

**ПРИЛАГАНЕ НА ХАРТАТА НА
ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ НА
НАЦИОНАЛНО НИВО В
ОБЛАСТТА НА КЛИМАТА И
ЕНЕРГЕТИКАТА**



**Национално правно
изследване - България**

Justice and Environment 2025

СЪДЪРЖАНИЕ

Съдържание	2
1. Въведение.....	3
2. Национална правна рамка на основните права и опазването на околната среда и климата в България.....	5
2.1. Основни права и свободи	5
2.2. Опазване на околната среда.....	5
2.3. Законодателство в областта на климата	8
3. Анализ на избрани правни инструменти на ЕС в областта на климата и енергетиката	9
3.1. Регламент (ЕС) 2021/1119 на Европейския парламент и на Съвета	10
3.2. Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския Парламент и на Съвета	12
3.3 Директива 2013/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета	14
4. Национални нормативни актове, прилагащи или транспониращи правни инструменти на ЕС относно спазването на принципа на опазване на околната среда (чл.37 от Хартата).....	16
5. Зачитане на други материални и процедурни права от Хартата в закони и стратегически документи в областта на климата и енергетиката.....	21
6. Приложима национална съдебна практика, отнасяща се до правата по Хартата, относно законодателство и политики в областта на енергетиката и климата	25
7. Заключение и препоръки за бъдещото прилагане на Хартата в законодателството и изготвянето на политики на национално ниво в областта на енергетиката и климата .	29


1. Въведение

Хартата на основните права на Европейския Съюз (Хартата) е съвременна декларация за основните права, част от първичното законодателство на Европейския Съюз . Основен принос на Хартата е, че издига значението на правата на човека в контекста на законите и изготвянето на политики . Съгласно чл. 51, пара. 1 от Хартата, разпоредбите на Хартата се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност и за държавите- членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза.

Мрежата от юристи по околна среда „Правосъдие и околна среда“ (J&E) се ангажира да проучи приложимостта на правата от Хартата в областта на климата и енергетиката чрез проекта „Strategic Litigation for Environmental Rights“ (STELLAR Rights). Принципната хипотеза на нашето изследване е, че ЕС и държавите-членки трябва да зачитат правата и да спазват принципите, заложи в Хартата, когато прилагат законодателството на ЕС, включително, когато те се отнасят до законодателство и политики в областта на климата и енергетиката.

При изпълнение по проекта експертите на J&E ще проучат прилагането на специфични права и принципи на Хартата, като тези, предвидени в чл. 37 Опазване на околната среда, чл. 35 Закрила на здравето, чл. 41 Право на добра администрация, чл. 42 Право на достъп до документи и чл. 47 Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес и тяхното значение за законодателството и политиката в областта на климата и енергетиката.

Член 52, параграф 5 Хартата въвежда разграничението между „права“ и „принципи“. Това са два вида разпоредби в рамките на Хартата, като и двата вида разпоредби на Хартата са задължителни. Правата по Хартата обаче трябва да се упражняват и принципите на Хартата трябва да се спазват. Съгласно чл.52, параграф 2 от Хартата признатите от Хартата права, които са предмет на разпоредби на Договорите на ЕС, се упражняват при определените в тях условия и граници. Чл.52, пара. 5 от Хартата, от своя страна, предвижда, че разпоредбите на настоящата Харта, които съдържат принципи, могат да бъдат прилагани чрез законодателни и изпълнителни актове, приети от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и чрез актове на държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза при упражняване на съответните им компетенции. Позоваването на тези принципи пред съд е допустимо само за тълкуване и проверка на законността на такива актове.



Фокусът върху законодателството и политиката в областта на климата и енергетиката ще ни позволи да повишим осведомеността и готовността на целевите групи на проекта като граждани и неправителствени организации да упражняват правата по Хартата и да влияят на ЕС и националните политики и действия, свързани с климата и енергетиката. Освен това проектът има за цел да популяризира правата и принципите на Хартата със специален акцент върху опазването на околната среда и защитата на ценностите на Съюза, върховенството на закона, доброто управление и прозрачността.

Проектът има за цел да обучи ключови заинтересовани страни да водят стратегически съдебни дела и други правни механизми в полза на околната среда, за защита на върховенството на закона и на бъдещите поколения. Организацията на гражданското общество, правните специалисти, институцията на омбудсмана, чрез получените нови знания и умения, ще могат да допринесат на национално и европейско ниво за прилагането на правата и принципите на Хартата, като по този начин ще подпомогнат постигането на правилен баланс между климатичните цели и целите за развитие и опазване на околната среда и по този начин да подкрепят прилагането на Хартата.

Ние формулирахме основния концептуален въпрос на това изследване, както следва. Как можем да разчитаме на правата и принципите на Хартата, когато прилагаме правото на ЕС в областта на климата и енергетиката? Допълнителни насочващи въпроси са: как можем да упражняваме правата си по Хартата, засегнати от политиките, свързани с климата и енергетиката, или обратното, можем ли да упражняваме правата си да влияем върху обсъждането, приемането, изпълнението, мониторинга и изменението на тези политики? Как могат процесуалните права от Хартата, подпомогнати от правата от Орхуската конвенция, да насърчат високо ниво на опазване на околната среда по въпросите на климата и енергетиката?

2. Национална правна рамка на основните права и опазването на околната среда и климата в България

2.1. ОСНОВНИ ПРАВА И СВОБОДИ

Основните права и свободи на българските граждани са уредени на най-високо нормативно ниво в Конституцията на Република България, Глава втора. Съгласно чл. 57 от Конституцията, основните права на гражданите са неотменими. Не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други. При обявяване на война, на военно или друго извънредно положение със закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите с изключение на правата, предвидени в чл. 28 (право на живот), чл. 29 (забрана за подлагане на мъчение, на жестоко, безчовечно или унижаващо отношение, както и на насилствена асимилация), 31, ал. 1, 2 и 3 (презумпция за невинност), чл. 32, ал. 1 (неприкосновеност на личния живот на гражданите и право на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния им живот и срещу посегателство върху тяхната чест, достойнство и добро име) и чл. 37 (свобода на съвестта и вероизповеданието).

В доклада си „Интеграция на хартата на основните права на Европейския съюз в българската държавна администрация“, авторите подчитават, че правата по Хартата имат предимство пред основните права, закрепени на национално ниво, дори когато тези права са залегнали в конституцията на дадената държава членка. Съдът на ЕС подчертава, че позволяването на държавите членки да прилагат свои собствени конституционни правила в такива случаи би подкопало предимството на правото на ЕС.

2.2. ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА

Българската конституция гарантира право на здравословна и благоприятна околна среда, съответстваща на установените стандарти и нормативи (чл. 55). В същото време, опазването на околната среда е задължение на гражданите. В контекста на прилагането на основните права, правото по чл.55 може да се упражнява и заедно с други конституционни основни права и свободи, като:

1. право на живот - чл. 28,
2. неприкосновеност на жилището - чл. 33,
3. свобода на изразяване - чл. 39,
4. правото на достъп и разпространение на информация - чл. 41 (2),
5. свобода на събранията - чл. 43,
6. свобода на сдружаване - чл. 44(1).

По отношение на правото на здравословна и благоприятна околна среда, то може се прилага заедно с други правни норми на Конституцията от процесуално или материално естество, като например:

- задължението на държавата да осигури опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл. 15),
- правото на гражданите да подават жалби, предложения и петиции до държавните органи (чл. 45),
- правото на гражданите на правна защита, когато техните права или законни интереси са нарушени или застрашени, и правото да бъдат придружени от защитник при явяване пред държавен орган (чл. 56), и
- задължението на съдебната власт да защитава правата и законните интереси на всички граждани, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1).

Опазването на околната среда и подобряването на нейното качество се гарантира от разпоредбите на Закона за опазване на околната среда (ЗООС) въз основа на принципите, заложи в чл.3, като:

8. възстановяване и подобряване на качеството на околната среда в замърсените и увредените райони;
9. предотвратяване замърсяването и увреждането на чистите райони и на други неблагоприятни въздействия върху тях;
10. интегриране на политиката по опазване на околната среда в секторните и регионалните политики за развитие на икономиката и обществените отношения.

Процедурите за оценка на въздействието на планове, програми и проекти върху околната среда като екологичната оценка и ОВОС също целят интегриране на

предвижданията по отношение на околната среда в процеса на развитие като цяло и въвеждане принципа на устойчиво развитие в съответствие с чл. 3 и 9 на ЗООС.

Параграф 55 от Допълнителните разпоредби на ЗООС дефинира "Интегриране на държавната политика по околна среда в секторните политики" като съобразяването и включването на изискванията за опазване на околната среда в процеса на разработване, прилагане и контрола по прилагането на секторните политики, определени в чл. 9.

Други секторни закони и подзаконови нормативни актове за околната среда, които предвиждат защита на правата по околна среда, включват Закона за биологичното разнообразие, Закона за генетично модифицираните организми, Закона за водите, Закона за защитените територии, Закона за управление на отпадъците, на Закона за чистотата на атмосферния въздух, на Закон за защита от шума в околната среда, на Закона за устройство на Черноморското крайбрежие, на Закона за опазване на земеделските земи, и подзаконовите нормативни актове като Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми, Наредбата за условията и реда за извършване на ОВОС, Наредбата за условията и реда за извършване на оценка за съвместимост на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целта на опазване на защитените територии, на Наредбата за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни и на Наредбата за предотвратяване на големи аварии с опасни вещества и ограничаване на последствията от тях.

Друг източник на права, които да гарантират опазване на околната среда, са международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, които са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат (член 5, ал. 4 от Конституцията). Един от тези международни договори е Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуската конвенция), като упражняването на процедурните права, които тя въвежда, като правото на достъп до правосъдие попомогат по-пълното съобразяване на опазването на околната среда при разработването и изпълнението на секторните политики, стратегии, планове, програми и проекти, в контекста на устойчивото развитие .

2.3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В ОБЛАСТТА НА КЛИМАТА

Законът за ограничаване изменението на климата (ЗОИК) е рамков закон за климата в България. Законът е приет и обнародван на 11 март, 2014 г., като има последващи изменения, последното от които към януари 2025 г. е публикувано в ДВ. бр.41 от 10 май 2024 г.

Чл. 1 на ЗОИК очертава обхвата на приложение на закона, като урежда обществените отношения, свързани със:

1. провеждането на държавната политика по ограничаване изменението на климата;
2. прилагането на механизмите за изпълнение на задълженията на Република България по Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата и Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата и Споразумението от Париж към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата;
3. функционирането на Националната схема за зелени инвестиции;
4. функционирането на Националната система за инвентаризации на емисии на вредни вещества и парникови газове в атмосферата;
5. прилагането на Европейската схема за търговия с емисии;
6. администрирането на Националния регистър за търговия с квоти за емисии на парникови газове;
7. мерките за намаляване емисиите на парниковите газове от използваните течни горива и енергия за транспорта;
8. изпълнението на задълженията, произтичащи от Решение № 406/2009/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. относно усилията на държавите членки за намаляване на техните емисии на парникови газове, необходими за изпълнение на ангажиментите на Общността за намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г. и от Регламент (ЕС) 2018/842 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за задължителните годишни намаления на емисиите на парникови газове за държавите членки през периода 2021 - 2030 г., допринасящи за действията в

областта на климата в изпълнение на задълженията, поети по Парижкото споразумение, и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013;

9. отчитане на емисиите и поглъщанията и изпълнението на задълженията в сектора на земеползването, промените в земеползването и горското стопанство, произтичащи от Регламент (ЕС) 2018/841 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за включването на емисиите и поглъщанията на парникови газове от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство в рамката в областта на климата и енергетиката до 2030 г. и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013 и Решение № 529/2013/ЕС;

10. функционирането на Схемата за доброволно намаление на емисии (СДНЕ).

ЗОИК въвежда изискванията на други директиви и мерки по прилагането на регламенти и решения на Европейския съюз в областта на климата. Според Параграф 2 от Допълнителните разпоредби на ЗОИК, той въвежда изискванията на 7 директиви, като например Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета.

Друг секторен закон в областта на климата е Законът за енергията от възобновяеми източници, който урежда обществените отношения, свързани с производството и потреблението на електрическа енергия, топлинна енергия и енергия за охлаждане от възобновяеми източници; биогаз и зелен водород; енергия от възобновяеми източници в транспорта, възобновяеми течни и газообразни транспортни горива от небиологичен произход и рециклирани горива в транспорта. За неуредените в този закон въпроси се прилага Законът за енергетиката.

Законът за енергийната ефективност е друг важен за климатичната политика закон, който урежда обществените отношения, свързани с провеждането на държавната политика за повишаване на енергийната ефективност при крайното потребление на енергия и предоставянето на енергийни услуги.

3. Анализ на избрани правни инструменти на ЕС в областта на климата и енергетиката

За целите на анализа на правните инструменти на ЕС в областта на климата и енергетиката на национално ниво подбрахме един регламент и четири директиви, които

да анализираме по отношение на принципа, заложен в член 37 от Хартата, който изисква включването в политиките на Съюза на високо равнище на опазването на околната среда и подобряване на нейното качество в съответствие с принципа на устойчиво развитие. Особено внимание бе отделено на разпоредбите в тях, които се отнасят до опазване на околната среда, защитата на основните права и процедурни разпоредби, които създават възможност за по-широко участие на обществеността.

3.1. РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2021/1119 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

от 30 юни 2021 година за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на регламенти (ЕО) № 401/2009 и (ЕС) 2018/1999 (Европейски закон за климата)

Европейският закон за климата (ЕЗК) изисква от държавите-членки да предприемат необходимите мерки на равнището на Съюза и на национално ниво, за да позволят колективното постигане на целта за климатична неутралност до 2050 г. От държавите-членки се изисква да приемат стратегии за адаптиране, които са съгласувани, взаимно подкрепящи се и взаимно изгодни към секторните политики и да работи за по-добро интегриране на адаптирането към изменението на климата по последователен начин във всички области на политиката, включително съответните социално-икономически и екологични политики и мерки. Стратегиите за адаптиране се съсредоточават по-специално върху най-уязвимите и засегнати групи от населението и сектори и идентифицират пропуските в консултации с гражданското общество. В своите национални стратегии за адаптиране държавите-членки трябва да вземат предвид специфичната уязвимост на съответните сектори, включително селското стопанство, водните и хранителните системи и продоволствената сигурност, и да насърчават основани на природата решения и адаптация, основана на екосистемите.

Разпоредби, посочващи изрично опазването на околната среда, се съдържат в Преамбюла на ЕЗК:

Параграф 2, последно изречение: „Европейският зелен пакт също така има за цел опазването, съхранението и увеличаването на природния капитал на Съюза, както и защитата на здравето и благосъстоянието на гражданите от свързани с околната среда рискове и въздействия. Същевременно този преход трябва да бъде справедлив и приобщаващ, като не се пренебрегва никой.“

Параграф 6: „Настоящият регламент зачита основните права и спазва принципите, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално член 37 от нея, с който се цели да се насърчи включването в политиките на Съюза на високо равнище на опазване на околната среда и подобряване на нейното качество в съответствие с принципа на устойчиво развитие.“

Параграф 19, първо изречение: „В резолюцията си от 15 януари 2020 г. относно Европейския зелен пакт Европейският парламент призова да се извърши необходимият преход към неутрално по отношение на климата общество най-късно до 2050 г. и това да се превърне в пример за успех на Европа, а в резолюцията си от 28 ноември 2019 г. относно извънредното положение по отношение на климата и околната среда той обяви извънредно положение по отношение на климата и околната среда.“

Параграф 34: „Предприемайки съответните мерки на равнището на Съюза и на национално равнище за постигане на целта за неутралност по отношение на климата, държавите членки и Европейският парламент, Съветът и Комисията следва да вземат предвид, *inter alia*: приноса на прехода към неутралност по отношение на климата за общественото здраве, качеството на околната среда...“

Европейският климатичен закон съдържа и процедурни разпоредби, насърчаващи участието на обществеността (чл.9)

„Комисията се ангажира с всички групи на обществото, за да им даде възможност да предприемат действия за осъществяване на справедлив и социално приемлив преход към неутрално и устойчиво на изменението на климата общество. Комисията подпомага протичането на приобщаващ и достъпен процес на всички равнища, включително на национално, регионално и местно равнище, заедно със социалните партньори, академичните среди, бизнес общността, гражданите и гражданското общество, за обмен на най-добри практики и за набелязване на действия, които да допринесат за постигането на целите на настоящия регламент. Комисията може също така да използва обществените консултации и многостепенните диалози в областта на климата и енергетиката, създадени от държавите членки съгласно членове 10 и 11 от Регламент (ЕС) 2018/1999.

Комисията използва всички подходящи инструменти, включително Европейския пакт за климата, за да ангажира гражданите, социалните партньори и заинтересованите лица и да насърчава диалога и разпространението на научно обоснована информация относно изменението на климата, неговите социални аспекти и аспектите, свързани с равенството между половете. “

Разпоредби относно основните права

Параграф 6 от ЕЗК постановява, че Регламентът зачита основните права и спазва принципите, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално член 37 от нея, с който се цели да се насърчи включването в политиките на Съюза на високо равнище на опазване на околната среда и подобряване на нейното качество в съответствие с принципа на устойчиво развитие.

3.2. ДИРЕКТИВА (ЕС) 2018/2001 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (RED II), изменена от Директива (ЕС) 2023/2413 на Европейския парламент и на Съвета от 18 октомври 2023 година за изменение на Директива (ЕС) 2018/2001, Регламент (ЕС) 2018/1999 и Директива 98/70/ЕО по отношение на насърчаването на енергията от възобновяеми източници и за отмяна на Директива (ЕС) 2015/652 на Съвета (RED III)

Разпоредби, свързани с опазване на околната среда

RED II, разгледана в рамките на пакета Fit for 55 (RED III), увеличава обвързващата цел на ЕС за възобновяема енергия за 2030 г. до минимум 42,5%. RED II и III подкрепят навлизането на възобновяеми енергийни източници в различни сектори на икономиката с набор от специални цели и мерки. Новите мерки включват индикативно годишно увеличение на използването на възобновяема енергия в промишлеността от най-малко 1,6 процентни пункта до 2030 г., както и нова обвързваща цел от 42% възобновяем водород в общото потребление на водород в промишлеността до 2030 г. По отношение на транспорта, целта е или да се намали с 14,5% интензивността на парниковите газове на транспортните горива, или да се постигне общ процент от 29% възобновяема енергия в крайното потребление на енергия във всички транспортни сектори. Това представлява увеличение от предишната обвързваща цел от 14%.

Съгласно новия чл.15д на RED II, държавите-членки могат да приемат един или повече планове за определяне на специални зони за инфраструктура за разгръщането на проекти за мрежи и съхранение, необходими за интегриране на енергията от възобновяеми източници в електроенергийната система, когато не се очаква това разгръщане да окаже значително въздействие върху околната среда, това въздействие

може да бъде надлежно смекчено или, когато това не е възможно, компенсирано. Тези планове трябва да избягват за проекти за електроенергийни мрежи защитените зони по „Натура 2000“ и зоните, определени съгласно националните схеми за опазване на природата и биологичното разнообразие, освен ако няма пропорционални алтернативи за тяхното внедряване, като се вземат предвид целите на защитената зона.

Държавите-членки предприемат мерки, за да гарантират, че енергията от биомаса се произвежда по начин, който свежда до минимум неоправданите изкривяващи ефекти върху пазара на суровини за биомаса и неблагоприятното въздействие върху биоразнообразието, околната среда и климата.

Процедурни разпоредби

Извършване на екологични оценки

Параграф 28 от Преамбюла на RED III предвижда прилагането на екологичните оценки като важен инструмент за включване на екологични съображения в подготовката и приемането на планове и програми. С цел да се определят зони за ускорено внедряване на енергия от възобновяеми източници, държавите-членки следва да изготвят един или повече планове, които включват определянето на зони за ускорено внедряване на енергия от възобновяеми източници и приложимите правила и мерки за смекчаване на последиците за проектите, разположени във всяка от тези зони. Всеки план следва да се подлага на екологична оценка съгласно Директива 2001/42/ЕО за екологична оценка, за да се оцени въздействието на всяка технология за енергия от възобновяеми източници върху съответните зони, определени в този план. Извършването на екологична оценка би позволило на държавите-членки да имат по-интегриран и ефикасен подход към планирането, да осигурят участие на обществеността на ранен етап и да вземат предвид екологичните съображения на ранен етап от процеса на планиране на стратегическо равнище.

Прилагане на Орхуската Конвенция

Съгласно параграф 30 от Преамбюла на RED III, за да се осигури обществено приемане на проектите за енергия от възобновяеми източници, държавите-членки следва да предприемат подходящи мерки за насърчаване на участието на местните общности в проекти за енергия от възобновяеми източници при спазване на разпоредбите на Орхуската Конвенция, и по-специално на разпоредбите, свързани с участието на обществеността и достъпа до правосъдие.

Зони за ускорено внедряване на енергия от възобновяеми източници: от държавите-членки се изисква да идентифицират области със силен потенциал за внедряване на енергия от възобновяеми източници и в рамките на тези зони за ускоряване на възобновяеми енергийни източници, където се очаква въздействието върху околната среда от внедряването на възобновяеми енергийни източници да бъде ниско. Тези специални зони за ускоряване на възобновяеми енергийни източници ще се радват на по-опростени и по-кратки процедури за издаване на разрешителни, като пълните екологични оценки ще бъдат заменени от по-кратък скрининг в повечето случаи. Сроковете са една година за разрешителни за нови проекти и шест месеца за инициативи за пренастройка.

Преди да бъдат приети, плановете, определящи зони за ускоряване на възобновяемите енергийни източници, трябва да преминат през стратегическа екологична оценка съгласно Директива 2001/42/ЕО и, ако има вероятност да окажат значително въздействие върху зоните от Натура 2000, на подходяща оценка съгласно Член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО (Директива за местообитанията).

Приетите плановете трябва да бъдат оповестени публично и да се преразглеждат периодично, според случая, по-специално в контекста на актуализирането на интегрираните национални енергийни и климатични плановете.

Участие на обществеността

Съгласно новия чл.15г на RED II, държавите-членки гарантират участието на обществеността по отношение на плановете за определяне на зони за ускорено внедряване на енергия от възобновяеми източници, и в съответствие с член 6 от Директива 2001/42/ЕО за екологичната оценка, включително като идентифицират обществените групи които са засегнати или е вероятно да бъдат засегнати. Държавите-членки насърчават общественото приемане на проектите за енергия от възобновяеми източници чрез пряко и непряко участие на местните общности в тези проекти.

3.3 ДИРЕКТИВА 2013/34/ЕС НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

от 26 юни 2013 година относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия и за изменение на Директива 2006/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на

Директиви 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО на Съвета текст от значение за ЕИП, изменена от Директива (ЕС) 2022/2464 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 537/2014, Директива 2004/109/ЕО, Директива 2006/43/ЕО и Директива 2013/34/ЕС, по отношение на отчитането на корпоративната устойчивост (ДОКУ)

ЕС изисква от определени компании да разкриват информация за това, което виждат като рискове и възможности, произтичащи от социални и екологични проблеми, както и за въздействието на техните дейности върху хората и околната среда. В Зелената сделка Комисията се ангажира да подкрепя предприятията и другите заинтересовани страни при разработването на стандартизирани практики за отчитане на природния капитал в рамките на Съюза и в международен план с цел осигуряване на подходящо управление на рисковете за околната среда и възможности за смекчаване.

ДОКУ измени Директива 2013/34/ЕС (Счетоводната директива) с термините „въпроси на устойчивостта“ (екологични, социални и човешки права и управленски фактори, включително фактори на устойчивост) и „отчитане на устойчивостта“ (отчитане на информация, свързана с въпроси на устойчивостта). Изменението също така въведе задълженията за докладване за устойчивост и консолидирано докладване за устойчивост в счетоводната директива.

Докладването за устойчивост означава, че големите предприятия и малките и средните предприятия, с изключение на микропредприятията, които са предприятия от обществен интерес, включват в доклада за управление информация, необходима за разбиране на въздействието на предприятието върху въпросите на устойчивостта, и информация, необходима за разбиране на значението на устойчивостта влияят върху развитието, резултатите и позицията на предприятието.

Разпоредби, свързани с опазване на околната среда и защитата на основните права

Новият чл. 29б на Директивата 2013/34/ЕС, изменен с Директива (ЕС) 2022/2464, изисква в стандартите за отчитане във връзка с устойчивостта, в зависимост от предмета на конкретния стандарт за отчитане във връзка с устойчивостта да се посочва:

а) информацията, която предприятията трябва да оповестяват относно следните екологични фактори:

i) смекчаване на изменението на климата, включително по отношение на обхват 1, обхват 2 и когато е приложимо, обхват 3 на емисиите на парникови газове;

ii) адаптирането към изменението на климата;

iii) водните и морските ресурси;

iv) използването на ресурсите и кръговата икономика;

v) замърсяването;

vi) биологичното разнообразие и екосистемите;

б) информацията, която предприятията трябва да оповестяват относно следните социални и свързани с правата на човека фактори, като:

iii) зачитане на правата на човека, основните свободи, демократичните принципи и стандарти, залегнали в Международната харта за правата на човека и други основни конвенции на ООН за правата на човека, включително Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, Декларацията на ООН за правата на коренното население, в Декларацията на Международната организация на труда за основните принципи и права в областта на труда и в основните конвенции на Международната организация на труда, както и в Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, Европейската социална харта и Хартата на основните права на Европейския съюз;

4. Национални нормативни актове, прилагащи или транспониращи правни инструменти на ЕС относно спазването на принципа на опазване на околната среда (чл.37 от Хартата)

Въз основа на анализа на избраните регламент и директиви в областта на климата и енергетиката, ще разгледаме национални нормативни актове, с които България прилага или транспонира тези регламент и директиви.

Регламент (ЕС) 2021/1119 за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата (Европейски закон за климата) е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки (чл.14, ал.2). Въпреки това, българското законодателство може да предвиди разпоредби за прилагането на регламента, като например рамковият климатичен закон ЗОИК може да регламентира ясно избора на

национални политики и мерки за намаляване на емисиите на парникови газове и други действия за смекчаване или адаптиране към изменението на климата. Няколко текста в ЕЗК, които пряко засягат предприемането на такива политики и мерки.

Така например, целта за климатична неутралност, записана в чл. 2(1) на ЕКЗ гласи, че най-късно до 2050 г. емисиите и поглъщанията на парникови газове, регламентирани от законодателството на Съюза трябва да се балансират, с което до този краен срок ще се постигне намаление до нулеви нетни емисии. В чл. 2(2) въвежда задължение за съответните институции на Съюза и държавите-членки да предприемат необходимите мерки, съответно на равнището на Съюза и на национално равнище, за да спомогнат за колективното постигане на целта за неутралност по отношение на климата при насърчаване на справедливостта и солидарността между държавите членки.

Член 5 на ЕКЗ разглежда адаптирането към изменението на климата. Според него, компетентните институции на Съюза и държавите членки гарантират постоянен напредък в повишаването на адаптивната способност, укрепването на устойчивостта и намаляването на уязвимостта от изменението на климата в съответствие с член 7 от Парижкото споразумение. Държавите-членки като България трябва да разработят и приложат стратегии и планове за адаптиране, които включват цялостни рамки за управление на риска на основата на солидни базови линии за климата и уязвимостта и оценки на напредъка. Националната стратегия за адаптация към изменението на климата и план за действие на България, приети през 2019 г. трябва да бъде критично преразгледани по отношение на целите в ЕКЗ.

Участието на обществеността при осъществяване на справедлив и социално приемлив преход към неутрално и устойчиво на изменението на климата общество е друг ключов елемент на ЕКЗ. ЕКЗ изменя в този смисъл и Регламент 2018/1999 относно многостепенния диалог в областта на климата и енергетиката. Всяка държава членка установява многостепенен диалог в областта на климата и енергетиката, в който местните органи, организациите на гражданското общество, промишлената общност, инвеститорите и други заинтересовани страни и широката общественост могат активно да се включат и да обсъждат постигането на целта на Съюза за климатична неутралност, определена в ЕКЗ.

Предвид изброените по-горе изисквания на регламента, ЗОИК може да бъде изменен като регламентира по-ясно изискванията за цели, съдържание, процес на обсъждане и приемане на Интегрирания план в областта на енергетиката и климата (ИНПЕК) и Националната стратегия за адаптация и прилагане на принципа на чл.37 от Хартата.

По същия начин, ЗОИК може да гарантира ясни условия за участието на обществеността в процеса на вземане на решения по тези стратегически документи, макар че общите условия за обществени обсъждания на стратегически документи и участието в процедурите по екологични оценки на тези документи дават минималната защита на общественения интерес.

В този смисъл, добър пример е обществената консултация на актуализирания Интегриран национален план "Енергетика и климат" (ИНПЕК), провеждани от Министерство на енергетиката и Министерството на околната среда и водите. Проектът отразява по-високите цели, поставени с Европейската зелена сделка и Европейския закон за климата, Пакета "Готови за 55", Плана REPowerEU, както и последния доклад за България в рамките на Европейския семестър.

Директива (ЕС) 2018/2001 за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (RED II), изменена от Директива (ЕС) 2023/2413 (RED III)

Законът за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ) въвежда изискванията на Директива (ЕС) 2018/2001. Той урежда обществените отношения, свързани с производството и потреблението на: електрическа енергия, топлинна енергия и енергия за охлаждане от възобновяеми източници; биогаз и зелен водород; енергия от възобновяеми източници в транспорта, възобновяеми течни и газообразни транспортни горива от небиологичен произход и рециклирани горива в транспорта.

ЗЕВИ съдържа конкретни разпоредби, които прилагат принципа в чл.37 от Хартата. Сред основните цели на закона са опазване на околната среда и ограничаване изменението на климата (чл.2, т.10). Планът за определяне на приоритетни зони за развитие на обекти за производство на електрическа енергия от вятърна енергия подлежи на екологична оценка в съответствие с чл. 81, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда и на оценка за съвместимост по чл. 31, ал. 1 от Закона за биологичното разнообразие (чл.5, ал.7).

Насърчаването на производството на енергия от възобновяеми източници за трайно задоволяване на обществени потребности се извършва чрез разработване на схеми за подпомагане производството и потреблението на енергия от биомаса, в случаите когато се използват технологии с висока степен на опазване на околната среда и се произвежда енергия по високоефективен способ (чл.17, ал.1, т.2). Когато модернизацията на обект за производство на електрическа енергия от слънчева енергия не води до използването на допълнителни поземлени имоти и е в съответствие с приложимите мерки за опазване на околната среда и биологичното разнообразие,

въведени за съществуващия обект, не се провеждат процедури по Закона за опазване на околната среда и Закона за биологичното разнообразие. (чл.26а, ал.3)

Законът за енергетиката (ЗЕ) е друг закон, който посочва Директива (ЕС) 2018/2001 като релевантен акт от Европейското законодателство. Той също съдържа разпоредби относно прилагането на принципа на чл.37 от Хартата. Например, Комисията за енергийно и водно регулиране, публикува веднъж годишно препоръки относно съответствието на цените за продажба от обществен доставчик на природен газ, крайни снабдителни и доставчици от последна инстанция със задълженията за услуги от обществен интерес, включително за защита на потребителите на енергийни услуги и за опазване на околната среда, и изпраща препоръките на Комисията за защита на конкуренцията при необходимост. (чл.19, ал.3)

Комисията наблюдава прилагането на всички мерки, приети за изпълнение на задълженията за услуги от обществен интерес, включително за защита на ползвателите на енергийни услуги и за опазване на околната среда, и за възможния им ефект върху вътрешната и международната конкуренция и информира Европейската комисия за тези мерки и за всички техни промени. (чл.21, ал.1, т.7) Лицензии по закона се издават на лица, които представят доказателства, че енергийните обекти, чрез които ще се осъществява дейността по лицензията, отговарят на нормативните изисквания за безопасна експлоатация и за опазване на околната среда. (чл.40, ал.1, т.3)

Директива 2013/34/ЕС относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия, изменена от Директива (ЕС) 2022/2464 по отношение на отчитането на корпоративната устойчивост

Закон за счетоводството въвежда изискванията на Директива 2013/34/ЕС и на Директива (ЕС) 2022/2464, като задължава големите предприятия, както и малките и средните предприятия, които са предприятия от обществен интерес да подават публична информация във връзка с въпросите по устойчивостта в отчет за устойчивостта. Това задължение е насочено към опазване на околната среда, социалните права и правата на човека в дейността на тези предприятия. Отчетът за устойчивостта съдържа информация, необходима за разбиране на въздействията на предприятието върху въпросите по устойчивостта, както и необходимата информация за разбиране на начина, по който тези въпроси засягат развитието, резултатите и състоянието на предприятието.

Информацията трябва да включва плановете на предприятието, включително действията за изпълнението им и свързаните финансови и инвестиционни плановете, за

да се гарантира, че бизнес моделът и стратегията му са съвместими с прехода към устойчива икономика и с ограничаването на глобалното затопляне до 1.5 °C в съответствие с Парижкото споразумение към Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата, както и с целта за постигане на неутралност по отношение на климата най-късно до 2050 г., определена в Регламент (ЕС) 2021/1119 за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и когато е относимо, степента на въздействие върху предприятието на дейности, свързани с въглища, нефт и газ, както и описание на начина, по който бизнес моделът и стратегията на предприятието са съобразени с интересите на заинтересованите страни и с въздействието на предприятието върху въпросите по устойчивостта; описание на начина, по който е приложена стратегията на предприятието във връзка с въпросите по устойчивостта; описание на обвързаните със срокове цели, свързани с въпросите по устойчивостта, определени от предприятието, включително, когато е приложимо, поставените цели за намаляване на емисиите на парникови газове най-малко за 2030 г. и 2050 г., описание на напредъка, постигнат от предприятието по отношение на постигането на тези цели, както и декларация дали целите на предприятието, свързани с екологични фактори, се основават на убедителни научни доказателства. (чл.48, ал.1 и 2)

"Въпроси по устойчивостта" означава фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, както и управленските въпроси, включително факторите на устойчивост по смисъла на чл. 2, т. 24 от Регламент (ЕС) 2019/2088. (пара.1, т.35 от Допълнителните разпоредби)

Закон за публичното предлагане на ценни книжа е друг закон, който въвежда изискванията на Директива 2013/34/ЕС. Когато емитентът изготвя отчет за устойчивостта съгласно чл. 41 от Закона за счетоводството, е длъжен да разкрие публично, заедно с годишния финансов отчет, и доклада с одиторско мнение върху отчета за устойчивостта. (чл.100н, ал.14). "Отчитане на устойчивостта" е оповестяване на информация, свързана с въпроси по устойчивостта в съответствие с глава седма, раздели III и IV от Закона за счетоводството. (пара. 1, т.59 от Допълнителните разпоредби)

Закон за независимия финансов одит и изразяването на сигурност по устойчивостта е закон, който въвежда изискванията на Директива (ЕС) 2022/2464. Целта на изразяването на сигурност по устойчивостта е да се повиши доверието на потребителите на отчети за устойчивостта чрез изразяването на одиторско мнение,

съответно одиторско заключение, относно съответствието на отчета за устойчивостта във всички съществени аспекти на изискванията на приложимата рамка за отчитане на устойчивостта. (чл.2а)

5. Зачитане на други материални и процедурни права от Хартата в закони и стратегически документи в областта на климата и енергетиката

В допълнение на анализа на прилагането на принципа, определен в чл. 37 от Хартата, ще разгледаме съблюдаването на важни материални и процедурни права от Хартата като тези по чл. 35 Закрила на здравето, чл. 41 Право на добра администрация, чл. 42 Право на достъп до документи и чл.47 Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, в закони и стратегически документи в областта на климата и енергетиката в България като рамковия закон за климата ЗОИК и актуализирания Интегрирания Национален план „Енергетика и климат“ (ИНПЕК).

На хоризонтално национално ниво, правата по чл. 42 и чл.47 от Хартата са със сходен обем като тези, предвидени в Орхуската Конвенция - правото на достъп по информация (чл. 4 и 5 от Конвенцията) и правото на достъп до правосъдие (чл.9 от Конвенцията).

Министерството на околна среда и водите публикува списък от инструменти за прилагане на Конвенцията на национално ниво , които реализират упражняването на тези права.

По достъп до информация по въпроси на околната среда:

1. Процедура за достъп до обществена информация, свързана с околната среда.
2. Предоставяне на информация за околната среда на обществеността посредством:
 - о поддържане на информационни системи, регистри и бази данни с публичен достъп;
 - о публикуване на доклади за състоянието на околната среда; информация за стратегически документи, нормативни, общи и индивидуални административни актове,

контролна дейност, достъп до административни и съдебни процедури, съдебни решения и др.

3. Информационно-образователни дейности за повишаване на общественото съзнание и култура в областта на околната среда.

По достъп до правосъдие по въпроси на околната среда:

4. Осигуряване на възможност за обжалване пред съд на основание неспазване на разпоредбите на свързаното с околната среда законодателство на:

- o решения/откази за предоставяне на достъп до информация за околната среда;
- o решения/становища по ОВОС/ЕО/ОС;
- o други нормативни, общи и индивидуални административни актове (решения, заповеди, разрешителни, лицензи и др.), свързани с околната среда.

5. Средства за правна защита под формата на:

- o забрана за изпълнението на административни актове и съответно извършване на дейности, които могат да окажат вредно въздействие върху околната среда;
- o обезщетения за причини вреди от замърсяване или увреждане на околната среда;
- o защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията.

В Закона за ограничаване изменението на климата

ЗОИК съдържа специален раздел X Достъп до информация, който въвежда задължения за министъра на околната среда и водите да предоставя на обществеността пълна информация относно решенията, свързани с разпределянето на квоти, информация за дейности по проекти и докладите за емисиите по чл. 36, ал. 1 и 2 по реда на Закона за достъп до обществена информация или глава втора от ЗООС в зависимост от характера на исканата информация (чл.62). Изпълнителният директор на ИАОС публикува ежегодно на интернет страницата на ИАОС национални доклади по инвентаризация на емисии на парникови газове за Република България и годишни верифицирани доклади на оператори на инсталации и на авиационни оператори (чл.63).

ЗОИК съдържа минимални възможности за достъп до правосъдие на обществеността като правните средства за защита в закона са насочени основно към лицата, засегнати от решения на изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по околна среда

(ИАОС) като решенията за откриване, закриване на партида, одобряване на промяна на упълномощените представители по партида и актуализиране на информацията по партида в националния регистър за търговия с квоти за емисии на парникови газове.

По отношение на чл. 35 „Закрила на здравето“ от Хартата, ЗОИК съдържа минимални и съвсем общи разпоредби, които да гарантират това право. Връзката на климатичните политики със здравеопазването е само частично засегната чрез участието на представител на Министерството на здравеопазването в Националния експертен съвет по изменение на климата като консултативен орган към министъра на околната среда и водите и задължението държавната политика по ограничаване изменението на климата се интегрира в политиката в областта на здравеопазването, без да са предвидени механизми за изпълнението на това задължение и за мониторинг и контрол от обществеността.


Правото на добра администрация се гарантира по общия ред от Административнопроцесуалния кодекс и Закона за административните нарушения и наказания, както и от специфични разпоредби в ЗОИК, като например прилагането на принудителната административна мярка се извършва, което се извършва с мотивирана заповед на министъра на околната среда и водите или оправомощени от него длъжностни лица, в която се определя видът на принудителната административна мярка, начинът на прилагането и и подходящ срок за изпълнението ѝ (чл.71, ал.3).

В Интегрирания Национален план „Енергетика и климат“

Стратегическите документи като политики и планове не са източник на права и задължения, но в същото време предвидените от тях цели и мерки могат да подпомогнат упражняването на тези права и прилагането на принципите в Хартата.

По отношение на прилагането на чл.37 от Хартата, актуализираният ИНПЕК предвижда провеждането на екологична оценка на плана , която да бъде възложена и извършена от МОСВ. Съгласно актуализирания ИНПЕК, всички проекти за изграждане на енергийни обекти за производство на енергия от възобновяеми източници трябва да бъдат реализирани при спазване разпоредбите на Закона за опазване на околната среда, Закона за биологичното разнообразие, Закона за защитените територии и др. нормативни актове в областта на екологичното законодателство.

Прилагането на технологии, свързани с оползотворяване на енергията, съхранявана под формата на топлина в земните недра, също трябва да се извършва при съблюдаване на националните особености и спазване изискванията за опазване на околната среда с



фокус върху законодателството в областта на управление на водите. Относно търсенето и проучването за добив на нефт и природен газ в дълбоко Черно море, планът предвижда актуализиране на наличната правна рамка в областта, с цел ускоряване и стимулиране на реализацията на пазарен принцип на проекти за добив на природен газ, при спазване на приложимите изисквания за опазване на околната среда, биоразнообразието и здравето на хората.

По отношение на прилагането на чл. 35 от Хартата и закрилата на здравето, планът предвижда при търсенето и проучването за добив на нефт и природен газ в дълбоко Черно море проектите да се реализират при спазване на приложимите изисквания за опазване на околната среда, биоразнообразието и здравето на хората. ИНПЕК включва анализ на въздействието на планираните политики и мерки върху здравето, като основно разглежда замърсяването на въздуха като риск за здравето. Мерките, планирани в плана, се оценяват съгласно екологичното законодателство и по отношение на въздействията върху човешкото здраве, произтичащи от очакваните изменения по отношение на качеството на атмосферния въздух.

По отношение на прилагането на чл. 41 от Хартата, който съдържа правото на добра администрация, можем да отбележим, че планът съдържа, макар и общо, описание на проведените консултации със заинтересовани страни, включително социалните партньори, и ангажиране на гражданското общество и широката общественост, които могат да бъдат засегнати от мерките, предвидени в плана, във връзка с чл.41, ал. 2, т.а от Хартата.

Планът съдържа описание на проведените предварителни обществени консултации на официалните интернет страници на МЕ и МОСВ на 22.12.2023 г., като на всички заинтересовани страни е предоставена възможност да представят своите коментари и препоръки по него в едномесечен срок. След представянето на проекта на ИНПЕК министерствата продължиха да получават допълнителни становища и препоръки от различни заинтересовани страни. Писмени становища по проекта на ИНПЕК са получени от социалните партньори, неправителствените организации, частни и държавни енергийни компании, индустриални асоциации, икономически институти, граждани и др.

6. Приложима национална съдебна практика, отнасяща се до правата по Хартата, относно законодателство и политики в областта на енергетиката и климата

Съдът на Европейския съюз и националният съд в България са разглеждали, казуси свързани с права по Хартата в областта на околната среда и конкретно прилагането на принципа, залегнал в чл. 37 от Хартата. Този принцип гласи, че високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие. Цитираният принцип, се основава на членове 2, 6 и 174 от Договора за ЕО, заменени с членове 3, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, и членове 11 и 119 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

В свое решение от 12 май 2022 година по дело C-730/19 Съдът е разгледал иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен от ЕК срещу България. Предмет на установяване по делото са конкретни задължения произтичащи от Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа.

В иска на ЕК е посочено следното:

Директива 2008/50 предвижда максимални допустими концентрации на замърсители в атмосферния въздух, независимо от източника, и не установява друг обществен интерес, по-специално икономически, като превалиращ спрямо задължението за съблюдаване на пределно допустимите стойности на тези замърсители. Независимо от това дали въпросните предприятия могат да се разглеждат като предоставящи услуги от общ икономически интерес, или не, нито Хартата, нито разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС като такива установяват дерогация от спазването от страна на такива предприятия на приложимото право на Съюза за защита на околната среда. Член 37 от Хартата, посветен на опазването на околната среда, изрично посочва, че високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва

да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие.

Съдът е установил, че държавата не е изпълнила задълженията си по член 13, параграф 1 от Директива 2008/50/ЕО като не е гарантирала в зона BG0006 (Югоизточна) да не се превишават систематично и постоянно, от една страна, от 2007 г. до 2018 г. включително, почасовата пределно допустима стойност за серен диоксид (SO₂), и от друга, от 2007 г. до 2018 г. включително, с изключение на 2010 г. и 2012 г., дневната пределно допустима стойност за този замърсител, и не е изпълнила задълженията си по член 23, параграф 1 от посочената директива във връзка с раздел А от приложение XV към нея, като не е приела, считано от 11 юни 2010 г., подходящи мерки, за да гарантира спазването на пределно допустимите стойности за SO₂ в тази зона, и по-специално като не е гарантирала, че плановете за качеството на въздуха предвиждат подходящи мерки, така че периодът на превишаване на тези пределно допустими стойности да бъде възможно най-кратък.

Въпреки че съдебният акт се позовава пряко само на Директивата, това решение може да се приеме като приложение, макар и косвено на Хартата, защото задълженията, които европейския законодател въвежда с Директивата са в съответствие с принципа залегнал в чл. 37 от Хартата.

В решение № 7865 от 14.07.2023 г. на ВАС по адм. д. № 10086/2022 г. VI отд. съдът прави следния правен извод:

Налага се извод, че органът при издаване на процесното комплексно разрешително е допуснал съществено нарушение на административнопроизводствените правила, като не е изпълнил задължението си по чл. 35 от Административнопроцесуалния кодекс и не е изяснил фактите и обстоятелствата по случая свързани с приложението на чл. 15, § 4 от Директива 2010/75/ЕС и дали предпазните мерки, заложили в изпълнение на поставените условия от Техническата оценка на вече издаденото Комплексно разрешително от 2021 г. на Топлоелектрическата централа съответстват на задължението, което операторът има по чл. 121 от Закона за опазване на околната среда, включително и дали то може да допринесе за превишаването на пределно допустимите стойности за качеството на въздуха, определени за серен диоксид с Директива 2008/50. Посоченото задължение на органа по чл. 35 АПК в процесната хипотеза произтича и от постигането на висока степен на опазване на околната среда, което е общ принцип на ЕС - чл. 37 от Хартата на основните права в ЕС, чл. 3, параграф 3 от Договор за Европейски съюз, чл. 191, параграф 2 от Договора за функциониране

на Европейския съюз. Заложено е и в предмета на Директива 2010/75/ЕС - чл. 1, параграф 2.

В мотивите на Решение № 17252 от 17.12.2019 г. на ВАС по адм. д. № 12128/2019 г., VI о. с предмет искане от екологична организация за отмяна на комплексно разрешително издадено от държавен орган по реда на Закона за опазване на околната среда съдът пояснява:

След влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. предвиденият в член 3, параграф 3 ДЕС принцип за "високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда" става водеща цел на правото на Европейския съюз (ЕС). Същият принцип е закрепен и в член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз, която също след влизането в сила на Договора от Лисабон става част от първичното право на ЕС и инструмент за тълкуване на вторичното право.

В случая въведените в националното законодателство норми във връзка с опазване на околната среда, на които се позовава касатора, и каквито несъмнено са тези, свързани с упражняване на контрол върху работата на инсталациите и емисиите от промишлеността, са израз на европейската политика в областта на околната среда. Тази политика се основава на принципа на предпазни мерки, превантивни действия и отстраняване на замърсяването при източника, както и на принципа за налагане на съответните финансови санкции на замърсителя.

В Определение от 20.12.2019 г. по ч. а. д. №3418/2019 г. Административен съд - Варна е разгледал искане за спиране на общ административен акт - Заповед на кмета на общината за одобряване на окончателен проект за актуализация на "Генерален план за организация на движението на територията на община Варна". Жалбоподателят основава искането си с това, че ще понесе значителни и труднопоправими вреди, тъй като ще бъде поставен забранителен пътен знак и бариера, ограничаваща достъпа в двете посоки към парка, в който има негови търговски обекти. Съдът отхвърля жалбата като неоснователна.

Акцент в този казус са разсъжденията относно конкуренцията на права. В мотивите на определението четем следното :

Правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи е гарантирано в чл. 15 от Конституцията на Република България. Защитата на това право е обвързана със задължение на държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда,

регламентирано в чл. 15 от Конституцията на Република България. Това задължение на Българската държава е скрепено и в член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз, озаглавен "Опазване на околната среда" и изискващ от държавите-членки "Високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие. "

Опазването на околната и на градската среда е предмет на защита и от правото на Европейския съюз представлява надделяващ обществен интерес над упражняването на дейност по предоставяне на търговски услуги. Тоест, свободата на търговията със стоки и услуги може да бъде ограничена с цел опазването на околната и градската среда.

Следва да отбележим, че случаите, в които съдът мотивира своя акт като се позовава пряко на чл. 37 от Хартата не са много . Това може да се обясни с факта, че съюза и националните държави в съответствие с принципа залегнал в Хартата провеждат последователно и систематично политики, насочени към това да гарантират високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество в съответствие с принципа на устойчивото развитие. Израз на тези политики са множеството актове на европейското и националното право, които въвеждат конкретни преки задължения на държавата, на гражданите и организациите насочени към опазването на околната среда, защитата на здравето на хората, съхраняването на биологичното разнообразие, предотвратяването и ограничаването на замърсяването на компонентите на околната среда, ограничаване изменението на климата и др. В своята практика съдилищата прилагат именно тези нормативни актове.

Разглежданият принцип би могъл да служи като основание за обществен натиск в случаите на бездействие на държавата да провежда политики насочени към опазване на околната среда. Прякото позоваване на принципа в чл. 37 от Хартата също би могло да служи като опора при спорове относно съответствието на европейски и национални правни норми с него, т.е. ако политика на съюза или нормативен акт не гарантират в достатъчна степен високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество.

7. Заключение и препоръки за бъдещото прилагане на Хартата в законодателството и изготвянето на политики на национално ниво в областта на енергетиката и климата

Анализът на националните правни актове и стратегически документи, прилагащи и транспониращи регламенти и директиви в областта на климата и енергетиката, показва, че националното законодателство и стратегическа рамка могат да се доразвият в посока на по-пряко и ясно прилагане на принципа на опазване на околната среда, заложен в чл. 37 от Хартата. Създаването на правни възможности за упражняване на процесуалните права, като тези за участие на обществеността във вземането на решения, могат да подпомогнат прилагането на принципа чрез участие на активни граждани и екологични НПО и да осигурят защитата на обществения интерес от чиста и здравословна околна среда. В този смисъл, промени в законодателството, най-вече в ЗОИК и другите секторни закони, също могат да доведат по-широко прилагане на принципа в чл.37 на Хартата.

Процедурите по екологична оценка и ОВОС са правни механизми, които прилагат принципа в чл.37 от Хартата и примерът с екологичната оценка на ИНПЕК, която се извършва в момента, е показателен за усилията на администрацията в лицето на МОСВ да гарантира спазването на екологичното законодателство по областта на политиките по климата и енергетиката в България.

Съдебната практика в България към момента е органичена до няколко съдебни дела и това може да се обясни с факта, от една страна, с факта, че Европейският съюз и държавите-членки в съответствие с принципа, залегнал в чл. 37 от Хартата, провеждат политики чрез актове на европейското и националното право, които въвеждат конкретни преки задължения на държавата, на гражданите и организациите за опазване на околната среда, защитата на здравето на хората, съхраняването на биологичното разнообразие и ограничаване изменението на климата. От друга страна, активните граждани и неправителствени организации, които водят дела в защита на обществения интерес, могат по-често да се позовават на принципа в чл. 37 от Хартата.

Разглежданият принцип би могъл да служи като основание за обществен натиск в случаите на бездействие на държавата да провежда политики, насочени към опазване на околната среда и ограничаване изменението на климата или когато тези политики са в противоречие с този принцип. Прякото позоваване на принципа в чл. 37 от Хартата също би могло да служи като опора при спорове относно съответствието на европейски и национални правни норми с него, т.е. ако политика на Съюза или нормативен акт не гарантират в достатъчна степен високо равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество.

В заключение, представяме заключенията в доклада на Агенцията на ЕС за основните права, публикуван в началото на февруари 2025 г. „Към Европейска зелена сделка, съвместима с основните права“, който прави критична оценка на политиките на ЕС в областта на климата през призмата на човешките права и подчертава необходимостта от интегриране на основните права в бъдещите законодателни и политически документи. Той предлага следните подходи за ЕС и държавите-членки да постигнат по-добро изпълнение на задължението да зачитат, защитават и изпълняват основните права и принципи на Хартата:

Интегриране на основните права: за да защитят правата на хората и да не бъде изоставен никой, ЕС и неговите държавите-членки трябва систематично да прилагат основан на правата на човека подход в своите закони и политики за опазване на климата и околната среда.

Защита на правата чрез фондовете на ЕС: фондовете на ЕС могат да допринесат за постигането на целите в областта на климата и околната среда по начин, който също насърчава социалната справедливост, равенството и достойнството. Основните права следва да бъдат включени в проектирането, изпълнението и мониторинга на всички фондове на ЕС.

Създаване на рамка за мониторинг: за да оцени въздействието на зелените политики, ЕС трябва да изгради капацитет за наблюдение на тяхното прилагане. Това включва създаване на органи за наблюдение, разработване на показатели и осигуряване на ефективно събиране на данни. Такива мерки биха помогнали да се оцени как зеленият преход засяга хората и техните човешки права, като правото на здраве или правото на чиста околна среда.

Осигуряване на ефективно участие: организациите на гражданското общество и засегнатите групи, по-специално младите хора, трябва да участват във вземането на

решения относно политиките в областта на климата. Това би увеличило отчетността и прозрачността и би улеснило прехода към по-устойчиво бъдеще.

Осигуряване на достъп до правосъдие и правоприлагане: гражданите и гражданското общество трябва да могат да предявяват искове за защита на своите основни права, засегнати от изменението на климата. Стратегическите съдебни дела са важен инструмент за преследване на системна промяна, но те трябва да бъдат допълнени от стабилни законодателни и политически мерки и ефективно изпълнение на съдебните решения, за да се гарантират устойчиви резултати.

Contact information:

organization: *Justice & Environment*

e-mail: info@justiceandenvironment.org

URL: www.justiceandenvironment.org



**Co-funded by
the European Union**

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.

Финансирано от Европейския съюз. Изразените възгледи и мнения обаче принадлежат изцяло на техния(ите) автор(и) и не отразяват непременно възгледите и мненията на Европейския съюз или на Европейската изпълнителна агенция за образование и култура (EACEA). За тях не носи отговорност нито Европейският съюз, нито EACEA.