

Изх. № 899/24.07.2017

Становище на Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ - България относно законопроект за изменение на Закона за опазване на околната среда

В Народното събрание на Република България е постъпил законопроект 754-01-43 от 11/07/2017 (ЗИД), който предлага следните изменения в Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и Закона за биологичното разнообразие (ЗБР):

- i) Окончателност на решения на първоинстанционния съд по жалби срещу решения на министъра на околната среда и водите по инвестиционни предложения, техни разширения и изменения, които са определени като обекти с национално значение с акт на Министерски съвет.
- ii) Въвеждане на срок от шест месеца за разглеждане на посочените жалби и произнасяне със съдебно решение.¹

Считаме, че предложените промени противоречат на правото на Европейския съюз (ЕС) и международните актове, които представляват част от вътрешното законодателство на Република България. Предложените промени ще ограничат възможността за съдебен контрол върху актове на правителството по важни и мащабни проекти, които могат да имат значително въздействие върху околната среда и здравето на населението. Ще се ограничи възможността за прилагане на правото на опазване на околната среда в лицето на най-ефективният инструмент за спазването на екологичните норми - оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС) на инвестиционни предложения. При изготвянето на ЗИД са нарушени законоустановените процеси по извършване на ОВОС на проекти и обществено обсъждане, което дава основателни съмнения относно легитимността на преследваните със ЗИД цели.

Противоречие с международни актове

1. ЗИД противоречи на международни актове, които са ратифицирани със закон и са част от вътрешното законодателство на Република България и при противоречие имат предимство пред нормите на националното ни законодателство.
2. Член 47 от Харта на основните права на Европейския съюз прогласява правото на ефективни правни средства за защита и правото делото да бъде гледано справедливо и публично от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон.
3. ЗИД противоречи на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуската Конвенция) и по-специално на чл. 3, който задължава всяка страна по Конвенцията да гарантира достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, и чл. 9, ал. 4, който изисква адекватни и ефективни средства за правна защита, които са справедливи и безпристрастни.

¹ Законопроект за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда, сигнатура 745-01-43/11.07.2017, <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/77621/>

4. Вносителите на законопроекта некоректно твърдят, че щом в процедурата за оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) и оценка на съответствието (ОС) е осигурено участието на обществеността, може да се ограничи достъпът до правосъдие. Правото на участие в процедурата по издаване на екологично разрешително (ОВОС, съответно чл.6 от Орхуската конвенция) е различно от правото на достъп до правосъдие (чл.9 от Орхуската конвенция). Признаването на правото по чл.6 не може да бъде основание за отричане на правото по чл.9 от Орхуската конвенция.

5. ЗИД е в нарушение на чл.8 от Орхуската конвенция, защото не е извършено обществено обсъждане на проекто-предложението и не са взети становища на заинтересованите страни и засегнатата общественост (сравни с процедурата в Словакия описана в оплакването на представители на обществеността от Словакия пред Комитета за прилагане на Орхуската конвенция).²

6. Проучване по приложението на Орхуската конвенция показва, че само в една от държавите страни по конвенцията е налице една инстанция по екологични дела. В останалите страни са налице две и повече инстанции (Приложение 1 към настоящата позиция).

7. Разглеждането на дела срещу решения по ОВОС и ОС от една инстанция поставят под съмнение възможността да се спазят посочените разпоредби на международни актове, по които България е страна.

Противоречие с правото на Европейския съюз

1. Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда гарантира правото на достъп до процедура за преразглеждане пред съд или друг независим орган на решения, действия или бездействия, издадени и извършени по силата на директивата. Директивата изисква подобна процедура да бъде справедлива, безпристрастна, своевременна и да не бъде възпрепятстващо скъпа. Директивата предвижда участие на обществеността в различните етапи на процедурата по ОВОС.

2. Разумът на процедурата за ОВОС е по-мощните дейности (каквито се предполага да са обектите с национално значение) задължително да бъдат подлагани на ОВОС, а дейностите с по-ограничено въздействие върху околната среда – да бъдат подлагани на процедура за преценка на необходимостта от ОВОС. ЗИД предвижда по-мощните дейности (като дейностите с национално значение) да бъдат контролирани от само една съдебна инстанция, а по-малко мощните – от две съдебни инстанции. Подобен подход е непознат в Европа и противоречи на основните принципи на законодателството по ОВОС. Отварят се възможности за административен произвол и то именно с мощни проекти.

² https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2015-120_Slovakia/Communication_Slovakia_Via_Juris_08.12.2014.pdf и отговора на Словакия - https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2015-120_Slovakia/Party_s_response_to_communication/frPartyC120_27.11.2015_response.pdf

3. Обявяването на обект с национално значение се извършва от Министерския съвет в рамките на процедура, която не предвижда контрол или достъп на обществеността. В този смисъл чувствителното ограничаване на възможността за съдебен контрол поставя под въпрос участието на обществеността в процеса по ОВОС, който е един от основните принципи съгласно Директива 2011/92/ЕС.

4. Директива 92/43/ЕИО за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, транспонирана в Закона за биологичното разнообразие изисква планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но могат да окажат значително влияние, да се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. (чл. 6, ал. 3). Законосъобразността на тези оценки и решенията свързани с тях се контролират изключително чрез съда.

5. Предложената промяна противоречи на принципите на правото на ЕС в сферата на опазване на околната среда, като преследва цели, които са чужди на посочените правни актове.

Противоречие с принципите на административния процес

1. В гражданския процес касационното обжалване е ограничено въз основа на критерии, свързани със спора и които целят уеднаквяване на съдебната практика. Дори при невъзможност за разглеждане на делото пред касационен съд, гражданските дела се гледат от две съдебни инстанции. ЗИД не съдържа правни аргументи, произтичащи от естеството на делата по ОВОС и ОС, които да обосноват промяната и да имат приоритет пред принципите, чието приложение се застрашава. Предложението за премахване на касационното обжалване за дела по ОВОС и ОС за проекти от национално значение (които се предполага да са мащабни и с по-голямо въздействие върху околната среда) е в разрез принципите административния процес и принципите на опазване на околната среда.

2. Въвеждането на максимален, 6 месечен срок за приключване на съдебното производство противоречи на основните принципи на процеса по АПК и поставя под въпрос изпълнението на задължението на съда да изясни напълно фактическата страна на спора и да провери законосъобразността на акта на всички основания по чл.146 от АПК (чл.168, ал.1 от АПК). Сериозно застрашено е приложението на принципа на истинност (чл.10 от ГПК и чл.7 от АПК) и принципа на достъпност, публичност и прозрачност (чл. 12 АПК). Основен принцип на съдебна проверка на административни актове е установяване на истината, за което се предвижда способности като събиране на доказателства, назначаване на експертизи, изслушване на свидетели, т.н. Практиката показва, че делата в административните съдилища в много редки случаи завършват в шестмесечен срок. Това е на практика невъзможно във ВАС, който е компетентен да разглежда дела срещу актове на министри, включително на министъра на околната среда, както се предлага в ЗИД. Спазването на срок за приключване на съдебното производство не зависи от съда, а от направените доказателствени искания, нуждата от назначаване на експертизи, т.н. Невъзможно е да се спази предварително зададен срок за приключване на съдебно

производство. Въпреки това предложеният текст може да се тълкува като основание за дисциплинарна отговорност на съдиите. Това ще постави съдиите пред избор да спазват основните принципи на процеса с риск от дисциплинарна отговорност. Подобна законодателна рамка противоречи на принципите на независимост на магистратите и принципите на правовата държава, заложи в Конституцията на Република България

3. Основен мотив за ЗИД е „да се съкрати времето за процедиране“. Постигане на бързина на производството може да се постигне чрез регламентиране на срокове за процедиране на преписката и насрочване на съдебните заседания. В АПК вече е предвиден механизъм за гарантиране изпълнението на проекти с национално значение, а именно механизма на „предварителното изпълнение“.

4. ЗИД не се базира на проучване относно реалното времетраене делата за ОВОС/ОС и броя заседания средно са необходими за изясняването на фактическата страна на спора.

5. Мотивът, че едноинстанционно производство по административни дела съществува в ЗУТ (чл.215 от ЗУТ) и паралелът между процедурата по чл.215 от ЗУТ и обжалването на решенията по ОВОС/ОС е некоректно и без основание. Кръгът на засегнатите лица по ЗУТ е силно ограничен (справка чл.131 и чл.149, ал.2 от ЗУТ), докато в процедурите по ОВОС и ОС засегнатите могат да бъдат стотици, хиляди и дори милиони.³ Тези специфики не са взети предвид при изготвянето и мотивирането на ЗИД.

6. Извършената предварителна оценка на въздействието за законопроекта не разглежда възможността целите на ЗИД да се постигнат чрез различни правни способности. Не е оценено и въздействието на едноинстанционност на делата по ОВОС и ОС върху достъпа до правосъдие, различните социални групи и качеството на съдебния контрол. Така са нарушени основните принципи и добри практики за оценка на въздействието на регулационна промяна.

7. Не е извършена обществена консултация, каквато се изисква от Закона за нормативните актове. Това изключва бизнеса и гражданите от решаването на важен за развитието на бизнес средата и гражданското общество въпрос.

Мотиви свързани с обществото и бизнеса

1. Предложените промени намаляват инструментите за контрол върху решения на правителството. Проучване на общественото мнение по този въпрос показват, че според данните за обществените нагласи най-сериозната заплахата за правовата държава произтича от липсата на законност в действията на самото правителство.⁴ Данни от същото проучване

³ Решение на Комитета за прилагане на Орхуската конвенция по оплакване C-91-Обединеното кралство - https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2013-91/C91_UK_Findings_adopted_advance_unedited,

както и решение на Комитета за прилагане на Орхуската конвенция по оплакване C-92-Германия -

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201392/C92_Germany_Findings_adopted_advance_unedited.pdf

⁴ http://politiki.bg/?mod=osf&lang=1&c=cc_osf_heading&m=readDoc&p_id=1137&p_inst=288413

показва: „Само 37% от респондентите в България са съгласни с твърдението, че „държавата действа в съответствие със закона“, което е почти 20% по-ниско спрямо средното за останалите държави членки на ЕС;

2. Ако ще се коментира улесняване на инвестиционния процес и бизнеса е важно да припомним, че именно бизнеса, и по-конкретно 8 търговски камари наскоро излязоха с призив за промени в съдебната система. Бизнесът никога не е настоявал за по-кратки процедури за някои от обектите, нито пък е настоявал за премахване на касационната инстанция. Бизнесът страда от административен произвол, а в съда – от огромни, по негова преценка, 6-8 месечни периоди между съдебните заседания, както и от забавянето на съдебните решения с месеци, а понякога и с години.

3. Практиката показва, че няма пример за спряна магистрала заради процедура по обжалване на ОВОС и ОС. По отношение на автомагистрала „Струма“ – има решение по ОВОС от 2008 г. Единствено и само държавата носи отговорност за натрупаното до момента закъснение и затова, че започва процедурата отново след 9 години. Недопустимо е да се отнемат граждански свободи и да се погазват международни правни ангажменти заради досегашно бездействие на държавата.

4. Като цяло в законодателните предложения липсва анализ на причините довели до забавянето на процедурите, свързани с проекти от национално значение. Очевидно е, че за голяма част от тези процедури забавянето се дължи на бездействие или на допуснати закононарушения от страна на държавните органи. В настоящия момент е най-малкото некоректно да се твърди, че причина за забавянето на съдебните процедури е завеждането на жалби по ЗООС– фактите сочат обратното. Основни забавяния се наблюдават поради липса на проектна готовност, изготвени проучвания и анализи, загубване на документация и атакуване в съда на тръжни процедури.

5. Предложените промени не предлагат определение за „национален интерес“ създавайки условия за пълен административен произвол и потенциално развихряне на корупционни практики – с които би трябвало да се борим, а не да подпомагаме с необмислени законодателни промени.

Дата: 24.07.2017 г.

С уважение:

София

Ивайло Попов и Генади Кондарев

/членове на УС на ЕС “За Земята”/

Деница Петрова

/Ръководител–„Грийнпийс България“/

За контакт: Ивайло Хлебаров, ЕС „За Земята“, i.hlebarov@zazemiata.org и info@zazemiata.org

Теодора Стоянова, „Грийнпийс“-България, teodora.stoyanova@greenpeace.org

Приложение 1: Брой инстанции по екологични дела в страни членки на Орхуската конвенция

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	тринстанционно
Италия	триинстанционно
Австрия	двуинстанционно
Германия	триинстанционно
Финландия	двуинстанционно
Дания	тринстанционно
Холандия	Триинстанционно
Португалия	триинстанционно
Словения	двуинстанционна
хърватска	двуинстанционно
Унгария	двуинстанционно
Литва	двуинстанционно
Латвия	двуинстанционно
Люксембург	двуинстанционно
Полша	двуинстанционно
Ирландия	двуинстанционно

Малта	двуинстанционно
Румъния	триинстанционна
Кипър	едноинстанционно
Гърция	триинстанционно

Настоящата информация се базира на проучване от 2013 г. относно приложението на Орхуската конвенция.⁵

⁵ http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm