



# Връзката между европейското и националното законодателство в областта на околната среда

Национален семинар за съдии и прокурори,  
София 19-21 март 2025 г.

Антоанета Ризова-Калапиш  
Европейска комисия — ГД „Околна среда“

Съдържанието на настоящата презентация не отразява официалното становище на ЕС.  
Отговорността за информацията и изразените в тях мнения е изцяло на автора.

1



## Договор за функционирането на ЕС

### Дял XX Околна среда

- – цел на политиката и принципи
- – вземане на решения
- – запазване на по-строги предпазни мерки

2



## Приемане на актове въз основа на договорите

- **Законодателна инициатива** на Комисията
- **Съзаконодатели**
- Комисията запазва активна роля:
  - триалози
  - делегирани актове и актове за изпълнение
  - правоприлагане

3



## Инструменти на правото на ЕС

Чл. 288 от ДФЕС — правни актове на Съюза

Чл. 290 и чл. 291 от ДФЕС

- Делегирани актове и актове за изпълнение

4



## Прилагане на правото на ЕС в областта на околната среда

- **Транспониране** на директивите в областта на околната среда в националното законодателство
- **Изпълнение/прилагане** на законодателството в областта на политиката по околна среда на национално равнище (администрация, съдилища)
- **Осигуряване на прилагането** на правото на ЕС в областта на околната среда **на равнище ЕС**

5



## Транспониране — задължения на държавите членки

- **Транспониране** на разпоредбите на директивата (изменение на националното законодателство) в **определения срок**
- **Уведомяване** на Комисията за транспонирането

*„1. Държавите членки въвеждат в сила необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби за спазване на настоящата директива преди [определена дата].*

*Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите членки.*

*2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.“*

6

## Транспониране — последствия от неизпълнение на задължението

- Липса на уведомяване
- **Неизпълнение на задължения** по Договорите → потенциална „бърза“ процедура за нарушение

## Транспониране — проверка

Уведомяване за транспониране → Комисията проверява:

- Дали транспонирането е **пълно и правилно**
- Дали разпоредбите са транспонирани по **достатъчно ясен, точен и обвързващ начин**

## Транспониране — пълнота

*„Що се отнася до посочения от Република Полша довод, че дадена държава членка не е длъжна да транспонира буквално понятията, предвидени в Директива 2000/60, следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика транспонирането на дадена директива във вътрешното право не изисква непременно формално и текстово възпроизвеждане на разпоредбите ѝ в изрична и конкретна законова или подзаконова разпоредба, и че целите им могат да бъдат постигнати чрез една обща правна уредба, при условие че същата осигурява **ефективно цялостното прилагане** на Директивата по достатъчно ясен и точен начин“.*

(решение по дело C-648/13 COM/PL, т. 73 и сл.)

## Транспониране — правно обвързващо действие на националните мерки

*„В това отношение е достатъчно да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика разпоредбите на директива трябва да се прилагат с **неоспорима задължителна сила, с необходимите специфичност, точност и яснота**, за да се спази изискването за правна сигурност .“*

(решение по дело C-648/13 COM/PL)



## Транспониране — административни практики

*„Обикновени **административни практики**, които по естеството си подлежат на промяна по волята на администрацията и са лишени от подходяща публичност, **не могат да се считат за надлежно изпълнение на задълженията за транспониране на дадена директива**. Освен това тълкуването от националните юрисдикции на разпоредбите на вътрешното право в съответствие с дадена директива само по себе си не може да осигури яснотата и точността, необходими за спазване на изискването за правна сигурност .”*

(решение по дело C-648/13 COM/PL)



## Транспониране — проблеми

- **Непълно транспониране**

Липса на транспониране на цялата разпоредба

- **Неправилно транспониране**

Разпоредбата е транспонирана частично или неправилно



## Транспониране — ясна и точна информация

Държавите членки са длъжни да предоставят **достатъчно информация** (член 4, параграф 3 от ДЕС — лоялно сътрудничество)

*„текстът „задължението си да съобщи за мерките за транспониране“, съдържащ се в член 260, параграф 3 ДФЕС, следва да се тълкува в смисъл, че се **отнася до задължението на държавите членки да предоставят достатъчно ясна и точна информация за мерките за транспониране** на директивите. За да изпълнят задължението си за правна сигурност и за да гарантират пълното транспониране на разпоредбите от директивите на цялата си територия, държавите членки са **длъжни да посочат за всяка от разпоредбите на директива с коя национална разпоредба или с кои национални разпоредби е транспонирана.**“*

(решение по дело C-543/17 COM/BE т. 59)



## Несъвместимост на националното законодателство с директива на ЕС:

*„по силата на постоянната съдебна практика частноправните субекти могат да се позовават спрямо публичните власти на **безусловните и достатъчно точни разпоредби на дадена директива**. Националните органи и юрисдикции трябва да тълкуват, доколкото е възможно, разпоредбите на вътрешното право по начин, който е съвместим с разпоредбите на тази директива. **Когато такова тълкуване не може да бъде направено, тези органи не трябва да се съобразяват с нормите на националното право, несъвместими с тази директива.**“*

(решение по дело C-404/13 ClientEarth, т. 54)



## Задължения за докладване

**Чл. 15 от Рамковата директива за водите (Директива 2000/60/ЕО) относно докладването:**

*„1. Държавите членки изпращат копия от плановете за управление на речни басейни и съответните им актуализации на Комисията и всяка друга заинтересована държава членка в тримесечен срок от публикуването им [...]”*

**Чл. 13 от Регламента относно предотвратяването и управлението на въвеждането и разпространението на инвазивни чужди видове (Регламент 1143/2014) относно плановете за действие**

*„5. Плановете за действие, изготвени в съответствие с параграф 2, се предават на Комисията незабавно. Държавите членки извършват преглед на плановете за действие и ги изпращат на Комисията най-малко на всеки шест години.”*

15



## Прилагане

- Член 192, параграф 4 от ДФЕС: *„(...) държавите членки финансират и прилагат политиката в областта на околната среда.”*
- Разпоредбите на правото на ЕС в областта на околната среда трябва да се **въведат в действие, прилагат и изпълняват от държавите членки.**
- **Комисията има допълваща роля:** подкрепа, насоки и т.н.

16

## Роля на Комисията

- Насърчаване спазването на законодателството, вкл. чрез предоставяне на финансиране
- Програми за обучение, планове за транспониране, сътрудничество между националните компетентни органи, насоки, „пакетни“ и технически срещи и др.
- **Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда**

## Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда

- Идентифицира **предизвикателствата при прилагането** на законодателството в областта на околната среда по държави членки и предоставя **препоръки (приоритетни действия)**
- Съобщение на Комисията, в което се определят **общите предизвикателства за държавите членки** и как да се съчетаят усилията за постигане на по-добри резултати



## ПИПООС - издания

### Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда

- 1-и доклад: COM (2017) 63 final

19



## Роля на националните съдилища

Държавите членки не прилагат или прилагат неправилно законодателството на ЕС в областта на околната среда → роля **на гражданите, НПО и националните съдилища**

- Гражданите/НПО могат да разчитат на разпоредби за достъп до правосъдие, изрично включени в определени директиви
- Когато няма изрични разпоредби → Орхуската конвенция, чл. 47 от Хартата на основните права и член 19, параграф 1 от ДЕС: ефективни правни средства за защита съгласно тълкуването на Съда на ЕС

Насърчаване на осигуряване на прилагането на правото на ЕС на национално равнище — изпълнение **близо до мястото и в съответствие с националните правни традиции**

20



## Роля на националните съдилища

### Преюдициално производство (член 267 ДФЕС)

- Ключова роля на държавите членки, **включително националните съдилища**, за правилното и навременно прилагане на правото на ЕС (национални съдии = съдии от ЕС)
- В случай на колебания по тълкуването на правото на Съюза пред национална юрисдикция – преюдициално запитване до Съда на ЕС
- Съдът на ЕС тълкува правото на ЕС, а националният съд прилага тълкуването в основното производство.

21



## **Европейската комисия като „пазител на договорите“: процедури за нарушение, казуси**

Национален семинар за съдии и прокурори  
19-21 март 2025 г.

Антоанета Ризова-Калапиш  
Европейска комисия — ГД „Околна среда“

Съдържанието на настоящата презентация не отразява официалното становище на ЕС.  
Отговорността за информацията и изразените в тях мнения е изцяло на автора.

22

## Член 17 (1) от ДЕС

Европейската комисия, в качеството ѝ **на пазител на договорите**, има за задача да „*следи за прилагането на Договорите и на мерките, приети от институциите по силата на тези Договори. Тя съблюдава прилагането на правото на Съюза под контрола на Съда на Европейския съюз. ...*”

## Източници на информация

Комисията **не разполага** с правомощия за извършване на инспекции в рамките на политиката по околна среда → зависи от други източници

- Докладване от ДЧ
- Жалби от граждани/НПО
- Медийни публикации
- Геопространствени данни/Съвместен изследователски център

## Как Комисията следи за прилагането

- Комисията ползва **различни инструменти** за осигуряване на съответствие и правилно прилагане
- Производство за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от правото на ЕС като ***ultimum remedium***
- Чл. 258 и чл. 260 от ДФЕС

25

## Нарушения — видове дела

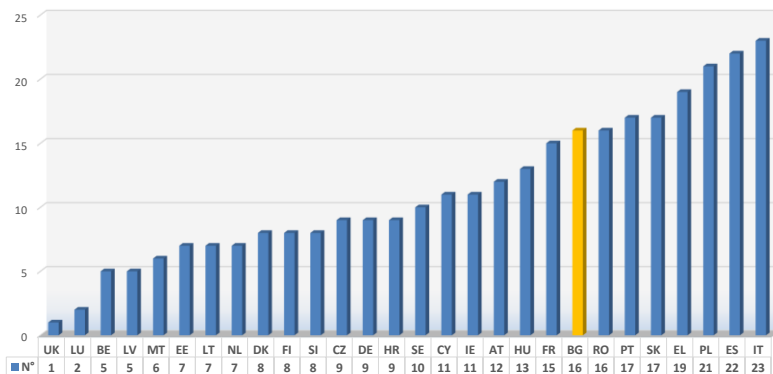
- **Липса на уведомяване**
  - Държавите членки не са транспонирали дадена директива в рамките на определения срок
- **Липса на съответствие**
  - Държавите членки са транспонирали директивата, но неправилно или непълно
- **Неправилно прилагане**
  - Директивата е транспонирана правилно, но не се прилага
  - Структурно/системно нарушение или отделни случаи

26

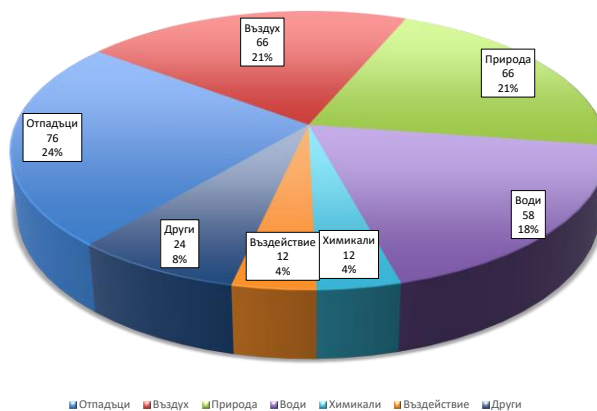
## Нарушения — приоритети

- Съобщение „Право на ЕС: По-добри резултати чрез по-добро прилагане“ ([C\(2016\)8600](#))
- Съобщение „Прилагане на законодателството на ЕС за Европа, която постига резултати“ ([COM\(2022\)518](#))
- **Приоритети:**
  - Липса на уведомяване
  - Несъответстващо транспониране
  - Системно лошо прилагане (обща практика)
  - Когато са засегнати финансовите интереси на ЕС
  - Достъп до правосъдие
  - Изпълнение на решения на Съда на ЕС

## Процедури за нарушение в областта на околната среда по държави членки



## Процедури за нарушение в областта на околната среда по сектори



29

## Процедури за нарушение иницирани от ГД „Околна среда“ по вид



30



## Нарушения — процедура

- **Досъдебно производство** (чл. 258 ДФЕС)
  - Официално уведомително писмо
  - Мотивирано становище
- Съдебна фаза: **сезиране на Съда на ЕС**
- Фаза **след постановяване** на решението (чл. 260 ДФЕС)
  - ОУП по чл. 260 ДФЕС
  - 2-ро дело пред Съда на ЕС с предложение за санкции и еднократно платима сума

31



## Официално уведомително писмо

- Позволява на държавите членки да **предоставят своите съображения**/защита срещу позицията на Комисията
- Очертава **обхвата на процедурата**
- Определя срок за отговор (обикновено 2 месеца)

32

## Мотивирано становище

- **Последователно и подробно изложение на причините**, поради които Комисията счита, че държавата не е изпълнила задълженията си
- По-голяма **тежест** от ОУП (може да доведе до спиране на средства от фондовете на ЕС)
- Определя референтната **дата** за Съда на ЕС да установи несъответствието (сроктът, даден в МС)
- Ако държавата членка не отстрани нарушението → **отнасяне на въпроса пред Съда на ЕС**

## Тежест на доказване

- Комисията е тази, **която трябва да установи и да докаже** нарушението
- **Няма правомощия да извършва собствени инспекции** → разчита изцяло на данните, предоставени от страна на държавата членка или друга информация
- Какво е задължението, което е нарушено → защо/как то не е било изпълнено

## Тежест на доказване

- Продължаващо и системно нарушение?
- Нарушения **в миналото** (до референтната дата определена в мотивираното становище) или **продължаващи** нарушения (които все още не са прекратени)

## Защита на държавите членки

- Действията на Комисията **са недопустими**
- Жалбата на Комисията **е неоснователна**
- Искът на Комисията е **основателен** (задължението не е изпълнено), но неизпълнението следва да бъде „извинено“ поради други фактори



## Нарушение — фаза по чл. 260 ДФЕС (след първото съдебно решение)

Действията на Комисията са потвърдени от Съда на ЕС → съответната **държава членка** трябва да изпълни решението **(в разумен срок)**

- Писмо „преди чл. 260“: какви мерки планира да изпълни държавата за да отстрани нарушението установено с решението по чл. 258 ДФЕС? В какъв срок?
- Официално уведомително писмо по чл. 260 ДФЕС
- Второ отнасяне на въпроса до Съда на ЕС

37



## Финансови санкции – видове

- **Еднократно платима сума** (за времето между първото и второто решение на Съда на ЕС) → за нарушение на задължения в миналото
- **Дневни санкции** (от датата на второто решение на Съда до пълно отстраняване на нарушението) → за нарушенията, които продължават
- Изключението по чл. 260, параграф 3 от ДФЕС за случаите **на липса на уведомяване** за мерки, с които се въвеждат директиви в националното законодателство

38



## Финансови санкции - определяне

- Комисията прави изчисления и предлага конкретна сума в иска си по чл. 260 ДФЕС
- **Фактори, които се вземат предвид:**
  - продължителност на нарушението
  - степен на сериозност
  - способност на държавата членка да плаща
- Съдът на ЕС разполага с право на преценка, а предложението на Комисията е само отправна точка

39



## В заключение

- Производството за установяване на неизпълнение на задължения е **един от инструментите**, с които Комисията разполага за да осигури спазването на законодателството на ЕС в областта на околната среда
- Наред с многото текущи процедури, всяка година се започват и нови — **положително въздействие върху ситуацията „на терен“**
- Понякога други инструменти могат да доведат до съответствие с Европейското законодателство в областта на околната среда по-бързо и по-ефективно (напр. финансова подкрепа за създаване/подобряване на инфраструктура).

40