

**ЕВРОПЕЙСКО И МЕЖДУНАРОДНО ПРАВО /  
EUROPEAN AND INTERNATIONAL LAW**

DOI: 10.54664/JSSB5489

**ЗНАЧЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НА МЕЖДУНАРОДНАТА ПРАВНА РАМКА ЗА БОРБА  
СРЕЩУ ИЗМЕНЕНИЕТО НА КЛИМАТА И ОТРАЖЕНИЕТО Й ВЪРХУ БЪЛГАР-  
СКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО**

Елица Райковска

**IMPORTANCE AND DEVELOPMENT OF THE INTERNATIONAL LEGAL  
FRAMEWORK FOR COMBATING CLIMATE CHANGE AND ITS IMPACT  
ON BULGARIAN LEGISLATION**

Elitsa Raykovska

**Abstract:** *This article examines three of the most important international acts dealing with climate change, namely the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the two protocols to the Convention – the Kyoto Protocol and the Paris Agreement. Furthermore, the paper reviews the main principles, objectives, and mechanisms of the three agreements. It summarizes their significance and shows their impact on the Bulgarian legislation with reference to specific acts.*

**Keywords:** *UNFCCC; Kyoto Protocol; Paris Agreement; sustainable development; renewable energy sources; emissions; climate change; greenhouse gases; global warming.*

Енергетиката е сектор, който към настоящия момент е един от най-обсъжданите в национален и международен мащаб. Политиката на Европейския съюз е насочена към нулеви емисии на парникови газове. Насърчават се и се развиват нови форми на енергия. Усилията към енергийна ефективност също са на преден план. Всичко това се случва поради необходимостта от задълбочаване на мерките за защита на околната среда и за борба срещу изменението на климата. Светът е изправен пред предизвикателството да се справи с глобалното затопляне. Действията в междунаро-

ден и европейски мащаб, а оттам и в България, са фокусирани към развиването на „чисти“ производства на енергия, които да заменят съществуващите енергийни източници, най-вече преработката на изкопаеми горива, тъй като те директно замърсяват околната среда. Налице са множество научни доказателства, че именно изгарянето на въглища води до повишаване на въглеродния двуокис във въздуха, като този извод за първи път е направен през 1896 г. от шведския химик Сванте Арениус. Той твърди, че удвояването на концентрациите на въглероден двуокис във въздуха би могло да доведе

до затопляне на атмосферата с 4 до 6 градуса<sup>1</sup>. Минават обаче десетилетия преди държавите да предприемат реални мерки, вкл. чрез правни средства, за справяне с този проблем.

Последните десетилетия са приети съществен брой международни, регионални и европейски актове, които имат за предмет различни екологични аспекти – например Стокхолмската декларация от 1972 г., съдържаща 26 принципа относно опазване на околната среда<sup>2</sup>; Виенската конвенция за защита на озоновия слой от 1985 г., както и Монреалският протокол към нея за веществата, които нарушават озоновия слой от 1987 г. През 1989 г. е подписана Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане с цел да се гарантира, че токсичните отпадъци вече не могат да се изхвърлят в Африка и други развиващи се страни, а през 1992 г. – Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие<sup>3</sup>. Институционалната рамка се засилва през 1988 г., когато Програмата на ООН за околна среда и Световната метеорологична организация учредяват Междуправителствения панел за климатични промени (на англ. Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC), който следва да синтезира, представя и оценява научната информация в областта на промяната на климата и да предлага стратегии за действие<sup>4</sup>. Списъкът с актове и международни и европейски структури е дълъг, като всички те няма да бъдат обсъждани в настоящото изложение. Открояват се обаче три документа, които многократно в последните десетилетия се цитират в други международни и европейски актове, в текстове на български закони, както и в българската

съдебна практика, в актове на административни органи<sup>5</sup> и в решения на СЕС<sup>6</sup>. Това са Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата и двете допълнения към нея – Протоколът от Киото и Споразумението от Париж, които заслужават особено внимание и върху тях ще е акцентът на настоящата статия.

Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата /РКОНИК/ е подписана през юни 1992 г. на Конференцията на ООН за околната среда и развитието /на англ. United Nations Conference on Environment and Development/ в Рио де Жанейро, на която участват безпрецедентен брой държави – 176, множество международни организации, както и неправителствени такива. Срещата на върха, както още е наричана Конференцията, е насочена към справяне с проблемите на глобалното затопляне, породено от отделянето на парникови газове в атмосферата, причината за които основно е изгарянето на изкопаеми горива от индустриализираните държави<sup>7</sup> при производство на енергия. Предпоставка за организирането ѝ са заключенията на Междуправителствения панел за климатични промени, създаден през 1988 г., съгл. които глобалното затопляне е сериозна заплаха. Между 1990 и 1992 г. следват множество преговори на международно равнище с цел да се уточнят позициите на отделните държави по действията, които да се предприемат срещу глобалното затопляне и евентуално да се дефинират конкретни стойности на парникови газове, които следва да бъдат стабилизиращи до 2000 г. на равнищата от 1990 г. Това е и основният спор между страните – дали да се регламенти-

<sup>1</sup> Axelrod, Regina S., VanDeveer, Stacy D., editors of compilation, *The global environment: institutions, law and policy*, Los Angeles: CQ Press, an imprint of SAGE Publications, Inc., 2015, стр. 235

<sup>2</sup> Достъпна на <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf>, посетен на [21.02.2023]

<sup>3</sup> Вж. повече Porter, Gareth, Brown, Janeth Welsh, *Global environmental politics*, Westview Press, Inc., 1996, стр. 42

<sup>4</sup> Вж. повече на <https://www.ipcc.ch/about/>, посетен на [24.01.2023]

<sup>5</sup> Вж. например Решение № 14592 от 10.11.2011 г. на ВАС по адм. д. № 940/2011 г.; Решение на КЕВР № Ц-12 от 26.03.2021 г. за определяне на преференциална цена на електрическата енергия, произведена от водоелектрически централи с инсталирана мощност под 10 MW; Решение № 294 от 4.05.2022 г. на САС по в. т. д. № 201/2022 г.

<sup>6</sup> Вж. например Решение на Съда (първи състав) от 20 септември 2017 година по съединени дела C-215/16, C-216/16, C-220/16 и C-221/16.

<sup>7</sup> Вж. повече Porter, Gareth, Brown, Janeth Welsh, *Global environmental politics*, Westview Press, Inc., 1996, стр. 93, 94

рат конкретни стойности или не, като САЩ и СССР са индустриализираните държави, които са против това. За разлика от тях, Европейската общност подкрепя твърдо включването на конкретни стойности<sup>8</sup>, но това не се случва. РКОНИК се приема и подписва от 154 страни, но без с нея да се въвеждат задължения и конкретни изисквания<sup>9</sup>.

В чл. 4 от Конвенцията са регламентирани задълженията на страните, като по-специално в чл. 4.1.б е предвидено, че страните по Конвенцията формулират, прилагат, публикуват и редовно осъвременяват национални, а където е необходимо, и регионални програми, съдържащи мерки за смекчаване на изменението на климата. По силата на чл. 7 се учредява Конференцията на страните (Conference of the Parties - COP) като върховен орган, който следи редовно приложението на Конвенцията и на всички свързани с нея правни актове. Предвиждат се ежегодни срещи на Конференцията (чл. 7, пар. 4), чрез които се проследяват и актуализират мерките по чл. 7, пар. 1 и се приемат протоколи към Конвенцията (чл. 17, пар. 1). В чл. 11 се установява финансов механизъм за осигуряване на средства на базата на безвъзмездна помощ или концесия, включително за трансфер на технологии.

Конвенцията е катализатор за развитието на политиката за опазване на климата в световен мащаб, доколкото за първи път признава и обобщава съществуването на проблема – изменението на климата вследствие на човешката дейност, както и формулира конкретна цел, а именно стабилизирането на концентрациите на парникови газове в атмосферата до ниво, което би предотвратило опасна антропогенна намеса в климатичната система. РКОНИК задава рамката и процеса за договаряне на конкретни действия в бъдеще. В нея се дефини-

рат с обвързваща страните правна сила понятия като „емисии“, „изменение на климата“, „неблагоприятни последици от изменение на климата“ и др.<sup>10</sup>. Тежестта за организиране и реализиране на процеса е върху развитите страни, тъй като именно те са източник на парникови газове към момента на приемането ѝ. Ситуацията в следващите години много бързо се променя, доколкото в развиващите се индустриално държави – Китай, Индия, Бразилия и др., нарастват значително емисиите на парникови газове.

Конвенцията безспорно е уникален по своето същество и за времето си акт, предвид броя на страните, които са я ратифицирали. Това е показател, че е налице широко разбиране на проблема, свързан с глобалното затопляне и желание за предприемане на мерки в международен мащаб. Същевременно, обаче, в РКОНИК липсва точно формулиране на допустимите концентрации на парникови газове, като вместо това се използва обща консенсусна формула “безопасно ниво”, която подлежи на допълнително периодично прецизиране и договаряне. Липсва и дефиниция, която да определя коя антропогенна намеса върху климатичната система се счита за „опасна“ съгл. чл. 2 от РКОНИК<sup>11</sup>. От една страна няма как това да е по друг начин, доколкото в качеството си на основополагащ акт, който за първи път дефинира проблема с изменението на климата в неговата цялост и с цел да привлече участието на много страни е нормално закрепените правни положения да са по-обща. Както бе посочено, конкретна причина за липсата на задължителни за страните ангажименти за намаляване на парниковите газове е позицията на САЩ, чиито президент Джордж Буш отказва да участва в Конференцията в Рио де Жанейро, освен ако Конвенцията бъде приета

<sup>8</sup> Вж. повече Porter, Gareth, Brown, Janeth Welsh, *Global environmental politics*, Westview Press, Inc., 1996, стр. 95

<sup>9</sup> Към момента Конвенцията е ратифицирана от 198 държави. Същата влиза в сила на 21 март 1994 г. Ратифицирана е от РБ със закон, приет от 37-то НС на 16.03.1995 г., обн. в ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г.

<sup>10</sup> Виж чл. 1 от Конвенцията

<sup>11</sup> За първи път през 2010 г. в решението на 16та Конференция на страните (COP-16), проведена в Канкун (т.нар. Споразумение от Канкун) в съответствие с чл. 7 от РКОНИК, се посочва, че намаляването на глобалните емисии на парникови газове трябва да е в степен, която да задържи повишаването на средната глобална температура под 2 градуса на прединдустриалните нива – виж повече на <https://www.ipcc.ch/sr15/faq/faq-chapter-1/>, [посетен на 31.01.2023]

без конкретни ангажименти и по този начин САЩ упражнява правото си на вето<sup>12</sup>. От друга страна, самото заглавие „рамкова“ показва, че Конвенцията „има за цел да установи съвкупност от принципи, норми, цели и формални механизми на коопериране по темата, а не да наложи съществени обвързващи страните задължения. След приемането на рамкова конвенция, следват преговори по един или повече протоколи, които дефинират по-конкретно задълженията на страните по темата, в случая климатичните промени”<sup>13</sup>. В тази насока е и текстът на чл. 17 от РКОНИК, съгласно който Конференцията на страните може да приема протоколи към Конвенцията, като единствено страните по нея могат да бъдат страни по протокола<sup>14</sup>.

Внимание заслужава да се обърне на позицията на САЩ при преговорите за РКОНИК, тъй като тази позиция впоследствие обяснява и отказа на Щатите да ратифицират протокола от Киото и Парижкото споразумение. От една страна парниковите газове, които американската икономика отделя в атмосферата, надминават значително количествата, произвеждани например от страните от ЕС, както и от други индустриализирани страни, с изключение на Китай. Източник на тези парникови газове в САЩ е не само производствената дейност, но и задоволяването на индивидуалните потребности на жителите, свързани с необходимостта от придвижване на големи разстояния и лесния достъп до изкопаеми горива. От друга страна, законодателният процес в САЩ е специфичен – всеки международен акт следва да се ратифицира от сената с голямо мнозинство – две трети, а такова мнозинство често е фактически непостижимо. Всеки щат се представлява от двама сенатори, които за да бъдат преизбрани отново, защитават основно интересите на отделните щати,

вкл. и икономическите.<sup>15</sup> Както е известно екологичните норми и изисквания често пъти са в колизия с бизнеса, чиято цел е по-високата печалба, а това е постижимо чрез влагането на максимално евтини суровини, вкл. когато се касае за енергетика и горива.

Независимо от вътрешния политически и икономически натиск в отделните държави, подписването на Рамковата конвенция в Рио де Жанейро през 1992 г. задвижва безпрецедентен процес, свързан с научни изследвания, преговори и последващи международни споразумения, съдържащи конкретни ангажименти за подписалите ги страни.

Такова международно споразумение е приетият на 11 декември 1997 г. Протокол от Киото<sup>16</sup>, Япония, който на практика представлява първото допълнение на РКОНИК, имащо за цел намаляване на парниковите газове, които са последица от индустриалната дейност в развитите страни, до конкретни стойности. Съгл. чл. 25.1 протоколът влиза в сила на 16.02.2005 г. – на деветдесетия ден след датата, на която не по-малко от 55 страни по конвенцията, включващи страни от приложение I, които са допринесли общо за най-малко 55 процента от общите емисии на въглероден диоксид през 1990 г., депозират своите документи за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване. Към настоящия момент към Протокола са се присъединили 192 страни.

До споразумението от Киото се достига след двугодишни изключително интензивни и трудни преговори, чийто мандат произтича от първата Конференция на страните (Conference of the Parties – COP), проведена в Берлин през 1995 г., съгл. чл. 7 от РКОНИК. В приетия в Киото документ за първи път се регламентират с обвързваща страните по Конвенцията правна сила конкретни цели

<sup>12</sup> Porter, Gareth, Brown, Janeth Welsh, Global environmental politics, Westview Press, Inc., 1996, с. 96

<sup>13</sup> Porter, Gareth, Brown, Janeth Welsh, Global environmental politics, Westview Press, Inc., 1996, с. 17

<sup>14</sup> Виж чл. 17, ал. 4 от РКОНИК

<sup>15</sup> Вж. повече Axelrod, Regina S., VanDeveer, Stacy D., editors of compilation, The global environment: institutions, law and policy, Los Angeles: CQ Press, an imprint of SAGE Publications, Inc., 2015, стр. 141, 142

<sup>16</sup> Ратифициран със закон, приет от 39-то НС на 17.07.2002 г. – ДВ, бр. 72 от 25.07.2002 г. Издаден от Министерството на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 68 от 19.08.2005 г., в сила от 16.02.2005 г., изм. и доп., бр. 8 от 29.01.2021 г., в сила от 31.12.2020 г.

стойности на парниковите газове<sup>17</sup> във времето. Страните, изброени в Приложение Б, т.е. индустриализираните страни, поемат ангажменти за пропорционално ограничаване или намаляване на емисиите в периода 2008-2012 г. с приблизително 5% в сравнение с нивата от 1990 г., изразени като еквивалент на въглероден диоксид<sup>18</sup>. Въвеждането на задължения единствено за индустриализираните страни по отношение на парниковите емисии е формалната причина новоизбраният президент Джордж Буш да се оттегли от споразумението през 2001 г. и същото да не бъде ратифицирано от САЩ, макар през 1997 г. да е подписано от администрацията на президента Клинтън<sup>19</sup>. Оттеглянето на Щатите от протокола застрашава и влизането му в сила, тъй като съгл. чл. 25 същият влиза в сила след ратифицирането му от не по-малко от 55 страни по конвенцията, включващи страни от приложение I, които са допринесли общо за най-малко 55 процента от общите емисии на въглероден диоксид през 1990. В САЩ се отделят 35% от тези емисии, което означава, че след оттеглянето на Щатите изискуемият процент е трудно постижим<sup>20</sup>. Благодарение на водещата роля на Европейската общност, която успява да убеди достатъчно страни да се присъединят към споразумението, и след ратификация от Руската федерация, споразумението влиза в сила през февруари 2005 г.<sup>21</sup>

За изпълнение на задълженията за намаляване на въглеродните емисии съгл. чл. 3 от Протокола са предвидени три основни механизма, т. нар. „гъвкави механизми“ – търговията с емисии /чл. 17/, съвместното изпъл-

нение /чл. 6/ и чисто развитие /чл. 12/. Механизмът за чисто развитие дава възможност на индустриализираните държави да инвестират в проекти в развиващите се страни (извън приложение 1 към Протокола) като последните получават сертифицирани намаления на емисиите, които могат да използват за постигане на целите по чл. 3 от Протокола от Киото. Съвместното изпълнение обхваща съвместни проекти на индустриализираните страни, изброени в приложение 1 на Протокола, за намаляване на антропогенните емисии на парникови газове. Търговията с емисии е инструмент, който дава възможност на държавите, които превишат допустимите емисии, да закупят кредити от други държави, чиито емисии са по-малко от отредените им. Този инструмент се възприема впоследствие от Европейската общност като основа за постигане на целите ѝ за намаляване на въглеродните си емисии.

В съответствие с правната рамката на РКОНИК, в Протокола са предвидени и финансови стимули за развитието и разпространението на чисти енергийни технологии /чл. 11/.

Съгл. чл. 2 пар 1, б. „а“, т. iv от Протокола всяка страна, включена в приложение I, за да изпълни поетите от нея количествени задължения за ограничаване и намаляване на емисиите по член 3 в подкрепа на устойчивото развитие, прилага и/или разработва политики и мерки в съответствие със своето национално положение, като например проучване, стимулиране, развитие и разширяване на използването на нови и възобновяеми форми на енергия, на технологии за намаляване емисиите на

<sup>17</sup> Видовете газове съгл. приложение А са: Въглероден диоксид (CO<sub>2</sub>), Метан (CH<sub>4</sub>), Диазотен окис (N<sub>2</sub>O), Флуоровъглеродороди (HFCs), Перфлуоровъглероди (PFC2s), Серен хексафлуорид

<sup>18</sup> Вж. чл. 3, пар. 1 и чл. 4, пар. 1 от Протокола

<sup>19</sup> Вж. повече Axelrod, Regina S., VanDeveer, Stacy D., editors of compilation, *The global environment: institutions, law and policy*, Los Angeles: CQ Press, an imprint of SAGE Publications, Inc., 2015, стр. 243

<sup>20</sup> Вж. повече Вирт Д.А. Парижское соглашение: новый компонент климатического режима ООН // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 4, стр. 193, достъпно на <https://iorj.hse.ru/data/2018/01/15/1160388967/%D0%94.%D0%90.%20%D0%92%D0%B8%D1%80%D1%82.pdf>, [посетен на 01.02.2023]. В статията се посочва също, че през 2011 г. Канада започва процедура по оттегляне от Протокола, което според разпоредбите му, поражда ефект след една година. Причина за това е невъзможността на Канада да постигне заложената цел за намаляване на емисиите с 6%. По неофициални данни се счита, че емисиите ѝ са се увеличили с 35% през този период.

<sup>21</sup> Канада се оттегля официално от Протокола от Киото на 15 декември 2011, като по силата на чл. 27, пар. 2 от Протокола, оттеглянето влиза в сила на 15.12.2012 г.: вж. [https://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/background/application/pdf/canada.pdf.pdf](https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/background/application/pdf/canada.pdf.pdf), [посетен на 03.02.2023]

въглероден диоксид, както и на напреднали и нови екологосъобразни технологии. В посочения текст за първи път нормативно се уреждат възобновяемите форми на енергия като посока, в която следва да се насърчават и развиват новите технологии с цел опазване на климата и намаляване на глобалното затопляне.

Следващото допълнение към РКОНИК е Споразумението от Париж<sup>22</sup>, подписано през декември 2015 г. на 21та Конференция на страните (COP 21). То влиза в сила 4ти ноември 2016 г. и към момента е ратифицирано от 193 държави и от Европейския съюз (ЕС)<sup>23</sup>. Целта на Парижкото споразумение съгл. чл. 2 е да се пребори с изменението на климата чрез задържане на покачването на средната температура в световен мащаб до под 2°C в сравнение с нивата от прединдустриалния период и чрез полагане на по-нататъшни усилия за ограничаване на покачването на температурата до 1,5°C, както и като цяло – постигане на ниски емисии на парникови газове. Предвидени са и финансови средства, като акцентът е свързан с осигуряване на финансиране от страна на развитите страни към развиващите се – чл. 9.

С Парижкото споразумение се въвеждат национално определени приноси на всички страни – чл. 3. Това са национални цели и действия, които всяка страна възнамерява да постигне в съответствие с националните си политики (чл. 4, пар. 2), като тези национално определени приноси са обвързващи за всички страни по споразумението. Същите се обявяват на всеки пет години (чл. 4, пар. 9), като по този начин отделните държави представят своите актуализирани планове за справяне с климатичните промени.

Парижкото споразумение безспорно полага основата за изпълнение на целта за нулеви парникови емисии през следващите десетилетия<sup>24</sup>. За разлика от Протокола от Киото, обаче, в него не се съдържат правно обвързващи задължения за страните, а действията, които те следва да предприемат за намаляване на парниковите емисии, са описани общо, без да се конкретизират. Липсва и анекс, в който да са дефинирани национално определените приноси на отделните страни по споразумението като конкретни задължения за намаляване на емисиите. Може би именно заради липсата на изрично формулирани задължения Споразумението бива ратифицирано бързо от страните по него и влиза в сила една година след приемането му<sup>25</sup>. Въпреки това на 1ви юни 2017 г. американският президент Доналд Тръмп заявява, че ще се оттегли от Парижкото споразумение, тъй като същото пречи на икономическото развитие на Щатите и съставлява неимоверна финансова тежест за държавата<sup>26</sup>. Съгласно чл. 28 от Споразумението оттегляне от него може да бъде направено по всяко време след три години от датата, на която същото е влязло в сила, т.е. от 04 ноември 2016 г. На 04 ноември 2019 г. САЩ уведомяват депозитаря на Споразумението за намерението си<sup>27</sup>, при което САЩ се считат за официално оттеглили се от същото на 04 ноември 2020 г.

Въпреки оттеглянето на САЩ от Парижкото споразумение и наличието на общо формулирани текстове и препоръки в него към страните, то, заедно с РКОНИК и Протокола от Киото, са трите международни акта, обуславящи политиката в областта на изменението на климата в световен мащаб, вкл. към днешна дата. Макар задълженията на стра-

<sup>22</sup> Ратифицирано със закон, приет от 43-то Народно събрание на 21.10.2016 г. – ДВ, бр. 86 от 1.11.2016 г. Издадено от Министерството на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 2 от 6.01.2017 г., в сила за Република България от 29.12.2016 г.

<sup>23</sup> <https://www.un.org/en/climatechange/paris-agreement>, [посетен на 03.02.2023]

<sup>24</sup> <https://www.un.org/en/climatechange/paris-agreement>, [посетен на 03.02.2023]

<sup>25</sup> Вж. повече Честной С. Ю., Гершинкова Д. А., Выход США из Парижского соглашения – что дальше? // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 4., стр. 217, 218, достъпно на английски на <https://iorj.hse.ru/data/2018/01/15/1160391608/S.%20Chestnoy,%20D.%20Gershinkova.pdf>, [посетен на 03.02.2023]

<sup>26</sup> Вж. повече за изявлението на американския президент на: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-agreement/>, [посетен на 03.02.2023]

<sup>27</sup> Съгл. чл. 26 от Парижкото споразумение депозитар на споразумението е Генералният секретар на ООН

ните по тях да не са скрепени с правни санкции, тези актове са важни, тъй като въвеждат правната рамката и са основа за последващи конкретни правно регламентирани средства и мерки, чрез които да се предотврати изменението на климата, вкл. и чрез насърчаването и развитието на нови източници на енергия.

България е ратифицирала обсъдените международни актове – РКОНИК през 1995 г., Протокола от Киото през 2002 г. и Споразумението от Париж през 2016 г. Следователно те имат задължителна сила съгл. чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България (КРБ). Съдържащите се в трите документа правни принципи и механизми подробно са развити във вътрешното право на страната ни, още преди РБ да стане член на ЕС. От своя страна правото на ЕС съдържа детайлна уредба на опазването на околната среда, борбата с изменението на климата, търговията с емисии, новите форми на енергия и пр., които впоследствие са транспонирани в нашето законодателство.

През 2002 г. е обнародван Законът за опазване на околната среда (ЗООС) като неговите цели съгл. чл. 1 включват преди всичко опазването на околната среда за сегашните и бъдещите поколения и защитата на здравето на хората; съхраняването на биологичното разнообразие; предотвратяването и ограничаването на замърсяването и др. Предвидени са различни средства за постигане на тези цели, включително чрез установяване на допустими норми за емисии и за качество на околната среда<sup>28</sup>. Принципите, на които се основават мерките за опазване на околната среда, съгл. чл. 3 от ЗООС, до голяма степен се припокриват с принципите, установени в чл. 3 от РКОНИК, като включват устойчиво развитие; съхраняване, развитие и опазване на екосистемите и присъщото им биологично разнообразие; възстановяване и подобряване на качеството на околната среда в замърсените и увредените райони; предотвратяване замърсяването и др. В съответствие с чл. 4 от РКОНИК Министърът на околната среда и водите издава норми за максимално допустими емисии по

видове замърсители и норми за максимално допустими концентрации на вредни вещества по компоненти на средата по райони, а операторът на инсталации и съоръжения съгл. чл. 121 от ЗООС не допуска замърсяване на околната среда над тези норми. В контекста на чл. 4, пар. 1 и чл. 12 от РКОНИК, предвиждащи национални инвентаризации на антропогенните емисии по източници, в глава 8 на ЗООС е уредена национална система за мониторинг на околната среда. Съгл. т. 53 от ДР на ЗООС тази система представлява комплекс от измервателни, аналитични и информационни дейности, чиято цел е осигуряването на съвременна и достоверна информация за състоянието на компонентите на околната среда и факторите, въздействащи върху тях. В т. 36 от ДР на ЗООС се съдържа легална дефиниция на понятието „емисия“ и вложеният в него смисъл е сходен на легалното определение на „емисии“ съгл. чл. 1, т. 4 от РКОНИК. С измененията на ЗООС, обн. в ДВ, бр. 77 от 2005 г., в много от текстовете на закона изрично са цитирани РКОНИК и Протоколът от Киото, а в легалните дефиниции в ДР на ЗООС са включени парниковите газове, регулирани от Протокола /т. 59/, както и механизмите „съвместно изпълнение“ по чл. 6 и „чисто развитие“ по чл. 12 от Протокола от Киото<sup>29</sup>. В т. 50 от ДР на ЗООС се съдържа легално определение на „устойчиво развитие“ (към което са насочени мерките на РКОНИК и Протокола от Киото, а впоследствие и на Споразумението от Париж), като това е развитие, което отговаря на нуждите на настоящето, без да ограничава и нарушава способността и възможността на бъдещите поколения да посрещат своите собствени потребности. Устойчивото развитие обединява два основни стремежа на обществото: постигане на икономическо развитие, осигуряващо нарастващ жизнен стандарт; опазване и подобряване на околната среда сега и в бъдеще.

С приемането на Закона за ограничаване изменението на климата<sup>30</sup> (ЗОИК) цитираните норми на ЗООС, въведени с изменението, обн. в ДВ, бр. 77 от 2005 г., са отменени, доколко-

<sup>28</sup> Вж. чл. 2 от ЗООС

<sup>29</sup> Вж. т. 61 и 62 от ДР на ЗООС

<sup>30</sup> Обн., ДВ, бр. 22 от 11.03.2014 г.

то същите са предмет на по-детайлна уредба в ЗОИК. Новият закон<sup>31</sup> урежда обществените отношения, свързани с провеждането на държавната политика по ограничаване изменението на климата; прилагането на механизмите за изпълнение на задълженията на Република България по РКОНИК; прилагането на Европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ); изпълнението на задълженията, произтичащи от Решение № 406/2009/ЕО 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. ЗОИК има за цел чрез предприемането на национални мерки и въвеждането на европейски и международни механизми да гарантира намаляване на емисиите на парникови газове като основен елемент в политиката по ограничаване изменението на климата и да осигури дългосрочното планиране на мерките за адаптация към климатичните промени<sup>32</sup>. Наличието на връзка между отделните правни актове, уреждащи различни аспекти на борбата с изменението на климата и опазването на околната среда и между все по-разнообразните механизми за постигането на тези цели като насърчаване използването на енергия от ВИ, търговията с емисии, енергийната ефективност и др., е видно от цялостното съдържание на ЗОИК, но изрично е залегнало и в чл. 4 от закона. В него е записано, че държавната политика по ограничаване изменението на климата се интегрира в съответните секторни и интегрирани политики в областта на транспорта, енергетиката, строителството, селското и горското стопанство, туризма, промишлеността, регионалното развитие, здравеопазва-

нето и опазването на културното наследство, образование и наука, финанси и управление на европейски средства, труд и социална политика, отбрана, вътрешни и външни работи.

ЗОИК изрично предвижда национална инвентаризация на емисиите на парникови газове по РКОНИК и Протокола от Киото<sup>33</sup> и препраща към чл. 17 от Протокола относно международната търговия с емисии<sup>34</sup>, като подробно урежда тази материя в глава 4<sup>35</sup>, която от своя страна изцяло транспонира Директива 2003/87/ЕО<sup>36</sup>. Механизмите за съвместно изпълнение и чисто развитие по Протокола от Киото, разгледани по-горе, са предмет на изрична и подробна правна регламентация в глава 3, раздел 3 на ЗОИК<sup>37</sup>.

Основните принципи и мерки на РКОНИК и Протокола от Киото са залегнали също в Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ)<sup>38</sup>, чиито цели съгл. чл. 2 включват насърчаване на производството и потреблението на енергия от възобновяеми източници; опазване на околната среда и ограничаване изменението на климата; създаване на условия за постигане на устойчиво развитие и др. Принципът за съвместно изпълнение по чл. 6 от Протокола от Киото, който обхваща съвместни проекти на страните по протокола за намаляване на антропогенните емисии на парникови газове, е нормативно уреден в глава трета от ЗЕВИ под формата на съвместни проекти, свързани с производство на електрическа енергия от ВИ. В чл. 12 от ЗЕВИ са предвидени Национални планове за действие за енергията от възобновяеми източници (НПДЕВИ), които се изготвят по модел на Европейската комисия и включват преглед на националната политика в областта на ВИ, национални цели за дял на енергията от ВИ и мерки за постигането им. Със ЗЕВИ е от-

<sup>31</sup> Вж. чл. 1 от ЗОИК

<sup>32</sup> Вж. чл. 2 от ЗОИК

<sup>33</sup> Вж. чл. 11 от ЗОИК

<sup>34</sup> Вж. чл. 16 от ЗОИК

<sup>35</sup> Вж. чл. 30 и сл. от ЗОИК

<sup>36</sup> Вж. Директива 2003/87/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година 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, достъпна на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32003L0087>, [посетен на 30.11.2022]

<sup>37</sup> Вж. чл. 28 и сл. от ЗОИК

<sup>38</sup> Обн., ДВ, бр. 35 от 3.05.2011 г., в сила от 3.05.2011 г.



менен действащият в периода 19.06.2007 г. – 3.05.2011 г. Закон за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата (ЗВАЕИБ), който отново в съответствие с РКОНИК и Протокола от Киото има за цел да насърчи производството на енергия от възобновяеми и алтернативни енергийни източници, както и да създаде условия за постигане на условия за устойчиво развитие на местно и регионално ниво<sup>39</sup>.

Законът за енергетиката<sup>40</sup> (ЗЕ) също стъпва на правните положения от обсъжданите международни актове. Залегналите в чл. 2 от Протокола от Киото изисквания към държавите за повишаване на енергийната ефективност, проучване и стимулиране на нови и възобновяеми форми на енергия, мерки за намаляване на емисиите и пр. са развити в множество текстове на ЗЕ. Неговите цели включват енергийно развитие, ефективно използване на енергията и енергийните ресурси; насърчаване на комбинираното производство на електрическа и топлинна енергия<sup>41</sup>. Министърът на енергетиката разработва стратегия за устойчиво енергийно развитие; изготвя мерки за развитие на ефективна отоплителна и охладителна инфраструктура и/или за подпомагане на развитието на високоэффективно комбинирано производство на енергия и използване на топлинна и охладителна енергия, генерирани на базата на отпадна топлина и възобновяеми енергийни източници<sup>42</sup>. До приемане на ЗВАЕИБ, обн. в ДВ, бр. 49 от 2007 г., производството на енергия от възобновяеми енергийни източници е уредено в ЗЕ, чл. 157 и сл.

Енергийната ефективност, визирана в преамбюла на РКОНИК и в чл. 2 на Протокола от Киото, е регламентирана изрично в Закона за енергийната ефективност<sup>43</sup> (ЗЕЕ), който съгл. чл. 2 има за цел повишаване на енергийната ефективност като част от политиката по устойчиво развитие на страната. ЗЕЕ въвежда схема за задължения за енергийни спестява-

ния<sup>44</sup>, както и алтернативни мерки за постигане на енергийни спестявания при крайното потребление на енергия<sup>45</sup>.

Обсъдените нормативни актове в РБ в областта на енергетиката и опазването на околната среда не са изчерпателен списък на всички закони и подзаконови актове в тези сфери, но в тях в най-голяма степен проличава връзката с РКОНИК и допълненията към нея. Те са изцяло в съответствие и с европейската правна рамка, тъй като от 01 януари 2007 г. РБ е член на Европейския съюз. Европейските директиви и регламенти в тази материя не са предмет на настоящата статия, но те изцяло инкорпорират механизмите, мерките и целите на РКОНИК, Протокола от Киото и Споразумението от Париж, като в последните няколко десетилетия ЕС приема подробна нормативна уредба, насочена към устойчиво развитие и справяне с климатичните промени, в частност намаляване на парниковите газове в атмосферата, посредством нови и възобновяеми източници на енергия, развиване на система за търговия с емисии и насърчаване на мерки за енергийна ефективност.

Защо са важни обсъдените международни актове към днешна дата? РКОНИК и допълненията към нея поставят цели и установяват механизми за справяне с климатичните изменения, които са актуални и в момента. В законодателен аспект те са правната основа за последваща по-детайлна нормативна уредба в ЕС и в България на схемата за търговия с емисии; алтернативните и възобновяеми източници на енергия, както и на мерките, свързани с осигуряване на енергийната ефективност. Тези институти не съществуват всеки сам за себе си, а преследват обща цел за справяне с климатичните промени и осигуряване на устойчиво развитие и здравословна среда за бъдещите поколения. Екологията е висша ценност за целия свят и това е прогласено в чл. 15 от Конституцията на РБ, както и в чл. 191-193 от Договора за функционирането на Европей-

<sup>39</sup> Вж. чл. 2 от ЗВАЕИБ

<sup>40</sup> Обн., ДВ, бр. 107 от 9.12.2003 г.

<sup>41</sup> Вж. чл. 2 от ЗЕ

<sup>42</sup> Вж. чл. 4 и чл. 8 от ЗЕ

<sup>43</sup> Обн., ДВ, бр. 35 от 15.05.2015 г.

<sup>44</sup> Вж. чл. 14 от ЗЕЕ

<sup>45</sup> Вж. чл. 146 от ЗЕЕ

ския съюз. Често пъти, в конкуренция с други ценности като правото на частна собственост и начина на нейното ползване например, опазването на околната среда налага ограничения именно, защото се касае за защита на ценност от общ интерес на глобално ниво. Това изрично се споделя от КС в решение № 14 от 12.10.2021 г. на КС по к. д. № 14/2020 г.

РКОНИК, Протокола от Киото и Споразумението от Париж са също така отправна точка за тълкувателната дейност на СЕС и КС, както и за правораздавателната такава на националните ни съдилища. Залегналите в тях принципи са основополагащи и познаването им, разбирането за тяхното възникване и развитие, ни дава възможност за по-добро логическо, систематично и историческо тълкуване на действащите правни норми в тази материя. Това изрично е записано в Решение № 5 от 11.05.2017 г. на КС по к. д. № 12/2016 г.: „преценката за съответствие с принципи с конституционен статус изисква да се държи сметка не само за конкретните правни разпоредби, но и за правния контекст, в който те съществуват“. Същото свое разбиране КС развива и в Решение № 14 от 12.10.2021 г. на КС по к. д. № 14/2020 г. като посочва, че „отговорност на компетентния национален съд е, когато в производството пред него прилага закон, транспониращ директива на ЕС, да изясни дали относимите съюзни правни норми налагат определено съдържание на приложимата национална правна уредба ..., какво е съответстващото на правото на ЕС тълкуване на тези национални норми..., за да реши въпроса за приложимото от него право“. С още по-голяма сила това важи за норми на ратифициран от РБ международен акт, страни по който са както отделните държави членки, така и ЕС. В цитираното решение КС поддържа изрично, че „допълнителен акцент върху обществената потребност и спешната необходимост от засилена строгост при изпълнение на изискванията за опазване на околната среда и биоразнообразието на глобално, регионално и национално ниво поставя Докладът на

Междуправителствения панел по изменението на климата (IPCC) към ООН, оповестен на 9.08.2021 г. Основан на изцяло научни данни и критерии, този доклад ясно посочва, че основен увреждащ фактор са човешките дейности, които унищожават природата и биоразнообразието (включително и настъпили необратими последици), без да се съобразяват с ограничените екосистемни ресурси на планетата“.

Изложеното илюстрира, че нормотворческата и правораздавателната дейност в областта на околната среда и правилното прилагане на енергийните мерки за борба с климатичните изменения изискват познаване на принципите и основните правни положения, залегнали в РКОНИК и допълненията към нея. Схемата за търговия с емисии, възобновяемите източници на енергия и енергийната ефективност не са самоцел – те обслужват една много по-висша ценност, а именно глобалната потребност от чиста околна среда за настоящите и бъдещите поколения. Това е контекстът, от който следва да се изхожда винаги, когато тези механизми се изменят, развиват, прилагат или са предмет на съдебен спор.

## БИБЛИОГРАФИЯ/REFERENCES

**Axelrod, Regina S., VanDeveer, Stacy D.**, editors of compilation, *The global environment: institutions, law and policy*, Los Angeles: CQ Press, an imprint of SAGE Publications, Inc., 2015.

**Вирт Д. А.** Парижское соглашение: новый компонент климатического режима ООН // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 4 // **Virt D. A.** Parizhskoe soglashenie: novy komponent klimaticheskogo rezhima OON // Vestnik mezhdunarodnh organizatsiy. 2017. T. 12. № 4.

**Porter, Gareth, Brown, Janeth Welsh**, *Global environmental politics*, Westview Press, Inc., 1996.

**Честной С. Ю., Гершиноква Д. А.** Выход США из Парижского соглашения – что дальше? // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 4 // **Chestnoy S. Yu., Gershinkova D. A.** Vhod SShA iz Parizhskogo soglasheniya – chto dalyshe? // Vestnik mezhdunarodnh organizatsiy. 2017. T. 12. № 4.