

До

Комисия по околната среда и водите
Комисия по енергетика

Народно събрание на Р България

СТАНОВИЩЕ

Подател:

Сдружение за дива природа - Балкани
чрез Петко Цветков, Председател на УС, Адрес за кореспонденция е-мейл: office@balkani.org

И Сдружение за изследователски практики

Чрез Вера Стаевска, председател на УС на СИП и ръководител инициатива "Зелени закони",
Адрес за кореспонденция е-мейл: sip.bulgaria@gmail.com

от името на Коалиция "За да остане природа в България"

Срещу: Предложение за изменения в ЗООС, внесени със законопроект със сигнатура 50-454-01-72 от 8.08.2024 и законопроект за допълнение на закона за безопасно използване на ядрената енергетика със сигнатура 50-454-01-54.от 31.07.2024г.

Уважаеми госпожи и господа,

След като се запознахме с предложенията за изменение на Закона за опазване на околната среда, внесени с двата законопроекта от народните представители [Делян Добрев](#), [Станислав Анастасов](#), изразяваме становище, че тези законопроекта следва да бъдат категорично отхвърлени. Основният мотив е, че те нарушават конституционното право на българските граждани на благоприятна околна среда. Подробните ни мотиви са изложени по-долу.

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

1. Липсва предварителна оценка на въздействие на предложените текстове по чл.70, ал.3 от Правилника за за организацията и дейността на Народното събрание, Обн. ДВ. бр.60 от 16 юли 2024г.
2. Чл. 73, ал. 2 на правилника постановява: " По законопроекта, внесени от народни представители, председателят на водещата комисия изисква становище от Министерския съвет или от съответния ресорен министър...". Към 8 август 2024 г.

на страницата на въпросния законопроект становище от министъра на околната среда и водите не е налично¹. Такова не е налично и на страницата на законопроекта за допълнение на закона за безопасно използване на ядрената енергетика²

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 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

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

² [Законопроекти - Народно събрание на Република България \(parliament.bg\)](http://parliament.bg)

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 конституционноправна гледна точка и с оглед правото на ЕС. Гражданското участие и адекватният достъп до правосъдие не са никакъв 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.

За Да Остане ПРИРОДА [®]

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.