

Изх. № 24/03.06.2020 г.

ДО

КОМИСИЯТА ПО ОКОЛНА СРЕДА И ВОДИ

В НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА Р БЪЛГАРИЯ

Становище относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците с входящ номер: 054-04-113/ 27/05/2020 с вносителите: Искрен Веселинов и група народни представители като част от ЗИД на Закона за управление на отпадъците - Обединен законопроект, изготвен по реда на чл. 81, ал. 2 от ПОДНС, на основата на приетите на първо гласуване, със сигнатура 053-11-9/21.05.2020

Уважаеми Госпожи и Господа народни представители,

С разглеждания законопроект вносителите целят въвеждане на едноинстанционно съдебно производство по отношение индивидуални административни актове на компетентните органи в процедури по екологична оценка, оценка за въздействие върху околната среда и оценка за съвместимост с целите на Натура 2000, провеждани по реда на ЗООС и ЗБР по отношение планове и инвестиционни предложения определени като общински обекти с първостепенно значение с акт на общинския съвет или сертифицирани като приоритетни инвестиционни обекти по реда на Закона за насърчаване на инвестициите. Това предложение е мотивирано със забавяне над 5 години вследствие злоупотреба с права за достъп до правосъдие, като е посочено, че от подобни забавяния са натрупани щети за над един милиард лева и 50 000 работни места.

От мотивите на вносителите може да се остане с впечатлението как компетентните органи по ЗООС и ЗБР в лицето на министъра на околната среда и водите и директорите на РИОСВ издават изключително качествени индивидуални административни актове, които някои физически и юридически лица без основание и чисто злонамерено оспорват пред съда за да ги забавят тяхното действие. Истината е малко по-различна и това е особено видно от броя и характера на наказателните процедури срещу България за нарушаване на общностното законодателство във връзка с приложението на екологичните директиви, които засягат именно процедурите по ЕО, ОВОС и ОС. Конкретен пример за това е решението на Европейския съд по дело С 141/14 на Европейския съд срещу България (случая Калиакра), където съдът ясно постановява, че страната ни не е изпълнила задълженията

Изх. № 24/03.06.2020 г.

си по чл.6.2 от Директива 92/43/ЕИО и чл.4.2 и чл.4.3 от Директива 2011/92/ЕС, тъй като не е спазила изискващите се процедури по оценка на планове, програми и проекти, особено що се касае до оценка на кумулативните ефекти (§92-98). В §95 изрично се посочва, че: „Съдът вече е постановил, че характеристиките на всеки проект трябва да се преценяват по-специално в светлината на кумулативния му ефект с други проекти.“

На 19 юли 2018 г. Европейската комисия обяви следното съобщение **„Комисията изпраща допълнително официално уведомително писмо на България във връзка със системни пропуски на страната при прилагането на законодателството на ЕС за опазване на природата. В България кумулативното въздействие от съществуващите и одобрените планове и проекти върху зоните по „Натура 2000“ систематично не е било вземано предвид и извършването на много промени, представляващи сериозна заплаха за постигането на природозащитните цели, е било разрешено независимо от наличието на такава заплаха.“**

През 2019 г. ЕК започна наказателна процедура свързана с оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС) и прилагането на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда. ЕК установява сериозни проблеми във всички фази на процедурите по ОВОС у нас – от правилността на решенията за преценка дали е необходима ОВОС, през качеството на докладите за оценка на въздействието върху околната среда, публичността на информацията и реалните възможности за гражданско участие в процедурите по обсъждане, до пропуски в последващия процес на наблюдение и контрол на разрешените проекти. **„В България някои елементи, отнасящи се до решенията за скрининг, докладите за оценка на въздействието върху околната среда и информацията за обществеността, не отразяват достатъчно стандартите на ЕС, а наблюдението на проектите, които имат значителни неблагоприятни последици, не отговаря на изискванията.“**

Тези две хоризонтални наказателни процедури – по директивите за Натура 2000 и за ОВОС са показателни за липсата на дългогодишно правилно прилагане на европейските директиви за околна среда. Предвид наличието на систематични пропуски, сочещи към сериозен проблем в работата на компетентните органи, единственият ефективен способ за гражданите да защитят своята среда на обитаване и здраве е обжалването на неправилни актове пред компетентните административни съдилища. Предложените изменения на ЗООС и ЗБР ще ограничат достъпа до правосъдие, което ще доведе до намаляване на контрола над

Изх. № 24/03.06.2020 г.

незаконосъобразни и неправилни административни актове, и по този начин ще се отрази неблагоприятно както върху качеството на живот на българските граждани, така и върху опазването на природното наследство на България.

Резултатите от некачествените решения по екологична оценка, ОВОС и ОС въздействат пряко върху живота на българските граждани. В доклада за оценка на политиките за околна среда в България на ЕК за 2019 г. се посочва и че родината ни продължава да е сред държавите членки с най-много смъртни случаи, дължащи се на замърсяване на околната среда, с най-голям брой загубени години живот, свързани със замърсяването на въздуха, и с най-голямо излагане на градското население на микрочастици. Според приблизителни изчисления на Европейската агенция за околна среда около 14 200 случая на преждевременна смърт годишно са се дължали на концентрации на фини прахови частици, 350 – на концентрация на озон и 640 – на концентрация на азотен диоксид. Въз основа на наличния набор от данни от България, ЕК заключава, че шумът в околната среда е причина за около 700 преждевременни смъртни случая (или повече) годишно в България и за около 2900 случая на хоспитализиране. Той също така води до нарушения в съня при около 480 000 души в страната.

Ние считаме, че предложеният законопроект не отговаря на високото ниво на защита, изисквана от Конституцията на Р България на опазването на околната среда и човешкото здраве.

Конституционният съд на Р България вече се произнесе в свое Решение № 5/2019г. по конституционно дело № 12/2018 г., че завишаване таксата за касационно обжалване на решения по ОВОС може да „препятства подаването на жалба от заинтересуваната общественост“ и противоречи „на чл. 55, ал. 1 от Конституцията, тъй като ограничава достъпа до съд на гражданите да отстояват правото си на здравословна и благоприятна околна среда.“ В този смисъл, щом ограничаване достъпа до втора инстанция по съдебни спорове по решения по процедури за ОВОС, чрез увеличаване на таксите, е обявено за противоконституционно, още повече, по аргумент на по-силното основание, би било противоконституционно премахването изобщо на достъпа до втора инстанция по неясни критерии.

В същото решение конституционните съдии подчертават, че достъпът до правосъдие за околна среда е гаранция за неговото основно човешко право, а именно – правото на живот:

„По този начин законодателят е приел, че правен интерес за обжалване на решение по ОВОС има всяко лице, група лица или организация. Този интерес произтича от необходимостта за

Изх. № 24/03.06.2020 г.

осигуряването на здравословна околна среда за благосъстоянието на човека и осъществяването на основните човешки права, **включително и самото право на живот**. Затова чл. 55 от Конституцията **издига в основно човешко право правото на гражданите да имат здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи, а чл. 15 задължава държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната**. Правото на гражданите да живеят в околна среда, която да отговаря на изискванията на чл. 55 от Основния закон, както и да изпълняват задълженията си индивидуално или съвместно да опазват и подобряват околната среда в полза на сегашните и бъдещите поколения, законодателно е обезпечено с най-висшата форма на защита – съдебната. Чрез правото да се обжалват решенията по ОВОС (чл. 99, ал. 6 ЗООС) законът гарантира на заинтересуваните субекти достъп до правосъдие по въпросите на околната среда.”

В този смисъл, ако достъпът до правосъдие по произнасяне на компетентния орган в процедура по ОВОС произтича от основното човешко право – правото на живот, то как да оценим предложението на народните представители защитата на това право да бъде ограничена само до една инстанция? Ви ли се съгласил който и да е човек, ако наказателно производство касаещо посегателство срещу живота и здравето на неограничен брой граждани, бъде ограничено само до една инстанция?

Съгласно постоянната съдебна практика на Съда на ЕС, при липса на общностна правна уредба по въпроса във вътрешния правен ред на всяка държава членка, трябва да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от общностното право. В този смисъл, приемайки едни обща правна уредба за всички случаи, законодателят се е съгласил и трябва да отрази в нея всички изисквания на общностното право, включително **правото на широк достъп до правосъдие**, посочено в чл. 11 параграф 3 на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда и чл. 16 параграф 3 на Директива 2008/1/ЕО за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването. Задължението за осигуряване на широк достъп до правосъдие на гражданите и организациите за опазване на околната среда, произлиза също от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз във връзка с член 9, параграф 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа

Изх. № 24/03.06.2020 г.

до правосъдие по въпроси на околната среда одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета .

Категорично няма как едноинстанционно производство да се тълкува като осигуряване на „широк достъп до правосъдие“, изисквано от Директивите и Орхуската конвенция .

Отделен мотив срещу предложените изменения на ЗООС и ЗВР е, че те нарушават принципите на правната сигурност и на правовата държава. Основен проблем на предложението е, че предложените изключения от общото правило за двуинстанционно производство – решение на общински съвет за определяне на общински обекти от първостепенно значение или сертифициране като приоритетни инвестиционни обекти по Закона за насърчаване на инвестициите, могат да касаят всеки един инвестиционен проект. Законът за насърчаване на инвестициите има за цел да се уредят условията и редът за насърчаване на инвестициите, дейността на държавните органи, както и тяхната закрила чрез финансово и административно подпомагане, публично-частно партньорство и търговски сделки, както и данъчно облекчение по Закона за корпоративното подоходно облагане. Съгласно чл. 10, ал. 1 ЗНИ министърът на икономиката провежда държавната политика в областта на инвестициите във взаимодействие с органите на изпълнителната власт. Министърът издава сертификата за клас инвестиции чрез Българската агенция за инвестиции. Освен тези инвестиции клас А и Б, ЗНИ включва и сертификати клас "В" (чл. 15, ал. 3 ЗНИ). Това са инвестиционни проекти с общинско значение, които се насърчават от кмета на общината с мерките по реда на чл. 22, ал. 3 ЗНИ. Именно кметът е длъжностното лице, което издава сертификат за инвестиция клас "В" въз основа на решение на общинския съвет (чл. 18 ЗНИ). Кметът има правомощия да определи сертификатите на инвестицията и да получи сертификат за клас "В".

Това показва, че всеки проект би могъл да получи инвестиционен сертификат стига да има решение на Общински съвет или кмет. А това би било нарушение на фундаменталния конституционен принцип, обявен в чл. 4, ал. 1 КРВ, – че Република България е правова държава. Този принцип изисква и повелява законите да са ясни и безпротиворечиви и тяхното приложение да не е в зависимост от свободната субективна преценка на правозащитния орган.

Конституционният съд вече е имал възможност да посочи, че: *„Принцип в правото е, че изключенията се тълкуват и прилагат стриктно (вж. и Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.). ... Затова и в съгласие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията трябва случаите, обхванати от изключението, да имат детерминиращата ги специфика и тя да е точно и ясно*

Изх. № 24/03.06.2020 г.

определена, за да не създава двусмислие, съмнения и неопределеност. Това е необходимо не само от теоретически съображения, но и с оглед предназначението и прилагането на изключенията еднакво за всички случаи. Те имат особености, които същностно ги отличават и противопоставят на случаите, подчинени на общата уредба. Тези особености имат своята рамка и трябва да се прилагат в граници, които не трябва да се преминават. **Когато тези граници не са точно и пълно определени, се размива общото и особеното и по пътя на изключението може да се стигне до изкривяване, отклоняване и обхващане на случаи, в които липсва присъщото на изключението. Поради допускането на често и несъобразено с принципа неоснователно прилагане изключението се превръща в правило.** Така на практика зад формалното прилагане на изключението се стига до едно неписано, но използвано като правило правно положение в противоречие на общия законово закрепен принцип, от който поради спецификата си е извлечено изключението (Решение № 4 от 1999 г. по к.д. № 31 от 1998). ... Макар формално да имаме общо правило и изключение, в реалността на правоприлагането двете правила добиват положение на еднакво приложими, което зависи от субективната преценка на правоприложителя. **В правната действителност се очертава неяснота, субективност и регламентацията губи своята безпротиворечивост и ефикасност. А това пряко противоречи на принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията за управление на обществените процеси съобразно изискванията на правната държава.** (Решение № 12/2013 г. по КД № 9/2013г.)

Предложението на вносителите представлява изключение от общото правило на двуинстанционното производство по спорове по чл. 88, 93 и 99 на ЗООС и чл. 31 на ЗВР, съгласно АПК, като критерии за тези изключения са посочени решения на общински съвет за определяне на общински обекти от първостепенно значение или сертифициране като приоритетни инвестиционни обекти по Закона за насърчаване на инвестициите. Налице е противоречие с обявения в чл. 8 от КРВ принцип за разделение на властите. С предложената промяна на органите на местната и изпълнителната власт се прехвърля правото да преценят кога да бъде допускана касационна жалба срещу решения в процедурата по ОВОС, като квалифицират съответното инвестиционно предложение по подходящ начин. Създава се бланкетна норма, която поставя изпълнителната власт в положение на законодател, запълващ бланкетно формулираната законова норма. Това е недопустимо, защото определените в закона критерии за достъп до касационно обжалване са не само ключа за упражняването на правото на защита пред касационната инстанция, но и за упражняването на правосъдната функция на ВАС чрез разглеждане на жалбата по същество. ВАС може да предоставя защитата в съответствие с

Изх. № 24/03.06.2020 г.

конституционно определеното основно негово правомощие по чл. 124, ал. 2 КРВ, само когато процесуалните правила, които обезпечават допускането на касационното обжалване по административните дела, са с такова съдържание, което прави възможно те да се прилагат по общ, категоричен и лишен от субективна преценка начин за всеки отделен случай.

Трябва да посочим, че процедурите по екологична оценка, оценка на въздействието върху околната среда и оценката за съвместимост с целите на Натура 2000 имат една обща цел, а именно - превенция на рисковете за човешкото здраве, живот, върху средата на обитаване и върху живата природа.

„Целта е да се направи недопустимо и да се осуети извършването на дейност, която би нанесла екологични вреди. Това се отнася не само до екологичните замърсявания, но и до всички дейности, когато се засягат природните условия на живот. Трябва не само да се констатират определени факти и обществото да бъде поставено пред "свършен факт", чиито вредни последици да отстранява, а да не се допусне нарушаване на екологичната среда по пътя на използване на изключение от общата нормативна уредба. Член 15 на Конституцията изрично поставя изискването за опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа, т.е. изискванията към държавната политика по екология наравно с останалите изисквания за развитие на обществените отношения в областта на икономиката в частния и държавния сектор - осъществяването и осигуряването на разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Грижата за околната среда не е само декларация, а изискване, което цели да се осигури опазването и възпроизводството на живота. Всички мерки, които се предприемат в тази насока, трябва да предотвратяват негативните въздействия, които биха могли да настъпят, ако не се провежда конституционно установената политика съобразно чл. 15 и 55 от Конституцията.“
(Решение № 12/2013 г. по КД № 9/2013г.).

Тук трябва да посочим, че Конституционният съд вече се е произнесъл по подобен случай относно изключение от екологичните изисквания на базата на критерии сертифициране по закона за насърчаване на инвестициите, като е посочил (Решение № 12/2013 г. по КД № 9/2013г.), че :

*„Общинският съвет действа по искане на кмета и е достатъчно, за да се допусне промяната в предназначението на имота, **общинският експертен съвет да направи преценка въз основа на несъотносимия към опазването на околната среда и поддържането на живата природа и нейното разнообразие критерий "клас инвестиция", за да се стигне до реализация на инвестиционен***

Изх. № 24/03.06.2020 г.

проект, който не съобразява чл. 15 от Конституцията, защото сертифицирането по ЗНИ не е обвързано с изисквания от екологично естество.

Постигането на справедливо равновесие между общия интерес и интереса на индивида от инвестиране и урбанизиране на територии е изискване, което не може да се обосновава само с наличието на сертификат за клас по ЗНИ, установяващ единствено икономически параметри. Необходимо е гарантиране на справедливия баланс между интересите на обществото като цяло, на местния интерес, на интереса от осъществяване на правото по чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията и на защитата на правото на всеки на живот, здраве и благоприятна околна среда (чл. 55 от Конституцията).

В чл. 52, ал. 3 от Конституцията е посочено задължението на държавата да "закриля здравето на гражданите". Както се е произнесъл КС, това обхваща и създаването и запазването на условията на живот, които природата е създала, а изключенията трябва да са свързани с жизненоважни потребности (Решение на КС № 10 от 1995 г. по к.д. № 8 от 1995 г.). Изключението е така дефинирано, че обхваща множеството, ако не и всички проекти в посочените хипотези (получен клас инвестиции) и се превръща в правило, несъвместимо с принципите, върху които се изгражда регламентацията за устройство на територията, но и регламентацията на обществените отношения въобще съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Видно е, че ЗНИ изобщо не третира и под никаква форма не взема предвид екологичните изисквания, така че сертификатът за клас не може да бъде годен критерий, обосноваващ изключението, и да се пренебрегне изричното изискване, заложено в ал. 1 на чл. 17 ЗУЧК за изготвен общ устройствен план.

Законът за насърчаване на инвестициите не може да бъде критерий и основание за приложимост на изключението за осъществяване на стопанската дейност в посочените територии на различните общини на Черноморското крайбрежие поради субективния елемент, заложен в регламентацията. Това може да се окаже противно и на изискванията на чл. 19, ал. 2 от Конституцията."

Тук не можем да не отбележим, че качеството на решенията на компетентните органи за насърчаване на инвестициите и за оценка за съвместимост с целите на Натура 2000 вече станаха причина за осъждането на Република България в съда на ЕС по дело дело С-141/14. "Калиакра Уинд Пауър" АД, гр. София (Митцубиши Хеви индастрийз, Япония и „Инос 1" ООД, България) през 2006 г. получи сертификат за инвеститор I клас (А-

Изх. № 24/03.06.2020 г.

018(17)/ 23.06.2006) за проекта си Ветроенергиен парк „Калиакра“. „Ей И Ес Гео Енерджи“ ООД, гр. София (AES-САЩ и Geo Power Energy с германско участие) през 2007 г. получи сертификат за инвеститор I клас (А – 81/28.09.2007) за проекта си Ветроенергиен парк „Свети Никола“. На 14 януари 2016 година съдът на ЕС излезе с решение по делото, в което установи:

„Като, е одобрила проектите „АЕС Гео Енерджи“, „Дисиб“ и „Лонгман инвестмънт“ на територията на орнитологично важно място в района на Калиакра, която не е била, а е трябвало да бъде класифицирана като специална защитена зона, Република България не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 от Директива 2009/147,

Като е одобрила проектите „Калиакра уинд пауър“, „ЕВН Енертраг Каварна“ и „Вертикал – Петков и с-ие“, както и проекта „Трейшън клифс голф енд спа резорт“ съответно на територията на специалната защитена зона в района на Калиакра и специалната защитена зона в района на Белите скали, Република България не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 2 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна.“

Трябва да посочим, че в разглежданото решение Конституционният съд поставя под въпрос и критерия „общински обекти от първостепенно значение“, но подчертава, че не може да се произнесе по него доколкото той е извън искането на вносителя. **„В тази връзка би могло да се обсъжда конституционността на например на изключението по т. 3, 4 и 7 на чл. 17, ал. 2 ЗУЧК, но това е вън от искането на вносителя.“** Това ясно показва, че съображенията на съда, изложени във връзка с режима за класифициране на инвестициите на национално ниво, са напълно приложими и към съответните процедури на местно ниво.

В заключение желаем да изразим своето несъгласие с опита да се включи Народното събрание в псевдо-дискусията „Околна среда срещу инвестиции“. В развитите и правови държави подобен спор не съществува или е оставен на ниво „жълти медии“ . Считаме, че българският законодател не трябва да противопоставя правото на благоприятна околна среда на правото на закрила на инвестициите. Съгласно тълкуванията на Конституционния съд „Конституционно прокламираното право на благоприятна околна среда – висша ценност и гаранция за живота и възпроизводството на поколенията, се противопоставя на друго конституционно право, а това е недопустимо. Всички принципи на Конституцията гарантират равенството на правните субекти и са еднакво защитими. Те действат паралелно и съвместимо и не

еднакво защитими. Те действат паралелно и съвместимо и не трябва да бъдат противопоставяни. Не може едни конституционни ценности да бъдат за сметка на други, без да се търси балансът между тях. Точно в това се изразява и задължението на държавата да насърчава, защитава, ограничава и балансира чрез различни законодателни мерки за осъществяване на дейности, вкл. и тези по инфраструктурата." (Решение № 12/2013 г. по КД № 9/2013г.) „

Уважаеми Госпожи и Господа народни представители,

Всичко гореизложени аргументи и факти ни карат да се обърнем към Вас с искане да не приемате предложените изменения относно достъпа до правосъдие по отношение актовете по процедури по ЕО, ОВОС и ОС.

С уважение,

ИНЖ. ТОМА БЕЛЕВ,



Председател на УС на АПБ, член на Коалиция „За да остане природата в България“

В коалицията „За да остане природата в България“ членуват Асоциация на парковете в България, Българската асоциация за алтернативен туризъм, Българското дружество за защита на птиците, Българското дружество по фитоценология – 2001, Българска федерация по катерене и алпинизъм, Българска федерация по спелеология, Българската фондация „Биоразнообразие“, Грийнпийс България, Екологично сдружение „За Земята“, Информационния и учебен център по екология, Народно читалище „Въдеще Сега“, Сдружение „Агролинк“, Сдружение „Байкария“, Сдружение „Белият бряг“, Сдружение за дива природа – БАЛКАНИ, Сдружение „Природа назаем“, СИЦ „Зелени Балкани“, Сдружение „Природен фонд“, клуб UNESCO към Студентски съвет на СУ „Св. Кл. Охридски“, Софийско гражданско сдружение „Щастливца“, гражданска група „Да спасим Иракли“, „Граждани за Рила“ и WWF Дунавско-Карпатска програма България. Коалицията е подкрепена от още над 50 организации, групи и инициативи. <http://forthenature.org>