

Правен анализ на българското законодателство в областта на климата и възможностите за неговото усъвършенстване от гледна точка на изпълнението на Европейския климатичен закон

1. Рамка на анализа

Основните въпроси, които съставляват рамка на този правен анализ, са:

- Какви законодателни промени в българското законодателство трябва да се предприемат, за да се изпълни Европейския климатичен закон?
- Доколко съществуващият българския закон за ограничаване изменението на климата отговаря на Европейския климатичен закон и/или може да бъде рамка за него?

Най-общо ще разгледаме принципните постановки, обхвата и посоката на законодателни промени в българското законодателство в съответствие с проекта на Регламента на Европейския Парламент и на Съвета за установяване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2018/1999 (Европейски законодателен акт за климата), който за краткост ще бъде наричан по-долу Европейски климатичен закон (ЕКЗ).

2. Европейският климатичен закон - рамка за постигане на неутралност по отношение на климата

Европейският климатичен закон е качествено нов етап в развитието на нормите по климата в рамките на Европейския съюз, като приема като правнообвързваща цел постигането на климатична неутралност до 2050 г., заложен в Европейската зелена сделка - европейската икономика и общество да станат неутрални по отношение на климата до 2050 г. ЕКЗ цели да постигне неутралност на климата до 2050 г. чрез всички политики, по социално справедлив и икономически ефективен начин, да създаде система за наблюдение на напредъка и предприемане на по-нататъшни действия, да осигури предсказуемост за инвеститорите и други икономически участници, и да гарантира, че преходът към климатична неутралност е необратим. Макар че Регламентът за ЕКЗ задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки (ДЧ) на Европейския съюз (чл.11), от тях се изисква да предприемат необходимите мерки, които способстват за колективното постигане на целта за неутралност по отношение на климата. Регламентът не предписва конкретни политики или мерки, което позволява гъвкавост на държавите членки и взема предвид регулаторната рамка за постигане на целта за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г.

В обосновката за приемането на ЕКЗ се казва, че той има за цел да определи посоката на пътя

към неутралност по отношение на климата и да засили сигурността и доверието към ангажимента на ЕС от страна на предприятията, работниците, инвеститорите и потребителите, както и прозрачността и отчетността, като по този начин укрепва просперитета и разкриването на работни места. С оглед на това предназначението му е да въведе в законодателството целта на ЕС за неутралност по отношение на климата до 2050 г. съгласно научните констатации, докладвани от IPCC и Междуправителствената научно-политическа платформа за биологичното разнообразие и екосистемните услуги (IPBES), както и да допринесе за изпълнението на Парижкото споразумение относно изменението на климата, включително дългосрочната си цел за поддържане на повишаването на температурата в световен мащаб значително под 2 °C над равнищата от преиндустриалния период и да полага усилия да го задържи под 1,5 °C. То е насочено също към постигането на целите за устойчиво развитие. В него се предвиждат също условията за определянето на курс за постигането в ЕС на неутралност по отношение на климата до 2050 г., чрез редовни оценки на напредъка към тази неутралност и нивото на амбиция на определения курс, както и механизми в случай на недостатъчен напредък или несъгласуваност с целта на ЕС за неутралност по отношение на климата до 2050 г.

Важно е да се отбележи, че въпреки усилията за намаляване на емисиите на парникови газове изменението на климата вече оказва и ще продължи да оказва въздействие върху околната среда, гражданите и икономиката на ЕС. Затова Регламентът за ЕКЗ действа в посока на по-амбициозни действия във връзка с адаптирането към изменението на климата, включително чрез усилията за изграждане на устойчивост, превенция и готовност, както и за гарантиране на справедлив преход.

3. Ролята на Закона за ограничаване изменението на климата (ЗОИК) като рамков закон в областта на климата в България

3.1 В началото ще посочим основните елементи на ЗОИК като рамков закон за уреждане на обществените отношения, свързани с регламентирането на политиката по климата в България. Законът е приет, обнародван в Държавен вестник и влязъл в сила на 13 март 2014 г. Сред основните мотиви за приемането му са посочени:

1. Като член на Европейския съюз (ЕС) Република България има редица задължения по законодателния пакет "Климат&Енергетика" и е участник в Схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на ЕС (ЕСТЕ), въведена с [Директива 2003/87/ЕО](#). Това обстоятелство е свързано с изпълнението на голям брой задължения, които формират цял сектор в политиката по климата и при чието изпълнение страната ни следва да постигне баланс между интересите на индустрията и амбициозните цели на ЕС за прогресивно намаляване на емисиите на парникови газове.”
2. Политиката по изменение на климата има изцяло хоризонтален характер. Специфичният характер на дейностите в изпълнение на тази политика, както и големият брой докладвания към органите на РКОНИК и Европейската комисия (ЕК) изискват навременен принос от всички органи, които имат компетентности в областта на изменението на климата.
3. Абсолютна предпоставка за своевременното изпълнение на задълженията на Република

България както като страна по [РКОНИК](#) и [Протокола](#) от Киото, така и като държава - членка на ЕС, е ефективно ангажиране на компетентните органи и частноправните субекти в съответните процедури, за което е необходимо ясна и изчерпателна регламентация на техните правомощия, права и задължения.

4. Целта на проекта на [Закон](#) за ограничаване изменението на климата е да даде обща правна уредба на обществените отношения, свързани с осъществяването на политиката по изменение на климата, като регламентира компетентните органи, които осъществяват политиката по климата, и уреди техните правомощия и очертае кръга на частноправните субекти, които имат права и задължения в рамките на различните процедури, и основните дейности и процеси, чрез които Република България изпълнява своите задължения в областта на изменението на климата в международен план и на ниво ЕС.
5. [Със законопроекта](#) са транспонирани напълно [Директива 2009/29/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността и [Директива 2008/101/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. за изменение на Директива 2007/87/ЕО с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността.

Чл. 1 на ЗОИК очертава обхвата 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 (РКОНИК) и Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата (Протокола от Киото) и Споразумението от Париж към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата, наричано "Парижкото споразумение";*
3. *функционирането на Националната схема за зелени инвестиции (НСЗИ);*
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 (ЕСТЕ);*
6. *администрирането на Националния регистър за търговия с квоти за емисии на парникови газове (НРТКЕПГ);*
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., наричано по-нататък "Решение № 406/2009/ЕО" 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 (ОВ, L 156/26 от 19 юни 2018 г.), наричан по-нататък "Регламент (ЕС) 2018/842";*

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, наричан по-нататък "Регламент (ЕС) 2018/841";*

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

Това е обхватът на закона в настоящата му редакция, който трябва да се има предвид, когато се оценява подходът за въвеждане на мерките по Регламента за ЕКЗ, като двата основни сценария са:

1. отмяна на действащия ЗОИК и приемане на изцяло нов закон или
2. изменение и допълнение на ЗОИК като мерките по Регламента за ЕКЗ се интегрират в него, както са въведени мерки по други регламенти в областта на климата.

3.2. В тази връзка, трябва да посочим и втората важна характеристика на ЗОИК като рамков климатичен закон. Той въвежда изискванията на и **други директиви** и мерки по прилагането на **регламенти и решения** на Европейския съюз в областта на климата.

Според параграф 2 на закона, се въвеждат изискванията на 7 директиви:

1. *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;*

2. *Директива 2004/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 октомври 2004 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността по отношение на проектните механизми, предвидени в Протокола от Киото;*

3. *Директива 2008/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността (ОВ, L 8/3 от 13 януари 2009 г.);*

4. *Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността (ОВ, L 140/63 от 5 юни 2009 г.);*

5. *Директива 2009/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за изменение на Директива 98/70/ЕО по отношение на спецификацията на бензина, дизеловото гориво и газьола и за въвеждане на механизъм за наблюдение и намаляване на нивата на емисиите на парникови газове и за изменение на Директива 1999/32/ЕО на Съвета по отношение на спецификацията на горивото, използвано от плавателни съдове по вътрешните водни пътища, и за отмяна на Директива 93/12/ЕИО (ОВ, L 140/88 от 5 юни 2009 г.).*

6. *Директива (ЕС) 2015/652 на Съвета от 20 април 2015 г. за установяване на методи за изчисляване и на изисквания за докладване съгласно Директива 98/70/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно качеството на бензиновите и дизеловите горива;*

7. *Директива (ЕС) 2018/410 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2018 г. за*

изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоэффективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции, и на Решение (ЕС) 2015/1814.

Допълнително ЗОИК съдържа мерки по прилагането на 5 решения (две на Европейската Комисия (ЕК) и три на Европейския парламент и на Съвета) и 11 регламента.

Пример за решение, за което са предвидени мерки в ЗОИК, е *Решение № 529/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. относно правила за отчитане на емисиите и поглъщанията на парникови газове, дължащи се на дейности във връзка със земеползването, промените в земеползването и горското стопанство, и относно информацията за действията, свързани с тези дейности (ОВ, L 165/80 от 18 юни 2013 г.)*.

Примери за регламенти, за които са приети мерки в ЗОИК са *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 и 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*.

3.3. Наредби по приложение на ЗОИК

Рамката на закона обхваща и наредби като подзаконовни нормативни актове за прилагане на отделни негови разпоредби, възлагайки приемането им на Министерски съвет (МС). Те трябва да се имат предвид като елемент на нормативната база в областта на политиките по климата. Съгласно чл.5 от ЗОИК МС по предложение на министъра на околната среда и водите приема наредби за:

1. реда и начина за издаване и преразглеждане на разрешителни за емисии на парникови газове от инсталации и за осъществяване на мониторинг от операторите на инсталации и авиационните оператори, участващи в ЕСТЕ;
2. условията, реда и начина за изготвяне на докладите и за верификация на докладите на операторите на инсталации и авиационните оператори и за изготвяне и проверка на заявления на нови участници;
3. реда и начина на администриране на НРТКЕПГ;
4. реда и начина за организиране на националните инвентаризации на емисиите на вредни вещества и парникови газове в атмосферата;
5. условията, реда и начина за изготвяне на докладите и за верификацията на докладите на доставчиците на течни горива, алтернативни горива и енергия за транспорта.

3.4. Стратегически документи

На стратегическо ниво, ЗОИК предвижда да се приемат два документа в областта на политиките по климата. Интегрираният национален план в областта на енергетиката и климата се изготвя от министъра на енергетиката, с участието на министъра на околната среда и водите и други ресорни министри (чл.8 ЗОИК). Първият [план](#) за периода 2021-2030 г., приет на 27.02.2020 г. от МС, е разработен в изпълнение на разпоредбата на чл. 3 от Регламент (ЕС) 2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и действията в областта на климата в рамките на междуведомствената работна група с участието представители на дванадесет министерства и

ведомства.

Националната стратегия за основните мерки за адаптация към последиците от изменението на климата се изготвя от МОСВ след консултиране с Националния експертен съвет по изменение на климата за период не по-малък от 20 години, с изключение на първата стратегия, която се изготвя за периода до 2030 г. Стратегията се приема от Министерския съвет (чл.9 ЗОИК). През октомври 2019 г. беше приета [Националната стратегия за адаптация към изменението на климата и План за действие до 2030 г.](#)

3.5. Връзка с рамковия закон за околната среда

Закона за опазване на околната среда (ЗООС) има отношение към климатичните промени, тъй като в него се регулира стратегическия процес във всички области на защита, мониторинг и управление на околната среда. В него се посочват принципите за включване на политиките в областта на околната среда (включително политиките в областта на климата и биологичното разнообразие) в други сектори.

ЗООС съдържа важни разпоредби за интегриране в оценките на въздействието върху околната среда (ОВОС) на проектни предложения, които могат да бъдат повлияни от изменението на климата или могат да повлияят върху климата. Напр. в чл.93, ал.4, б."е" на ЗООС необходимостта от извършване на ОВОС се преценява въз основа на риск от големи аварии и/или бедствия, които са свързани с инвестиционното предложение, включително **причинени от изменението на климата**, в съответствие с научните познания. Чл.95, ал.4 на ЗООС изисква ОВОС да определя, описва и оценява по подходящ начин преките и непреките значителни въздействия на инвестиционното предложение върху земните недра, почвата, водата, въздуха и **климата**.

4. Европейския климатичен закон и изборът на национални политики и мерки в ЗОИК

Въпреки, че Регламентът за ЕКЗ има пряко действие за държавите членки на ЕС, той изисква от тях да предприемат необходимите мерки, които способстват за колективното постигане на целта за неутралност по отношение на климата, но без да предписва конкретни политики или мерки, което позволява гъвкавост на държавите членки и взема предвид регулаторната рамка за постигане на целта за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г. В този смисъл един нов закон или изменен ЗОИК трябва да регламентира ясно избора на национални политики и мерки за намаляване на емисиите на парникови и други действия за смекчаване или адаптиране.

Има няколко основни текста в ЕКЗ, които пряко засягат предприемането на такива политики и мерки. Така например, целта за неутралност по отношение на климата, 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. Съответно, в чл. 2(2) е записано, че съответните институции на Съюза и държавите членки 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, като вземат предвид значението на насърчаването на справедливостта и солидарността между държавите членки.

Член 4 на ЕКЗ се отнася до адаптирането към изменението на климата, Съгласно него

съответните институции на Съюза и държавите членки гарантират постоянен напредък в повишаването на капацитета за адаптиране, укрепването на устойчивостта и намаляването на уязвимостта към 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. В този смисъл Национална стратегия за адаптация към изменението на климата и план за действие приета през 2019 г. трябва да бъде критично анализирана, за да се прецени дали и доколко отговаря на целите, заложи в ЕКЗ. ЗОИК също трябва да бъде анализиран в тази посока, на което ще се спрем по-долу в т.5.

Важен елемент на ЕКЗ (чл.8) е участието на обществеността при формирането и изпълнението на политики по климата в изпълнение на целта за климатична неутралност до 2050 г. Регламентът за 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 неутралност по отношение на климата*, определена в член 2 от Регламента за ЕКЗ и различните сценарии, предвидени в политиките в областта на енергетиката и климата, включително в дългосрочен план, както и да наблюдават напредъка, като се предполага, че трябва да има изградена структура, която служи на същата цел.

Ако не се приеме нов закон, ЗОИК трябва да бъде съществено преработен в тази посока. Както ще видим и по-долу в т.5 въвличането на обществеността в процеса на вземане на решения и във формирането на политиките по климата според действащия закон е сведена най-вече до пасивно информирание по теми, които са по-скоро строго технически като относно националните доклади по инвентаризация на емисии на парникови газове.

5. Някои проблеми на ЗОИК

Настоящият анализ няма амбиции за изчерпателност и детайлен анализ на всички промени в законодателството, които ще бъдат повлияни от Регламента за ЕКЗ, още повече, че е основният въпрос е дали да се приеме нов закон или да се изменя и допълва съществуващия. Все пак, ще очертаем някои проблеми в ЗОИК, които са съществени, дори и без действието на ЕКЗ, и които не отговарят на постиженията в уредбата на климата в други страни на Европейския съюз.

5.1. Първият проблем е, че ЗОИК очертава съвсем пестеливо в чл.8-10 рамката за планиране в областта на климата, като посочва обхвата на стратегическите документи и компетентните органи за приемането им, но не регламентира по-точно изискванията за техните цели, съдържание, процес на обсъждане. Няма национален ангажимент за постигане на конкретно определена, дългосрочна и научно достоверна цел за намаляване на емисиите. Законодателството е предназначено само за прилагане на дела на България от целта на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г. (т.е. националната цел, определена

съгласно Регламента за споделяне на усилията на ЕС).

Няма процес, който да гарантира, че разработването на политики е в съответствие с постигането на националните цели за 2030 или 2050 г. Добрите практики включват например приемане на цикъл на въглеродно бюджетиране (или годишен, или 5-годишен), в който страната да се ангажира да посочи точния размер на емисиите на парникови газове, които ще бъдат доставени във всеки цикъл, точните политики, които ще бъдат приети, да предоставят смекчаващи мерки и правила за банкиране и вземане на заеми от един цикъл в следващия. В действителност - няма процес за развитие на сценарии (backcasting) на политики, който да гарантира, че създаването на политики днес е в съответствие с постигането на дългосрочната цел.

Макар че би могло да приеме за приемливо да се продължи с този подход, тъй като целта на ЕС за 2030 г. (скоро предстои да бъде преразгледана) е свързана с изпълнението на колективната цел на ЕС до 2050 г., в съответствие с най-добрите практики при разработването на националните закони за климата, законодателството би трябвало да ангажира държавата да осигури климатична неутралност (нетни нулеви емисии) най-късно до 2050 г. Съществува мнение, че всички държави от ЕС са по-богати в сравнение със средния стандарт в света, така че всички държави-членки на ЕС трябва да могат да приемат целта за климатична неутралност до 2050 г. Няколко държави от ЕС вече са предприели едностранни действия, за да включат тази цел в националното законодателство.

Стойността на конкретизирането на дългосрочната цел е, че тя създава ефективна изходна точка за развитие на политиките в съответствие с тази дългосрочна цел, така че всички краткосрочни политики да са също съобразени с нея.

5.2. Проблеми с въвеждането на изискванията на Регламент 2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата

ЗОИК не посочва изрично, че изпълнява изискванията на Регламент 2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата. По-специално чл. 11 на Регламента изисква от държавите-членки да установят многостепенен диалог в областта на климата и енергетиката в съответствие с националните правила, при които местните органи, организациите на гражданското общество, бизнес общността, инвеститорите и други заинтересовани страни и широката общественост могат да вземат активно участие и да обсъждат различните очаквани сценарии по отношение на политиките в областта на енергетиката и климата, включително в дългосрочен план, и да извършват преглед на напредъка, освен ако вече има структура, която служи за същата цел. Макар [Интегрирания план в областта на енергетиката и климата на Република България 2021-2030](#), да съдържа в т. 1.3 описание на проведените консултации с национални организации и организации на ниво ЕС и резултатите от тях, тази рамка за консултации би трябвало да е закрепена в ЗОИК, за да е прозрачна, предвидима и да не зависи от административната воля на водещите министерства.

5.3. Национален експертен съвет по изменение на климата

Недостатък е, че Националният експертен съвет по изменение на климата към МОСВ не е независим орган. Преобладаващата част от неговите членове са представители на министерства и ведомства и едва няколко члена са представители на Българската академия на науките,

Националното сдружение на общините и юридически лица с нестопанска цел, чиято дейност има пряко отношение към ограничаване изменението на климата¹. Този подход за съставяне на такъв консултативен орган не следва най-добрите практики в международен план. Тези консултативни съвети са създадени, за да бъдат независими и експертни, за да съветват правителствата и министерствата относно възможностите за изготвяне на политики и бюджетиране на въглеродни емисии, както и за наблюдение на напредъка при намаляване на емисиите и прилагане на политиките.

5.4. Участие на обществеността

Въвличането на обществеността в процеса на вземане на решения, във формирането на политиките по климата, според разпоредбите на закона, е почти нулево, и е сведено най-вече до пасивно информиране по теми, които са по-скоро строго технически като националните доклади по инвентаризация на емисии на парникови газове. Например, съгласно чл.62 министърът на околната среда и водите предоставя на обществеността пълна информация относно решенията, свързани с разпределянето на квоти, информация за дейности по проекти, в които участва Република България или за участие в които е упълномощила други лица, и докладите за емисиите по реда на Закона за достъп до обществена информация или глава втора от Закона за опазване на околната среда в зависимост от характера на исканата информация.

Според чл. 63 от ЗОИК Изпълнителният директор на ИАОС публикува ежегодно на интернет страницата на ИАОС национални доклади по инвентаризация на емисии на парникови газове за Република България; годишни верифицирани доклади на оператори на инсталации и на авиационни оператори и имената на операторите на инсталации и на авиационните оператори, които нарушават изискванията за връщане на достатъчно квоти, съответстващи на верифицираните им емисии.

Липсват конкретни разпоредби за участие на обществеността и диалог с гражданското общество по въпросите на климата. Моделите на най-добрите практики поставят силен акцент върху процесите за изграждане на обществен консенсус относно пътищата за постигане на дългосрочната национална климатична цел, но също така и процеси на участие на обществеността при разработване на националните планове за климата до 2030 г. Последното се изисква съгласно законодателството на ЕС от Регламент 2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, така че пропускането му в ЗОИК е тревожно от гледна точка на прозрачност и пълноправно участие на обществеността във вземането на решения по въпросите на климата.

5.5. Контрол от парламента

Законът не предвижда контролираща роля на парламента, напр. няма задължение министърът на околната среда и водите да докладва за разработването и прилагането на политиките по климата. Моделите на най-добрите практики гарантират, че националните парламенти са ангажирани, защото това помага да се изгради надпартийно разбиране и подкрепа, което помага да се изгради дългосрочна политическа воля и лидерство с течение на времето.

¹ Например, при търсене в Интернет не може да се открие какъв е съставът на Съвета, тъй като правилника за дейността му само посочва, както и законът, представители на кои министерства, ведомства и организации могат да участват.

6. Принципи за въвеждане на ЕКЗ

За да бъде Европейският климатичен закон успешно въведен в България, трябва да се анализира обхвата на конкретните законодателни мерки, като те бъдат ясни, и да създават правна сигурност и предвидимост за всички засегнати от тях лица. При обсъждането им е добре да бъдат въввлечени всички заинтересовани страни, и то на възможно най-ранен етап. Макар да няма съвършени закони и те винаги да се допълват и изменят, особено, за да отразят динамична научна, социална, икономическа и политическа среда и отношения, стремежът трябва да бъде да се приемат закони, които да не бъдат често изменяни и допълвани, особено, като се отнася до принципни постановки като националния ангажимент за постигане на конкретно определена, дългосрочна цел за намаляване на емисиите, правилата за участие на обществеността и работата на националния експертен съвет.

По същия начин, тъй като законът дава общата нормативна рамка, но се прилага и чрез подзаконовите нормативни актове, като наредбите, посочени в чл. 5 на ЗОИК, те също трябва да отговарят на принципите на яснота, прозрачност и правна сигурност, с консултиране на всички заинтересовани страни. Често дали един закон може да е силен или слаб, зависи и от изпълнението му, и от тази гледна точка, законът трябва да определи мерки за развитие на административния капацитет за изпълнението му, и за форми за включване на бизнеса и гражданското общество в изпълнението и контрола му.

Готовността на страната ни да приеме качествени мерки, съответстващи на Регламента за ЕКЗ, чрез закон и подзаконовите нормативни актове може да се подпомогне от анализ на най-добрите практики по света и в Европейския съюз, като те се приложат, отчитайки особеностите на социалната и икономическа среда в България, климатичните особености и интересите на всички заинтересовани страни. Този анализ може да даде отговор и на основния въпрос относно развитието на закона за климата в България - приемане на изцяло нов закон или изменение и допълнение на съществуващия ЗОИК като мерките по Регламента за ЕКЗ се интегрират в него.

Времева рамка на въвеждането на тези промени в законодателството също трябва да се прецени. Един пример от прилагането на други регламенти ни дава обща представа колко време може да отнеме въвеждането на мерки в националното ни законодателство след влизане в сила на регламента. Регламент 2018/842 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, и Регламент 2018/841 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., е приет на 30 май 2018 г. и е влязъл в сила на 19 юни 2018 г. Съответно законът за изменение и допълнение на Закона за ограничаване изменението на климата, който предвижда изпълнение на задълженията по тези регламенти² е обнародван в брой 25 на 20 март 2020 г., или почти две години след влизането в сила на регламентите.

² В глава пета се създава раздел Па с чл. 67а и 67б, Раздел II „а“ „Изпълнение на задълженията по Регламент (ЕС) 2018/842 и по Регламент (ЕС) 2018/841“ Чл. 67а. (1) До 2030 г. министърът на околната среда и водите ежегодно извършва проверка на емисиите на парникови газове на Република България от категориите източници по чл. 2, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2018/842 за намаления на емисиите на парникови газове с нивата, определени в Приложение I на Регламент (ЕС) 2018/842.

7. Предпоставки и рамкови условия за нов или промени в настоящия закон

Кои предпоставки могат да имат значение за решението дали да се приеме изцяло нов закон или да се измени и допълни съществуващия ЗОИК, за да се интегрират мерките по Регламента за ЕКЗ.

Съгласно Закона за нормативните актове (чл.11, ал.1) *“Отменяване на закон и неговото заменяване с нов, който се отнася до същата материя, се допуска само ако промените са многобройни и важни.”* В тази връзка трябва да направи оценка на новите раздели, глави, разпоредби, които ЕКЗ привнася като обхват в рамките на ЗОИК или като цялостната структура на нов закон. Възможно е да се направи и оценка на въздействието, която се извършва в срок 5 години след влизането в сила на новия закон или в по-кратък срок, (чл.22, ал.2 ЗНА). Такава оценка още не е била извършена, макар да са изминали повече от 7 години от приемането на ЗОИК.

Към момента на изготвяне на настоящия доклад няма действащ парламент, а нов ще бъде избран на 11 юли 2021 г. Това означава, че в най-добрия случай обсъждане на законодателни промени по въвеждане на ЕКЗ (който също предстои да бъде окончателно приет), може да се предвиди най-рано за есента, и то при положение, че стане приоритет за новия парламент, който да има политическа воля за приемане на нов закон или на закон за изменение и допълнение на ЗОИК.

Важен фактор е експертната и административна готовност и капацитет на МОСВ и другите заинтересовани министерства и ведомства да проведат смислен и задълбочен дебат, като използват и резултатите от различни проекти и инициативи, какъвто и е настоящия проект.

Автор:

Пламен Пеев, старши експерт право и околна среда, Фондация “Блулинк”

Този доклад е подготвен в рамките на проекта “Разширяване на подкрепата за Европейски климатичен закон в България”, осъществяван от фондация „Блулинк“ с финансова подкрепа от Европейската климатична фондация.