



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ
ЗА МЕТРОЛОГИЧЕН И ТЕХНИЧЕСКИ НАДЗОР



ДО

Г-ЖА ИВЕЛИНА ВАСИЛЕВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ
КЪМ 44 - то НАРОДНО СЪБРАНИЕ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
1169, ГР. СОФИЯ
УЛ. „КНЯЗ АЛЕКСАНДЪР I“ №1

07/07-304(4)/16.11.2018.

ДО

Г-Н ЕМИЛ КАРАНИКОЛОВ
МИНИСТЪР НА ИКОНОМИКАТА
ГР. СОФИЯ
УЛ. „СЛАВЯНСКА“ № 8

Относно: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за чистотата на атмосферния въздух

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ВАСИЛЕВА,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КАРАНИКОЛОВ,

В Държавна агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН), е препратено по компетентност писмо изх. № КОС – 833-11/ 25.10.2018г. на председателя на Комисията по околна среда и водите в 44 –то Народно събрание. Искане се становище по Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за чистотата на атмосферния въздух. Предвид посоченото и след запознаване с текстовете на законопроекта, изразяваме следното становище:

Държавната агенция за метрологичен и технически надзор, съобразявайки сериозността на проблема свързан с чистотата на атмосферния въздух и реализирането на

държавната политика в тази насока, пое ангажмента да осъществява контрол върху качеството на въглища и брикети от въглища за битово отопление. В тази връзка, чрез свои експерти е оказала максимално съдействие на Министерството на околната среда и водите при разработване на проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за чистотата на атмосферния въздух. По текстовете на законопроекта:

I. §15 от законопроекта да бъде изменен по следния начин:

„§15. В чл. 30в се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 1 след думата „течното“ се добавя „или твърдото“.

2. Създава се ал. 3:

(3) Условието и редът за продажба, преработка, унищожаване или безвъзмездно предоставяне на арбитражни проби, които не са изпитани в срока по ал. 1, т. 3, се определят в наредбата по чл. 8а, ал. 1.“

МОТИВИ:

Условието и редът за взимането и изпитването на проби от твърди горива ще бъдат уредени в наредбата по чл. 8а, ал. 1 от закона. Без съмнение, следва да бъде уредено и съхраняването на тези проби, което ще бъде сторено по аналогия на контролните и арбитражните проби на течните горива. Практиката на ДАМТН в областта на контрола върху качеството на течните горива показва, че твърде често проверяваните лица не упражняват правото си да искат изпитване на арбитражните проби. При наличието на подобна хипотеза, арбитражните проби стават собственост на Агенцията. В тази връзка предлагаме в подзаконовия нормативен акт да бъдат уредени възможностите и способите за прекратяване на тази собственост.

II. В § 16, от предложението за изменение и допълнение на чл. 30г ЗЧАВ, е изключена възможността Председателят на ДАМТН или оправомощено от него длъжностно лице да прилага принудителна административна мярка - временно да спират пускането на пазара, разпространението, транспортирането на твърди горива, когато в резултат на изпитването на твърдото гориво в акредитирана лаборатория е установено, че не отговаря на някои от изискванията за качество, определени в наредбата по чл. 8а, ал. 1

Считам, че липсата на възможност за прилагане на подобен вид принудителна административна мярка при наличието на посочените несъответствия, ограничава контролът, който ще се осъществява от ДАМТН и намалява възможността за постигане на целите, които следва да бъдат постигнати с прилагането на закона. Видно от измененията и допълненията на чл. 30а (§13) ЗЧАВ се предвижда председателят на ДАМТН или

оправомощени от него длъжностни лица да осъществява контрола върху изискванията за качество на твърдите горива, изискванията, за пакетиране и етикетиране при тяхното разпространение, като извършва проверки за установяване качеството твърдите горива, като взема проби, изпитва или възлага изпитването в лаборатории, акредитирани от Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация", или в чуждестранни лаборатории, акредитирани от орган по акредитация, който е страна по споразумения за взаимно признаване в организация, на която е член Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация", прилага принудителни мерки. Без съмнение тази разпоредба предвижда възможността, въз основа на изпитванията на качеството на твърдите горива в акредитирана лаборатория, председателят на ДАМТН да налага принудителни административни мерки. В чл. 30г, обаче такава възможност не е предвидена. Предвид посоченото считаме, че е налице противоречие между разпоредбите на чл. 30а, т. 2 (§13, т. 1, б. „в“ ЗИДЗЧАВ) и чл. 30 г, ал. 1 (§16, т. 1 ЗИДЗЧАВ).

С нормата на чл. 8а (§3 ЗИДЗЧАВ) е предвидено, че Министерският съвет, по предложение на министъра на околната среда и водите, министъра на икономиката и председателя на Държавна агенция за метрологичен и технически надзор, приема наредба, определяща изискванията за качеството на твърдите горива, използвани за битово отопление. В същата наредба следва да бъдат определени и изискванията за тяхната опаковка и етикетиране. С ал. 3 на същата разпоредба е въведена забрана за предоставянето на пазара и/или разпространението на твърди горива, които не отговарят на изискванията за качество, опаковане и етикетиране, определени в наредбата по ал. 1. Неспазването на тази забрана

В този смисъл считаме, че е налице празнота в закона по отношение на възможността на председателя на ДАМТН да упражнява в пълен обем контрол върху забраните и ограниченията, предвидени в закона. За неспазването на забраната за предоставянето на пазара и/или разпространението на твърди горива, които не отговарят на изискванията за опаковане и етикетиране, определени в наредбата по чл. 8а ал. 1 е предвидена единствено възможността за ангажиране на административнонаказателна отговорност, но не и възможността за налагане на принудителна административна мярка, с чието прилагане на нарушителя да се даде възможност да приведе твърдите горива в съответствие с изискванията на наредбата.

Предвид посоченото предлагаме:

В §16 да бъдат направени следните изменения и допълнения:

1. В т. 1 да бъде създадена нова буква „в“:

„в) в подточка „в” на т. 1 накрая се добавя „или в резултат на изпитването на твърдото гориво в акредитирана лаборатория е установено, че не отговаря на някое от изискванията за качество, определени в наредбата по чл. 8а, ал. 1”.

2. сегашната буква „в“ да стане буква „г“;

3. да бъде създадена буква „д“:

д) в т. 3 се правят следните изменения и допълнения:

аа) в основния текст след думата „течни” се добавя „и твърди”.

бб) създава се подточка „в“:

„в) твърдите горива не са пакетирани в съответствие с изискванията на наредбата по чл. 8а, ал. 1“

вв) създава се подточка „г“:

„г) съдържанието на декларацията за съответствие на твърдите горива не отговаря на изискванията на наредбата по чл. 8а, ал. 1, или не е представена декларация за съответствие и копие от протокола от изпитването на съответната партида“.

III. В §19 от Законопроекта е предвидено създаването на нови ал. 9-11. Чийто текстове не са коментирани в работната група.

Новите предложения предвиждат задължение за контролните органи (Председателя на ДАМТН или оправомощени от него длъжностни лица) при издаването на наказателни постановления за нарушения на посочени разпоредби, да бъдат отнемани в полза на държавата, твърдите горива, които са предмет на нарушението.

Това задължение може да има сериозни финансови отражения върху бюджета на ДАМТН, респ. върху този на Министерството на икономиката и държавата. За да бъде осъществено едно подобно задължение е необходимо да бъде предвидена възможност за наемане на складове, в които ще се съхранява отнетото гориво до влизането в сила на НП, с което се постановява отнемането, съответно до настъпване на основанието за неговата продажба. ДАМТН не разполага с такива складове или помещения. Считаме, че при записването на текста не е отчетено обстоятелството, че може да се стигне до отнемане в полза на държавата както на 10 кг. твърдо гориво така и до отнемането на 10 000 кг.

Считаме, че в случая не бива да се забравя опасността, а напротив същата следва да бъде взета предвид, че е налице възможност за отмяна на НП, с което са отнети такива количества твърди горива, при евентуално обжалване на акта по съдебен ред. В този случай, ДАМТН ще бъде принудена не само да заплати разноските по воденото

съдебно производство – адвокатски хонорар и експертизи, но също така на възстановяване подлежат и пропуснатите ползи и настъпилите загуби от продажбата на горивото, което е неправомерно отнего. Тези производства се водят по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди и финансовите загуби на държавния бюджет могат да бъдат много сериозни.

Предвид посоченото, правим следното предложение:

1. В §19, т. 4 от законопроекта да отпадне.

IV. Считаме, че е налице несъответствие между финансовата обосновка към законопроекта и самия законопроект.

Във финансовата обосновка се сочи, че „инспекторите ще проверяват обектите, в които се продават въглища и брикети от въглища при съмнение за верността на сертификата на вносителя или по сигнал“.

Такова ограничаване на обхвата на контролната дейност не е предвидено в Закона за изменение и допълнение на Закона за чистотата на атмосферния въздух.

В тази връзка е необходимо да се има предвид, че на изпълнение подлежат разпоредбите на ЗАКОНА, а не финансовата обосновка към него.

В посочения текст не е съобразено и обстоятелството, че „вносителя“ на твърди горива не подлежи на сертифициране, което от своя страна не кореспондира с текстовете на закона. В същия текст на финансовата обосновка не е съобразено и обстоятелството, че „вносителя“ е само един от задължените субекти. Такива са още „производителите на твърди горива“ и „лицата, които въвеждат твърди горива от друга държава - членка на Европейския съюз“, за които са дадени легални определения в § 26, т. 1 от законопроекта.

Финансовата обосновка, която макар и пряко да засяга дейността на ДАМТН, не е изготвена и не е съобразена с разчетите, направени от експерти на агенцията. В т. 4.1.1. „Численост“ се сочи, че за осъществяването на контрола върху качеството на твърдите горива са необходими само 17 щатни бройки. За да бъде обоснована тази бройка, във финансовата обосновка се сочи, че „инспекторите ще проверяват обектите, в които се продават въглища и брикети от въглища при съмнение за верността на сертификата на вносителя или по сигнал“.

Без съмнение законът въвежда задължение за председателя на ДАМТН да упражнява контрол върху качеството на твърдите горива, в това число и чрез тяхното изпитване. На такъв контрол подлежат твърдите горива, които се внасят в страната, през митниците;

въглищата, които се произвеждат в мините и въглищата, които се продават по търговските обекти. В проекта на закона не съществува текст, който да сочи, че ДАМТН ще извършва проверки на твърдите горива само след наличието на подаден сигнал за влошено качество на въглищата или брикетите от въглища.

Персоналната численост не е съобразена и с нормативно определенния минимален брой щат за отдел. С Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията изрично е посочено, че числеността на персонала в отдел в специализирана администрация е не по-малко от 6 щатни бройки.

В ЗИДЗЧАВ изрично е предвидено задължението на лицата, които извършват дейности (вносят, произвеждат или продават) с въглища, да се вписват в регистър, поддържан от ДАМТН. Обектите, които са вписани в регистъра, подлежат на контрол по силата на закона. Действително с наредбата по чл. 8а, ал. 1 ще бъдат уредени редът и начинът за упражняването на контрол. По смисъла на Закона за нормативните актове, наредбата е подзаконов нормативен акт и като такава трябва да съответства на закона въз основа на който е издадена. С разпоредбите на наредбата не може да се стеснява или разширява контрол, чиито обхват е предвиден в закон. След приемането на закона, ДАМТН ще трябва стриктно да спазва разпоредби му, а не това което е записано във финансовата обосновка към закона. В тази връзка отбелязваме, че като държавен орган, който упражнява контрол върху спазването на изискванията на закона, ДАМТН подлежи на проверка от Върховната административна прокуратура на Република България по реда на надзор за законност. За неупражняването на контролните функции, в обем предвиден в закон, може да бъде ангажирана и наказателна отговорност на председателя на Агенцията.

Посочените във финансовата обосновка регионални структурни звена /София, Враца, Благоевград, Велико Търново, Варна, Бургас и Пловдив/, са определени без знанието на ръководството на агенцията, отговорно за изпълнението на нейните дейности и в чиито изрични правомощия е определянето на структурата, с оглед изпълнението на политиката на правителството. Необяснимо е, какви критерии са използвани при определянето на местонахождението им. Градове, в които са съсредоточени вносът и производството на въглища, като Русе и Стара Загора не са включени в списъка на регионалните звена.

Направено е разпределение на 14-те инспекторите по 2-ма /в екип/ в 7-те регионални звена. Посочено е, че годишно инспекторите ще трябва да правят 1 680 бр. проверки или един екип ще трябва прави не по-малко от 20 проверки месечно, т.е. минимум по 1 бр. проверка всеки работен ден, без да се отчитат възможните отсъствия - ползване на платен или неплатен отпуск, отпуск поради болест или по-малък брой работни дни в месеца. На практика този

разчет ще доведе до свръхнатоварване и до невъзможност да се изпълняват служебните задължения, като е предвидено основната работна заплата на инспекторите да е под 1000 лв. Ниското възнаграждение на инспекторите, които ще трябва да проверяват качеството на твърдите горива за битово отопление, респективно да съставят актове за установяване на административни нарушения, за които е предвидено наказание в размер на 50 000 лв. с сериозна предпоставка за възникване на порочни корупционни практики, което не отчетено и съобразено. От друга страна ниският размер на трудовото възнаграждение е предпоставка, както за голямото текучество на персонал, така и за отлив на млади хора, което неминуемо ще доведе до влошаване на качеството и ефективността на контрола.

Във финансовата обосновка не са предвидени и необходимите средства за лабораторно изпитване на качеството на твърдите горива. Предвидени са средства за около 200 анализа годишно на общо определените 1680 бр. проверки.

За извършване на контролната си дейност, инспекторите ще трябва да бъдат командирвани до населени местата, различни от мястото на работа. Това обосновава необходимостта от придвиждане на средства за командировъчни разходи. За изпълнението на контролните функции в обема и с числеността, определени във финансовата обосновка, ще са необходими годишно около 132 000 лв. Във финансовата обосновка към законопроекта, предвидените средства са в размер на 30 240 лв.

При проверките инспекторите ще трябва да извършват и транспортиране на твърдите горива, които ще се изпитват в съответните лаборатории. За целта ще е необходимо да бъдат закупени лекотоварни автомобили тип миниван. Във финансовата обосновка към законопроекта са предвидени 158 130 лв., за закупуване на 7 бр. автомобили, т.е. по 22 590 лв. с ДДС за 1 бр., каквато цена не ни е известно да има на пазара. Не са предвидени никакви допълнителни средства за гориво и поддръжка за тези автомобили.

Без съмнение, още на етапа на създаване на нова дейност за контрол на качеството на въглицата и брикетите от въглища за битово потребление, при условията на проекта на ЗИДЗЧАВ и параметрите от финансовата обосновка към него, съвсем реална е вероятността да се постигне **формален и неефективен контрол**, който няма да доведе до реализиране на целите на провежданата държавна политика и няма да оправдае очакванията на обществеността за контрол, който да доведе до подобряване на качеството на атмосферния въздух.

Както отбелязахме по-горе в законопроекта е предвидена задължителна регистрация за лицата, които извършват дейности (вносят, произвеждат или продават) с въглища, да се регистрират в ДАМТН. За разработването на регистъра, както и за внедряване на

специализиран софтуер са определени общо 5 000 лв. Предвидените средства са крайно недостатъчни за разработването и внедряването на подобен продукт, който да отговаря и на изискванията на Закона за електронно управление.

Целта на законопроекта е да се постигне изпълнение на Решение, постановено на 5 април 2017 г. от Съдът на Европейския съюз по дело № С-488/ 2015 г. Тази цел обаче не може да бъде постигната само със 17 човека, които трябва да извършват проверки на качеството на въздушната среда, в обекти, разположени на територията на цялата страна и със средствата предвидени във финансовата обосновка. Изхождайки от големия и дългогодишен опит, който имаме като агенция, контролираща качеството на течните горива, безопасната експлоатация на язовирите, съоръженията с повишена опасност, качеството на голяма част от промишлените стоки на пазара, както и средствата за измерване считаме, че предвидения числен състав на персонала и предвидения за контролната дейност финансов ресурс са крайно недостатъчни за постигането на целите на ЗИД ЗЧАВ.

С уважение,

КИРИЛ ВОЙНОВ

За Председател на ДАМТН

