


Предишно Р/О: 

РЕШЕНИЕ

№ 1776**София, 02/18/2015**

В ИМЕТО НА НАРОДА


Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в съдебно заседание на двадесет и втори януари в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ**ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА****ЙОВКА ДРАЖЕВА****ТАНЯ ВАЧЕВА****СОНЯ ЯНКУЛОВА**

при секретар
на прокурора

Григоринка Любенова
Иво Игнатов

и с участието
изслуша
докладваното

от съдията **ВАНЯ АНЧЕВА**
по адм. дело № 13995/2014. 

Производство по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационни жалби на министъра на околната среда и водите, Сдружение "Асоциация на парковете в България", гр. София и Сдружение за дива природа "Балкани", гр. София против решение № 10162 от 18.07.2014 г., постановено по адм. дело № 1732/2014 г. по описа на Върховния административен съд (ВАС), пето отделение.

Касационните жалбоподатели поддържат оплаквания за неправилност на решението, поради нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдопроизводствените правила и необоснованост - касационни основания по чл. 209, т. 3 АПК. Твърдят, че изводите на съда противоречат на пряко приложимите разпоредби на чл. 13, параграф 2, букви "в", "г" и "д" от Регламент (ЕО) № 1221/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно доброволното участие на организации в Схемата на Общността за управление по околна среда и одит (EMAS). Противно на възприетото от тричленния съдебен състав считат, че кандидатстващото дружество не отговаря на задължителните критерии на Регламента, поради което компетентният орган законосъобразно е отказал да го регистрира. Сочат, че за целите на регистрацията Регламентът изисква да се извърши системна, периодична и обективна оценка на резултатите на системите за управление на околната среда на кандидата, като оценката относно спазването на всички екологични норми и изисквания не се ограничава само до периода от момента на подаване на заявлението до постановяване на решението на органа по околна среда, а обхваща един достатъчно дълъг период от време, позволяващ реална преценка на дейността и трайно демонстрираното поведение на организацията по отношение спазване на екологичното законодателство. Позовават се на множество установени с влезли в сила наказателни

постановления нарушения на законодателството по околна среда от "Юлен" АД, относими към периода на представената със заявлението му Екологична декларация, както и на липса на доказателства за подобряване на екологичните му резултати и за пълно спазване на правните изисквания. Сочат, че и в хода на процедурата по регистрацията кандидатът е извършил нарушение на екологичните норми, което следва да бъде зачетено като безспорно признато от съд, въпреки отмяната на наказателното постановление на процесуално основание. Развиват доводи, че независимо от наличието на положителна оценка от проверяващия орган, предоставената от контролните органи по околна среда информация за нарушения, какъвто е настоящият случай, е достатъчно основание за отказ на регистрацията. Считат, че съдът неправилно е приравнил значението на термина "жалба" според Регламента единствено с "жалба" в тесен смисъл по АПК като оспорване на административен акт от заинтересованото лице. Застъпват теза, че понятието е употребено в широк смисъл в общностния акт и следва да се тълкува като възможност за предоставяне на информация за нарушения, оплакване за нередност, което означава, че жалба за целите на Регламента е всеки документ, в който са изнесени факти за нарушение (сигнали, предложения, оплаквания, жалби, становища, възражения и т.н.). Твърдят, че в случая са постъпили мотивирани жалби по смисъла на Регламента, които не са разрешени по удовлетворителен начин. По подробно развитите в жалбите доводи молят за отмяна на решението.

В жалбите на Сдружение "Асоциация на парковете в България" и Сдружение за дива природа "Балкани" се поддържа искане настоящата инстанция да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз, т.к. тълкуването на разпоредбите от Регламента с оглед правилното и ефективното му прилагане е от значение за решаването на делото. Формулирани са следните въпроси:

1). Когато във връзка с регистрацията на организации по реда на Регламент (ЕО) № 1221/2009 компетентният орган извършва проверки по реда на чл. 13, параграф 2, буква "в" от Регламента, следва ли компетентният орган да проверява дали са налице доказателства за нарушаване на приложимите правни изисквания, свързани с околната среда, единствено след датата на заявлението за регистрация или следва да извърши проверката за достатъчно дълъг период, през който се очертават ясни тенденции по отношение на този въпрос;

2). С оглед целите на Регламента и по смисъла на чл. 13, параграф 2, буква "г" от Регламент (ЕО) № 1221/2009, следва ли понятието "жалби" (на английски език "complaints", на френски език "plaintes") да се тълкува ограничително като жалба срещу административен акт или следва да се тълкува като сборно понятие за документи, чрез които компетентните органи в рамките на административни производства получават информация от заинтересовани страни за нарушение на екологичното законодателство от страна на организацията, включително чрез становища в рамките на процедурата за регистрация по Регламента или сигнали и предложения по чл. 107 АПК.

Ответната страна – "Юлен" АД, гр. Банско оспорва касационните жалби. Счита жалбата на Сдружение "Асоциация на парковете в България" за недопустима, поради липса на процесуална легитимация на подписалия я Тома Белев да сезира съда от името на сдружението, като последното не е имало право да бъде конституирано като страна в първоинстанционното производство. Твърди, че Белев не е председател на сдружението и не притежава представителна власт, т.к. мандатът му е изтекъл. Наред с това, същият не е бил член на УС и

негов председател в лично качество като физическо лице, а в качеството му на представляващ юридическото лице - ДПП "Витоша" като неин директор, какъвто не е от февруари 2012 година. Прави възражение за недопустимост и на касационното оспорване на Сдружение за дива природа "Балкани". Сочи, че страни в производството по издаване на индивидуалния административен акт са единствено дружеството-заявител и органът по регистрацията. Двете сдружения-касатори нямат качеството на страна в спорното правоотношение, т.к. актът не засяга правната им сфера. Участието им в административното производство чрез депозиране на жалби или становища не ги легитимира като надлежни страни в съдебния процес, т.к. няма процесуална възможност същите да встъпят като трето лице, за да подпомагат органа. По съществото на спора развива доводи за неоснователност на жалбите и моли оспореното съдебно решение да бъде оставено в сила.

Останалите ответници - Коалиция "За да остане природа в България" и Екологично сдружение "За земята", не изразяват становище.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава заключение за допустимост и основателност на касационните жалби. Сочи, че изводите на съда не съответстват на фактически установеното и че неправилно е приложен материалния закон.

Върховният административен съд, петчленен състав, за да се произнесе по касационните жалби, съобрази следното:

С обжалваното решение първоинстанционният съд е отменил решение № EMAS-4/10.12.2013 г. на министъра на околната среда и водите, с което е отказана регистрация на "Юлен" АД по Схемата на Общността за управление по околна среда и одит (EMAS) и е изпратил делото като преписка на Министерството на околната среда и водите за ново произнасяне по заявление на "Юлен" АД с вх. № EMAS-3/02.07.2012 г. за регистрация по Регламент (ЕО) № 1221/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно доброволното участие на организации в Схемата на Общността за управление по околна среда и одит (EMAS), като е осъдил Министерството да заплати на жалбоподателя сумата 50 (петдесет) лева разноски.

За да постанови този резултат съдът е приел, че оспореният пред него административен акт е постановен в противоречие с материалноправните разпоредби и в несъответствие с целта на закона.

От фактическа страна по делото е установено, че административното производство е започнало по заявление на "Юлен" АД от 02.07.2012 г. с искане да бъде регистрирано като организация по Регламент (ЕО) № 1221/2009. Към заявлението са приложени изискуемите документи по чл. 3 от Наредба № Н-2/02.07.2012 г. за реда за регистриране, подновяване на регистрацията и контрол по Схемата на Общността за управление по околна среда и одит, екологична декларация, изготвена съгласно чл. 4, параграф 1, точка "г" от Регламент (ЕО) № 1221/2009 г., декларация на проверяващия по околна среда съгласно приложение VII от същия Регламент и копие на документ за платена регистрационна такса, съобразно чл. 13, параграф 2, точка "е" от Регламента.

С решение № EMAS-4/21.09.2012 г. на министъра на околната среда и водите е отказана исканата регистрация. След обжалването му отказът е преразгледан от постановилия го орган при упражняване на т. нар. "право на отзив" по реда на чл. 91 АПК, като с решение № 300/16.11.2012 г. министърът на околната среда и водите е оттеглил свое решение № EMAS-4/21.09.2012 година.

На "Юлен" АД е изпратено уведомление с изх. № EMAS-3/04.04.2013 г. да заяви дали желае процедурата по регистрация да продължи. С писмо вх. №

EMAS-3/09.04.2013 г. дружеството е потвърдило, че поддържа искането си за регистрация по Регламент (ЕО) № 1221/2009.

В изпълнение на чл. 5, ал. 1, т. 1 от Наредба № Н-2/2013 г., на 15.04.2013 г. на интернет страницата на МОСВ в срок от 30 дни е публикувана информация, че процедурата по регистрацията на "Юлен" АД е подновена. След публикуването ѝ са постъпили писма - становища от Коалиция "За да остане природа в България" с вх. № С-46/03.06.2013 г. и от "Асоциация на парковете в България" с вх. № 48-00-802/01.08.2013 г, в които се излагат съображения, че регистрация на дружеството по Регламент (ЕО) № 1221/2009 не следва да се допуска, т.к. същото нарушава законодателството по околна среда, с посочени конкретни нарушения.

В отговор на изискано на основание чл. 5, ал. 1, т. 2 от Наредба № Н-2/2013 г. становище от Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация", е получено такова с вх. № 12-001091/16.07.2012 г., с което е потвърдено, че проверката и заверката от проверяващия по околна среда, са извършени в съответствие с изискванията на Регламент (ЕО) № 1221/2009.

Органът по околна среда е изискал становище от РИОСВ - гр. Благоевград и от директора на Национален парк "Пирин" относно спазването на изискванията на нормативната уредба по околна среда от "Юлен" АД - чл. 5, ал. 1, т. 3 от Наредбата. В полученото такова с вх. № EMAS-3/16.05.2013 г. РИОСВ - гр. Благоевград е предоставила данни за извършени от дружеството нарушения на нормативната уредба по околна среда, описани в три групи с конкретно изброени наказателни постановления, както следва: 1). нарушения по Закона за водите (ЗВ) - НП № 2-11 от 15.03.2011 г. за нарушение по чл. 200, ал. 1, т. 2 ЗВ, във връзка с чл. 46, ал. 1, т. 3 ЗВ; НП № 3-11 от 15.03.2011 г. за нарушение по чл. 200, ал. 1, т. 2 ЗВ, във връзка с чл. 46, ал. 1, т. 3 ЗВ; НП № 4 – 11 от 15.03.2011 г. за нарушение по чл. 200, ал. 1, т. 2 ЗВ, във връзка с чл. 46, ал. 1, т. 3 ЗВ; 2). нарушения по Закона за управление на отпадъците (ЗУО) - НП № 7-13 от 11.05.2010 г. за нарушение по чл. 5, ал. 3, т. 6, във връзка с чл. 25, ал. 1 ЗУО; НП № 12-24 от 18.04.2011 г. за нарушение по чл. 5, ал. 3, т. 6, във връзка с чл. 27, ал. 1 ЗУО; 3). нарушения по Закона за опазване на околната среда (ЗООС) - НП № 2-23 от 18.04.2011 г. за нарушение по чл. 166, т. 3, във връзка с чл. 155, ал. 2 ЗООС; НП № С-3-10 от 30.05.2013 г. за нарушение по чл. 69, ал. 1 ЗООС, последното не е влязло в сила към момента на издаване на процесния административен акт. Данни за извършени нарушения на екологичното законодателство от "Юлен" АД са изнесени и в становището на директора на Дирекция "Национален парк "Пирин" - НП № 43 от 30.08.2010 г. за извършено нарушение по Решение № 22ПР/2007 г. на МОСВ за преценяване на необходимостта от извършване на ОВОС; НП № 44 от 30.08.2010 г. за нарушение по чл. 13, ал. 1 от Закона за защитените територии и Плана за управление на НП "Пирин".

Процедурата е завършила с процесния отказ на министъра на околната среда и водите за регистрация на "Юлен" АД по Регламент /ЕО/ № 1221/2009, постановен на основание чл. 134, ал. 1 ЗООС след оценка на събраните данни съгласно чл. 5, ал. 1, т. 4, във връзка с ал. 2, т. 2 Наредба № Н-2/2013 г. и мотивиран с липса на изпълнение на условията на букви "в", "г" и "д" на чл. 13 от Регламент (ЕО) № 1221/2009.

При така установените фактически обстоятелства, съдът е обосновал извод по съществуването на спора за неправилно приложение на материалния закон от органа по околна среда.

Тричленният състав е приел, че разпоредбата на чл. 13, параграф 2, буква "в"

от Регламента не визира времеви период, за който следва да са налице доказателства за нарушаване на приложими правни изисквания, свързани с околната среда, поради което, за да бъде извършена регистрация по Регламента, е достатъчно да няма данни за нарушения на кандидатстващия субект към момента на подаване на заявлението за регистрация и в периода до постановяване на решение по него. Счел, е че ограничаване на правото на заявителя във връзка с установени и санкционирани нарушения извън този период би било незаконосъобразно и противоречащо на целите на Регламента. Посочил е, че от депозиране на заявлението на 02.07.2012 г. до датата на издаване на обжалваното решение - 10.12.2013 г., е установено само едно нарушение на екологичното законодателство, обективизирано в НП № С-3-10 от 30.05.2013 г., което в релевантния период не е било влязло в сила и е нямало доказателствена сила. Поради това изводът на органа, че не е изпълнено условието на чл. 13, б. "в" от Регламента, е преценен като незаконосъобразен. Според съда не е налице твърдяното от органа неизпълнение на условието по чл. 13, параграф 2, буква "г" от Регламента, предписващо да не са налице жалби от заинтересовани страни или тези жалби да са решени по удовлетворителен начин. Мотивирал се е със законовата уредба на института на жалбите, сигналите и предложенията в АПК, според която жалбата е средство да се оспори административен акт от заинтересовано лице. Счел е, че становището, сигналът и предложението не представляват жалба по смисъла на процесуалния закон. Поради това постъпилите в хода на административното производство становища от екологични сдружения, възприети в обжалваното решение като "сигнали", не са жалби, които е следвало да бъдат разгледани по съответния процесуален ред, съответно – неправилно са зачетени от органа като такива, изключващи регистрацията поради непокриване на критерия въведен в цитираната разпоредба от Регламента.

Въз основа на горните съждения е изведено заключение за наличие на предпоставките по чл. 13, параграф 2, б. "в" и "г" от приложимия Регламент за извършване на регистрацията на организацията, противно на оспорения отказ, мотивиран с неудовлетворението на компетентния орган съгласно б. "д" от Регламент № 1221/2009 на базата на получените доказателства, че организацията отговаря на изискванията на Регламента.

Решаващият съд е счел за неоснователни твърденията на дружеството-жалбоподател, че в решението на министъра не са обсъдени екологична декларация, изготвена съгласно чл. 4, параграф 1, точка "г" от Регламент № 1221/2009 и декларация на проверяващия по околна среда съгласно приложение VII от посочения Регламент, както и че не са проведени консултации с "Юлен" АД съгласно чл. 13, параграф 6 от Регламент № 1221/2009 по повод постъпилите в хода на процедурата жалби от "Асоциация на парковете в България" и от Коалиция "За да остане природа в България". Не са възприети и оплакванията на "Юлен" АД за постановяване на атакувания акт в нарушение на чл. 11, параграф 3 от Регламент № 1221/2009, т.к. съставът на компетентния орган не гарантирал независимост и неутралност.

С тези мотиви съдът е приел, че са налице основанията по чл. 146, т. 4 и 5 АПК за отмяна на оспореното решение.

Настоящият петчленен състав на Върховния административен съд намира касационните жалби за процесуално допустими като подадени в срок и от надлежни страни.

Неоснователно е възражението на "Юлен" АД, че Сдружение "Асоциация на

парковете в България" и Сдружение за дива природа "Балкани" не са активно легитимирани да участват в процеса и да атакуват съдебния акт. Жалбите на двете юридически лица с нестопанска цел отговарят на предпоставките за допустимост, по следните съображения:

Оспорилите първоинстанционното решение сдружения са конституирани като страни по делото от тричленния състав на ВАС на основание чл. 153, ал. 1, във вр. с чл. 154, ал. 1 АПК и са участвали в него в процесуалното качество на заинтересовани страни. Поради това по аргумент от чл. 210, ал. 1 АПК те имат право на касационно оспорване, т.к. съдебното решение с оглед постановения с него правен резултат се явява неблагоприятно за тях.

Правото им да обжалват същото произтича и от статута им на екологични неправителствени организации, регистрирани съобразно националното законодателство за осъществяване на дейност в обществена полза, с предмет и цели, свързани с опазване на околната среда и природозащита. По смисъла на пар. 1, т. 25 от ДР на ЗООС те се явяват засегната общественост от приеманите актове по въпроси на околната среда. Приложимият Регламент (чл. 12, параграф 1, буква "а" и чл. 13, параграф 6) предвижда участие и консултации със заинтересованите лица в процедурата по регистрация. В качеството им на такива сдруженията са участвали в административното производство и са изразили съответни становища. В разглежданата хипотеза правният интерес от оспорване на актове в областта на околната среда показва отклонение от визираното в чл. 147, ал. 1 АПК правило относно правото на жалба. По силата на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуската конвенция), която с оглед на разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията има приоритет пред национални разпоредби, които ѝ противоречат, и с оглед на специалния ЗООС, наличието на правен интерес на сдруженията от касационното оспорване се преценява в съответствие с чл. 9, § 2 Конвенцията. Съгласно тази разпоредба достъп до правосъдие се приема, че следва да бъде осигурен на неправителствени организации, които имат достатъчен интерес или нарушено право. За целите на Конвенцията достатъчен интерес е заинтересоваността на всяка неправителствена организация, която отговаря на изискванията на националното право и работи за опазване на околната среда - чл. 9, § 2, във вр. с чл. 2, т. 5 Конвенцията, каквито са процесните оспорващи сдружения. В този контекст касационните им жалби следва да се считат като подадени от надлежна страна.

Не се споделя твърдението на "Юлен" АД, че подписалият жалбата на Сдружение "Асоциация на парковете в България" не е негов представляващ към момента на оспорването. Настоящият петчленен състав не е обвързан от съдебния акт, постановен по друг правен спор - определение от 04.06.2014 г. по адм. дело № 16780/2013 г. на тричленен състав на Върховния административен съд. Конкретно първоинстанционно определение по даден процесуален спор не е задължително за прилагане от касационните състави, доколкото не се касае до решение на ОСК на Върховния административен съд, което е част от тълкувателната му дейност. Съдът упражнява правото си на свободна преценка спрямо конкретната фактическа обстановка и анализ на приложимото право и това му правомощие не може да бъде derogирано от наличието на съдебен акт на друг състав, обективиращ воля в различен смисъл. Видно от приложеното по делото удостоверение за актуално състояние, представител на юридическото лице е Тома Белев. По делото няма

данни за извършен нов избор на УС и на негов председател, поради което изтичането на мандата или прекратяването на трудовото правоотношение на Белев като директор на ДПП "Витоша", не са обстоятелства, опровергаващи представителната му власт по отношение на сдружението. Вписаните в удостоверението за актуално състояние обстоятелства са противопоставими на третите лица, обвързват и съда. Невписани обстоятелства се считат за несъществуващи. Удостоверението има доказателствена сила за вписаните в него обстоятелства до доказване на противното, респ. – до заличаването им, за което е налице нарочен ред в охранително производство. До провеждането на нов избор от Общото събрание на членовете на сдружението и надлежното му вписване, съответно – до заличаването на вписването на Тома Белев като представител на сдружението, същото се представлява именно от него. Следва да се посочи, че е извън предмета на съдебната проверка по настоящия спор въпросът за истинността на вписаните в официалния удостоверителен документ обстоятелства. Съдът в настоящото производство не може да упражнява косвен преюдициален контрол върху вписани в удостоверението обстоятелства или върху законосъобразността на вписването, още повече, че за това е уреден специален процесуален ред. Предвид изложените доводи, касационната инстанция счита, че е надлежно сезирана и следва да се произнесе по съществото на жалбите срещу процесното съдебно решение.

По искането за отпращане на преюдициално запитване до СЕС съдът приема следното:

Предмет на първоинстанционното съдебно производство е проверка на законосъобразността на решение на компетентния орган по околна среда, с което е отказана регистрация по Регламент (ЕО) № 1221/2009 г. на кандидатстваща организация, поради неудовлетворяване на критериите на Регламента. Поставените в искането на оспорващите сдружения въпроси са свързани с приложението на чл. 13, параграф 2, буква "в" и б. "г" от Регламент (ЕО) № 1221/2009 в рамките на процедурите по регистрация на организации по Схемата на Общността за управление по околна среда и одит (EMAS) и по-конкретно касаят тълкуването на изискването за липса на доказателства за нарушаване на приложимите правни изисквания, свързани с околната среда - по отношение на релевантния период от време, който следва да бъде отчетен от компетентния орган при извършваната от него проверка на организацията, както и изясняване на условието за отсъствие на съответни жалби от заинтересовани страни или при наличие на такива, същите да са били разрешени по удовлетворителен начин - по отношение на обхвата на съдържанието "жалби". Искането е продиктувано от изводите на тричленния състав при тълкуването на посочените разпоредби от Регламента.

Съобразявайки разпоредбата на чл. 267 ДФЕС съдът намира, че за правилното решаване на конкретния правен спор не е налице необходимост от сезиране на СЕС с искане за тълкуване на цитираните норми от правото на Европейския съюз, т.к. приложимите разпоредби от Регламента са достатъчно ясни и недвусмислени и не се нуждаят от тълкуване, за да бъде решен спорът. От съдържанието им е видно, че проведеното от тричленния състав стеснително тълкуване не отговаря на вложения в тях смисъл и неправилно ограничава приложното им поле. В случая отговорът на поставените в искането преюдициално запитване въпроси е безспорен, ясен и категоричен и се извежда от целите, духа и цялостния прочит на текстовете от Регламента, от указанията в Решение на Европейската комисия от 04.03.2013 г. за създаване

на Ръководство за потребителя, посочващо необходимите стъпки за участие в EMAS съгласно Регламент (ЕО) № 1221/2009 (Ръководство на ЕК), както и от съдържанието на проведената кореспонденция по случая между МОСВ и ЕК, третираща идентични на поставените в искането въпроси. По същество формулираните от двамата касатори въпроси са част от предмета на касационната проверка по смисъла на чл. 218, ал. 2, пр. последно от АПК и касаят контрола върху съответствието на съдебното решение с материалния закон, извършен по-долу.

Изложеното налага извод за неоснователност на искането на Сдружение за дива природа "Балкани" и Сдружение "Асоциация на парковете в България" за преюдициално запитване.

Разгледни по същество, касационните жалби са основателни.

По делото няма спор за факти. Спорни са единствено правните изводи на решаващия съд за наличие на предпоставките за регистрация на "Юлен" АД по реда на Регламент (ЕО) № 1221/2009 в контекста на описаната по-горе фактическа обстановка. В тази връзка настоящата инстанция намира, че обжалваното съдебно решение е постановено в нарушение на материалния закон.

Съгласно разпоредбата на чл. 13, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1221/2009 компетентният орган регистрира една подала заявление организация, само ако са изпълнени следните условия: а). компетентният орган е получил заявление за регистрация, което включва всички документи, посочени в член 5, параграф 2, букви а) - г); б). компетентният орган се е уверил, че проверката и заверката са извършени в съответствие с членове 25, 26 и 27; в). компетентният орган е удовлетворен въз основа на получените доказателства, например чрез писмен доклад от компетентния контролен орган, че не са налице доказателства за нарушаване на приложимите правни изисквания, свързани с околната среда; г). не са налице съответни жалби от заинтересовани страни или жалбите са били разрешени по удовлетворителен начин; д). компетентният орган е удовлетворен въз основа на получените доказателства, че организацията отговаря на изискванията на настоящия регламент и е). компетентният орган е получил регистрационната такса. Ако органът заключи, че кандидатстваща организация не отговаря на изискванията, посочени в параграф 2, той отказва да регистрира тази организация и съобщава мотивите за отказа. За да получи необходимите доказателства за вземане на решение за отказ на регистрация на организации, компетентният орган се консултира със заинтересованите страни, включително с организацията.

Спорът по делото се свежда до тълкуването на разпоредбите на чл. 13, параграф 2, б. "в" и б. "г", във връзка с б. "д" от Регламента.

Неправилна е преценката на съда, че изискването за липса на данни за извършени от кандидатстващата организация нарушения на законодателството по околна среда (б. "в") се ограничава само до периода от подаване на заявлението до постановяване на решението на компетентния орган по него. Обстоятелството, че в разпоредбата не е заложен времеви период, през който следва да е доказано правомерно поведение на кандидата от гледна точка на правните изисквания, свързани с околната среда, не означава, че проверката на органа е лимитирана от датата на заявлението до произнасянето на министъра. Анализът на приложимата правна рамка води на извод, че подобно ограничително тълкуване на посочената норма противоречи на духа и целта на регламента и не осигурява точното му и ефективно прилагане. Проверка за извършени нарушения само след подаване на заявлението и докато трае

процедурата по регистрацията означава заобикаляне на закона.

Целта на EMAS, очертана в чл. 1 от Регламента, е да насърчава непрекъснатото подобряване на екологичните резултати на организациите чрез създаване и прилагане от организациите на системи за управление по околна среда, системна, обективна и периодична оценка на резултатите на такива системи, предоставянето на информация относно екологичните резултати, открит диалог с обществеността и други заинтересовани страни, както и активното участие на служители в организациите и подходящо обучение. Видно от параграф 13 от Преамбюла на Регламента, механизмът за установяване спазването от една организация на всички приложими правни изисквания, свързани с околната среда следва да се подсили, за да се повиши доверието в EMAS, и по-специално да се даде възможност на държавите-членки да намалят административната тежест за регистрирани организации чрез дерегулиране или облекчаване на регулаторната рамка. Следователно, част от ползите за регистрираната по Схемата организация включват финансови и административни облекчения, в т.ч. ограничаване на регулаторните изисквания и на контрола върху дейността на организацията от страна на контролните органи (Ръководство на ЕК, л. 71).

Именно поради естеството на участието на организациите в EMAS, обуславящо повишено взаимно доверие, кандидатът за първоначална регистрацията следва да докаже наличие на трайна, стабилна, постоянна и устойчива практика (политика) по спазване на законодателството по околна среда. В този смисъл е и предписанието на чл. 4, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1221/2009 - организациите, желаещи регистрацията, предоставят веществени доказателства или документи, доказващи, че организацията спазва всички приложими правни изисквания, свързани с околната среда. Според чл. 2, параграф 3 "спазване на правните изисквания" означава пълно изпълнение на приложимите правни изисквания, включително условия за разрешителни, отнасящи се до околната среда, а параграф 1 на същата дефинитивна разпоредба определя като "политика в областта на околната среда" общите цели и посока на развитие на дадена организация по отношение на нейните екологични резултати, официално заявени от висшето ръководство, включително спазване на всички приложими правни изисквания, свързани с околната среда, както и ангажимент за непрекъснато подобряване на екологичните резултати. Ключовото значение на условието за пълно изпълнение на правните норми, свързани с опазване на околната среда, в процедурата по регистрацията е подчертано и в Ръководството на ЕК по приложението на Регламента (л. 69 и л. 85), съгласно чиито указания организациите, които се регистрират по EMAS трябва да докажат спазване на законодателството в областта на околната среда и да поемат ангажимент непрекъснато да подобряват екологичните си резултати (част II "Какво представлява EMAS"). Този принцип е изрично и безусловно закрепен в т. 2.2.5.2. от Ръководството – "Спазването на правните изисквания е основно задължение по Регламента, без което дадена организация не може да бъде регистрирана". По случая е получено и писмо от ЕК, в което се сочи, че докато организацията не е в пълно съответствие с приложимото законодателство по околна среда, не може да бъде регистрирана по Регламент (ЕО) № 1221/2009. Заявителят "Юлен" АД не отрича факта на нарушаване на екологичните норми при осъществяване на дейността си, но твърди, че нарушенията са извършени в период преди подаване на заявлението за регистрацията, който бил неотносим към оценката за съответствие по смисъла на чл. 5, ал. 1, т. 4 Наредба № Н-

2/2013 г. Счита, че при липса на такива в хода на производството по регистрацията е изпълнена предпоставката на чл. 13, параграф 2, буква "в".

Възприемането на тази теза и от първоинстанционния състав е в противоречие с чл. 13, параграф 2, б. "в" от Регламента. Противно на твърденията на първоинстанционния жалбоподател, с факта на подаване на заявлението извършените до този момент нарушения не се заличават, не престават да съществуват, не се считат за неизвършени и по никакъв начин не могат да бъдат игнорирани или изключени при проверката за пълно съответствие. Подобен саниращ неправомерните вредящи на околната среда деяния ефект, заявлението няма. Опитът на "Юлен" АД да прокара тезата, че проверката за нарушения се отнася към един бъдещ момент, последващ заявлението, до произнасяне на органа по регистрацията, е неуспешен. Претенциите на дружеството, освен че са правно необосновани и лишени от юридическа логика, означават, че същото може системно и грубо да нарушава нормативните изисквания по околна среда, но подавайки заявление за участие в EMAS и въздържайки се от противоправно поведение в един кратък период от време, докато трае административната процедура или продължавайки да извършва нарушения в хода на процедурата, актовете за санкциониране на които обаче не са влезли в сила, това го прави автоматично годно за регистрацията.

Подобно изопачено тълкуване отрича по същество приложението на въведения в Регламента критерий по чл. 13, параграф 2, б."в". Разглежданата разпоредба не поставя ограничение на периода, в който следва да се извърши проверка за наличието на нарушения от кандидата, а предоставя право на компетентния орган да извърши системна, обективна и периодична оценка на резултатите относно спазването на правните изисквания по смисъла на чл. 2, параграф 3 от Регламента. Видно от материалите по делото, заявлението е подадено на 02.07.2012 г., а първоначалният отказ по него е постановен на 21.09.2012 г., т.е. в рамките на около два месеца и половина от подаване на искането за регистрацията. В случай, че оценката на органа по спазване на екологичните изисквания от организацията се ограничи само до визириания от тричленния съдебен състав период, то тя не би била покрила критериите на Регламента да бъде обективна, достоверна, комплексна, системна и периодична (чл. 1 Регламента). В контекста на описаната правна рамка, за да бъде гарантирана надлежна оценка на кандидата, отговаряща на заложената в Регламента смисъл, същата следва да обхваща достатъчно дълъг период от време преди подаване на заявлението, предоставящ реална възможност да се проучи поведението на организацията и да се установи спазва ли всички изисквания, свързани с околната среда или не, налице ли е политика на придържане към екологичните норми или организацията е компрометирана като системен нарушител. **Именно с оглед осигуряване обективност и системност на оценката прегледът за съобразяване с всички изисквания по околна среда следва да се разпростре върху достатъчно репрезентативен период от време преди заявяване на желанието за участие в Схемата EMAS.**

Аргумент в тази насока се черпи и от предвидените в Регламента проверки и одити (чл. 6, чл. 9), които следва да обхващат период от три или четири години. Поради това, като е отчетел данните за извършени от "Юлен" АД множество нарушения на различни секторни закони в областта на околната среда (ЗООС, ЗВ, ЗУО, ЗЗТ) през 2010 г. и 2011 г., включително и на условията по издадени му разрешителни, административният орган е приложил правилно чл. 13, параграф 4, във връзка с параграф 2, б. "в" и б. "д" от Регламента. Наред с

това са налице данни за нарушаване на законодателството по околна среда от организацията и в хода на административното производство. Макар НП № С-3-10 от 30.05.2013 г. да е отменено изцяло на процесуално основание при съдебното му обжалване, в решението на съда е признато за доказано и безспорно извършването на нарушението по същество. В тази връзка под доказателства за нарушаване на приложимите правни изисквания, свързани с околната среда, следва се имат предвид не само влезли в сила наказателни постановления, но и констативни протоколи, задължителни предписания, резултати от извършени от контролни или от прокурорски органи проверки, доклади, одити и други актове, съдържащи данни за констатирани нарушения. Неоснователно е възражението на "Юлен" АД, че при наличие на положително становище от проверяващия орган, компетентният национален орган по околна среда няма правомощие да откаже регистрацията. Министърът на околната среда и водите не е обвързан от заверката на екологичната декларация на дружеството от проверяващия орган, която е само елемент от динамичния фактически състав, начална фаза, част от процедурата, а извършва собствена, самостоятелна преценка по установените в чл. 13, параграф 2 от Регламента критерии за съответствие на кандидатстващата организация с условията за регистрация, като си сътрудничи с контролните органи, в т.ч., за да получи необходимите доказателства за вземане на решение за отказ на регистрация на организации, компетентният орган се консултира със заинтересованите страни, включително с организацията. С други думи решаващият орган следва сам да прецени и да се увери въз основа на всички доказателства изпълнени ли са условията на Регламента. Необходими са достатъчно и убедителни доказателства, които да гарантират, че по отношение на организацията е налице пълно изпълнение на приложимите правни изисквания, касаещи околната среда. Такива в случая липсват. При наличието на доказателства за извършени от кандидата нарушения на приложимите правни изисквания, свързани с околната среда и на жалби, оплаквания и сигнали от заинтересовани страни, неразрешени по удовлетворителен начин, даденото от акредитирания проверяващ орган положително становище (при това заплащано от заявителя), не може да послужи за основание за допускане на регистрацията. В този смисъл е и изразеното от ЕК становище в писмо - отговор по случая. По делото са налице доказателства за извършени от "Юлен" АД нарушения, установяващи трайна тенденция към неспазване на нормативната уредба по околна среда и незачитане на екологичните изисквания, а именно: влезли в сила наказателни постановления; заключителни актове от проверки на прокуратурата (ОП – Благоевград и ВАП); сигнали за нарушения от неправителствени екологични организации; докладистановища от контролните органи (РИОСВ и ДНП). Констатации за нарушения на организацията се съдържат и в Одитен доклад на Сметната палата № 0400002611 за извършен одит на концесионния договор "Ски зона с център Банско – част от територията на Национален парк – "Пирин", за периода от 01.01.2009 г. до 31.12.2011 г., както и в Доклад за резултатите от проверка за изпълнението на препоръките по одита. Същите са публично достъпни, публикувани са на интернет страницата на Сметната палата и като такива са известни на съда. Безспорно доказаното неспазване на приложимите правни изисквания, свързани с околната среда, води до неудовлетворение на условието по чл. 13, параграф 2, б. "в", във вр. с буква "д" от Регламента, както правилно е приел административният орган в обжалвания отказ. Незаконнообразно е, на следващо място, заключението на съда, че жалби по

чл. 13, параграф 2, б. "г" от Регламента представляват само такива по оспорване на административни актове от заинтересованите лица по реда на АПК. Противно на направеното от тричленния състав тълкуване на термина в най-тесен смисъл според националното административнопроцесуално право, съобразявайки и текста на Регламента на английски и на френски език, настоящият състав приема, че в случая се касае за по-общо понятие – оплакване, възражение, отрицателно становище, сигнал за нередност или друго изявление на недоволство, по което няма удовлетворително разрешение. Такива може да са налице преди началото на процедурата по разглеждане на заявление по EMAS или да са постъпили в хода на висящо производство по регистрация. В рамките на процесното производство са депозираны мотивирани становища-сигнали от неправителствени екологични организации (Коалиция "За да остане природа в България", вх. № С-46/03.06.2013 г. и "Асоциация на парковете в България", вх. № 48-00-802/01.08.2013 г.), с конкретно посочени нарушения от страна на "Юлен" АД на законодателството по околна среда, в т.ч. **значително превишаване на предоставената му концесионна площ и на предмета на концесията, както и на негативните екологични последици от извършването им, изразяващи се включително и в постановяване по случая на Решения № 34 СОМ.7В.19 и № 34 СОМ.8В.5 от 2010 г. на Комитета по световно наследство към ЮНЕСКО за изключване на територията на ски-зона "Банско" от обекта на световно наследство, поради увреждане на уникалната му природозащитна стойност в резултат на строителството на ски-писти, ски-съоръжения и съпътстваща инфраструктура, чието продължаване съставлява критична заплаха за обекта.**

С оглед съдържанието и естеството им, същите правомерно са квалифицирани от органа като жалби по смисъла на Регламента. По повод постъпилите отрицателни становища са проведени консултации с кандидатстващата организация (л. 37 и сл.). Жалбите не са разрешени по удовлетворителен начин, поради което в съответствие с материалния закон и неговата цел министърът е отказал регистрацията предвид неизпълнение на предпоставките по чл. 13, параграф 2, б. "г", във връзка с б. "д" от Регламента.

Следователно оспореният административен акт се явява законосъобразен. Като е приел обратното, първоинстанционният съд е приложил неправилно закона.

Не на последно място следва да се посочи, че в нарушение на чл. 173, ал. 2 АПК, съдът е постановил в мотивите на решението си, че след отмяна на отказа делото следва да се изпрати като преписка на органа за уважаване на искането на "Юлен" АД. В посочената хипотеза съдът може да дава само задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона, но извън правомощията му е да разпореди съдържанието на акта.

По изложените съображения решението на тричленния състав на Върховния административен съд следва да бъде отменено. Спорът следва да бъде решен по същество от настоящата инстанция, като се отхвърли жалбата на "Юлен" АД срещу процено то решение № EMAS-4/10.12.2013 г. на министъра на околната среда и водите.

Разноски по делото не се претендират, поради което и не следва да бъдат присъждани.

Видим от горното и на основание на чл. 221, ал. 2, предл. 2, във вр. с чл. 222, ал. 1 АПК, Върховният административен съд, петчленен състав на Втора колегия

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането на Сдружение "Асоциация на парковете в България" и Сдружение за дива природа "Балкани" за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.

ОТМЕНЯ решение № 10162 от 18.07.2014 г., постановено по адм. дело № 1732/2014 г. по описа на Върховния административен съд, пето отделение, и вместо него **ПОСТАНОВЯВА:**

ОТХВЪРЛЯ жалбата на "Юлен" АД, гр. Банско срещу решение № ЕМАС-4/10.12.2013 г. на министъра на околната среда и водите.

Решението е окончателно.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Боян Магдалинчев

ЧЛЕНОВЕ:/п/ Ваня Анчева

/п/ Йовка Дражева

/п/ Таня Вачева

/п/ Соня Янкулова

В.А.