

Принципи на правото на ЕС в областта на околната среда

доц. Войтех Вомачка, доктор по право,
LLM



Въведение в законодателството на ЕС в областта на
околната среда
Семинар за съдии и прокурори
София, 19-21 март 2025 г.

1

Екологични принципи

- Формират правните рамки, свързани с опазването на околната среда или устойчивото развитие.
- Действат като ръководство за националните законодатели, съдии и лица, вземащи решения, като придават на правото на ЕС специфична форма и смисъл.
- Те се използват при вземането на множество решения от страна на властите и публичните органи, включително при устройствено планиране, управление на морски защитени зони и работа със замърсени земи.
- Тъй като принципите на правото на ЕС в областта на околната среда са въплътени в огромен набор от задължителни правни разпоредби, действията в разрез с тях (дори неправилното им тълкуване) са *contra legem* и могат да представляват нарушение на правото на ЕС.
- Цял набор от по-широки, общи принципи (включително на пропорционалност и субсидиарност) също са от решаващо значение за ефективността на опазването на околната среда и дават на националните съдии насоки как да прилагат правото на ЕС на практика. Тези принципи, посочени в чл. чл. 3, 5, 9-12 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), се отнасят до политиката в областта на околната среда, без да са конкретно „екологични“.



2

Общи принципи

- Устойчиво развитие
- Интеграция
- Примат на правото на ЕС
- Ефективност
- Субсидиарност и пропорционалност
- Пряк ефект
- Гражданско участие

Специфични принципи

- Принцип на превантивните действия
- Принцип на предпазните мерки
- Принцип „замърсителят плаща“
- Принцип на отстраняването на екологични щети още при източника на замърсяване



3

Правна основа на законодателството на ЕС в областта на околната среда – Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)

- Чл. 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), Цели
- Чл. 4(2)(д), Споделена компетентност
- Чл. 13, Хуманно отношение към животните
- Чл. 191, Околна среда
- Чл. 194 от ДФЕС, Енергетика

Чл. 3/3, ДЕС

- Съюзът **установява вътрешен пазар**. Той **работи за устойчивото развитие** на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес, **и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда**. Той насърчава научния и техническия прогрес.



4

Транспониране и прилагане

Чл. 4 (3) ДЕС:

По силата на принципа на лоялното сътрудничество, Съюзът и държавите членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите.

Държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза.

Държавите членки съдействат на Съюза при изпълнението на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза.



5

Какви са задълженията на държавите членки (ДЧ) по отношение на правото на ЕС в областта на околната среда?

- Да се въздържат от всякакви мерки, които биха застрашили неговото действие (дори преди изтичането на срока за изпълнение?)
- Да го прилагат (транспонират) правилно (а не просто да копират и поставят)
- Да го прилагат правилно (тълкуване, ефективност) (проверки, санкции, гражданско участие)
- Да информират Комисията

Процедури за нарушение срещу ДЧ, инициирани от Комисията или други ДЧ (чл. 19, пар. 3, буква а) от ДЕС, чл. чл. 258-260 от ДФЕС)

(продължителност на производството, тежест на доказване, системни пропуски, високи санкции)



6

ПРИМЕР : Транспониране в определен срок

C-126/96 (Inter-Environnement Wallonie)

- Държавният съвет на Белгия (Conseil d'État) отправя преюдициално запитване до Съда
- Производство, образувано по жалба на неправителствена организация за отмяна на постановлението на регионалния изпълнителен орган на Валония относно токсичните или опасните отпадъци
- Част от заповедта нарушава (?) директивите на ЕС, тъй като **изключва от системата за издаване на разрешителни дейностите по изграждане и експлоатация на инсталация, предназначена специално за събиране, предварително третиране, обезвреждане или оползотворяване на токсични или опасни отпадъци**, когато тази инсталация представлява неразделна част от промишлен производствен процес.
- Тъй като целта на този срок е по-специално да се даде на ДЧ необходимото време за приемане на мерки за транспониране, **те не могат да бъдат упрекувани, че не са транспонирали директивата** в своя вътрешен правен ред преди изтичането на този срок.
- Независимо от това, именно през периода за транспониране ДЧ **трябва да предприемат необходимите мерки, за да гарантират**, че в края на този период ще бъде постигнат предвиденият в директивата резултат.
- Въпреки че ДЧ не са длъжни да приемат тези мерки преди изтичането на срока за транспониране, от чл. 5, алинея 2 във връзка с чл. 189, алинея 3 от Договора и от самата директива следва, че **през този период те трябва да се въздържат от предприемането на мерки, които биха могли сериозно да застрашат предписания резултат**.



7

Чл. 191 от ДФЕС

1. Политиката на Съюза в областта на околната среда допринася за осъществяването на следните цели:

- опазване, защита и подобряване на **качеството на околната среда**;
- защита на **здравето на хората**;
- разумно и рационално използване на **природните ресурси**;
- насърчаване на **международно равнище на мерки** за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда, и по-специално борбата с изменението на климата.

2. Политиката на Съюза в областта на околната среда **има за цел** постигането на **високо равнище на защита**, като взема предвид различното състояние на регионите в рамките на Съюза. Тя се основава на **принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване на екологични щети още при източника на замърсяване и на принципа "замърсителят плаща"**.



8

Цел: високо равнище на защита

Принципът на високо ниво на защита легитимира правна уредба, която, при спазване на принципа на пропорционалност, **цели по-строги правила от необходимия минимален стандарт**. Съдът на ЕС често се позовава на принципа на високо равнище на защита, когато дадена регламентация на ЕС се оспорва като твърде строга.

Практическото въздействие на принципа за високо равнище на защита на околната среда например е обяснено от генералния адвокат Руис-Харабо Коломер по **дело C-6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe)**: „...постигането на високо равнище на защита и подобряване на качеството на околната среда се е превърнало в една от целите на европейската интеграция, чието постигане изисква разработването на подходяща политика (чл. 2 и чл. 3, пар. 1, буква л) от Договора за създаване на Европейската общност (ЕО)), (21) от което следва, че приемането на по-строги национални мерки трябва да бъде съобразено с насоките на Общността, тъй като несъвместими могат да бъдат не само конкретните разпоредби, но и програмите, изготвени в тази наднационална сфера“.



9

Цел: високо равнище на защита



По дело **C-358/14 (Полша с. Парламента и Съвета)** Полша оспорва забраната на ЕС за пускане на пазара на тютюневи изделия, съдържащи ментол като характерен аромат. Накратко тя твърди, че тази мярка е твърде строга и не е подходяща за постигане на целта за опазване на човешкото здраве. Съдът на ЕС заключава, че, наред с другото, „законодателят на ЕС е преценил, от една страна, икономическите последици от тази забрана, а от друга - изискването да се осигури, в съответствие с чл. 114, пар. 3 от ДФЕС, високо равнище на защита на човешкото здраве по отношение на изделие, което се характеризира със свойства, които са канцерогенни, мутагенни и токсични за репродукцията“ (точка 102).



10

Принцип на превантивните действия

- Има за цел да се предотвратят екологични щети, като например за защитените видове или за естествените местообитания, водата и почвата, а не да се реагира на тях.
- Изисква предприемането на превантивни мерки за предвиждане и избягване на екологични щети, преди те да са настъпили.
- За разлика от принципа на предпазните мерки (вж. по-нататък), той се прилага в законодателството и политиката, когато рискът от увреждане на околната среда е ясен.
- Въпреки това принципите на предпазните мерки и на превантивните действия са тясно свързани един с друг; напр. в случая с химикалите, разрушаващи озоновия слой.
- Той е една от единадесетте цели и принципи, изброени в Първата програма за действие на ЕС в областта на околната среда през 1973 г. По-късно е приложен спрямо политиката на ЕС за отпадъците (напр. изгаряне, депониране и отпадъчни води), изискванията за управление на водите, опазването на биологичното разнообразие, оценката на въздействието върху околната среда и други области на екологичното регламентиране. В днешно време тя е централна за политиката за устройствено планиране и е в основата на много законодателни актове в областта на околната среда.



11

Принцип на превантивните действия

Примери:

В преамбюла на **Директивата за стратегическа екологична оценка (СЕО)** се подчертава, че приемането на процедури за оценка на околната среда на ниво планиране и програмиране следва да бъде от полза за предприятията, тъй като осигурява по-последователна рамка за работа чрез включване на съответната информация за околната среда при вземането на решения. Включването на по-широк набор от фактори в процеса на вземане на решения следва да допринесе за по-устойчиви и ефективни решения.

Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) в преамбюла си, т. 2, гласи:

За да се предотврати, намали и доколкото е възможно да се премахне замърсяването, произтичащо от промишлени дейности, в съответствие с принципа „замърсителят плаща“ и принципа за предотвратяване на замърсяването, е необходимо да се създаде обща рамка за контрол на основните промишлени дейности, като се даде приоритет на намесата при източника, като се осигури разумно управление на природните ресурси и като се вземат предвид, когато е необходимо, икономическото положение и специфичните местни характеристики на мястото, където се извършва промишлената дейност.



12

Принцип на предпазните мерки

- При **несигурност относно риска** от увреждане на околната среда принципът на предпазните мерки позволява или изисква да се предприемат защитни мерки, без да се чака настъпване на вредата.
- Във всяко определение на принципа на предпазните мерки има набор от общи фактори - **наличие на опасност и научна несигурност**.
- В резултат на това принципът на предпазните мерки винаги се отнася до потенциална вреда и служи като **мост, свързващ несигурната научна информация и политическата отговорност**.
- В законодателството на ЕС приложенията на принципа включват, *inter alia*, Директивата за стандартите за качество на околната среда, която определя стандартите за качество на околната среда за приоритетни вещества от гледна точка на предпазливостта. По подобен начин Рамковата директива за водите определя стандарти за различни устойчиви органични замърсители, потенциално токсични метали като кадмий и полициклически ароматни въглеводороди, за да се постигне „добро“ качество на водите. Целенасочено не са включени генетично модифицираните организми и изискванията за полеви изпитвания на етап научноизследователска и развойна дейност, за да се оцени как използването им може да повлияе на екосистемите, като същите са предмет на Директивата за ГМО.



13

Принцип на предпазните мерки

Пример:

Защитата на обектите от „Натура 2000“ се основава на предпазното начало. По-специално по чл. 6, пар. 3 от Директивата за местообитанията се изисква извършването на оценки на въздействието, когато **има вероятност даден план или проект да окаже отрицателно въздействие** върху определено местообитание.

По дело C-254/19 Friends of the Irish Environment /*буков. „Приятел на ирландската околна среда“*/ Съдът на ЕС постановява, че оценка на последиците от даден проект трябва да се извърши, **когато не може да се изключи, като се имат предвид най-добрите научни познания в областта, че планът или проектът може да засегне целите на опазване на местообитанието**. Предишна оценка на този проект, извършена преди да бъде дадено първоначалното съгласие за проекта, не може да изключи този риск, освен ако не съдържа пълни, точни и окончателни заключения, които могат да разсеят всички разумни научни съмнения относно последиците от строителните работи и при условие че няма промени в съответните екологични и научни данни, няма промени в проекта и няма други планове или проекти.



14

Принцип на предпазните мерки

Съдебната практика на Съда на ЕС оказва голямо влияние върху по-нататъшното развитие на принципа на предпазните мерки в правото на ЕС, с ключови дела като C-174/82 Sandoz и T-13/99 Pfizer Animal Health с. Съвета.

Принципът е приложен за първи път от Съда на ЕС **по отношение на институциите на ЕС** в края на 90-те години в две решения в контекста на кризата със заболяването „луда крава“ (дело C-157/96 National Farmers' Union и др.; дело C-180/96 Обединеното кралство с. Комисията).

Оттогава той се използва **както по отношение на мерки на институциите на ЕС, така и по отношение на мерки на ДЧ, чрез дерогация от правилата за свободно движение**. Във всички случаи действително не е имало научна сигурност относно съществуването или степента на риска за човешкото здраве. Характерно е, че делата възникват в областта на храните, обогатени с витамини или с други вещества (дело C-192/01 Комисията с. Дания), новите храни (дело C-236/01 *Monsanto Agricoltura Italia* и други), изискванията за етикетиране, приложими към храни и хранителни съставки, съдържащи или получени от ГМО (дело C-132/03 *Codacons* и *Ederconsumatori*) и отново болестта „луда крава“ (Дело C-504/04 *Agrarproduktion Staebelow*).

15

Принцип на предпазните мерки

Когато се счита, че е необходимо да се предприемат действия, мерките, основани на принципа на предпазните мерки, следва да бъдат, *inter alia*:

пропорционални на избраното ниво на защита,

недискриминационни по отношение на своето прилагане,

да съответстват на вече предприетите подобни мерки,

да се основават на проучване на **потенциалните ползи и разходи от действието или липсата на действие** (включително, когато е подходящо и възможно, анализ на икономическите разходи/ползи),

да подлежат на преразглеждане в светлината на нови научни данни, и

да позволяват възлагане на отговорност за **изготвянето на научните доказателства за всеобхватна оценка на риска**.

Фактори: Срок x брой лица в опасност x хипотетичен риск
C-157/96 (Национален съюз на фермерите)
C-180/96 (болест „луда крава“)



16

Suspect Polish beef imported into Czechia, investigation underway

🕒 02/01/2019



Beef from a Polish abattoir accused of handling sick cows was imported into the Czech Republic, Minister of Agriculture Miroslav Toman (Social Democrats) said on Friday.

In total about 300 kilos of meat from an abattoir near Ostrow Mazowiecka in north-eastern Poland was brought into the country. It has not been determined how much of the beef is fit for consumption.

Covert filming at the abattoir broadcast early this week by Polish station TVN 24 showed cows too sick to stand being dragged into the slaughterhouse.

Poland triggered the EU's Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF), informing other member states, on Tuesday.

Author: [Brian Kenety](#)

RELATED ARTICLES



With C
business
Czech
direct-



Prague
of trac



Polish
to be r
minist



Czech
produc
crisis

17



Czech Republic to lift Polish beef checks

By Joe Whitworth on March 23, 2019

Czech Republic will lift checks on beef from Poland that the European Commission called "disproportionate" from next week.

One month ago, the country put in place extraordinary veterinary measures that all Polish beef must be tested in an accredited lab at a cost to the importer before it is placed on the market following detection of Salmonella.

The EC examined these measures and concluded they appeared disproportionate to the incident.



18

Принцип “замърсителят плаща”

- Принципът „замърсителят плаща“ (ПЗП) изисква замърсителите да поемат екологичните и социалните разходи за своите действия.
- Преди приемането и прилагането на ПЗП атмосферният въздух и водните ресурси се използват за „отходни канали“ за замърсяването, като вредите за човешкото здраве и имущество се заплащаха от обществото, а не от замърсителя.
- Непропорционалните социални и частни разходи за замърсяване са били „екстернализирани“ (прехвърляни) от замърсителя към обществото като цяло.
- ПЗП има за цел да се преодолеят тези слабости, като **изисква от замърсителите да интернализират разходите за потенциалното замърсяване** в производствения процес (предвидени включени разходи), вместо да се оставя обществото да поема разходите в последствие.



19

Принцип “замърсителят плаща”

ПЗП е използван като икономически инструмент за управление на различни видове замърсяване на околната среда чрез въвеждането си в законодателството, включително **Рамковата директива за отпадъците**, **Директивата за депонирането на отпадъци** и **Рамковата директива за водите**. Чл. 1 от Директивата за екологичната отговорност гласи: „Целта на настоящата директива е да се създаде рамка за екологична отговорност, основана на принципа „замърсителят плаща“, за предотвратяване и отстраняване на екологични щети“.

По дело C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland - Landesverband Schleswig-Holstein* Съдът на ЕС разглежда **вреди, причинени от управлението на обектите от „Натура 2000“**. Немскоезичната версия на Директивата за екологичната отговорност предполагаше, че ДЧ имат право да освобождават операторите и собствениците от всякаква отговорност само защото вредите са били причинени от мерки на предишно управление. Съдът на ЕС отхвърля такова тълкуване, тъй като този подход би разширил прекомерно обхвата на изключенията и противоречи на изискванията, които произтичат от принципа на предпазните мерки и ПЗП.



20

Принцип “замърсителят плаща”

Много често ПЗП служи като **насоки за тълкуване** на гореспоменатите директиви и съображения относно техния времеви обхват.

По дело **C-15/19 Azienda Municipale Ambiente** Съдът на ЕС постановява, че Директивата за депониране на отпадъци не противоречи на националното право, което изисква за действащо към датата на транспониране на Директивата депо да се прилагат задълженията, произтичащи от тази директива, по-специално задължението за удължаване на периода на следексплоатационни грижи след закриването на депото. Това изискване е израз на принципа „замърсителят плаща“, който предполага, че разходите за обезвреждане на отпадъците трябва да се поемат от притежателите на отпадъците.

ПЗП **не се прилага като абсолютно правило**, а по-скоро като метод за определяне на ефективността на финансовата тежест като цяло. Той трябва да отразява принципа на пропорционалност (дело **C-293/97 Standley**: ДЧ трябва да вземат предвид другите източници на замърсяване и да не налагат на земеделските стопани ненужни разходи за премахване на замърсяването).

По дело **C-534/13 Fipa Group и други** Съдът на ЕС разглежда спор относно обекти в Италия, замърсени от промишлена дейност. Съгласно националното право органите не са могли да изискват от новите собственици на земята, които не са причастни към замърсяването, да предприемат мерки за превенция и рекултивация. Съдът постановява, че националното законодателство не нарушава правото на ЕС, при условие че е невъзможно да се установи кой е замърсителят на даден терен или да се накара това лице да предприеме мерки за рекултивация.



21

Принцип “замърсителят плаща”

C-172/08 - Pontina Ambiente:

„...**разходи за депониране на (sic)**;. Това е част от целта на Директива 1999/31, която съгласно чл. 1, пар. 1 от същата е изпълнението на изискванията на Директива 75/442, и по-специално на чл. 3 от последната, изискващ, *inter alia*, от ДЧ да предприемат подходящи мерки за насърчаване на предотвратяването или намаляването на образуването на отпадъци“. Последницата от това е по-специално, че каквато и да е националната регламентация на депата за отпадъци, **тя трябва да гарантира, че всички експлоатационни разходи на такова депо действително се поемат от притежателите на отпадъците, депонирани на депото за обезвреждане**“.

(...) **Задължаването на оператора да поеме такива разходи би означавало да му се наложат разходите, произтичащи от обезвреждането на отпадъци, които той не е генерирал**, а само е обезвредил в рамките на дейността си като доставчик на услуги.



22

Принцип “замърсителят плаща”

С-254/08 (широки дискреционни правомощия):

Въпреки че ДЧ като адресати на Директива 2006/12 са обвързани с този резултат, който трябва да бъде постигнат по отношение на финансовата отговорност за разходите за обезвреждане на отпадъци, в съответствие с чл. 249 от Договора за създаване на ЕО те могат да изберат формата и методите, които да бъдат приложени, за да се постигне този резултат.

...при сегашното положение на общностното право не съществува законодателство, прието въз основа на чл. 175 от Договора за създаване на ЕО, което да налага на ДЧ конкретен метод за финансиране на разходите за обезвреждане на битови отпадъци, така че тези разходи да могат, в съответствие с избора на съответната ДЧ, да бъдат финансирани еднакво добре чрез данък, такса или по друг начин.



23

Принцип “замърсителят плаща”

С-335/16 VG Čistoća (широки дискреционни правомощия):

1. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на ПЗП и на чл. 14, пар. 1 от Директива 2008/98/ЕО на ЕП и на Съвета от 19.11.2008 г. относно отпадъците и за отмяна на някои директиви (ОВ L 312, стр. 3).
2. Искането е отправено в хода на производство между VG Čistoća d.o.o., общинско дружество за управление на отпадъците, и г-н Джуро Владика и г-жа Любица Владика, ползватели на услуга по управление на отпадъците, относно плащането на фактури за събиране и управление на битови отпадъци в периода от окт. 2013 – септ. 2014 г.

Чл. 14 и чл. 15(1) от Директива 2008/98/ЕО на ЕП и на Съвета от 19.11. 2008 г. трябва да се тълкуват в действащото право на Съюза в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която за целите на финансирането на услугата по управление и обезвреждане на битови отпадъци предвижда цена, образувана въз основа на разчет за обема на отпадъците, генерирани от ползвателите на тази услуга, а не въз основа на количеството отпадъци, които те действително са произвели и предали за събиране, както и заплащане от ползвателите, в качеството им на притежатели на отпадъци, на допълнителна такса, предназначена за финансиране на капиталовите инвестиции, необходими за преработката на отпадъците, включително за тяхното рециклиране. Запитващата юрисдикция обаче е длъжна да провери на база представените й фактически и правни основания дали това не води до налагане на определени „притежатели“ на разходи, които са явно несъразмерни спрямо обема или естеството на отпадъците, които те биха произвели. Съответно националният съд може да вземе предвид, наред с другото, критериите, свързани с вида на имота, който ползвателите обитават, неговата площ и предназначение, производствения капацитет на „притежателите“, обема на контейнерите, предоставени на ползвателите, и честотата на събиране, доколкото тези параметри могат да окажат пряко въздействие върху размера на разходите за управление на отпадъците.



24

Принцип на отстраняването още при източника на замърсяване

- Наред с принципа на превантивните действия и ПЗП, принципът на отстраняването при източника **гарантира, че щетите или замърсяването се отстраняват там, където са възникнали.**
- В идеалния случай прилагането му помага да се предотврати замърсяване, което не е пренесено на друго място, за да остане незабелязано.
- В **по-широк смисъл принципът служи като първостепенно ръководство за политиката, противоположно на подхода „в крайната точка“ (букв. „в края на тръбата“).**
- Например, насърчаване на разработването на екологосъобразни технологии и продукти за намаляване на замърсяването на най-ранен етап. Вместо върху общата екологична ситуация принципът набляга върху близостта до източника, за да се води ефективна борба с натрупването на отрицателни ефекти за други (външни) страни.
- Той е отразен, наред с другото, в изискванията за използване на най-добрите налични техники (съгласно Директивата за емисиите от промишлеността).



25

Принцип на отстраняването още при източника на замърсяване

C-2/90: *Принципът, изискващ вредите за околната среда приоритетно да се отстраняват при източника, установен в чл. 130с, пар. 2 от Договора като основа за действията на Общността, свързани с околната среда, означава, че всеки регион, община или друг местен орган е длъжен да предприема подходящи мерки, за да осигури събирането, обработката и обезвреждането на собствените си отпадъци; съответно те трябва да се обезвреждат възможно най-близо до мястото на образуване, за да се ограничи, доколкото е възможно, транспортирането на отпадъци.*

(Този принцип е и в съответствие с принципите на самостоятелност и близост, заложи в Базелската конвенция от 22.03.1989 г. за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане, която Общността е подписала.)



26

Принцип на отстраняването още при източника на замърсяване

С-364/03: „Следователно, доколкото е безспорно, че емисиите на серен диоксид и азотен оксид са вредни за човешкото здраве и за биологичните ресурси и екосистемите, задължението на ДЧ да приемат необходимите мерки за намаляване на емисиите на тези две вещества не зависи, противно на твърдението на гръцкото правителство, от общото състояние на околната среда в региона, в който се намира въпросната промишлена инсталация“.



27

БЛАГОДАРЯ ВИ ЗА ВНИМАНИЕТО!

vomacka@mail.muni.cz

28