

СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА КАК ЭЛЕМЕНТА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Аннотация. Признавая глобальный характер экологической проблемы Европейский Союз определил экологическую стратегию одним из главных элементов устойчивого развития. К настоящему времени в ЕС принято восемь Экологических программ и сопутствующий массив нормативных актов, в том числе и об охране атмосферного воздуха, представляющих интерес для развития экологической стратегии России. В тезисах также указывается, что успешные инициативы ЕС опирались на доступные природные ресурсы Российской Федерации.

Ключевые слова: глобальная экологическая проблема, техногенная цивилизация, аспекты правовой охраны атмосферного воздуха.

Учитывая затратный характер техногенной системы нынешней цивилизации, враждебной для природной среды, идет поиск оптимального законодательного урегулирования различных аспектов атмосферных ресурсов. Главными вопросами, требующими приоритетного внимания, становятся 1) контроль качества воздуха и атмосферного загрязнения; 2) охрана воздуха от загрязнения автотранспортом; 3) регламентация производства «экологичных» автомобилей и снижения токсичности потребляемого ими топлива; 4) проблема защиты озонового слоя; 5) борьба с трансграничным воздушным загрязнением; 6) ограничение загрязнения атмосферного воздуха промышленными объектами; 7) обеспечение высокого качества атмосферы посредством установления предельных показателей для основных загрязнителей воздуха; 8) мониторинг соблюдения законодательства, оценка качества воздуха и обмен информацией о его состоянии; 9) экологическая регламентация энергетики.

Имеет место стратегический подход к принятию вызовов экологических проблем с выходом за рамки законодательных мер к оперативному и доктринальному уровню. Этот подход требует использования всего диапазона инструментов и мер для воздействия на решения, принимаемые бизнесом, потребителями, политиками и гражданами.

Формирование правовых основ экологической стратегии становится атрибутом устойчивого развития Европейского Союза. Основными объектами экологического права ЕС являются земля, вода, биосфера, а также атмосферный воздух, опыт охраны которых актуален и для России. Бурное развитие индустрии и энергетики, сжигание ископаемого топлива и драматическое нарастание движения на дорогах — все это загрязняет атмосферу и создает угрозу для здоровья. Экологические программы ЕС закрепляют основные принципы и цели эффективной защиты людей от вредных эмиссий и предотвращения критических для здравоохранения уровней нагрузок на окружающую среду. Шестая Экологическая программа ЕС (ЭП 6) ввела тему «окружающая среда — здоровье» в разряд четырех главных целевых областей с выдвижением загрязнения воздуха на первый план. Евросоюз действовал в этой сфере на многих уровнях: через законодательство, международные усилия, посредством сотрудничества с секторами, ответственными за загрязнение воздуха, через национальные, региональные власти, всемерно

развивая научно-исследовательскую базу правового регулирования для определения такой категории, как Наилучшие доступные технологии (англ. — BAT).

Одним из основных источников загрязнения воздуха был признан автомобильный транспорт. Изучив технические параметры автомобилестроения, Еврокомиссия пришла к выводу, что уже существуют технологии, значительно сокращающие выбросы вредных веществ в атмосферу, без потери мощности и надежности автотранспорта¹. Накануне в ЭП 5 1993 г. отмечалась необходимость защиты здоровья людей от загрязненного воздуха. С этой целью была разработана система контроля за эмиссиями диоксида серы, азота, смога и других вредных веществ. Директива Европарламента и Совета 94/12/ЕС² обеспечила комплексный подход к оценке затрат и эффективности сокращения дорожно-транспортного загрязнения. В ходе реализации Европейской программы по эмиссии, топливу и машинным технологиям (ЕРЕФЕ) внедряются акты о загрязняющих воздух эмиссиях, экологические требования для автомобилей приводятся в соответствие с техническим прогрессом³ с модификацией цикла измерения эмиссии⁴. Инициативы Евросоюза по производству и эксплуатации «экологических» автомобилей, в том числе и для повышения их конкурентоспособности, распространяются и на страны вне ЕС. Доступные технологии (BAT) уже позволяли осуществлять значительное сокращение потерь при хранении и распределении бензина. Для обеспечения стандартов качества топлива утверждается система контроля с общими процедурами испытания и единым форматом отчетности перед Комиссией.

Проблема защиты озонового слоя, присутствующая в повестке дня еще в начале 2000-х годов, в силу эфемерности аргументации вскоре сошла на нет вместе с сопутствующим законодательством. Конечная цель UNFCCC и сопутствующих ей юридических инструментов состояла в стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на уровне, который предотвратил бы опасное антропогенное вмешательство в климатическую систему с дальнейшей возможностью планомерного развития.

Особое место в законодательстве ЕС об охране атмосферного воздуха получает регулирование борьбы с трансграничным воздушным загрязнением⁵. Профилактические действия по предупреждению ущерба окружающей среде в источнике, с целью общей стабилизации эмиссии окисей азота на приемлемом уровне и ужесточения мер по борьбе с ней, были подкреплены наилучшими технологиями, не вызывающими чрезмерных затрат (BAT). В случае риска кратной эмиссии или экологической катастрофы, эти меры принимались незамедлительно, с последующим анализом рентабельности и повышением степени научной изученности.

¹ Директива Совета 91/441/ЕЕС от 26 июня 1991 г. о внесении изменений в Директиву 70/220/ЕЕС о сближении законодательств государств-членов в отношении мер, принимаемых против загрязнения воздуха выбросами автотранспортных средств. OJ L 242 30.08.1991 p.1-106 с изм. OJ L 001 03.01.1994 p. 263.

² Там же.

³ Council Resolution of 15 July 1980 on transboundary air pollution by sulphur dioxide and suspended particulates — OJ C 222 30.08.1980 p. 1.

⁴ Commission Directive 93/116/EC of 17 December 1993 adapting to technical progress Council Directive 80/1268/EEC relating to the fuel consumption of motor vehicles — OJ L 329 30.12.1993 p. 39–53.

⁵ Council Directive 80/779/EEC of 15 July 1980 on air quality limit values and guide values for sulphur dioxide and suspended particulates — OJ L 229, 30.8.1980, p. 30; Council Directive 85/203/EEC of 7 March 1985 on air quality standards for nitrogen dioxide. — OJ L 087 27.03.1985 p. 1-7 с изм.: OJ L 377 31.12.1991 p. 48; OJ L 001 03.01.1994 p. 494; OJ L 163 29.06.1999 p. 41.

Значительное место в законодательстве уделяется ограничению загрязнения атмосферного воздуха промышленными объектами. Внедряется стратегия постепенной адаптации действующих заводов к наилучшей доступной технологии (ВАТ). Еще одним источником загрязнения, порой трансграничного, служило сжигание муниципальных отходов. Наряду с ограничением эмиссии поощрялось развитие и распространение экологических и технических знаний, а также использования чистой технологии. Обеспечение высокого качества атмосферы было невозможно без установления предельных показателей для основных загрязнителей воздуха. Здравоохранение и экология требовали приоритетной проверки, координации национальных программ в этой сфере и гармонизации национальной политики в пределах Сообщества, на основе общего долгосрочного плана по улучшению качества жизни¹. Предельные показатели для диоксида азота были установлены Директивой Совета 85/203/ЕЕС². Страны ЕС могли придерживаться более строгих защитных мер, особенно для охраны здоровья особенно уязвимых категорий населения, типа пациентов больниц и детей. Отмечалось, что искусственные частицы в воздухе представляли для человеческого здоровья больший риск, чем естественные. Директива дала также определения ключевых понятий. Директива Совета 1999/30/ЕС подвела итог установлению предельных показателей для всех основных загрязнителей воздуха: диоксида серы, диоксида и окисей азота, а также сажи и свинца³.

Существенными элементами правовой охраны атмосферы стали мониторинг соблюдения законодательства, оценка качества воздуха и обмен информацией о его состоянии. Директива Совета 96/62/ЕС установила порядок оценки качества окружающего воздуха и организацию управления в этой области⁴. Обоснованность данных давала возможность обозначить уровни загрязнения в рамках всего Сообщества, а использование общих критериев обработки результатов измерения повышала их совместимость.

Охране атмосферного воздуха служила и экологическая регламентация энергетики с целью обеспечения рационального использования природных ресурсов, включая нефть, природный газ и твердые виды топлива, которые, с одной стороны, были существенной основой энергетики, но с другой — главными источниками загрязнения воздуха. Информация об энергетических сооружениях и их сертификация поощряли инвестиции в энергосбережение. Одним из измерений экологических требований в энергетике стало ее возможное влияние на климат. Чистые технологии признавались ключом к экономическому процветанию. Комбинирование отопления и энергоснабжения повышало эффективность использования энергетических ресурсов и сокращало эмиссии CO₂. Такие акты, как Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, Энергетическая хартия, Протокол об эффективности энергетики и связанные с ней аспекты окружающей среды и панъевропейской инициативы по энергосбережению

¹ Directive 94/12/EC of the European Parliament and the Council of 23 March 1994 relating to measures to be taken against air pollution by emissions from motor vehicles and amending Directive 70/220/EEC — OJ L 100 19.04.1994 p. 42–52.

² Council Directive 1999/30/EC of 22 April 1999 relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air — OJ L 163, 29.06.1999 p. 41–60.

³ Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management — OJ L 296 21.11.1996 p. 55–63.

⁴ Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment — OJ C 112, 20.12.1973, p. 1; OJ C 139, 13.6.1977, p. 1.

— способствовали интеграции требований охраны воздуха в глобальную энергетическую политику и достижению трех ее ключевых целей: безопасность энергопоставок, конкурентоспособность и защита окружающей среды. Важным было совершенствование законодательства, регулирующего непрерывное развитие новых эффективных мер и технологий. В дальнейшем формируется Стратегический подход к принятию вызовов экологических проблем, с выходом за рамки законодательных мер, к оперативному и доктринальному уровню.

В завершение следует указать, что приведенные успешные политико-правовые инициативы Евросоюза в области охраны атмосферного воздуха предпринимались в период подъема этого интегрального объединения, но за счет доступных природных ресурсов вначале СССР, а впоследствии Российской Федерации. Поэтому учет Россией передового опыта ЕС в сочетании с отечественной природной базой может существенно повысить эффективность законодательного регулирования охраны атмосферного бассейна нашей страны, что и является целью данного научного исследования