диференцирани отговорности и съответните им възможности. В съответствие с това развитите страни членки трябва да поемат водеща роля в борбата с изменението на климата и неблагоприятните последици от него“. Изхождайки от логическото тълкуване на тази разпоредба, този принцип по-лаконично би могъл да се формулира като „*принцип на общи, но, в рамките на които, диференцирани според възможностите им задължения на държавите участнички за предотвратяване на неблагоприятното изменение на климата при поемане на водеща роля от развитите държави*“. В екологоправната ни доктрина този принцип е обозначаван от някои автори като „принцип на обща, но диференцирана отговорност“ на страните по конвенцията¹⁷ или като „принцип на диференцирания подход“¹⁸. Във връзка с това смятам, че при формулирането на принципа по-удачно е да се използва терминът „основно задължение“ вместо „отговорност“ спрямо страните по този международен договор, защото в случая не става дума за реализация на юридическа отговорност на държавата за международно правонарушение. Съдържанието на този принцип обхваща поемането на конкретни задължения на страните участнички, но в рамките на общото им и основно задължение за предотвратяване на вредоносното изменение на климата на нашата планета, като водещата роля в тази насока се възлага на развитите държави. Реализацията на този принцип трябва да се търси в разпоредбите на чл. 4, §§ 1 и 2 от конвенцията. Освен това, при прилагането на същия принцип е необходимо да се

¹⁷ Вж. Енчева, М. Принципът на обща, но диференцирана отговорност на страните в чл. 3 от Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата. – Годишник на Техническия университет във Варна. Варна, Технически университет – Варна, 2006, с. 242 – 244.

¹⁸ Вж. Божанов, С. Цит. съч., с. 164.

имат предвид следните дефиниции на правни понятия, уредени в чл. 1: „изменение на климата“ означава изменение на климата, пряко или непряко свързано с човешка дейност, което променя състава на глобалната атмосфера и което се явява в допълнение към естественото вариране на климата, наблюдавано за сравними периоди от време“ (т. 2); „климатична система“ означава съвкупността от атмосферата, хидросферата, биосферата и геосферата и тяхното взаимодействие“ (т. 3).

Вторият от тях е формулиран в чл. 3, § 2 както следва: „Специфичните нужди и особеното положение на развиващите се страни членки и по-специално на онези, които са най-уязвими от неблагоприятните последици от изменението на климата, както и на онези страни, особено развиващите се страни членки, които биха понесли непропорционално или непосилно бреме по силата на конвенцията, следва да се разглеждат със специално внимание“. Чрез логическо тълкуване той би могъл да бъде изразен по-кратко като *„принцип на отчитане на особеното положение на развиващите се страни членки, понасящи неблагоприятните последици от изменението на климата“*. Съдържанието на принципа се състои в отделянето на по-специално внимание върху особеното положение и възможностите на развиващите се страни участнички, които са най-уязвими от неблагоприятните последици от изменението на климата или които нямат необходимите икономически и технически възможности за пълноценно изпълнение на задълженията си по конвенцията. Реализацията на този принцип е необходимо да се търси в разпоредбите на чл. чл. 4, §§ 4, 5, 7 – 9 от конвенцията.

Третият от тях е формулиран в чл. § 3 на чл. 3, който гласи: „Страните следва да приемат предпазни мерки, за да предвидят, предотвратят или намалят до минимум причините за изменение на климата и да смекчат неблагоприятните последици от него. Там, където има заплаха за сериозно или необратимо увреждане, липсата на цялостна научна яснота не трябва да се използва като причина за отлагане на такива мерки, като се има предвид, че политиките и мерките за предотвратяване на изменението на климата трябва да бъдат икономически ефективни, така че да осигуряват глобални ползи при възможно най-ниски разходи. За да се постигне това, тези политики и мерки следва да отчитат различните социално-икономически условия, да бъдат комплексни, да обхващат всички съответни източници, погълтители, резервоари на парникови газове и адаптация и да включват всички сектори на икономиката. Усилията за адресиране на изменението на климата могат да се осъществяват в сътрудничество между заинтересованите страни.“ Логическото тълкуване на тази

разпоредба би могло да ни доведе до извода, че по-обобщено този принцип може да бъде наименован като „*принцип на предпазването, при отчитане на икономическата ефективност, различните социално-икономически условия, източниците на парникови газове и възможностите за неутрализацията им и за сътрудничество между заинтересованите страни*“. Съдържанието му обхваща предприемането на предпазни мерки при отчитане на икономическата ефективност, икономическата и екологичната ситуация в съответната държава, източниците на парникови газове и възможностите за тяхната неутрализация чрез резервоари, поглътители и адаптация, както и за сътрудничество между заинтересованите страни участници. Като слабост на разглежданата разпоредба може да се изтъкнат прекалено многото изречения, включени в нея, от които дори могат да бъдат обособени самостоятелни принципи, напр. относно икономическата ефективност, отчитането на съответните икономически и технологични възможности на държавите, както и сътрудничеството им. Следователно става дума за прекалено тромави фрази и изключително несполучлив опит за формулировка на правен принцип от правно-техническа гледна точка. Реализацията на разглеждания принцип трябва да се търси в разпоредбите на чл. 5 и 6 от конвенцията. Същевременно при прилагането му е необходимо да се имат предвид следните дефиниции на правни понятия по чл. 1: „парникови газове“ са естествени и антропогенни газообразни компоненти на атмосферата, които абсорбират и повторно излъчват инфрачервена радиация (т. 5); „резервоар“ означава компонент или компоненти от климатичната система, където се натрупват парникови газове или прекурсори на парникови газове (т. 7); „поглъtitел“ означава всякакъв процес, дейност или механизъм, които абсорбират парников газ, аерозол или прекурсор на парников газ от атмосферата (т. 8); „източник“ означава какъвто и да е процес или дейност, при които се освобождава парников газ, аерозол или прекурсор на парников газ в атмосферата (т. 9).

Четвъртият от тях е формулиран в чл. 3, § 4, където е указано следното: „Страните имат право и следва да подпомагат устойчивото развитие. Политиките и мерките за опазване на климатичната система от изменения, предизвикани от човека, следва да са съобразени със специфичните условия на всяка страна и следва да се интегрират в националните програми за развитие, като се има предвид, че икономическото развитие е от съществено значение за предприемане на мерки за адресиране изменението на климата“. Чрез логическо тълкуване този принцип може да бъде формулиран като „*устойчиво развитие, отчитащо специфичните условия на страните*“. Съдържанието му включва предприемането на мерки за постигането на

устойчиво развитие, отчитащо специфичната икономическа и екологична ситуация в съответната държава. Реализацията на този принцип е необходимо да се търси в разпоредбите на чл. 4, § 1, б. „г“, § 6 и § 10 от конвенцията.

Петият от тях е формулиран по следния начин в § 5 на чл. 3: „Страните следва да си сътрудничат в насърчаването на подпомагаща и отворена международна икономическа система, която да доведе до устойчив икономически растеж и развитие на всички страни, особено на развиващите се страни членки, като им дава по този начин възможност по-добре да адресират проблемите на изменението на климата. Мерките за борба с изменението на климата, включително едностранните, не следва да представляват средство за произволна или неоправдана дискриминация или скрити ограничения в международната търговия“. Изхождайки от логическото тълкуване на тази разпоредба, този принцип би могъл да бъде обозначен като „*принцип на сътрудничество за постигане на устойчив икономически растеж и за недискриминация в международната търговия при предприемането на мерки за борба с изменението на климата*“. Съдържанието му включва, от една страна, международно сътрудничество за постигане на т. нар. „устойчив икономически растеж“, а от друга страна, предприемането на такива мерки за предотвратяване на изменението на климата, които не водят до дискриминация в международната търговия. Реализацията на този принцип трябва да се търси в разпоредбите на чл. 4, §§ 3, 5 и 6 от конвенцията.

Като обща слабост на разглежданата правна уредба може да се посочи несполучливото редактиране на правни принципи от правнотехническа гледна точка. И в тази насока, подобно на горепосочената предходна конвенция, може да се изтъкне фактът, че принципите по чл. 3 от разглежданата рамкова конвенция са редактирани като обикновени правни норми, а не по-общо и абстрактно като правни принципи, и съответно надсловът на този член трябваше да бъде „Основни задължения“, а не „Основни принципи“. Ето защо е необходимо преосмисляне и прeredиране на текста на този член от конвенцията поради незадоволителната му редакция.

Във връзка с разгледаните по-горе пет принципа може да се отбележи обстоятелството, че реализацията им се извършва и чрез две международни споразумения към разглежданата конвенция, които детайлизират нейните изискванията. Едното от тях е Протоколът от Киото (Киото – Япония, 11.12.1997 г.), с изменението му от Доха, към който се присъедини и Република България, вкл. и към това

изменение¹⁹. Другото от тях е т. нар. „Парижко споразумение“, изготвено на 13.12.2015 г., но подписано впоследствие в Ню Йорк на 22.04.2016 г., към което също се присъедини и нашата страна²⁰.

В контекста на изтъкнатото по-горе, по мое мнение, *de lege ferenda* е необходимо чл. 3 от Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата да придобие следното съдържание:

„Чл. 3. Действията и дейностите на страните за предотвратяване на изменението на климата се основават върху следните принципи:

1. постигане на устойчиво развитие при отчитане на специфичните икономически и технологични възможности и екологичната ситуация на държавите;

2. изпълнение на общи, но, в рамките на които, диференцирани според възможностите им, задължения на държавите участнички за предотвратяване на неблагоприятното изменение на климата при поемане на водеща роля от развитите държави;

3. предпазване, при отчитане на икономическата ефективност, различните социално-икономически условия, източниците на парникови газове и възможностите за неутрализацията им и за сътрудничество между заинтересованите страни;

4. недискриминация в международната търговия при предприемането на мерки за предотвратяване на изменението на климата;

¹⁹ Протоколът от Киото е ратифициран от Република България със закон от 17.07.2002 г. (ДВ, бр. 73 от 2002 г.). Той е в сила за нашата страна от 16.02.2005 г. и е обнародван в ДВ, бр. 68 от 19.08.2005 г. Изменението му от Доха е ратифицирано от нашата страна със закон от 23.07.2015 г. (ДВ, бр. 60 от 2015 г. – в сила от 07.08.2015 г.), но то е необнародвано.

²⁰ Това Споразумение е изготвено в гр. Париж на 13.12.2015 г., откъдето е произлязло наименованието му, но е подписано в гр. Ню Йорк на 22.04.2016 г. Като слабост в правно-техническо отношение може да се изтъкне обстоятелството, че наименованието му е лаконично – „Споразумение от Париж“, без да се добавят думите „към Рамковата Конвенция на Обединените нации по изменение на климата“ (вж. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.). Такъв подход буди недоумение и трябва, по мое мнение, да се избягва за в бъдеще от съставителите на международни споразумения, защото за всяко от тях, което е относимо към прилагането на определен международен договор, е необходимо изрично да се посочва към кой точно международен договор е относимо то. Споразумението от Париж към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата е ратифицирано от Република България със закон от 21.10.2016 г. (ДВ, бр. 86 от 2016 г.), с декларация по чл. 9, § 1. Декларацията гласи: „Република България приема, че в съответствие с чл. 9, параграф 1 от Споразумението от Париж развитите страни ще предоставят финансови ресурси за подпомагане на развиващите се страни по отношение на смекчаването и адаптацията в продължение на съществуващите им задължения съгласно Конвенцията. В този контекст Република България обръща внимание, че като страна по Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата не е включена в Анекс II.“

5. отчитане на особеното положение на развиващите се страни.“

Заклучение

От разгледаните по-горе разпоредби на международни споразумения по опазване на атмосферния въздух от замърсяване, в които са уредени изрично правни принципи, може да се направи констатацията, че повечето от тях са редактирани незадоволително от правно-техническа гледна точка. Очевидна е необходимостта от извършване на изменения в тях, като при съставянето им е препоръчително да участват по-широк кръг специалисти както в областта на екологията, така и в различните отрасли на правото.

Библиография

1. Анастасов, А. Разрешаването на споровете в международния режим за опазване на околната среда и изменението на климата. – Правна мисъл. София, 2010, № 3, с. 58 – 71.
2. Анастасов, А. Международноправен режим на биоразнообразието. София, Институт за държавата и правото – Българска академия на науките, 2015, 235 с.
3. Божанов, С. Международноправни актове в областта на околната среда. Русе, Печатна база при Русенския университет „Ангел Кънчев“, 2004, 455 с.
4. Енчева, М. Принципът на обща, но диференцирана отговорност на страните в чл. 3 от Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата. – Годишник на Техническият университет във Варна. Варна, Технически университет – Варна, 2006, с. 242 – 244.
5. Живков, Ж., Т. Лялев, Г. Джолов, Д. Петров, К. Караиванов. Световният екологичен проблем. София, Партиздат, 1984, 340 с.
6. Пенчев, Г. Екологични функции на международните организации. – Международни отношения. София, 2002, № 5-6, с. 165 – 170.
7. Пенчев, Г. Относно принципите на българското екологично право. – В: Право и права. Сборник в памет на проф. д-р Росен Ташев. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2016, с. 367 – 402.
8. Пенчев, Г. Общите принципи на екологичното право на Република България. – Studia Iuris [онлайн]. Пловдив, 2016, № 1, юни, 21 с. [прегледан 20.06.2016]. ISSN 2367-5314. Достъпно от: <http://web.uni-plovdiv.bg/paunov/Stidia%20Iuris/broi%201%20-%202016/Georgi%20Penchev.pdf>

9. Kiss, A., D. Shelton. *International Environmental Law*. Ardsley-on-Hudson (New York), Transnational Publishers, Inc., 1991, 541 p.
10. Kiss, A., D. Shelton. *Manual of European Environmental Law*. Cambridge, Grotius Publications Limited, 1993, 525 p.
11. Shelton, D., A. Kiss. *Judicial Handbook on Environmental Law*. Nairobi, United Nations Environment Programme, 2005, 131 p.