

ДО: Народните представители от 49-о НС

СТАНОВИЩЕ

Подател: Сдружение за изследователски практики – инициатива Зелени закони

чрез председател: Вера Стаевска, адрес за кореспонденция: София 1000, ул. Хан Аспарух 26, ап 1; е-мейл: sip.Bulgaria@gmail.com

от името на Коалиция “За да остане природа в България”

Срещу: Предложение за изменение на ЗООС и ЗУТ, внесен между първо и второ четене на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за насърчаване на инвестициите, с вх.№ 49-454- 04-83.от 04.04.2024г.

Уважаеми Госпожи и Господа,

След като се запознахме с предложение за изменение на Закона за опазване на околната среда и Закона за устройство на територията чрез ЗИД на Закона за насърчаване на инвестициите, сигнатура 49-454-04-83. от 04.04.2024 г., внесено от народните представители Делян Добрев, Станислав Анастасов, Младен Шишков, Хамид Хамид и Жечо Станков, изразяваме становище, че този законопроект следва да бъде категорично отхвърлен. Основният мотив е, че той нарушава конституционното право на българските граждани на благоприятна околна среда. Подробните ни мотиви са изложени по-долу.

I. Нарушения на Правилника за организация и дейността на Народното събрание - липса на предварителна оценка.

1. Липсва предварителна оценка на въздействие на предложените текстове.
2. Чл. 74, ал. 2 на правилника постановява: “По законопроекти, внесени от народни представители, председателят на водещата комисия изисква становище от Министерския съвет или от съответния ресорен министър”. Към 10 април 2024 г. на страницата на въпросния законопроект не е налично¹ нито становище от министъра на околната среда и водите, нито становище от министъра на регионалното развитие и благоустройството .
3. Чл. 80, ал.2 постановява: “Предложенията по ал. 1 не може да се отнасят до законодателни актове, различни от тези, чието изменение или допълнение е

¹ [Законопроекти - Народно събрание на Република България \(parliament.bg\)](http://parliament.bg)

предложено с внесения законопроект, с изключение на такива, които се отнасят до редакционни или правно-технически поправки”. Видно е, че предложените промени в ЗООС и ЗУТ не са редакционни поправки, а фундаментални изменения в приложението на засегнатите закони.

Внасянето на тези текстове, засягащи цялото общество и цялата икономика, без обществено обсъждане е нарушение не само на правилника за дейността на НС, но и на принципа на правовата държава, защитен от Конституцията на Р България. Граждани и организации са лишени от законите им права за ефективно участие в законодателния процес.

II. По т.1 за създаване на нов параграф 9 в преходните и заключителни разпоредби на ЗНИ, засягащ изменения в срокове за издаване на актове по ЗООС

1. Възражаваме против създаването на нов параграф 9 в ЗИД на ЗНИ. Инвестиционните проекти за обекти от регионално и национално значение са съпроводжани от голям обем информация, видно от значимостта им, и едно съкращаване на сроковете за разглеждане, произнасяне или изразяване на становище относно реализацията им, е недопустимо от административна гледна точка, и от гледна точка на засегнатата общественост и защитата на околната среда в засегнатия район. Примери за подобни проекти са газопроводни мрежи, хранилища за радиоактивни отпадъци, киселини или пестициди, електропроводи, които изискват сериозна експертиза и времеемки проучвания за въздействието им върху хората и околната среда.
2. Предложението за съкращаване на сроковете за произнасяне на компетентните органи по ЕО и ОВОС два пъти и същевременно въвеждането на принципа на мълчаливото съгласие за най-големите и сложни проекти в България е лишено от логика. По този начин компетентните органи ще имат два пъти повече време да обсъждат екологичните последици от хотелски комплекс, например, в сравнение с магистрала или Атомна централна. Отбелязваме, че Съдът на ЕС вече се е произнесъл, че обявяването на ИП и решения по тях само на интернет страницата на компетентния орган и на табло в общината не е достатъчно, за да се приложи общностното законодателство по опазване на околната среда. Насърчаването на инвестициите не трябва да е за сметка на екологичните процедури. То трябва да се осъществява чрез увеличаване капацитета на институциите и подобряване на условията за обществен контрол, а не обратното.

III. По т. 2 за създаване на нов параграф 10 в преходните и заключителни разпоредби на ЗНИ, касаещ изменения в ЗООС

3.1. По отпадането на възможността за възстановяване на двуинстанционно производство

Въпросът за двуинстанционно обжалване на решенията по ОВОС, ЕО и ОС е решен еднозначно в първичното право на Европейския съюз. Правно погледнато, това не е въпрос на гледна точка. Както е добре известно, първичното право на ЕС има приоритет както пред другите източници

на право на ЕС, така и пред всички източници на национално право (делото Зиментал от 1977 г. на Съда на ЕС в Люксембург).

Чл. 3 (3) от Договора за Европейски Съюз (ДЕС) изисква „високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда“. Същото изискване е повторено в специалните разпоредби на чл. 114 и чл. 191 от Договора за Функционирането на Европейския Съюз (ДФЕС).

Това е основен принцип, в светлината на който следва да се тълкуват всички останали нормативни актове, включително и проектите за изменения на такива, съгласно практиката на Съда на Европейския Съюз в Люксембург (СЕС). С други думи, отправната точка е зададена от договорите на ЕС, и тя е висока степен на защита на околната среда или повишаване степента на защита. Съответно, всяко изменение на съществуващото право (било то правото на Съюза или на държавите членки), което допринася за повишаване на степента на защита на околната среда, е стъпка напред по смисъла на чл. 3 (3) ДЕС, и всяка стъпка за ограничаване на възможностите за такава защита е стъпка назад. Такава позиция застъпва СЕС в своите решения по всички екологични дела. Посочената разпоредба от ДЕС не поставя изрично изискване за наличие на двуинстанционно производство за обжалване на решения по ОВОС – правото на ЕС рядко навлиза в такива детайли. Правният ефект на тази разпоредба е да зададе посоката – към по-висока защита на околната среда. Националният законодател има възможността да реши кога и какви стъпки да предприеме в тази посока, но всеки негов акт, с който се намалява установена вече защита влиза в директно противоречие с ДЕС.

От 2007 г. производството по административни дела в България е двуинстанционно (чл. 10 ЗСВ) и това е принцип, който важи за всички сфери на обществения живот, независимо от техния приоритет за деня. Производството е двуинстанционно, включително по редица дела с висока степен на обществена значимост, например обжалване на ПАМ, на откази за издаване на разрешителни при лицензионни режими или отнемане на такива, комплексни разрешителни на големи индустриални обекти и пр. В този контекст въведеното през 2017 г. изключение от този принцип за определена категория екологични дела контрастира с останалите материи на административното право. Такъв контраст влиза в рязко противоречие с изискването на чл. 3 (3) ДЕС.

Това противоречие не се отменя с условието проектът да бъде определен с акт на Министерския съвет (МС) за такъв с национално значение. Причината е нарушението на принципа на пропорционалността (чл. 5 от ДЕС). Защитата на едно право – както възможностите за достъп до правосъдие, така и интензивността на съдебния контрол – следва да расте в съответствие с неговата значимост, не да намалява.

Когато даден инвестиционен проект има висока обществена значимост, и засяга широк кръг обществени интереси гражданите трябва да имат повече, а не по-малко възможности за установяване на пороци при вземането на решение, а проверката извършвана от съда трябва да бъде по-интензивна (по широк съдебен състав, повече инстанции и пр.).

Решението на МС за определяне на „обект от национално значение“ представлява пускането му по „бързата писта“, с по-малко обсъждане и по-малко възможности за преглед на неговата законосъобразност. Евентуалното обсъждане в МС не може да замени гражданското участие

във всички следващи фази при одобрение и реализацията на проекта (например ОВОС или екологична оценка) и възможността на гражданите да оспорват адекватно евентуалните закононарушения. Напротив, ако проектът е толкова важен, че да бъде обявен за национален приоритет, законодателят следва да разшири кръга на лицата с право да обжалват, и броя на инстанциите които могат да установят евентуалните пороци.

Мотивите, с които през 2017 г. е приета регресивната поправка на ЗООС – опасения за прекомерно забавяне на големи и сложни проекти, загуба на европейско финансиране и пр. – са неприемливи от конституционна гледна точка и с оглед правото на ЕС. Гражданското участие и адекватният достъп до правосъдие не са някакъв лукс, а необходимост тъкмо за ефективността на управлението. Ако законодателят иска актовете за одобряване на приоритетни проекти да стават окончателни бързо, може да го постигне като направи съдебната система работеща, а не чрез създаването на “бърза писта” която я заобикаля. Последното регресира не само опазването на околната среда, но и управлението на правото, добрата администрация и борбата с корупцията.

В този смисъл е и трайната практика на СЕС, който неотклонно тълкува всички разпоредби на екологичното право разширително, т.е. в посока на по-широк обхват и по-висока степен на защита на околната среда. Например в делото *Associazione Italia Nostra Onlus* СЕС обобщава: “Съгласно практиката на Съда член 191, параграф 1 ДФЕС допуска приемането на мерки ... доколкото тези мерки допринасят за запазването и за защитата на околната среда, както и за подобряването на нейното качество.” В делото *Inter-Environnement Bruxelles* СЕС постановява, че ограничителното тълкуване на Директивата за ОВОС направено от националните органи би засегнало полезното действие на тази директива, предвид целта ѝ да гарантира високо равнище на защита на околната среда.

Всеки обстоен анализ на решенията на Съда демонстрира, че изискването за „високо равнище на защита“ не е просто цел, към която администрацията трябва да се стреми, а ефективно действаща правна норма, която СЕС прилага винаги, когато трябва да се търси баланс между инвестиционните интереси и опазването на околната среда. Очевидно изменението на ЗООС от 2017, ограничило броя на инстанциите за определени категории екологични дела, към което ни връща настоящото предложение на народните представители е приоритизирало първото, докато СЕС, когато прилага цитираните текстове от ДЕС и ДФЕС, настоява за приоритет на второто.

3.2. Относно удължаването на срока на действие на решенията за необходимостта от ОВОС и решенията по ОВОС от 5 на 15 години.

Логиката зад 5-годишно ограничение, е актът по околна среда да е достатъчно актуален към момента на реализация на дейностите, и този срок отговоря на най-добрите европейски стандарти, постигащи баланс между сигурността за бизнеса и защитата на околната среда. 15 г е срок, в който много от компонентите на околната среда могат да претърпят изменение, което да направи актът по ОВОС/ЕО безпредметен.

Предложението е за удължаване на срока на действие на вече влезли в сила решения по преценка необходимостта от ОВОС и решения по ОВОС с 10 години, което е противоположно. Две

трети от решенията, които биха били засегнати от това предложение вече не са действащи. Това е нарушение на Конституцията на Р България и нарушение на Директива 2011/92/ЕС за ОВОС. Отбелязваме, че изтеклите вече решения по ОВОС не са отчитани в оценка на кумулативното въздействие на инвестиционни предложения, чиито решения са издавани след срока на изтичането. Това би поставило под риск за оспорване в съда всички решения на РИОСВ и МОСВ издадени след 2014 година.

Отбелязваме и съществуващата съдебна практика на СЕС, изискваща при изтекли срокове на действие на разрешителните същите да се удължават чрез нови процедури по изпълнение на директивите за ОВОС и Натура 2000.

Отделно трябва да посочим трайната съдебна практика на СЕС по отношение необходимостта от наличие на актуална научна информация за биологичното разнообразие в рамките на процедурите по прилагане на Директива 92/43/ЕИО. В делото Беловежа съдът посочва, че информация на три и повече години не отговаря на определението за актуална научна информация. Тъй като процедурите по реда на глава Шеста на ЗООС и чл. 31 на ЗБР са съчетани, то използване на описание на околната среда и на биологичното разнообразие от преди десет и повече години за оценка на въздействието на дадено инвестиционно предложение е недопустима.

Отчитайки връзката между процедурите по ОВОС и процедурите по чл. 31 на ЗБР трябва да посочим, че повечето от защитените зони се сдобиха със заповеди едва през последните 2-3 години и всички процедури по ОВОС на ИП преди това са извършвани, без да се отчитат целите, режимите и мерките на защитените зони.

За 15 години условията на околната среда може да са се променили до толкова, че реализацията на дадено инвестиционно предложение да доведе до необратими последствия за околната среда и да представлява пряка заплаха за гражданите и биоразнообразието. Увеличаването на сроковете за загуба на правно действие ще постави в сблъсък частните инвестиции и правото на здравословна околна среда на гражданите.

Увеличение на сроковете на валидност на тези актове от 15 години ще доведе до “пренасяне” от висящи инвестиционни проекти. Реално би довело до спиране на инвестициите в България, защото нито една инвестиция не би могла да премине оценка на кумулативното въздействие с други сродни инвестиции, тъй като дори техните собственици отдавна да се отказали от тях, тези инвестиции създават инвестиционно натоварване за дълъг период от време, тъй като решенията им по ОВОС ще са действащи.

III. По т.3 за създаване на нов параграф 11 в преходните и заключителни разпоредби на ЗНИ касаещ изменения в ЗУТ

Предложеното изменение, което би позволило със заповед на министър или областен управител да се променят общите устройствени планове подменя философията на устройственото планиране. Това би било удар срещу местното самоуправление, нарушава Конституцията на Р България и изключва гражданите от процесите на вземане на решение. Това

ще доведе и до размиване на отговорностите, както и до елиминиране правата на местните власти и общности в устройственото развитие на общините.

IV. По т.4. за създаване на нов параграф 11 в преходните и заключителни разпоредби на ЗНИ касаещ изменения в ЗЕВИ

Предложението за удължаване на предварителните договори за обектите за производство на електроенергия от вятър спрямо други обекти за производство на енергия от ВЕИ е необосновано. Не става ясно какви са причините едни обекти за производство на електроенергия от ВЕИ да се ползват с по-благоприятни условия, за това предложението може да се категоризира като “лобистка поправка”.

Дата: 10.04.2024



Подпис:

/Вера Стаевска, за коалиция „За да остане природа в България“/