

Изх. № 1087/12.03.2019

СТАНОВИЩЕ

На Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ – България

Относно: Проекти за изменение на подзаконовни нормативни актове за прилагане на разрешителни режими, регламентирани в Закона за опазване на околната среда

1. Следва да се проведе ново обществено обсъждане със срок от поне 30 дни.

Обществената консултация на предвидените промени се провежда при съкратен 14-дневен срок (от 26.02.2019 г. до 12.03.2019 г.). В мотивите е посочено, че причината за това е необходимостта от спазване на задължителни условия по Решение на Министерския съвет (РМС) № 704/05.10.2018 г. за приемане на мерки за трансформация на административно обслужване. Това решение вменява задължение на министъра на околната среда и водите в срок до 31 март 2019 г. да изготви и да внесе за приемане от Министерски съвет промени в съответните подзаконовни актове. На министъра са били предоставени пет месеца (от 05.10.2018 г. до 31.03.2019 г.) да подготви промените в нормативните актове. Тази ситуация не може да се третира като изключителен случай в смисъла на чл.26, ал.4 от Закона за нормативните актове. В противоречие с принципите на правовата държава е администрацията да компенсира бездействието си, като ограничава правата на гражданите, а именно правото на участие в процесите по изготвяне на подзаконовни нормативни актове, които касаят околната среда. Това право е гарантирано от Закон за нормативните актове (ЗНА) и Орхуската конвенция. Чл. 8 от Орхуската конвенция задължава българските власти и най-вече министъра на околната среда и водите да осигуряват достатъчни срокове за ефективно участие на обществеността. Срок от 14 календарни дни, който отговаря на около 10 работни дни, не може да счита за достатъчен, за да могат членовете на обществеността да се запознаят с промените и да вземат ефективно участие.

Поради гореизложеното, прилагането на съкратени срокове за обществено участие не може да се обоснове с чл. 26, ал. 4 от ЗНА. Провеждането на обществено обсъждане при съкратени срокове в конкретния случай е незаконосъобразно и е основание за отмяна на измененията като приети при съществено нарушение на процесуалните правила. Приемането на нормативни актове при изначално опорочени процедури води до правна несигурност, противоречи на принципа на правовата държава и на международни актове, които имат приоритет над националното законодателство според чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България (КРБ).

Поради гореизложеното, министърът на околната среда и водите следва да проведе нова обществена консултация на предвидените промени, която да позволи срок от поне 30 дни за отговори от обществеността.

2. Приетите изменения не са съобразени с екологичното законодателство.

Предложените изменения целят изпълнение на Решение на МС № 704/05.10.2018 г. за приемане на мерки за трансформация на модела на административно обслужване. Сред заявените цели, изложени във формулярите за Частична предварителна оценка на въздействието към предложението за изменение на три от четирите наредби се сочи „облекчаване на административната тежест, като се създаде оптимални условия за инвеститорите и същевременно запази нормативните изисквания, гарантиращи ефективен контрол на околната среда и човешкото здраве“. В същото време никъде в

частичните оценки не се сочи, че всичките четири разрешителни режими, предмет на предложените изменения са режими със засилено участие на обществеността, където на мнението на гражданите и екологичните организации се гледа не само като на средство за защита на техните интереси, но и като на полезен коректив за отстраняване на недоглеждания и пропуски на възложители и власти. В този смисъл улесненият достъп до съдържанието на преписките и движението на процедурата, както и достатъчните срокове за запознаване с преписките и за формулиране на коментари и възражения не могат да бъдат разглеждани като фактори, които забавят и затрудняват процедурата, а задължително трябва да бъдат оценявани като средство за подобряване на качеството на крайните решения. Този аспект на четирите разрешителни режими не е отчетен и не са предвидени нормативни решения за гарантиране на достъп до преписките и за ефективно участие на обществеността при взимане на решения, засягащи околната среда, за което са предвидени разумни срокове. Великолепна изходна база за анализ в тази посока е Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на взимането на решения и достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда (Орхуската конвенция) и Препоръките от Маастрихт за начините за насърчаване на ефективното участие на обществеността в процеса на вземане на решения относно околната среда. В нито една от частичните предварителни оценки на въздействието на четирите наредби, предмет на предложението, не се съдържа анализ как предложенията ще се отразят на ефективността на общественото участие, а оттам и на постигане на целите на Орхуската конвенция и на Препоръките от Маастрихт – наименованията на тези два документа изобщо липсват от Частичните предварителни оценки.

3. Приетите изменения не регулират належащи въпроси по прилагането на обща процедура по ОВОС и КР.

След приемането на Решение № 704/05.10.2018 г. бяха предприети законодателни изменения на ЗООС (ДВ бр.98/2018 г.), като едно от най-важните изменения бе възможността Възложител на инвестиционно предложение (ИП) да поиска издаване на разрешение по ОВОС и на Комплексно разрешително (КР) в една, наречена „обща“ процедура. Характерното е, че тази обща процедура стартира по искане на възложителя и че компетентен орган да се произнесе с решение в общата процедура е министърът на околната среда и водите, вместо изпълнителният директор на ИАОС. От частичната предварителна оценка на въздействието към проекта за изменение на НУРИОВОС (21.05.2018 г.), независимо че е изготвена шест месеца преди обнародването на изменението на ЗООС (ДВ бр.98/2018 г.), става ясно, че с изменението на НУРИОВОС се цели изменение на процедурата по ОВОС за целите на „общата“ процедура. Въвеждането на т.нар. „обща“ процедура е прецедент за случая на ОВОС и Комплексното разрешително и това налага внимателен преглед на особеностите на всяка една от тези две процедури и формулиране на точни указания как отсега нататък министърът на околната среда и водите ще прилага паралелно двете правни регламентации. В предложението за изменение на разрешителните режими по ОВОС и КР няма и следа от указания за това как в един и същи времеви период ще се съчетава приложението на двете наредби – за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда и за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни.

3.1. Липсва яснота относно характера на окончателното решение при обща процедура.

Особено обезпокоителна е липсата на яснота относно характера на окончателното решение – това решение по ОВОС ли ще е или крайният акт механично ще обединява решение по ОВОС и КР? Ако последното е вярно, ще бъде ли възможно обжалване на решението само в частта, която представлява КР и ако отговорът е положителен, кой ще бъде приложимият режим на обжалване? Липсата на правила относно този и други въпроси е сериозен недостатък, както и предпоставка за нарушаване на принципите на законност и на правна сигурност.

3.2. Липсва яснота относно поредността на разглеждане на отделните аспекти в общата процедура.

Предмет на процедурата по ОВОС е една по-обща оценка на въздействието върху околната среда от едно инвестиционно предложение, докато предмет на процедурата по издаване на КР са техническите аспекти на дейността на конкретната инсталация. Някои въпроси като нулевата алтернатива на осъществяването на ИП са предмет единствено на процедурата по ОВОС и в този смисъл предшества процедурата за издаване на КР. Стандартите и нормите за качество на околната среда и това как те се влияят от дейността на множество различни фактори – точкови източници на замърсяване или пък дифузно замърсяване – обикновено са предмет на процедурата за ОВОС, преди да се превърнат в предпоставка за прилагане на чл.123, ал.11 от ЗООС в процедурата за издаване на КР. По същият начин стои въпросът и с прилагането на чл.123а, ал.3, т.1 и т.3 от ЗООС – изследването на географското положение на инсталацията и характеристиките на околната среда. В този смисъл има управленска логика, в рамките на „общата“ процедура по ОВОС и КР, министърът на околната среда и водите да разгледа първо възраженията и становищата относно доклада за ОВОС, а след това да пристъпи към разглеждане на становищата и възраженията във връзка с издаване на КР. В проекта за изменение на НУРИОВОС не е отчетена тази последователност на действията при взимане на решенията – при сегашното положение на нещата в рамките на „общата“ процедура министърът на околната среда и водите едновременно ще трябва да разглежда възраженията относно предпоставките за прилагане на чл.123, ал.11 от ЗООС и чл.123а, ал.3, т.1 и 3 от ЗООС и емисионните ограничения на инсталацията, които трябва да бъдат определени в зависимост от предпоставките. Това ще усложни работата на администрацията на Министъра на околната среда и водите.

3.3. Недостатъчни срокове за обществено участие в общата процедура.

В рамките на „общата“ процедура по ОВОС и КР обемът на документацията, която заинтересованата общественост трябва да прегледа, за да може ефективно да участва в процедурата, на практика се удвоява. Това означава, че има голяма вероятност едномесечният срок, който е предоставен за запознаване с документацията в „общата“ процедура, да се окаже недостатъчен за целите на ефективното участие на обществеността по смисъла на чл.6, ал.3 от Орхуската конвенция. В други страни от Европейския съюз, въвели „обща“ процедура (Франция), периодът за запознаване с документацията е 45-дневен.

4. Липса на процедури за осигуряване участието на обществеността в страните, които могат да бъдат засегнати от трансгранично замърсяване

Неотдавнашни решения на Комитета за спазване на Орхуската конвенция по жалби С-71 (Чехия) и С-91 (Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия) посочиха необходимостта страните-членки на Орхуската конвенция да разполагат с процедури за осигуряване на правата на участие на обществеността в страните, които могат да бъдат засегнати от трансгранично замърсяване, генерирано от инсталация на територията на някоя от страните-членки. В случаите на двата горепосочени казуса бе установено, че Чехия и Обединеното кралство не разполагат с такива процедури. Българската национална регламентация на ОВОС и КР не съдържа механизми за уведомяване на засегнатата общественост в трансграничен контекст и за осигуряване на участието на тази общественост в процедурите за издаване на решение по ОВОС и КР. Изменението на режимите за ОВОС и КР бе удобна възможност да се помисли за подобряване на националните регламентации и в тази насока. Със съжаление отбелязваме бездействието на правителството за предприемане на действия за изпълнение на международните ангажименти на страната.

5. Липса на мерки за съобразяване и изпълнение на решения V/9d и VI/8d на Общото събрание на страните-членки на Орхуската конвенция

Отделно от това, спрямо Република България има взети решения на Общото събрание на страните-членки на Орхуската конвенция, с които е установено, че страната ни е нарушила някои разпоредби на Конвенцията – става дума за решения V/9d и VI/8d. Страната е заплашена от налагане на най-тежките санкции, предвидени в Конвенцията. Със съжаление отбелязваме, че това е поредната инициатива за промяна на нормативни актове в областта на управлението на околната среда, в която отсъства намерение за съобразяване и изпълнение на решения V/9d и VI/8d на Общото събрание на страните-членки на Орхуската конвенция.

6. Липса на гаранции за предоставяне на верни данни от заявителя

В нито една от четирите процедури, предмет на предложението за изменение, не е посочено, че заявителят носи наказателна отговорност за неверни данни в заявленията, въз основа на които администрацията взема решения. Този недостатък следва да бъде отстранен с оглед гарантиране на спазването на принципа на истинност в производството по издаване на административен акт (чл.7 от АПК).

7. Приветстваме предложения, които способстват прозрачност в процеса на взимане на решения.

Като цяло много от целите на предложенията, посочени в частичните предварителни оценки на въздействието могат да бъдат постигнати при скорошното въвеждане на електронното правителство. Следва да бъдат приветствани онези предложения, които способстват към прозрачност на процеса на взимане на решения.

8. Предложението да се заличат думите „в най-ранен етап“ в чл.4, ал. 1 от Наредбата за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда следва да отпадне

Предлага се в чл. 4, ал. 1 думите „в най-ранен етап“ да се заличат.

Предложението следва да отпадне.

Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда изисква обществеността да бъде информирана на ранен етап от процедурите по вземане на решения за ОВОС (чл. 6, ал. 2). Чл. 6 от Орхуската конвенцията задължава България да осигури нормативна рамка, която да гарантира, че „заинтересованата общественост се информира (...) на ранен етап от процедурата по вземане на решения за околната среда, по подходящ, своевременен и ефективен начин“. В проекта за изменение на наредбата се предлага премахване на нормативна уредба, която правилно транспонира цитираните актове и гарантира спазването на съответните изисквания. Проектът за изменение не предвижда аналогична разпоредба, която да осигури спазване на цитираните задължения, предвидени в Директива 2011/92/ЕС и Орхуската конвенция. Предложената редакция не задава никакви указания относно момента на уведомяване на властите и съответно обществеността. Това е още една предпоставка за започване на процедури за неспазване на правото за опазване на околната среда срещу България.

9. Предложението за създаване на ал. 7 и ал. 8 в чл. 4 от Наредбата за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда следва да отпадне.

Предлага се в чл. 4 да се създадат ал. 7 и ал. 8:

„(7) Възложителят може да изпълни задължението си по ал. 1 посредством внасяне до

съответния орган по Закона за устройство на територията или по друг специален закон.

(8) За случаите по ал. 7 органът по Закона за устройство на територията или по друг специален закон препраща уведомлението по ал. 1 на съответния компетентен орган - МОСВ/РИОСВ.“

Предложението следва да отпадне.

От предложението не става ясно какъв е смисълът възложителят да може да подава уведомлението до друг орган, а не до компетентния орган. Ако възложителят е наясно със съдържанието на уведомлението и е подготвил уведомлението съобразно изискванията на Наредбата, тогава подаването на уведомлението до друг орган само ще забави производството, тъй като органът по Закона за устройство на територията или по друг специален закон ще трябва да препраща уведомлението до компетентния орган и това ще отнеме допълнително време. Считаме, че с предложението се поощрява небрежността у възложителите. Считаме, че предложението на практика ще съдейства за не постигане на поставените цели за ускоряване на административното производство.

Освен това не е ясно кои органи са визирани в израза „или по друг специален закон“.

Наред с това не е предвидена санкция за неизпълнение на задължението за препращане от страна на органа по Закона за устройство на територията или по друг специален закон. Ако предложението по предходната алинея остане, следва да бъде предвидена санкция за неизпълнение на задължението по тази алинея.

10. Предложението за отмяна на точка „V. Обществен интерес към инвестиционното предложение“ в Приложение № 2 към чл.6 от Наредбата за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда следва да отпадне.

Предлага се точка „V. Обществен интерес към инвестиционното предложение“ в Приложение № 2 към чл.6 да се отмени.

Това предложение следва да отпадне.

Попълването на тази част от приложението би трябвало да помогне на компетентния орган в частност и на държавата като цяло да изпълни задължението си по чл.6, ал.5 от Орхуската конвенция., който задължава държавата да поощрява и да подпомага Възложителите да осъществяват консултации със засегнатите лица. На темата са посветени параграфи 82-84 от Препоръките от Маастрихт. Сега, с отпадането на тази част от приложението става ясно, че българската държава не полага и минимално усилие да приложи чл.6, ал.5 от Орхуската конвенция. В този смисъл предложението води до осакатяване на законодателството за опазване на околната среда, а не към подобряването му, каквато е обявената цел.

11. Предложението за нови алинеи ал. 2 и ал. 3 в чл. 8 на Наредба за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми следва да отпадне

В чл. 8 се създават нови ал. 2 и ал. 3:

„(2) Възложителят може да изпълни задълженията си по ал. 1 посредством внасяне до съответния компетентен орган по ЗУТ или по друг специален закон.

(3) За случаите по ал. 2 органът по ЗУТ или по друг специален закон препраща уведомлението по ал. 1 на съответния компетентен орган – МОСВ/РИОСВ.“;

Предложението следва да отпадне.

От предложението не става ясно какъв е смисълът Възложителят да може да подава уведомлението до друг орган, а не до компетентният орган. Ако Възложителят е наясно със съдържанието на уведомлението и е подготвил уведомлението съобразно изискванията на Наредбата, тогава подаването на уведомлението до друг орган само ще забави производството, тъй като органът по Закона за устройство на територията или по друг специален закон ще трябва да препраща уведомлението до компетентния орган и това ще отнеме допълнително време. Считаме, че с предложението се поощрява небрежността у Възложителите. Считаме, че предложението на практика ще съдейства за не постигане на поставените цели за ускоряване на административното производство.

Освен това не е ясно кои органи са визирани в израза „или по друг специален закон“.

Не е предвидена санкция за неизпълнение на задължението за препращане от страна на органът по Закона за устройство на територията или по друг специален закон. Ако предложението по предходната алинея остане, следва да бъде предвидена санкция за неизпълнение на задължението по тази алинея.

12. Предложение за изменение на чл.7, ал.3 от Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни

Чл. 7, ал. 3 от Наредбата в момента гласи

(3) Изпълнителната агенция по околна среда предоставя един екземпляр от заявлението/допълненото заявление на хартиен носител в съответната община по местонахождението на инсталацията. Изпълнителната агенция по околна среда и общината (общините) осигуряват достъп съгласно чл. 122а, ал. 5 ЗООС до хартиения екземпляр, включително предоставят копие по електронен път при поискване.

Предлагаме да се добави следното изречение в края на чл. 7, ал. 3: *ИАОС, съответно МОСВ в случаите по чл. 94, ал. 1, т. 9 от ЗООС, публикува заявлението/допълненото заявление на интернет страницата си едновременно с обявлението за процедурата и условията за достъп по чл. 122а, ал. 5 ЗООС.*

Към момента нормативната рамка не предвижда специален ред за достъп до документите, които са предмет на обществено обсъждане, по електронен път. Поради тази причина, в ИАОС се е наложила порочната практика достъп да се предоставя по реда на Закона за достъп до обществена информация. Това е в нарушение с приложимото законодателство за опазване на околната среда. Съгласно ЗДОИ органът, до който е отправено искането за достъп, следва да се произнесе с решение дали са налице предпоставките за предоставяне на достъп до обществена информация. В случая законодателят изрично е предвидил документите, до които достъп следва да бъде предоставен (чл. 122а, ал. 5 от ЗООС във връзка с чл. 7, ал. 3 от Наредбата), т.е. на органа не е предоставена компетентност да решава.

Прилагането на ЗДОИ към искания за достъп в рамките на обществена консултация (обсъждане) нарушава правото на участие на обществеността. На практика през времето, през което изпълнителният директор на ИОАС решава дали да предостави достъп до документи, които са предмет на обществен достъп, тече 30-дневният срок за обществена консултация. Прилагайки реда по ЗДОИ, служителите на ИАОС забавят предоставянето на документите, предмет на обсъждане, 14 дни и дори повече, като не са редки случаите, в които се удължава срока за произнасяне. В резултат на това много често документите, предмет на обществена консултация, биват предоставени в края на

срока за консултацията. Така на практика се обезсмисля процедурата по консултация, тъй като на обществеността са предоставени броени дни да се запознае с документите и да даде становище.

Добър пример за нарушаване правата на членове на обществеността чрез посочената порочна практика е Сигнал с изх. 64/23.11.2018 от Сдружение „За Земята достъп до правосъдие“ до ИАОС и МОСВ.

Несъстоятелен би бил аргументът, че достъп до документите може да се осигури на място в сградата на ИАОС. Напомняме, че в България текат процеси към въвеждане на електронното правителство. Припомняме и, че преписките, предмет на обсъждане са стотици страници и съдържат техническа информация, както и, че ИАОС е наложила практиката да не позволява снимане на документи на място. Поради тези причини достъп до документацията на място в сградата на ИАОС се равнява на липса на достъп до документите предмет на достъп.

Предложението ще премахне предпоставките за нарушаване правата на обществената в процедурите по обществени консултации. Предложението цели постигане на ефективно участие на обществеността за изпълнение на чл.6, ал.4 от Орхуската конвенция и е в съзвучие с останалите предложения на правителството и с мотивите, изложени в частичните предварителни оценки на въздействието на НУРИОВОС и на НУРИКР.

Надяваме се да подкрепите предложенията изложени в настоящето становище.

С уважение,

Ивайло Хлебаров

ЕС „За Земята“

E-mail: i.hlebarov@zazemiata.org

Деница Петрова

„Грийнпийс“-България

Адрес за кореспонденция: ул. Кръстьо Сарафов №24, ет. 1. София 1164