

Изх. № 1118/09.06.2020 г.

**Становище на Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ - България
относно законопроект за изменение на Закона за опазване на околната среда с №
054-04-113 от 27.05.2020 г.**

Като граждани на Република България и представители на неправителствения сектор сме изключително обезпокоени от поредния опит за осакатяване на законодателството за опазване на околната среда и ограничаване правата на гражданите. Предложението за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и Закона за биологичното разнообразие (ЗБР), внесено под № 054-04-113 от 27.05.2020 г., разширява приложното поле на порочната практика за намаляване на контрола върху проекти, които могат да имат значително негативно въздействие върху околната среда и човешкото здраве. Така още по-голям кръг от инвестиционни предложения спрямо поправката от 2017 г. ще бъдат разглеждани само на една съдебна инстанция без разумна обосновка за въвеждането на подобна промяна.

Похватът на действие, при който постепенно намалява броят на проектите, по които може да бъде упражняван ефективен съдебен контрол, започна да се прилага за първи път през 2017 г. Две години и половина по-късно народните представители продължават да утвърждават подобни недемократични механизми, като предлагат общински обекти от първостепенно значение и приоритетни проекти по Закона за насърчаване на инвестициите също да бъдат подлагани на разглеждане само от един съдия, без възможност за оспорване пред касационна инстанция.

Пороците на предложението са ясно артикулирани от Президента на Република България още през 2017 г.: *„(Б)ързината не може да бъде ценност над законността (...), когато това може да създаде риск от непоправими екологични последици. Основна характеристика на екологичното законодателство е неговата превантивна насоченост, в синхрон с която е съществуващото двуинстанционно съдебно производство при оспорване на актове на компетентните органи по Закона за опазване на околната среда и по Закона за биологичното разнообразие.“¹*

Продължаващата пандемия показва, че социално-икономическата система, в която живеем, е неподготвена за кризи от този мащаб. Необходимо е инструментите и полити-

¹ Указ № 175 от 07.08.2017 г. за връщане за ново обсъждане в народното събрание на закона за изменение и допълнение на закона за опазване на околната среда, приет от 44-то народно събрание на 27 юли 2017 г.

ките, които правителството планира и прилага в отговор на предстоящата рецесия, да подготвят обществото ни да посрещне бъдещи екологични кризи – като промените в климата и загубата на биологично разнообразие, а не да ги задълбочават. Достъпът на гражданите до правосъдие по отношение на тези въпроси е пряко свързан с възможността ни пълноценно да защитим правото ни на чиста околна среда, заложено в чл. 55 от Конституцията на Република България. Достъпът до правосъдие по екологични дела е най-важният механизъм за гарантиране на това право.

Предложението за изменение на ЗООС и ЗБР трябва да бъде отхвърлено по две причини:

1. То няма потенциала да постигне манифестираните в мотивите цели – да ускори излизането от кризата, породена от мерките срещу вируса COVID-19, и да предотврати злоупотреба с права.
2. За сметка на това, предложението ще допринесе за ерозията на демократичния процес в страната ни, ще създаде допълнителни пречки пред упражняването на гражданските права и ще допринесе за разрушаването на природата в България за сметка на бъдещите поколения.

1. Законопроектът следва да се разгледа и гласува като самостоятелен законопроект, а не като част от законопроект за изменение и допълнение на Закона за управление за отпадъците с № 053-11-9/21.05.2020.

Законопроектът за изменение на ЗООС и ЗБР е внесен като предложение за изменение на законопроект за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците (ЗУО), който е приет на първо четене в парламентарни комисии и в пленарна зала. Видно от съдържанието му, законопроектът има за цел да внесе изменения в процедурите по разглеждане пред съд на следните екологични разрешения:

- i. становища по екологична оценка и решения, с които е преценено да не се извършва екологична оценка (чл. 88, ал. 4 ЗООС);
- ii. решения за преценка на необходимостта от ОВОС (чл. 93, ал. 6 ЗООС);
- iii. решения по ОВОС (чл. 99 ЗООС);
- iv. решения по чл. 31, ал. 11 от ЗБР.

Очевидно тези изменения нямат никаква тематична връзка със законопроекта за изменение и допълнение на ЗУО с № 053-11-9/21.05.2020. По същество си предложението е самостоятелен законопроект за изменение на ЗООС и ЗБР. Прикачването му към вече гласуван на първо четене законопроект може да има само една цел – „да мине между капките“. Така се избягва широка обществена дискусия и спазване на принципите на нормотворческия процес - предвидимост, откритост, съгласуваност, и стабилност (чл.

26, ал. 1 ЗНА). Явното незачитане на тези принципи е видно и от липсата на оценка на въздействието и на данни и изследвания, които да обосноват предложението, както и от краткия срок за обществени консултации.²

Прикачването на предложението към вече съществуващ законопроект е обидно към законодателния процес, към Народното събрание и не на последно място към суверена, който народните представители представляват - българските избиратели.

Призоваваме народните представители да спазят Конституцията и законите в страната ни и да оттеглят това предложение като част от гласуването на законопроект с вх. № 053-11-9/21.05.2020. Ако смятат, че това предложение следва да бъде разгледано от Народното събрание, то нека да осигурят спазването на законодателната процедура, а именно:

- i. **Да се извърши оценка на въздействието съгласно чл. 76, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание;**
- ii. **Да се осигури самостоятелно разглеждане като законопроект за изменение и допълнение на ЗООС и ЗБР;**
- iii. **Да се осигури разглеждането на законопроекта и в Комисията по правни въпроси, тъй като същият касае правораздавателния контрол върху административни актове и правото на достъп до правосъдие.**

2. По същество, предложението противоречи на законодателството за опазване на околната среда на европейско и международно ниво.

Твърдението, че предложението не противоречи на правото на Европейския съюз (ЕС), на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (Конвенцията от Орхус) и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС) показва дълбоко непознаване на основните принципи на тези правни актове. Няма спор, че нито правото на ЕС, нито международните актове предписват конкретната процедура, посредством която България да осигури достъп до правосъдие по въпроси, които засягат околната среда. Това е оставено на дискрецията на отделните държави предвид спецификите в техните правни системи. Цитираните правни източници, обаче, задават ясни правила и принципи за достъпа до правосъдие по въпроси за околната среда.

Достъпът до правосъдие е основно средство за упражняване на гражданските права, а ефективното правораздаване – мерило за утвърждаването им. Затова както Конвенцията от Орхус, така и правото на ЕС утвърждават необходимостта обществеността да има достъп до ефективни съдебни механизми, така че нейните законни интереси да бъдат защитени и законът да се прилага (преамбюл на Конвенцията от Орхус, чл. 11

² Срокът беше удължен от 7 на 14 дни. За сравнение, срокът за предложения и становища съгласно чл. 26, ал. 2 ЗНА е не по-кратък от 30 дни, като само при изключителни случаи и с изрично посочване на причините в мотивите, може да е не по-кратък от 14 дни.

Директива 2011/92/ЕС, чл. 6, ал. 3 Директива 92/43/ЕИО). В този смисъл Хартата на основните права на ЕС изрично прогласява правото на ефективни правни средства за защита и правото делото да бъде гледано справедливо и публично от независим и непристрастен съд, предварително създаден със закон (чл. 47).

Административното правосъдие в България се основава на двустепенна система на съдебен преглед на административните актове. Разглеждането на административните актове на една инстанция премахва редовния механизъм за контрол за правилното прилагане на закона от първата инстанция, както и механизма за уеднаквяване на съдебната практика. То също значително отслабва възможностите за осигуряване на независимост на съда.

Административните актове в приложното поле на законопроекта ще бъдат предмет на преглед за законосъобразност от един административен съдия в съда по седалището на възложителя. Това предполага по-голяма вероятност както за директен натиск върху независимостта на съда, така и възможност за обществен натиск, ако възложителят има позиции или предоставя работни места в региона. Наред с това, концентрирането на контрола за законосъобразност в прегледа на само един съдия увеличава риска от човешка грешка, тъй като се премахва механизма за контрол на правилността на първоинстанционното съдебно решение.

Вярно е, че правото на ЕС и международните актове не предписват процедурата, по която България да осигури достъп до правосъдие по въпроси, засягащи околната среда. Но по никакъв начин не може да се приеме за ефективно, непристрастно и адекватно правораздаване от един съдия в съда по седалището на възложителя, при условие, че системата на административното правосъдие в България е изначално проектирана като двуинстанционна. Не може да се оправдае подобно решение и с оглед на факта, че същият административен акт за инвестиционно предложение или план с по-незначително въздействие върху околната среда ще бъде контролиран на две съдебни инстанции, а трудов спор може да бъде разгледан от три съдебни състава – един районен съдия, трима апелативни съдии и евентуално трима касационни съдии. Както и че тези спорове могат да бъдат върнати на други състави на ниските съдебни инстанции при съществено процесуално нарушение.

Правото на ЕС представлява сложна система за защита на множество интереси. Тези интереси са точно балансирани и в никой случай на икономическите интереси не е даден абсолютен приоритет, каквато изглежда да е идеята на вносителите на законодателното предложение. Правото на гражданите на ЕС на благоприятна и здравословна околна среда, защитата на природата и принципът на предпазливостта са толкова важни и от първостепенно значение, че в тяхно име и за тяхна защита е възможно ограничаване дори и на свободното движение на стоки и услуги.

Това е видно от прочита на чл. 34-36 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Забраната за количествени ограничения на вноса и износа и всички мерки, имащи равностоен ефект между държавите членки (чл. 34 и чл. 35 от ДФЕС), може да бъде дерогирана на основание закрила на здравето и живота на хората, животните и растенията – т.е. в името на принципа на предпазливостта. Това е изрично подчертано в чл. 36 от ДФЕС:

„Член 36 (предишен член 30 от ДЕО) Разпоредбите на членове 34 и 35 не са пречка за налагането на забрани или ограничения върху вноса, износа или транзитното преминаване на стоки, основаващи се на съображенията за обществен морал, обществен ред или обществена сигурност; за закрила на здравето и живота на хората, животните или растенията; за закрила на националните богатства с художествена, историческа или археологическа стойност; за закрила на индустриалната и търговската собственост. При все това тези забрани или ограничения не трябва да представляват средство за произволна дискриминация или прикрито ограничение на търговията между държавите-членки.“

Чл. 11 от ДФЕС пък разглежда съотношението между принципа на опазване на околната среда и принципа на устойчивото развитие:

„Член 11 (предишен член 6 от ДЕО) Изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза, в частност, за да се насърчи устойчивото развитие.“

В светлината на гореизложеното е видно, че визията на вносителите на законодателното предложение е диаметрално противоположна на визията, заложена в европейското законодателство и договори. Това е така на две основания. На първо място защото принципът на предпазливостта и опазването на околната среда, израз на който е широкият достъп до правосъдие по екологични дела, неправилно е третиран като такъв с по-нисък приоритет спрямо принципа за устойчивото развитие. На второ място защото дадена категория възложители, каквито са общините в случаите на определяне на едно инвестиционно предложение или план като „обект от първостепенно общинско значение“, могат да поставят себе си в по-благоприятна позиция и да си осигурят едноинстанционно съдебно производство по екологични дела, докато останалите възложители нямат тази възможност. А това противоречи на принципа на равнопоставеността на стопанските субекти в рамките на общия пазар (чл. 26 от ДФЕС).

За да си отговорят на въпроса дали предложената промяна съответства на целите на законодателството за опазване на околната среда, вносителите е следвало да отчетат ролята на процедурата по преценка на въздействието върху ОС не като формалност и пречка за бизнеса, а като гаранция, че дейности, които се стремят да подпомогнат

икономическото развитие в даден район, са съгласувани и приети от местното население, именно, за да се осигури устойчивост и запазване на природните ресурси и човешкото здраве.

В заключение, искаме да припомним, че съответствието на изменението в ЗООС от 2017 г. с Конвенцията от Орхус е предмет на разглеждане от комитета към ИКЕ на ООН.³

3. Законопроектът противоречи на Конституцията на Република България и на принципите на административния процес.

Законодателното приложение ще направи възможно една община, инвеститор в изграждане на обекти от първостепенно значение за общината, да лиши засегнатата общественост от достъп до правосъдие на касационна инстанция, като включи този обект в ежегодната програма за управление и разпореждане с имотите – общинска собственост (чл. 8, ал. 8 от Закона за общинската собственост). Това се отнася до обекти, инвеститор и възложител на които е общината. Законната дефиниция на „обекти от първостепенно значение“ в т. 6 на ДР на Закона за общинската собственост е следната:

„6. (нова - ДВ, бр. 15 от 2011 г.) „Обекти от първостепенно значение“ са: общински пътища, метрополитени, трамвайни трасета, улици от първостепенната улична мрежа, депа или други съоръжения за третиране на отпадъци, гробищни паркове, както и други обекти - публична общинска собственост, определени в програмата по чл. 8, ал. 9 за обекти от първостепенно значение“.

Определянето на един обект като такъв от първостепенно значение за общината може да е допустимо, когато последиците са свързани с правомощия на общината. Абсолютно противоконституционно е последиците от подобно определяне да променят правоотношения, спрямо които органите на местното самоуправление нямат материална компетентност. Определянето на институционалността на съдебния контрол върху административните актове е в компетентността на Народното събрание: *„Конституцията не определя броя на съдебните инстанции. Инстанционността е прерогатив на устройственото и процесуалното законодателство (Решение № 15/2018 г. по к. д. № 10/2018 г.)*. Законът за общинската собственост не предвижда критерии за определянето на един обект като „обект от първостепенно значение“. Законът за общинската собственост не предвижда и възможност за съдебен контрол на акта, с който един обект бива определян като „обект от първостепенно значение“. В този смисъл законодателното предложение на практика ще оправомощи Общинския съвет да определя кои обекти да подлежат на едноинстанционен и кои на двуинстанционен съдебен контрол – правомощие, което е в изключителната компетентността на законодателната власт в лицето на НС.

³ АССС/С/2018/161 България

Очевидно е, че вносителите на законодателното предложение не са отчели този аспект. Правомощията на органите на местното самоуправление са посочени основно в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и в други закони, каквито са Законът за общинската собственост (ЗОС) и Законът за устройство на територията (ЗУТ). Ограничаването на достъпа до правосъдие е цел, подчертано заявена в мотивите на законодателното предложение. Но материята за достъп до правосъдие не попада в кръга на отношенията, регулирани от Закона за общинската собственост и в Закона за устройството на територията, с които се свързва определянето на един обект като такъв от „първостепенно значение“ за общината. Така, в законодателното предложение, една дефиниция и една законова фигура, приета за целите на управление с общинската собственост и за издаване на актове от компетентността на органите на местното самоуправление, се използва за лишаване на гражданите от правото им на ефективен съдебен контрол на актове, които пряко засягат конституционно закрепеното им право на здравословна и благоприятна околна среда (чл. 55 от Конституцията на Република България). Това е абсолютно недопустимо.

В светлината на гореизложеното Ви молим да приемете, че законодателното предложение има потенциал да отвори вратите на беззаконие и произвол на общинско равнище, в противоречие с основни конституционни норми.

Не на последно място, предложението създава възможност за „изборност“ на ред за оспорване, тъй като с акт на местната или централната власт дадени обект могат да бъде изключен от общия принцип на двуинстанционно правораздаване. Това създава сериозни опасения от развитие на корупционни практики.

Основен аргумент за законодателното предложение е бързина на съдебното производство. Вносителите на законопроекта не отчитат, че принципът на обективната истина е много по-силно застъпен в административния процес отколкото този на бързината, за да се гарантира правилното прилагане на закона от администрацията. Не по-малко важно е, че правилното прилагане на закона е гаранция за справедливост.

4. Мотивите на ЗИД ЗООС противоречат на логиката и установени принципи на правото

В мотивите към предложения законопроект се твърди, че неговата цел е предотвратяване на злоупотреба с права и стимулиране на инвестиционния процес, за да се преодолее негативните последици от мерките за справяне с вируса COVID-19. Прост анализ доказва, че предложените промени нямат потенциала да постигнат тези цели.

Да се твърди, че злоупотребата с право се бори с лишаване от права е отстъпление от стотици години еволюция на демократичен процес и прием за концентрация на

власт. Гражданските права и свободи са еманация на демократичното общество и правата държава. Те са гаранция за прозрачно и устойчиво управление в полза на обществото. Злоупотребата с право може да се контролира посредством прозрачност и ефективност на правораздаването.

Не по-маловажно е, че твърденията за злоупотреба с правото на жалба в мотивите към законопроекта не се базират на проучване или обективни данни. Принципите на нормотворчеството изискват нормативните промени да стъпват на изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане, включително върху малките и средните предприятия, неправителствените организации и гражданите.⁴ Обратно на това, в предложения законопроект се правят необосновани твърдения, които граничат с обвинение към гражданите.

Едноинстанционното правораздаване се представя като способ за защита интересите на възложителите. Вносителите на законопроекта не отчитат, че в българското право съществуват механизми за гарантиране правата на възложителите при съдебно оспорване. Пример за това е предварителното изпълнение, което може да бъде предоставено дори само в защита на интереса на възложителя (чл. 60, ал. 1, предложение пето АПК). Именно въз основа на предварително изпълнение „Асарел Медет“ ЕАД вече осем години добива мед, макар поредица от съдебни решения да потвърждават значителното замърсяване на водите в района.⁵ „Топлофикация - Сливен“ ЕАД и ТЕЦ „Бобов дол“ ЕАД години наред горят отпадъци въз основа на предварително изпълнение на разрешителни, чиято законосъобразност все още не е установена от съда.

Не на последно място, в мотивите на законопроекта се твърди, че ограничаването на правата на гражданите ще доведе до бързо преодоляване на икономическата криза, породена от пандемията COVID-19. Все повече икономически експерти, както и представители на бизнеса се обединяват около мнението, че краткосрочните финансови стимули и други мерки трябва да подкрепят дългосрочните цели, свързани със смекчаването на климатичните промени и опазването на биологичното разнообразие.⁶ С оглед очакваните средства, предвидени за възстановяване от кризата, които ще бъдат осигурени от Европейския съюз, заниженият съдебен контрол е предпоставка за одобряване на проекти, които могат да са в разрез с политиките и законодателството на ЕС и изискването за върховенство на закона. Това може да доведе до блокиране на важни за страната средства и ефектът от приемането на Предложението да е противоположен на търсения.

⁴ Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието

⁵ Решение 22 от 01.02.2013 г. на Министъра на околната среда и водите

⁶ Investor Agenda. Декларация на институционалните инвеститори от 3 май 2020 г.:

https://theinvestoragenda.org/wp-content/uploads/2020/05/FINAL-THE-INVESTOR-AGENDA_-_A_SUSTAINABLE-RECOVERY-FROM-COVID-19-CLEAN_v1.pdf

Oxford Smith School of Enterprise and the Environment. Анализ на антикризисни фискални политики:

<https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf>

Предвид гореизложеното призоваваме народните представители да отхвърлят законопроекта в предложения вид и да предложат друг такъв, с който се премахва едноинстанционното правосъдие по дела за опазване на ОС. Предлагам следните редакции:

1. Отмяна на чл. 88, ал. 4 ЗООС
2. Отмяна на чл. 93, ал. 10 ЗООС
3. Отмяна на чл. 99, ал. 9 ЗООС
4. Чл. 31, ал. 19 на ЗРБ да се измени както следва: *Решенията на компетентния орган може да се обжалват по реда на Административнопроцесуалния кодекс.*

Дата: 10.06.2020 г.
София

С уважение:

Ивайло Хлебаров
/ЕС „За Земята“/

Мегдежа Антонова
/„Грийнпийс“ – България/

Приложение 1: Брой инстанции по екологични дела в страни членки на Конвенцията от Орхус

Страна	Производство
Швеция	двуинстанционно , но по изключение и триинстанционно
Белгия	двуинстанционно , но по изключение и триинстанционно
Словакия	двуинстанционно
Чехия	двуинстанционно
Испания	триинстанционно
Франция	триинстанционно
Великобритания	триинстанционно
Италия	триинстанционно
Австрия	двуинстанционно
Германия	триинстанционно
Финландия	двуинстанционно
Дания	триинстанционно
Холандия	Триинстанционно
Португалия	триинстанционно

Словения	двуинстанционна
хърватска	двуинстанционна
Унгария	двуинстанционна
Литва	двуинстанционна
Латвия	двуинстанционна
Люксембург	двуинстанционна
Полша	двуинстанционна
Ирландия	двуинстанционна
Малта	двуинстанционна
Румъния	триинстанционна
Кипър	едноинстанционна
Гърция	триинстанционна

Настоящата информация се базира на проучване от 2013 г. относно приложението на Конвенцията от Орхус.⁷

⁷ http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm