

Изх. № 1094/22.07.2019

СТАНОВИЩЕ

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

Относно: Проект на Постановление на Министерския съвет (ПМС) за изменение на Наредбата за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда, Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми, Наредбата за предотвратяване на големи аварии с опасни вещества и ограничаване на последствията от тях, Наредбата за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни Наредбата за предотвратяване на големи аварии с опасни вещества и ограничаване на последствията от тях (Наредба за Севезо), наричан по-долу „Проект за изменение“.

1. Проектът за изменение не е съобразен напълно с екологичното законодателство.

Разрешителните 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 отговорни институции. В този смисъл улесненият достъп до съдържанието на преписките и движението на процедурата 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 режима 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 (за краткост: Орхуската конвенция) и Препоръките от Маастрихт за начините за насърчаване на ефективното участие на обществеността в процеса на вземане на решения относно околната среда (за краткост: Препоръките от Маастрихт). 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.

2. Недостатъчни срокове за обществено участие в общата процедура.

Чл. 16, ал. 3 от Наредбата за ОВОС *„В случаите по чл. 94, ал. 1, т. 9 от ЗООС, компетентният орган или оправомощено от него длъжностно лице, кметовете на засегнатите общини и изпълнителният директор на ИАОС, в 5-дневен срок от изпращане на писмото по чл. 15, ал. 1, оповестяват по образец, съгласно приложение № 9 заявлението по чл. 4, ал. 3 /допълненото заявление по чл. 7, ал. 2 от Наредбата по чл. 119 от ЗООС и/или документите по чл. 112, ал. 3 от ЗООС, и осигуряват, при равнопоставеност, обществен достъп в продължение на 30 дни чрез своята интернет страница.*

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.

Т. 71, буква „б“ от Препоръките от Маастрихт гласи, че сроковете за ефективно участие на обществеността, включително и времето обществеността да се подготви, трябва да включват и времето за преглеждане и снабдяване с копия от документацията – „този период трябва да бъде достатъчно дълъг, за да може обществеността да поиска допълнителна информация в съответствие с чл. 4, параграфи 1 и 2 [от Орхуската конвенция¹], която информация [обществеността] счита относима към взимането на решение относно предложената дейност“.

По-нататък т. 72, буква „а“ от Препоръките от Маастрихт задължава страните членки, когато създават правната рамка за участие на обществеността, и при прилагане на изискването за „разумни срокове“ за участие, да взимат предвид „природата, сложността, размера [на дейността], .., както и обема на документацията, относима към взимането на решение“. Т. 72, буква „а“ обръща специално внимание, че сроковете за участие, когато се разглеждат малки проекти не могат да се сравняват и могат да се окажат кратки (неразумно кратки) в случаите, когато се разглеждат големи, сложни проекти с обемиста документация или с потенциално значими въздействия върху околната среда.

Т. 72, буква „б“ от Препоръките от Маастрихт подчертава, че оценката за това кой срок е „разумен“ следва да бъде направена от гледна точка на обществеността и нейния стремеж да се подготви за ефективно участие.

Т. 72, буква „с“ от Препоръките от Маастрихт изрично подчертава, че при оценката на това кой срок е „разумен“ трябва да се вземат предвид общоприложимите срокове за получаване на пасивен достъп до информация (по искане на дадено лице), включително и времето, необходимо за обжалване на отказ на достъп до информация.

Считаме, че 30-дневният срок за запознаване с документацията в рамките на „общата процедура“ по ОВОС и КР не отговаря на изискването на чл. 6, параграф 3 от Орхуската конвенция за „разумност“ на сроковете с оглед на осигуряване на ефективно участие на обществеността. Това е така, както поради сложността и двойния обем на информацията (става дума за две отделни процедури, обединени в една), така и поради липсата на правни гаранции, че в 30-дневния срок за участие обществеността ще може да се снабди с копия от документацията по ОВОС/КР и с допълнителна информация по реда на чл. 4, параграфи 1 и 2 от Орхуската конвенция. Дори администрацията да спазва 14-дневния срок за предоставяне на допълнително поисканата информация или на копия от документацията по ОВОС/КР, останалите 14 дни пак могат да се окажат недостатъчни за получаване на поисканата информация (копия от документацията) и за подготовка на ефективното участие на обществеността по смисъла на чл. 6 от Орхуската конвенция, особено в случаите на сложни проекти с обемиста документация. По въпроса за достъпа до информация и снабдяване с копия от документацията виж изложените по-долу в т. 4 съображения.

В други страни от Европейския съюз, въвели „обща“ процедура, периодът за запознаване с документацията е значително по-голям – например, във Франция срокът е 45-дневен.

¹ Става дума за пасивен достъп до информация – т.е. по искане на лице, без да е необходимо да заявява интерес.

Предложение:

Периодът за запознаване с документацията да бъде променен на 45 дена.

3. 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.

4. Липса на ред, по който да се предоставя достъп до документация, предмет на обществена консултация (чл. 7, ал. 3 от Наредбата за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни)

Чл. 7, ал. 3 от Наредбата за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни (за краткост: Наредбата за КР) касае реда, по който се предоставя достъп до документи в рамките на обществената консултация в процедури по издаване и актуализиране на КР. Проектът за изменение предвижда във второто изречение на разпоредбата да отпадне частта „включително предоставят копие по електронен път при поискване“, т.е. предлага се да се премахне нормативната възможност в рамките на обществената консултация обществеността да получи достъп до документация по електронен път.

Предложеното изменение представлява крачка назад от настоящата редакция и противоречи на Директива 2010/75/ЕС и Орхуската конвенция.

1) Премахвайки възможността достъп да бъде предоставян по електронен път, на практика се полага нормативна основа ИАОС да продължава порочните си практики, които ограничават достъпа на гражданите и организациите до документация, предмет на обществена консултация. Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ - България многократно са повдигали въпроса за техническите пречки, които ИАОС поставя, а именно:

- ИАОС предоставя достъп до преписката на хартиен носител само в работно време в сградата си, находяща се в гр. София на бул. „Цар Борис III“ № 136.

- При достъп на място, ИАОС не позволява копиране на преписката. Разрешено е единствено воденето на бележки.

- При искане за достъп до електронния файл, в нарушение на закона, ИАОС прилага общия ред по ЗДОИ за разглеждане на искането. Така на заявителя могат да бъдат загубени до 14 дни от общо 30-дневния срок за достъп и подаване на становища по заявлението. В рамките на тези 14 дни администрацията „решава“ вече решен по нормативен път въпрос – а именно има ли

заявителят право на достъп. Това право е предоставено по силата на чл. 122а, ал. 5 от ЗООС на всеки гражданин и организация.

Целта на достъпа до преписката по КР е обществеността да се запознае с инвестиционното предложение и да представи информирано становище в рамките на обществената консултация. Тези становища следва да бъдат взети предвид от ИАОС при вземане на крайното решение (чл. 9, ал. 3 от Наредбата и чл. 6 от Орхуската конвенция). Проектите, обект на КР, могат да имат значително въздействие върху околната среда и здравето на населението, както за настоящото, така и за бъдещите поколения. Поради тази причина цитираните права са заложили в ЗООС и европейските директиви.

Видно от приложения сигнал относно предоставянето на документация в рамките на обществената консултация при актуализиране на КР на „ТЕЦ Марица изток 2“ ЕАД, практиките на ИАОС намаляват значително иначе предоставения в закона срок за обществена консултация. Това противоречи на изискването на Директива 2010/75/ЕС ИАОС да предостави на обществеността навременни и ефективни възможности за участие.

„(...) изискването да се предвидят „разумни срокове“ предполага, че обществеността трябва да разполага с достатъчно време, за да се запознае с документацията и да представи коментари, като вземе предвид, наред с другото, естеството, сложността и размера на предложената дейност. Времева рамка, която може да е разумна за малък проект, който има само местно въздействие, може да не е разумен срок в случай на голям сложен проект. (...) минимум 30 дни между публичното известие и започването на обществени консултации е разумен срок (...)“²

Забрана за копиране и снимане на преписката при достъп на място в сградата на ИАОС е нецелесъобразна и незаконна. Документацията по издаване и актуализиране на КР често пъти е стотици страници. Преписката съдържа техническа информация, правилното интерпретиране на която изисква екипна работа на експерти от различни дисциплини (технически експерт, юрист, еколог). Достъп само до единствения хартиен екземпляр в работно време, без възможност за получаване на екземпляр на хартиен или електронен носител на част или цялата документация, прави практически невъзможно или значително оскъпява запознаването с нея. Видно от приложимото законодателство и тълкувания на Комитета по прилагане на Орхуската конвенция, на заинтересованата общественост следва да се осигурят „навременни и ефективни възможности“ за участие в процедурите, които да „позволяват на заинтересованата общественост възможност да се подготви и да участва ефективно при вземането на решение за околната среда“. Условието за достъп следва да бъдат съобразени с естеството, сложността и размера на предложената дейност, както и с практическата възможност за запознаване и вземане на становище по документацията.

Забраната за копиране и снимане на преписката при достъп на място в сградата на административния орган е в противоречие с т. 103 от Препоръките от Маастрихт, където изрично се казва, че на обществеността трябва да бъде разрешено „да прави копия на място, използвайки нейните собствени средства за копиране, без заплащане на такси и, включително и като прави дигитални фотографии на относимата документация“.

Забележката ни към предложената уредба за предоставяне на достъп до документацията е, че в нея не е предвидена нормативна гаранция за това, че обществеността ще може да копира и снима преписката при достъп на място в сградата на административния орган.

² Констатации и препоръки по отношение на съобщението АССС / С / 2009/37 относно съответствието на Беларус, прието на 24 септември 2010 г., параграфи 88 и 89

Предложението за отпадане на възможността достъпът до преписката да бъде предоставян по електронен път, съчетано с [негласната] забрана за копиране и снимане на преписката на място в сградата на административния орган е в противоречие с точки 99-103 от Препоръките от Маастрихт и в крайна сметка противоречи на точки 71-72 от Препоръките за осигуряване на разумни срокове за участие на обществеността (чл. 6, параграф 3 от Орхуската конвенция).

2) С Проекта за изменение се създава различен ред за достъп до документи относно КР в рамките на обединената процедури и в процедурите по издаване и актуализиране на КР. Докато в обединената процедура се създава задължение за обявяване на заявлението на уебстраницата на ИАОС и общината по време на 30-дневния период на обществена консултация, то в процедурите по издаване и актуализиране на КР липсва регулация на реда, по който следва да се осигури достъпът, което води до описаните по-горе нарушения на законодателството.

Предвид изложеното по-горе, считаме, че следва да се уеднакви реда за достъп до документи в рамките на обществената консултация, като се следва редът, заложен в обединената процедура.

Предлагаме чл. 7, ал. 3 да се измени както следва:

„ИАОС и общината (общините) осигуряват достъп до заявлението/допълненото заявление, съгласно чл. 122а, ал. 5 от ЗООС чрез своята интернет страница.“

5. Лоша нормотворческа техника (чл. 17 и чл. 18б от Наредбата за КР)

Чл. 17 и чл. 18б уреждат реда за актуализиране на КР, като чл. 17 касае само процедурата при планирани промени. Двете разпоредби се повтарят като съдържание, което затруднява разбирането на нормативния акт. Чл. 9, ал. 1 от ЗНА изисква *„(р)азпоредбите на нормативните актове се формулират на общоупотребимия български език, кратко, точно и ясно.“*

Предложение:

Предлагаме чл. 17 и чл. 18б да се разпишат съобразно признатата нормативна техника, като се уреди общият ред и само изключенията от него, а не да се повтаря общият ред за всяка отделна процедура.

6. Срок за изготвяне на решението след провеждане на обществена консултация (чл. 17, ал. 2 и чл. 18а, ал. 3 от Наредбата за КР)

С Проекта за изменение се предвижда срокът за вземане на решение след приключване на обществената консултация да се намали от 20 на 7 дни, както следва:

Чл. 17, ал. 2 *„В случаите по чл. 126, ал. 1, т. 5 от ЗООС, когато се прилага чл. 124, ал. 8 от ЗООС, в срок до 5 дни от приключване на срещата по чл. 16, ал. 10 и/или от получаването на становищата по чл. 16, ал. 9, изпълнителният директор на ИАОС изготвя проект на решение за актуализация на комплексното разрешително и съвместно с общината по местонахождение осигуряват обществен достъп до него по реда на чл. 122а, ал. 5 от ЗООС и чл. 7, ал. 3 и 4.“*

Чл. 18а, ал. 3 *„При актуализиране на комплексно разрешително в случаите по чл. 124, ал. 8 от ЗООС, решението за актуализация се издава в срок 7 дни от приключване на обществения достъп до проекта на решение.“*

Ако се приеме промяната, органът би следвало да вземе решение в срок от 5 работни дни (в общия случай) след последния ден на обществената консултация. Чл. 122а, ал. 5 от ЗООС предвижда 30-дневен срок за запознаване с документацията и подаване на становища. Практиката показва, че голяма част от становищата се подават в края на срока за консултация. Проектът за изменение на практика изключва възможността органът да вземе предвид становищата, подадени в края на срока за обществена консултация по пощата, тъй като същите ще пристигнат в края на 7-дневния срок за вземане на решение или след изтичането му. Промяната поставя под съмнение и способността на органа да отрази адекватно становищата на обществеността в толкова кратък срок.

Изискването органът да се съобрази със становищата на обществеността е основно за законодателството за опазване на околната среда, тъй като без него провеждането на обществена консултация на практика се обезсмисля. Консултирането на обществеността не е самоцелно. То цели позициите на засегнатото население да бъдат взети предвид при вземането на решение. Изискването е заложено в националното, европейското и международното законодателство, както следва:

Чл. 9, ал. 3 от Наредбата за КР „Компетентният орган отчита резултатите от:

2. консултациите със заинтересованите лица, в т. ч. с държавите, засегнати от дейността на инсталацията в условията на трансгранично въздействие.“

Приложение IV от Директива 2010/75/ЕС

„3. Заинтересованата общественост има право да изрази коментари и мнения пред компетентния орган, преди да е взето решение.

4. Резултатите от направените консултации съгласно настоящото приложение трябва надлежно да бъдат взети под внимание при вземането на решение.“

Драстичното съкращаване на срока за издаване на решение след края на обществената консултация (от 20 на 5, съответно на 7 дни) противоречи на Препоръките от Маастрихт. Внимателният прочит на раздел J – Вземане предвид на резултата от участието на обществеността – обхват на задължението (чл. 6, параграф 8), води до извод, че общото задължение за взимане предвид резултата от участието на обществеността включва няколко елемента (конкретни задължения). Намаленият с предложението 5 (7) -дневен срок за взимане на решение със сигурност ще затрудни компетентния орган, а е твърде вероятно изпълнението на това задължение да се окаже невъзможно така, че да бъдат изпълнени Препоръките от Маастрихт.

За разбирането на задължението по чл. 6, параграф 8 от Орхуската конвенция, ключова е т. 127 от Препоръките от Маастрихт, която гласи, че компетентният орган трябва задълбочено (превод от англ. език *seriously*) да разгледа всички коментари. По-нататък в т. 128 от Препоръките се посочва, че в резултат на задълбоченото разглеждане на коментарите на обществеността може: а) решението да бъде изменено; б) да бъдат взети допълнителни мерки, например да бъдат смекчени или наблюдавани потенциалните вредни въздействия на предложената дейност; в) въз основа на предложенията на обществеността да бъде избрана алтернатива на предложената дейност; г) органът да откаже да издаде разрешението. Анализ на досегашната практика на ИАОС сочи, че административният орган почти никога не е прилагал стандарта на точки 127 и 128 от Препоръките

от Маастрихт за задълбочено разглеждане на коментарите на обществеността. Отговорите на ИАОС на коментарите на обществеността не са структурирани по начина, препоръчан от Препоръките от Маастрихт. Изключителна рядкост са случаите, когато административният орган пристъпва към някое от действията, посочени в четирите категории на т. 128 от Препоръките. И това се е случвало при положение, че органът е разполагал с 20-дневен срок за взимане на решение след края на обществената консултация. Можем с основание да предположим, че в условията само на 3, 4 или 5 работни дни за взимане на решение, административният орган в много по-малка степен ще може задълбочено да отговори на коментарите на обществеността.

Друга част от Препоръките от Маастрихт засяга доказателствата за вземане предвид резултата от участието на обществеността. На тази тема са посветени точки 130-134 от Препоръките. Там в детайли се описва как трябва да изглежда и какво трябва да включва документа, отразяващ това как компетентният орган е взел резултата от участието на обществеността.

В т. 131 се посочва, че резултатът от участието на обществеността трябва да бъде отразен в обосновка („statement of reasons“), която трябва да бъде част от решението (административния акт).

В т. 130 е подчертано, че задължението за вземане предвид на резултата от участието на обществеността по чл. 6, параграф 8 от Орхуската конвенция трябва да бъде разглеждано в светлината на чл. 6, параграф 9 от Орхуската конвенция, което означава, че компетентният орган трябва да оповести обосновката заедно със самото решение. В т. 130 се посочва още, че обосновката трябва да включва обсъждане за това как е било организирано участието на обществеността и как са взети предвид резултатите от участието. Обосновката трябва да съдържа описание на всички получени коментари и как тези коментари са включени в решението, като ясно са обозначени онези коментари, които са били приети (като се посочи къде и защо са приети) и другите, неприетите коментари (с посочване защо са отхвърлени).

Т. 132 подчертава, че отхвърлянето на всички коментари, без да е внесена каквато и да било промяна в проекта за решение в резултат от направените от обществеността коментари, не може да бъде разглеждано като взимане предвид резултатите от участието на обществеността. А т. 133 отива и още по-далеч, като определя липсата на доказателства за взимане предвид резултата от участието на обществеността като съществено нарушение на задължението по чл. 6, параграф 8 от Орхуската конвенция. Независимо от това, че т. 133 прави уговорката, че преценката за това дали е налице съществено нарушение на чл. 6, параграф 8 се прави в зависимост от конкретните обстоятелства по делото, посланието на тази точка от Препоръките от Маастрихт е ясна – компетентният орган трябва задълбочено да изготви обосновката и да я публикува заедно с решението, като формалното (безсъдържателно) изпълнение на задължението по чл. 6, параграф 8 е равно на неизпълнение.

Ако се върнем на срока за изпълнение на задължението по чл. 6, параграф 8, така, както е предвиден с предложеното изменение на чл. 17, ал. 2 и чл. 18а, ал. 3 от Наредбата за КР, ще видим, че намалените срокове от 5, съответно 7 календарни дни за издаване на решение са крайно недостатъчни за постигане на високия стандарт за прилагане на чл. 6, параграф 8 от Орхуската конвенция по критериите, описани в горепосочените точки от Препоръките от Маастрихт.

В т. 125 от Препоръките от Маастрихт е изтъкнато и нещо друго, което сочи към извод на противоречие на сегашния чл. 9, ал. 3, т. 2 от Наредбата за КР с разпоредбите на Орхуската конвенция. Става дума за това, че Орхуската конвенция предоставя права на „обществеността“, а не само на „засегнатата общественост“. Това важи и за чл. 6, параграф 8 от конвенцията. В резултат на това компетентният орган, при издаване на решението му, има задължението да вземе предвид не само коментарите, направени от „заинтересованата общественост“, но и на онези членове на обществеността, които са извън кръга на „заинтересованата общественост“. В този смисъл изглежда, че чл. 9, ал. 3, т. 2 от Наредбата за КР противоречи на чл. 6, параграф 8 от Орхуската конвенция. Рано или късно това противоречие следва да бъде отстранено с промяна в Наредбата за КР.

Във всички случаи предложената промяна на чл. 17, ал. 2 и чл. 18а, ал. 3 от Наредбата за КР е в противоречие с цитираното законодателство поради изложението по-горе причини.

Предложение:

Предложеното изменение относно срока за постановяване на решение в чл. 17, ал. 2 и чл. 18а, ал. 3 от Наредбата за КР следва да отпадне.

7. Сроковете за администрацията следва да бъдат определени въз основа на анализ на съществуващото положение и възможността да бъдат надлежно изпълнявани

Проектът за измените предвижда значително съкращаване на сроковете на администрацията в процедурите по издаване и актуализиране на КР. Така например преразглеждането на КР следва да приключи в срок от един месец (чл. 18а, ал. 11 от Наредбата за КР), а в определени процедури РИОСВ и басейновите дирекции следва да дадат становища в рамките на 5 календарни дни (чл. 16, ал. 8 от Наредбата за КР). Похвално е, че администрацията иска да работи по-бързо. Редно е обаче наред с това да се постави въпросът дали тези съкратени срокове са съобразни със сложността да процедурите и кадровата обезпеченост, както в ИАОС, така и в РИОСВ и басейновите дирекции.

Целта на процедурите по КР е да гарантират, че дейности с потенциал да предизвикат значително замърсяване, ще се извършват в изпълнение на закона и без да поставят опасност за здравето на населението и околната среда. Наредбата за КР и в момента поставя кратки срокове за администрацията. Съмнително е дали допълнително намаляване на сроковете ще доведе до по-бърза работа на администрацията, но може да постави под риск качеството и прецизността, с която се решават преписките.

Чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието изисква предварителната оценка на въздействието да има следното минимално съдържание:

(...)

„5. описание на всички потенциални значителни икономически, социални и екологични негативни въздействия (разходи) в резултат от предприемане на действието, включително върху всяка група от заинтересованите страни;

6. описание на всички значителни потенциални икономически, социални и екологични положителни въздействия (ползи) в резултат от предприемане на действието, включително върху всяка група от заинтересованите страни;

7. потенциални рискове от предприемане на действието;“

Към Проекта за изменение не е приложен анализ, който да доказва, че предложението за намаляване на срокове отчита всички тези фактори и последици. Такъв анализ следва да бъде внимателно изготвен. Анализът следва да отчита капацитета на администрацията за прилагане на практика на Препоръките от Маастрихт.

Предложение:

Да бъде изготвен анализ въз основа на практиката до момента, и да се оценят последствията от предложеното съкращаване на сроковете и възможността на администрацията да изпълнява компетентно и целесъобразно задълженията си. Анализът да бъде изготвен в светлината и с цел прилагане на Препоръките от Маастрихт.

8. 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 Орхуската конвенция. 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.

9. 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).

10. Обявяване на заявленията в процедурите за издаване на КР и решения по ОВОС (преценка от необходимостта от ОВОС)

Всички процедури, които са процедури по чл. 6 от Орхуската конвенция предвиждат уведомяване на обществеността на ранен етап, когато всички възможности са открити. В България това са процедурите за издаване на КР, на решения по ОВОС (съответно за необходимостта от извършване на ОВОС, на решения по оценка на съвместимостта със зоните от мрежата НАТУРА 2000 по ЗБР.

Обикновено началото на горепосочените процедури се извършва с обявление на сайта на съответната институция, отговорна за издаване на решението и на сайта на засегнатата община.

Съществува много лесен и ефективен начин, по който ИАОС, МОСВ, а и РИОСВ могат да уведомяват навреме заинтересованите лица за началото на съответната процедура по чл. 6 от Орхуската конвенция.

Това може да се направи чрез вграждане в интернет страницата на съответното ведомство на RSS (Really Simple Syndication) известяване. Това е формат, който позволява частичен или пълен обмен на информация между два сайта или между сайт и потребител. Това ще даде възможност всеки да получава навременна информация за нови обяви без да се налага да проверява страницата на ИАОС/МОСВ/РИОСВ всекидневно.

Сега, ако например разгледаме страницата на ИАОС, основната връзка към обяви за комплексни разрешителни води към неактуална информация за 2018 г. Това е недопустимо за страна-членка на Европейския съюз в средата на 2019 година.

Ползването на автоматизирано известие (чрез RSS) се прилага от години от портала за обществени консултации поддържан от Министерски съвет и дори дава възможност потребителят да избира за кои типове консултации да бъде известяван. Изискването за такава функционалност може да бъде заложено в нормативната уредба, както и да бъде указан срок за изпълнение. Подобно действие би било в пълна хармония с т. 65 и т. 70 от Препоръките от Маастрихт.

11. Срок за изпращане на коментари и становища след провеждане на общественото обсъждане, съответно след края на консултациите с обществеността

Различните процедури по чл. 6 от Орхуската конвенция предвиждат различни форми на участие на обществеността. Двете най-разпространени форми са консултациите със заинтересованата общественост (обществеността) и общественото обсъждане.

В последните 15-20 години в България се установи практика, особено в процедурите за ОВОС, обществеността да може да изпраща на компетентния орган становищата и коментарите си след датата на общественото обсъждане. Сроковете за изпращане на коментари и становища след общественото обсъждане бяха различни. Най-често срокът беше 7-дневен. Тази практика отговаряше на една естествена необходимост и нужда коментарът (становището) да бъдат конкретизирани и по-добре насочени след като обществеността, в случаите на обществено обсъждане по ОВОС, разберат по-добре същината на инвестиционното предложение след изслушване на презентациите на авторите на ДОВОС.

В случаите на закъсняло узнаване на някои факти поради забавен достъп до допълнителна информация или до копието от документацията по издаване на съответното разрешително, обществеността може да има на разположение само няколко дни преди края на консултациите или преди датата на общественото обсъждане. Следователно съществува основание на обществеността да бъде предоставена възможност да изпраща (подава), нейните коментари, възражения и становища в нормативно определен срок, след края на консултациите, съответно след датата на общественото обсъждане.

Следва да се отбележи, че в страни като Литва например сроковете за подаване на становища, коментари и възражения са определени в работни, а не в календарни дни и са поравно преди и след края на консултациите, съответно преди и след датата на общественото обсъждане. Условието сроковете да се определят в работни, вместо в календарни дни изцяло съответства на т. 77, б. „е“ от Препоръките от Маастрихт.

Предлагаме в процедурите по чл. 6 от Орхуската конвенция (виж по-горе т. 11 от това становище) да бъде изрично предвидено, че становища от заинтересованите страни могат да се изпращат в 7-дневен срок след общественото обсъждане, като за дата на подаване важи пощенското клеймо на плика, с който е изпратено становището.

Надяваме се да подкрепите предложенията изложени в настоящето становище.

Приложения:

1. Сигнал относно предоставянето на документация в рамките на обществената консултация при актуализиране на КР на „ТЕЦ Марица изток 2“ ЕАД

С уважение,

Ивайло Хлеббаров

ЕС „За Земята“

E-mail: i.hlebarov@zazemiata.org

Деница Петрова

„Грийнпийс“-България

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

ДО

Изпълнителния директор на

Изпълнителна агенция по околна среда

Адрес: гр. София 1618, бул. „Цар Борис III“ № 136

Електронна поща: iaos@eea.government.bg

КОПИЕ ДО

Министъра на околната среда и водите

Адрес: гр. София 1000, бул. „Княгиня Мария Луиза“ № 22

e-mail: edno_gishe@moew.government.bg

СИГНАЛ

ОТ

Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“, със

седалище в гр. София и адрес за кореспонденция: гр.

София 1164, ул. „Кръстьо Сарафов“ № 24, телефон 02/943

11 23, представлявано от Ивайло Стефанов Попов и

Тодор Драганов Тодоров

Изх. № **64/23.11.2018г.**

Уважаеми господин изпълнителен директор,

Уважаеми господин министър,

На 25.10.2018 г. на електронния сайт на Изпълнителна агенция по околна среда („ИАОС“) е обявено съобщение, че е открит обществен достъп до проект на решение за актуализиране на комплексно разрешително („КР“) № 50/2005 г. на „ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2“ ЕАД, за експлоатация на следните инсталации:

- Горивна инсталация за производство на електроенергия с номинална топлинна мощност 4 312 MWth – т. 1.1 от Приложение № 4 към ЗООС;
- Инсталация за производство на водород – т. 4.2. а) от Приложение № 4 към ЗООС; и
- Депо за инертни, строителни, опасни и неопасни отпадъци – т. 5.4 от Приложение № 4 към ЗООС.

Считаме, че ИАОС нарушава изискванията на чл. 122а, ал. 5 от ЗООС във връзка с чл. 7, ал. 3 и ал. 4 и чл. 17, ал. 3 от Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни („Наредбата“), чл. 24 и Приложение IV от Директива 2010/75/ЕС и чл. 6 от Орхуската конвенция за достъп до информация, участие на

обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда („Орхуска конвенция“) при предоставяне на обществен достъп до документи и провеждане на обществена консултация при актуализацията на КР № 50/2005 г. на „ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2“ ЕАД.

Факти

- (i) На 02.11.2018 г. Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ поиска достъп до електронния екземпляр от проект на решение за актуализиране на КР № 50/2005 г. на „ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2“ ЕАД по електронен път.
- (ii) На 09.11.2018 г. служители на ИАОС ни информираха, че има техническа грешка в искането от 02.11.2018 г.
- (iii) На 09.11.2018 г., Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ поиска повторно достъп до електронния екземпляр от проект на решение за актуализиране на КР № 50/2005 г. на „ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2“ ЕАД по електронен път.
- (iv) На 15.11.2018 г., след запитване по телефона кога ще бъде получен отговор на искането, служител от деловодството на ИАОС ни уведоми, че тече срок от 14 дни за отговор. Представител на Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ възрази, че достъп следва да се предостави незабавно след получаване на искането, тъй като тече 30-дневния срок за обществена консултация и се ограничава възможността на Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ да се запознае с документацията и да вземе участие.
- (v) На 16.11.2018 г. ИАОС изпрати ел. екземпляр на проекта на решение (8 стр.) и инвестиционна програма (3 стр.) на „ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2“ ЕАД по електронен път.
- (vi) На 21.11.2018 г. представител на Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ отиде на място в Публичния информационен център в ИАОС, гр. София, бул. „Цар Борис III“ № 136, 13 етаж между 09:45 и 10:30 ч. и помоли да бъде предоставен достъп до документацията, която е налична за обществен достъп. Предоставен бе само достъп до проекта за решение от 8 стр. без право на копиране и снимане на документа. Представителят на Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ бе уведомен, че има право да си води бележки.

Нарушения

Целта на достъпа до преписката по КР е обществеността да се запознае с инвестиционното предложение и да може да представи информирано становище в рамките на обществената консултация. Целта на обществената консултация е обществеността да вземе отношение и да изкаже мнение относно проекта. Това мнение следва да бъде взето предвид от ИАОС при вземане на крайното решение (чл. 9, ал. 3 от Наредбата и чл. 6 от Орхуската конвенция). Проектите, обект на КР, имат значително въздействие върху околната среда и здравето на населението, както за настоящото, така и за бъдещите поколения. Поради тази причина цитираните права са заложили в Закона за опазване на околната среда („ЗООС“) и европейските директиви. Целта на нормотвореца е решението на компетентния орган да вземе предвид не само експертни и технически съображения, а и позицията на представители на обществеността. Мнението на гражданите следва да се вземе предвид с оглед тяхната позиция за развитие на страната ни и фактът, че те са тези, които

ще понесат вредните последици на даден проект.

От по-горе представените факти са видни следните нарушения на правото на достъп до документация и общественото участие и по конкретно чл. 122а, ал. 5 от ЗООС във връзка с чл. 7, ал. 3 и ал. 4 и чл. 17, ал. 3 от Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни, чл. 24 и Приложение IV от Директива 2010/75/ЕС и чл. 6 от Орхуската конвенция.

1. Забавен достъп до електронен екземпляр

Достъп до електронния екземпляр на документите за публична консултация следва да бъде предоставен незабавно след поискване. В противоречие с цитираната нормативна база да тече 14-дневен срок за разглеждане на искането. Обръщаме внимание, че процедурата за достъп до документи по електронен път е *lex specialis* спрямо реда за предоставяне на достъп по Закона за достъп до обществена информация („ЗДОИ“). 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). Поради тази причина 14-дневният срок за преценка на органа дали поисканата информация подлежи на достъп по реда на ЗДОИ е неприложим и прилагането му противоречи на закона.

В случая, на служителите на ИАОС бяха нужни общо 14 дни, за да уведомят представител на обществеността за грешка в искането за достъп и да предоставят достъп до електронното копие. През това време тече срокът за обществен достъп и представителят е лишен от възможност да се запознае с документите и да вземе участие в обществената консултация. Това противоречи на цитираното национално законодателство и на изискването на Директива 2010/75/ЕС ИАОС да предостави на обществеността навременни и ефективни възможности за участие.

„(...) изискването да се предвидят „разумни срокове“ предполага, че обществеността трябва да разполага с достатъчно време, за да се запознае с документацията и да представи коментари, като вземе предвид, наред с другото, естеството, сложността и размера на предложената дейност. Времева рамка, която може да е разумна за малък проект, който има само местно въздействие, може да не е разумен срок в случай на голям сложен проект. (...) минимум 30 дни между публичното известие и започването на обществени консултации е разумен срок (...)“¹

Системното нарушение, което ИАОС допуска при предоставяне на достъп до документацията и провеждане на публичната консултация е видно от националното законодателство по оценката на въздействието върху околната среда („ОВОС“), което гарантира, че на обществеността ще са предоставени поне 30 дни между момента на предоставяне на документите и началото на консултациите. Чл. 97, ал. 5 от ЗООС предвижда възложителят и държавните органи да осигурят обществен достъп до документацията по ОВОС най-малко 30 календарни дни преди началото на обсъждането.

¹ Констатации и препоръки по отношение на съобщението АССС / С / 2009/37 относно съответствието на Беларус, прието на 24 септември 2010 г. параграфи 88 и 89

2. Органичен достъп на място

Забрана за копиране и снимане на преписката при достъп на място в сградата на ИАОС е нецелесъобразна и незаконна. Неясен е интересът, който защитава подобно правило. Тази документация подлежи на обществен достъп и обществеността следва да се запознае с нея. Документацията по издаване и актуализиране на КР често пъти е стотици страници. Преписката съдържа техническа информация, правилното интерпретиране на която изисква екипна работа на експерти от различни дисциплини (технически експерт, юрист, еколог). Достъп само до единствения хартиен екземпляр в работно време, без възможност да получаване на екземпляр на хартиен или електронен носител на част или цялата документация прави практически невъзможно или значително оскъпява запознаването с нея. То противоречи на целта на закона и на изискванията за обществен достъп. Видно от приложимото законодателство и тълкувания на Комитета по прилагане на Орхуската конвенция, на заинтересованата общественост следва да се осигурят „навременни и ефективни възможности“ за участие в процедурите, които да „позволяват на заинтересованата общественост възможност да се подготви и да участва ефективно при вземането на решение за околната среда“. Условието за достъп следва да бъдат съобразени с естеството, сложността и размера на предложената дейност, както и с практическата възможност за запознаване и вземане на становище по документацията.

3. ИАОС предоставя достъп само до проекта на решението

В проекта на решението за актуализиране на КР № 50/2005 г. на „ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2“ ЕАД се разрешава отклонение от нормите за емисии на основание чл. 123а, ал. 3 от ЗООС, респективно чл. 15, ал. 4 от Директива 2010/75/ЕС. Приложимата нормативна рамка задължава ИАОС да предостави достъп до икономическия анализ на разходите по прилагането на най-добрите налични техники („НДНТ“) и ползите за околната среда, както и приложените по преписката документи. Цитираме приложимите нормативни разпоредби от Директива 2010/75/ЕС:

„Чл. 15 (4) Подобна дерогация може да бъде приложена само когато оценката покаже, че постигането на емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники, посочени в заключенията за НДНТ, би довело до разходи, които са несъразмерно високи с оглед ползите за околната среда поради:

а) географското положение на съответната инсталация или местните екологични условия; или

б) техническите характеристики на съответната инсталация.

Компетентният орган документира в приложение към условията на разрешителното причините за прилагането на първа алинея, в това число резултатите от оценката и обосновка за наложените условия.

(...)

Компетентният орган във всички случаи гарантира, че не се причинява значително замърсяване и че се постига висока степен на опазване на околната среда като цяло.

Чл. 24 (1) Държавите-членки гарантират, че на заинтересованата общественост са осигурени навременни и ефективни възможности да участва в следните процедури:

(...)

- в) издаването или актуализирането на разрешителното за инсталация, когато се предлага прилагането на член 15, параграф 4;“

„Приложение IV

1. Обществеността се информира (чрез публично разгласяване или други подходящи средства като електронни медии, при наличие на такива) по следните въпроси на ранен етап от процедурата по вземане на решение или най-късно веднага след появата на разумна възможност за предоставяне на информацията:

- а) заявлението за разрешително или, в зависимост от случая, предложението за актуализиране на разрешителното или условията на разрешителното в съответствие с член 21, включително описание на елементите, изброени в член 12, параграф 1;

(...)

- д) когато е приложимо, данни относно предложението за актуализиране на разрешителното или условията на разрешителното;

2. Държавите-членки гарантират, че в подходящи срокове на заинтересованата общественост се предоставя следното:

- а) в съответствие с националното право — основните доклади и становища, предадени на компетентния орган или органи по времето, когато заинтересованата общественост е била информирана в съответствие с точка 1;“

От цитираната правна рамка е видно следното

В документацията за обществен достъп е предоставено само копие от проекта на решението. Не е предоставена никаква информация, въз основа на която ИАОС е стигнала до извода, че са налице основанията за отклонение от емисионните норми по смисъла на чл. 123а, ал. 3 от ЗООС, респективно чл. 15, ал. 4 от Директива 2010/75/ЕС. Самият проект на решение не съдържа такава информация.

Приложение IV, параграф 2 от Директива 2010/75/ЕС изисква да се предоставят на обществеността „основните доклади и съвети, предадени на компетентния орган“. В процедурата по актуализиране на комплексно разрешително това безспорно включва икономическия анализ на разходите по прилагането на НДНТ и ползите за околната среда,

изготвен от оператора, за да аргументира искане за дерогация по чл. 123а, ал. 3 от ЗООС, респ. чл. 15, ал. 4 от Директива 2010/75/ЕС.

ИАОС е задължена да предостави на обществеността достъп до икономическия анализ на разходите по прилагането на НДНТ и ползите за околната среда своевременно, но не по-късно от етапа на обществената консултация. Достъп следва да се предостави *„на ранен етап от процедурата по вземане на решение“*, както и да се осигурят *„навременни и ефективни възможности да участва в следните процедури“*.

От предоставената информация обществеността не може се осведоми въз основа на какви факти ИАОС е стигнала до извод, че са налице основанията на чл. 123а, ал. 3 от ЗООС, респективно чл. 15, ал. 4 от Директива 2010/75/ЕС. Следователно, членовете на обществеността обективно не биха могли да наведат аргументи и да вземат позиция по проекто-решението на ИАОС. Това обезсмисля проведената процедура по публична консултация и е в противоречие с изискванията на Директива 2010/75/ЕС.

Съгласно доктрината на директния ефект (дело C-188/89 и дело C-26/62 на Съда на Европейския съюз) цитираните разпоредби от Директива 2010/75/ЕС имат директно приложение. Към днешна дата е изтекъл срокът, в който Република България е трябвало да приведе националното законодателство в съответствие с Директива 2010/75/ЕС. Цитираните разпоредби на Директивата съдържат ясно и безусловно задължение за предоставяне на достъп до исканите документи в началото на процедурата по актуализиране на комплексно разрешително. Доктрината на директния ефект предоставя на заинтересуваните частни лица право да се позовават директно на правото на Европейския съюз („ЕС“) спрямо национални властнически органи, които са длъжни да признаят и приложат норми на правото на ЕС, дори националното законодателство да им противоречи.

Въз основа на гореизложеното е видно, че ИАОС нарушава изискванията на чл. 122а, ал. 5 от ЗООС във връзка с чл. 7, ал. 3 и ал. 4 и чл. 17, ал. 3 от Наредбата, чл. 24 и Приложение IV от Директива 2010/75/ЕС и чл. 6 от Орхуската конвенция при предоставяне на обществен достъп до документи и провеждане на обществена консултация при актуализацията на КР № 50/2005 г. на „ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2“ ЕАД. Това ще представлява съществено процесуално нарушение и основание за отмяна на издаденото КР.

Предложение

Предвид гореизложеното, Изпълнителният директор на ИАОС следва да вземе следните спешни мерки:

По процедурата по актуализацията на КР № 50/2005 г. на „ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2“ ЕАД.

1. Да удължи срока за общественото участие;
2. Да предостави достъп до икономическия анализ на разходите по прилагането на НДНТ и ползите за околната среда, както и приложените по преписката документи.

По принцип

1. Изпълнителният директор на ИАОС следва да издаде инструкция, според която документите за обществено участие да се публикуват на уебсайта на ИАОС най-късно в първия ден от обществения достъп.
2. Алтернативно и до установяване на техническата възможност за това, Изпълнителният директор на ИАОС следва да даде инструкция на служителите си при искане за достъп по електронен път, електронният екземпляр на документи да се предостави незабавно в рамките на работния ден, в който е направено искането или на следващия ден, в случай че е получено извън работно време.
3. При достъп на място следва да се позволяват копиране и снимане на преписката, както и да се осигурят условия за това.

Дата: 23.11.2018 г.



С уважение: Тодор Тодоров и Ивайло Попов

(Членове на УС на Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“)