

ПРАВЕН АНАЛИЗ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО КАСАЕЩО ВЪГЛИЩНА ИНДУСТРИЯ

1. Списък с нормативни актове (НА) - национални, ЕС и международни, касаещи въглищната индустрия.

1.1. Актове на ЕС¹

- Директива 2010/75/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването);
- Решение за изпълнение на Комисията от 10 февруари 2012 година за определяне на правила относно преходните национални планове, посочени в Директива 2010/75/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно емисиите от промишлеността;
- Решение за изпълнение на Комисията от 7 май 2012 година относно определянето на периодите на пускане и спиране за целите на Директива 2010/75/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно емисиите от промишлеността;
- Директива 2001/80/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 за ограничаване на емисиите от някои замърсители във въздуха от големи горивни инсталации;

1.2. Национални нормативни актове



Национални актове, свързани с разрешаване на дейността на мините и ТЕЦ-овете като индустриални дейности изобщо

- Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и Наредба за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда (в сила от 2003, посл.изменение ДВ бр.94/2012 г.)-за краткост Наредба за ОВОС;
- ЗООС и Наредба за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми (в сила от 2003, посл.изменение ДВ бр.94/2012 г.)-за краткост Наредба за ЕО;
- ЗООС и Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни (в сила от 2009, посл.изменение ДВ бр.69/2012 г.)-за краткост Наредба за КР;
- Закон за биологичното разнообразие (ЗБР) и Наредба за условията и реда за извършване на оценка на съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони (в сила от 2007 г., посл.изменение ДВ бр.94/2012 г.)-за краткост Наредба за ОС;
- Закон за подземните богатства (ЗПБ);
- Закон за водите – ЗВ;
- Закон за опазване на земеделските земи - ЗОЗЗ



Национални актове, свързани с чистотата на атмосферния въздух

¹ В този раздел ще бъдат посочени само основните актове на ЕС, които имат отношение главно към емисиите на парникови газове – т.е. към дейността на ТЕЦ-овете. В много останали области на регулиране – като например отпадъците от минната промишленост, чистотата на атмосферния въздух, емисиите от големите горивни инсталации (ГГИ), природозащитата и всички хоризонтални инструменти на опазване на околната среда (достъп до информация, ОВОС и екологична оценка (ЕО) на планове и програми) съществуват директиви, които са пренесени в българската вътрешноправна система и по тази причина няма да бъдат споменавани отделно.

- Закон за чистотата на атмосферния въздух
- Наредба № 10 от 6 октомври 2003 г. за норми за допустими емисии (концентрации в отпадъчни газове) на серен диоксид, азотни оксиди и общ прах, изпускани в атмосферния въздух от големи горивни инсталации (посл.изм.ДВ бр.19/2011 г.) – за краткост Наредба № 10;
- Наредба № 1 от 27.06.2005 г. за норми за допустими емисии на вредни вещества (замърсители), изпускани в атмосферата от обекти и дейности с неподвижни източници на емисии – за краткост Наредба № 1;
- Наредба за норми за допустими емисии на серен диоксид, азотни оксиди и прах, изпускани в атмосферата от големи горивни инсталации (обн.ДВ бр.2/2013 г.)-за краткост Наредба ГГИ-КПКЗ;
- Наредба № 6 от 26.03.1999 г. за реда и начина за измерване на емисиите на вредни вещества, изпускани в атмосферния въздух от обекти с неподвижни източници (в сила от 1999 г., посл.изменение ДВ бр.102/2012 г.)- за краткост Наредба № 6;
- Инструкция № 1 от 03.07.2003 г. за изискванията към процедурите за регистриране, обработка, съхранение, представяне и оценка на резултатите от собствените непрекъснати измервания на емисиите на вредни вещества, изпускани в атмосферния въздух от обекти с неподвижни източници – за краткост Инструкция № 1;
- Инструкция за реда за попълване на протоколите за извършени контролни/собствени измервания и протоколите от изпитване на вредни вещества, изпускани в атмосферния въздух от неподвижни източници- за краткост Инструкция измервания;
- Наредба № 12 от 2010 г. за норми за серен диоксид, азотен диоксид, фини прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух – за краткост Наредба № 12;



Национални актове, свързани с отчуждаването на недвижими имоти за обществени и държавни нужди

- Закон за държавната собственост – ЗДС;
- Правилник за приложение на ЗДС;



Планове и стратегии в областта на енергийната и въглищната индустрия

- Енергийна стратегия на Република България;
- Национална програма за намаляване на общите годишни емисии на серен диоксид, азотни оксиди, летливи органични съединения и амоняк в атмосферния въздух;
- Преходен национален план за Големи горивни инсталации (ПНП за ГГИ);

1.3. Международни актове

- Конвенция за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, обн.ДВ бр.86/1999, попр.ДВ бр.89/1999 г. –за краткост Конвенцията от Еспоо;
- Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на взимането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (публ.в ДВ бр.33/2004 г.)-за краткост Орхуската конвенция

2.Изисквания към съществуващи и нови централи и мини

2.1. Предварителни бележки - общи

Всички промишлени дейности, в минната и енергийната промишленост включително, подлежат на някакъв вид административен контрол от страна на държавата.

Този контрол най-често се осъществява чрез издаване на разрешителни за извършване на дадена дейност. Във всички случаи разрешителните са повече на брой. Многобройни са и органите, които са оправомощени да издават различните видове разрешителни. В някои от случаите получаването на един вид разрешително е предпоставка (условие без което не може) за получаване на друг вид разрешителни. Обикновено разрешителните са индивидуални – те дават право на едно лице да осъществява дадена дейност при спазването на конкретни, по общо или по-конкретно определени условия. Индивидуалните разрешителни се оформят като административни актове, именувани най-често „решения“, които обикновено имат диспозитив „разрешава“ и се наричат от законите „разрешения“ (може и „разрешително“ или „позволително“).

Друг подход, използван от държавата да регламентира дадена дейност е като определя стандарти за поведение общо за всички участници в индустриалната дейност. По този начин е регламентирано съдържанието на някои замърсители в индустриалните емисии, изпускани в атмосферния въздух. Общите стандарти за поведение са определят обикновено от подзаконовите нормативни актове (актове, издавани от органите на изпълнителната власт, не от Народното събрание).

Трети подход за определяне на стандарти за поведение е приемането на планове и програми, които създават задължения са ограничен, но неопределяем кръг субекти – например плана за управление на НП Пирин има териториално действие само на територията на националния парк и за лицата, които извършват дейност на територията на парка. Често разпоредбите на плановете и програмите рамкират по много стриктен начин дадена дейност. Друг път плановете и програмите могат да съдържат толкова неконкретизирани разпоредби, че да не се различават много от обикновени пожелания и да не може да се открие обвързващата сила на плановете и програмите. Най-сетне някои планове и програми, независимо от наименованието им могат да представляват съвкупност от конкретни, индивидуално определени условия за конкретни индивидуално определени субекти. Изобщо при плановете и програмите се среща голямо разнообразие, което не се наблюдава при индивидуалните административни актове (разрешенията) и при нормативните актове (законите и наредбите). Плановете и програмите в областта на екологичното право са интересни, защото чл.7 от Орхуската конвенция предвижда задължително участие на обществеността при изготвянето на планове и програми, засягащи околната среда.

2.2. Общи положения – определяне на стандартите в областта на екологията и по-конкретно относно дейността на мини и централи²

- Въглищата са твърди горива по смисъла на ЗПБ и като такива представляват изключителна държавна собственост. Експлоатацията на въглищните мини се извършва след предоставянето на концесия за добив на въглища по реда на ЗПБ. Процедурата за предоставяне на концесия съдържа сама по себе си екологични аспекти (отделно от ОВОС-а). В решението за предоставяне на концесия и в договора за концесия, наред с чисто икономическите клаузи, може да има клаузи, които засягат околната среда. Съществуват съдебни решения, които дават правото на засегнатата

² Тук се коментират само екологичните разрешителни в тесния смисъл на понятието. В този очерк не се разглеждат други разрешителни, които имат косвена връзка с опазването на околната среда като разрешителните за строеж по Закона за устройство на територията или актовете по Закона за опазване на земеделските земи и по Закона за горите за промяна на предназначението на земеделските земи и на горите. Впрочем в тези процедури участието на обществеността е силно ограничено, почти несъществуващо.

общественост да участва в процедурата за концесиониране на подземни богатства (казусите са за метални природни изкопаеми и строителни материали) и дори да обжалват решението за предоставяне на концесия.

- Добивът на въглища и строителството и експлоатацията на топлоцентрали, използващи въглища подлежат (при различни условия и степен на задължителност) на процедура по оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС). Това е най-ефективната и най-добре познатата екологична процедура, където правото на участие на екологичните НПО (особено на тези за обществена полза) никога не е било отричано. Правото на участие включва и правото на ЕНПО да отнесе въпроса за законосъобразността на издаденото решение по ОВОС до съда.
- Планове и програми в областта на минното дело и енергийната промишленост подлежат на екологична оценка-ЕО (позната още и като стратегическа ОВОС). Процедурата за ЕО предвижда участие на обществеността, в това число и на ЕНПО. Следва да се отбележи, че за една немалка част от плановете и програмите екологичната оценка не е задължителна – т.е. административният орган има право на преценка дали да извърши ЕО. Независимо от това ЕНПО могат да отнесат въпроса за извършването на ЕО пред съда – т.е. правото на участие е допълнително гарантирано.
- За гарантиране на опазването на биологичното разнообразие, европейското право предвижда провеждането на процедура за оценка на съвместимостта-ОС на плановете, програми и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване в зоните от мрежата НАТУРА-2000. В тези процедури обществеността разполага с пълен набор инструменти на участие – от началото на процедурата до нейния край, включително и с правото да отнесе въпроса за законосъобразността на постановения административен акт пред съда. Дейността - както мините, така и на централите подлежат на процедура по ОС (за повече подробности за реда и условията на процедурата – по-нататък);

Нормативната уредба предвижда възможност за съчетаване в едно на процедурите за ОС и ОВОС. Това се случва често на практика.

- Централите са инсталации и съоръжения по смисъла на чл.117 и следващите от ЗООС и дейността им подлежи на разрешаване чрез т.нар.комплексно разрешително-КР. Законът и практиката признават правото на обществеността да участва в процедурата по издаване на КР, включително и да обжалва издаденото разрешение.
- Като алтернатива на КР – ако за дейността на дадена централа не е задължително издаването на КР или ако дейността на централата или мината предполага водовземане или изпускане на отпадъчни води е необходимо издаване на разрешение за водовземане/ползване на воден обект по Закона за водите (ЗВ);
- Като алтернатива на КР – ако за дейността на дадена централа не е задължително издаването на КР или ако дейността на централата или мината предполага образуване на отпадъци централата или мината трябва да имат разрешение за управление на отпадъци по Закона за управление на отпадъците-ЗУО или договор с лице, което има такова разрешително;
- Нормите за допустими емисии на вредни вещества - замърсители (серен диоксид, азотни оксиди и прах), изпускани в атмосферата от големи горивни инсталации (ГГИ), се определят с наредба на Министерския съвет – чл.9в, ал.1 от ЗЧАВ. Министърът на околната среда и водите съвместно с министъра на икономиката, енергетиката и туризма разработва и внася за приемане от Министерския съвет Преходен национален план (ПНП) за поетапно привеждане на ГГИ в съответствие с изискванията на наредбата по ал. 1 – чл.9в, ал.2 от ЗЧАВ;
- Министърът на околната среда и водите съвместно със съответните заинтересувани

министри издава наредби, с които утвърждава норми за допустими емисии на вредни вещества (замърсители), изпускани в атмосферата от обекти и дейности с неподвижни източници на емисии – чл.9, ал.1 от ЗЧАВ. Тези норми може да бъдат променяни за конкретни инсталации. Това става с индивидуални административни актове при строго определени условия (за по-подробна информация вж.целия чл.9 от ЗЧАВ);

2.3. Съществуващи централи и мини

Съществуващите централи и мини би трябвало да разполагат с разрешения за ОВОС.

Централите (ако мощността им е равна или по-голяма от 50 MW) би трябвало да имат издадени комплексни разрешителни (КР) за дейността им. Тъй като КР са основно средство за управление и са пряко свързани с дейността на централите като големи горивни инсталации (ГГИ) те ще бъдат разгледани подробно по-долу.

Мините би трябвало да имат разрешения за водоземане и за ползване на воден обект, издадени по ЗВ и разрешения за управление на отпадъците по ЗУО.

Във всички тези разрешения би трябвало да има определени условия за дейността им, както и клаузи за осъществяване на контрол по съответните решения.

2.3.1. Дейността на централите, като големи горивни инсталации е предмет на издадени КР, които е трябвало да вземат предвид изискванията на Директива 2001/80/ЕО. Директива 2001/80/ЕО е пренесена в българското законодателство със ЗЧАВ (чл.9) и Наредба № 10 от 6 октомври 2003 г. за норми за допустими емисии (концентрации в отпадъчни газове) на серен диоксид, азотни оксиди и общ прах, изпускани в атмосферния въздух от големи горивни инсталации (посл.изм.ДВ бр.19/2011 г.) – за краткост Наредба № 10.

След приемането на Директива 2010/75/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването), българското законодателство бе приведено в съответствие с тази директива чрез изменения в ЗЧАВ (чл.9в) и приемането на Наредба за норми за допустими емисии на серен диоксид, азотни оксиди и прах, изпускани в атмосферата от големи горивни инсталации (обн.ДВ бр.2/2013 г.)-за краткост Наредба ГГИ-КПКЗ.

Прочитът на Наредба № 10 и на Наредба ГГИ-КПКЗ е труден. Освен това при прилагането на новите изисквания са предвидени поредица от изключения. Това прави преразказа на новата уредба излишен. Най-добре е да се изведат основните характеристики на новата уредба на Наредба ГГИ-КПКЗ (Директива 2010/75/ЕО).

Уредбата на Наредба ГГИ-КПКЗ (глава III на Директива 2010/75/ЕО) се основават на следните принципи: а) интергиран подход; б) най-добри налични техники (НДНТ) и по-стриктен контрол на НДНТ от страна на ЕС; в) гъвкавост – предоставяне на разнообразни възможности за страните за управление на емисиите ; г) по-стриктен контрол отколкото преди и д) участие на обществеността;

Наредба ГГИ-КПКЗ (Директива 2010/75/ЕО) предвиждат:

- Нови, по строги изисквания за норми за допустими емисии (НДЕ) в атмосферния въздух на серен диоксид, азотни оксиди и прах с източник ГГИ;
- Различни възможности за избягване на новите по-високи изисквания за НДЕ за заварени ГГИ в зависимост от а) датата на издаване на първоначалното им разрешително за ползване ; б) датата на подаване на пълно заявление за издаване на КР; в) датата на въвеждане в експлоатация; г) ангажимент за ограничена експлоатация;
- Възможност за заварени ГГИ да бъдат включени в т.нар.преходен национален план (ПНП) за периода 01.01.2016 г.-30.06.2020 г. Включването на ГГИ в ПНП дава възможност на операторите да не се съобразяват с по-строгите

- изисквания на Директива 2010/75/ЕО;
- Отчитане на съществуващото (от други източници) замърсяване на атмосферния въздух в района при издаване на разрешително за изпускане на газове от ГГИ (чл.4, ал.2 и 3 от Наредба ГГИ-КПКЗ) и налагане на по-строги изисквания за инсталации в зависимост от стандартите за качество на околната среда (имисионните стандарти) – чл.18 от Директива 2010/75/ЕО;

2.3.2. Като цяло Наредба ГГИ-КПКЗ (Директива 2010/75/ЕО) съдържа по-строги изисквания за измерванията на емисиите от ГГИ (глава 7 от Наредба ГГИ-КПКЗ). Това означава, че занапред ще бъде създавана по-обширна и задълбочена база данни за емисиите от ГГИ. Обществеността трябва да има тези по-строги изисквания предвид. Както и правилото, че данните за емисиите в околната среда трябва безусловно да бъдат предоставяни на обществеността – т.е. за тях не може да бъде правено каквото и да било възражение против искането за предоставянето им.

2.3.3. Що се отнася до мерките за спазването на нормативните изисквания и на изискванията, определени в разрешителните, Директива 2010/75/ЕО предоставя определянето на тези мерки на страните-членки. Това се отчита като слабост на директивата и като възможна причина за нееднаквото прилагане на изискванията на директивата на територията на различните страни-членки.

В българското законодателство съществуват четири различни закона за опазване на околната среда, на основата на които административните органи могат да предприемат мерки за спиране дейността на обекти, които замърсяват околната среда и с това поставят в опасност живота и здравето на населението и увреждат елементите на околната среда. Тези закони са: а) Законът за опазване на околната среда; б) Законът за биологичното разнообразие; в) Законът за водите и г) Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ЗОПОЕЩ).

Всички тези закони предвиждат налагане на т.нар. принудителни административни мерки (ПАМ), най-тежката от които е спиране на замърсяващата дейност (регламентирането на ПАМ е в края на законите). Характерното за първите три закона е, че в тях изобщо не се разглежда ролята на засегнатата общественост (граждани и ЕНПО). Процесът по налагане на ПАМ протича само и единствено между администрацията и оператора(бизнеса). В последния от законите – ЗОПОЕЩ, приет впрочем в изпълнение на задължението за транспониране на европейска директива – на заинтересованата общественост е дадено правото да стартира процедурата за налагане на принудителни административни мерки (в този закон те са назовани по малко по-различен начин – превантивни и оздравителни мерки). Интересното е дали при режима на ЗОПОЕЩ засегнатата общественост може да обжалва отказа на административния орган да наложи ПАМ. По темата има много малко съдебна практика и в единични случаи досега съдът е отказвал на засегнатата общественост да отнесе до съда въпроса с бездействието/отказа на администрацията да наложи ПАМ при режима на ЗОПОЕЩ. В същия смисъл са се произнасяли съдилищата и по дела, заведени срещу бездействия на органи на изпълнителната власт за налагане на ПАМ по ЗООС, ЗБР и ЗВ.

2.3.4. ПНП и други планове и програми – възможности за обжалване.

Поставя се въпросът – може ли ЕНПО да обжалва планове и програми и конкретно ПНП?

Въпросът с екологичната оценка (ЕО) на планове и програми е регламентиран от Орхуската конвенция (чл.7), а също така и на европейско ниво с директива 2001/42/ЕО от 27

юни 2001 г. относно оценката на последиците от някои планове и проекти върху околната среда . В българското право въпросът се третира от ЗООС и от Наредба за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми - Наредба за ЕО.

Към Наредбата за ЕО има два списъка с планове и програми – за плановете и програмите от първия списък ЕО е задължителна, за тези от втория списък компетентният орган извършва преценка за необходимостта от ЕО. ПНП е от категорията от планове, за които се прави преценка от необходимостта от ЕО. В случая с решение № ИО-13/2012 г. от 15.12.2012 г. министърът на околната среда и водите е решил да не се извършва ЕО за ПНП за ГГИ.

Решението, с което министърът е решил да не се извършва ЕО на ПНП е подлежало на обжалване от страна на заинтересованата общественост. Наредбата за ЕО (чл.15, ал.1, т.2) предвижда поставяне на информация за решението на интернет страницата на компетентния орган, в случая МОСВ. Ако МОСВ е изпълнил задължението си по чл.15, ал.1, т.2, то двуседмичният срок за обжалване на решението е изтекъл. И жалбата, ако бъде подадена сега, най-вероятно ще бъде оставена без разглеждане като просрочена.

По същество изглежда, че шансовете за отмяна на решение № ИО-13/2012 г. от 15.12.2012 г. са били немалки затова защото министърът е трябвало да направи преценката си въз основа на критерии, посочени в приложение II към директива 2001/42/ЕО. Дори и бегло сравнение на съдържанието на приложение II (общо една страница) с мотивите на решението (едва две страници, едната от които представлява описание само на имената на засегнатите защитени зони от мрежата НАТУРА 2000) навеждат на извод за недостатъчна мотивираност на решението на министъра.

Ако министърът беше решил да проведе процедура за ЕО на ПНП, обществеността щеше да има възможност да участва, защото процедурата предвижда : а) изготвяне на доклад за ЕОм б) провеждане на консултации с обществеността, заинтересувани органи и трети лица, които има вероятност да бъдат засегнати от плана или програмата; в) отразяване на резултатите от консултациите в доклада за ЕО; г) издаване на становище по ЕО, с което се съгласува или не се съгласува плана/програмата.

Становището по ЕО, с което се съгласува плана трябва да съдържа условия и мерки за предотвратяване, намаляване или възможно най-пълно отстраняване на предполагаемите неблагоприятни последствия от осъществяването на плана или програмата върху околната среда. Трябва да бъдат предвидени и мерки за наблюдение и контрол при прилагането на плана или програмата, включително периодичност на изготвяне на доклад по контрола и наблюдението.

Съдебната практика се е произнасяла по различен начин и е давала различни отговори на въпроса: Може ли становището по ЕО, с което се съгласува плана да бъде обжалвано пред съда отделно от плана? На мен лично ми се струва, че по-разумния отговор на този въпрос е, че становището по ЕО е самостоятелен административен акт и затова е обжалваемо отделно от акта, с който се одобрява плана или програмата, за който се отнася.

2.4. Нови централи и мини

2.4.1. Новите централи и мини би трябвало да бъдат подложени на процедура за издаване на решение по ОВОС. По силата на т.2.1. от Приложение № 1 към чл.92, т.1 от ЗООС на задължителна процедура по ОВОС подлежат „Топлоелектрически централи и други горивни инсталации с номинална входяща топлинна мощност 50 MW или повече“. Т.38. от приложение № 1 гласи, че „ Всяко изменение или разширение на инвестиционно предложение, включено в приложението, когато това изменение или разширение

самостоятелно достига критериите, ако има такива, посочени в приложението“.

На преценка за необходимостта от извършване на ОВОС подлежат: а) кариери, открити рудници и добив на торф (невключени в приложение № 1) и б) (изм. - ДВ, бр. 32 от 2012 г., в сила от 24.04.2012 г.) мини с подземен добив – приложение № 2 към чл.93, т.1 и 2 от ЗООС.

Когато инвестиционните намерения са териториално разположени в защитени зони от мрежата НАТУРА 2000 или полежат и на процедура за ОС.

По-надолу са изложени основните етапи/стъпки на процедурата за ОВОС, във варианта на комбинация с ОС.

Процедури за ОВОС и ОС – общи положения

Процедурата за ОВОС е стандартна процедура за предварителна оценка на въздействието върху околната среда на планирани инвестиционни предложения. В Европейския съюз е регламентирана от 1985 година – с директива 85/337/ЕО.

Относно ОВОС-а приложение имат и разпоредбите на чл.6 и чл.9, ал.2 от Орхуската конвенция.

Процедурата за ОС е процедура за оценка на съвместимостта на инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони, въведена съобразно задължението на страните членки на ЕС, регламентирано в чл.6, ал.2 от Директивата 92/43/ЕИО и на Съвета за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна. Във вътрешното българско законодателство е въведена с чл.31 от Закона за биологичното разнообразие и с Наредба ОС.

В случаите, когато за едно инвестиционно предложение трябва едновременно да бъдат извършени ОВОС и ОС, ОС се извършва в рамките(чрез) процедурата за ОВОС, регламентирана от ЗООС и от Наредбата за ОВОС и при спазване на специалните разпоредби на ЗБР и на глава трета (чл.33-34 и 38-40 от Наредбата за ОС)- чл.4 и чл.38 от Наредба за ОС.

Процедура за ОВОС/ОС

Първата стъпка на процедурата за ОВОС се извършва от възложителя. Съгласно чл.95, ал.1 от ЗООС и чл.4, ал.1 от Наредбата за ОВОС възложителят е длъжен да информира писмено компетентните органи – МОСВ или РИОСВ за своето инвестиционно предложение по време на инвестиционните проучвания. Уведомяват се и органите на изпълнителната власт на местно ниво, както и засегнатото население. Засегнатото население може да бъде уведомено чрез средствата за масово осведомяване или по друг подходящ начин – чрез залепване на обяви, чрез аудио съобщения.

Ако инвестиционното предложение засяга водни обекти Наредбата за ОВОС предвижда размяна на кореспонденция между компетентния орган и директора на съответната басейнова дирекция – чл.4а от Наредбата за ОВОС. В резултат на становището на директора на басейновата дирекция възложителят може да бъде поканен да представи допълнителни данни – чл.4а, ал.3.

Едновременно с уведомяването по чл.4 от Наредбата за ОВОС се извършва и уведомяването по Наредбата за ОС – чл.39, ал.1 от Наредбата за ОС. Това може да стане с едно общо уведомление.

Втората стъпка се извършва от компетентния орган. Регламентирана е от чл.5, ал.1 от Наредбата за ОВОС. Компетентният орган определя дали за инвестиционното предложение ще се извърши ОВОС и ако то попада в приложение № 1 към чл.92, т.1 от ЗООС (т.е. ако ОВОС е задължителна) компетентният орган предписва извършване на ОВОС. В случая компетентният орган ще предпише задължителна ОВОС за нова топлоцентрала с мощност

по-голяма или равна на 50 MW. За други, по-малки централи, както и за мини ще бъде извършена преценка за необходимостта от ОВОС.

За отговора на компетентния орган е приложима също така и глава втора, раздел II от Наредбата за ОС, тъй като двете процедури – процедурата за ОВОС и процедурата за ОС протичат едновременно – чл.39, ал.2 от Наредбата за ОС. На този етап компетентният орган преценява вероятната степен на отрицателно въздействие на инвестиционното намерение върху защитените зони – чл.39, ал.3 от Наредбата за ОС. Възможните преценки са две. Едната е когато компетентният орган прецени, че инвестиционното предложение няма вероятност да окаже значително отрицателно въздействие върху защитената зона – тази преценка влияе на определянето на обхвата на ОВОС и при постановяване на окончателното решение за ОВОС. Другата възможност е компетентният орган да прецени, че има вероятност инвестиционното предложение да окаже значително отрицателно въздействие върху защитената зона – в този случай на възложителя се изпраща мотивирано писмо, което се публикува на интернет страницата на компетентния орган – чл.39, ал.5 от Наредбата за ОС. Писмото по чл.39, ал.5 съдържа изявления на компетентния орган относно обхвата, обема и съдържанието на ОС, необходимата компетентност на експертите, информацията за предмета и целите на опазване на съответната засегната защитена зона – чл.39, ал.6, т.2-4 от Наредбата за ОС.

Решението за необходимостта от извършване на ОВОС се взема по ред и при условия, посочени в чл.8 от Наредба ОВОС. То се обявява на интернет сайта на компетентния орган – вж.чл.8, ал.4, т.2 от Наредба ОВОС. Решението за необходимостта от ОВОС подлежи на обжалване в 14-дневен срок от датата на обявяването му.

Третата стъпка се извършва от възложителя. Регламентира се от чл.9 от Наредбата за ОВОС. Възложителят извършва консултации със специализирани ведомства и засегнатата общественост относно обхвата, съдържанието и формата на доклада за ОВОС - ДОВОС (консултациите са предвидени и в чл.95, ал.3 от ЗООС). Особеностите на консултациите са както следва:

На възложителя е дадена възможността сам да определи с кои специализирани ведомства и представители на засегнатата общественост да извърши консултациите – чл.9, ал.1 от Наредбата за ОВОС. При заявен писмен интерес от лица или организации, извън кръга на определените от възложителя организации или лица, възложителят осигурява извършване на консултации с интересувалите се (чл.9, ал.2 от Наредбата за ОВОС);

Наредбата дава възможност за избор относно начините за извършване на консултациите – чл.9, ал.3 от Наредбата за ОВОС. Чл.9, ал.3 изброява седем начина за извършване на консултациите, но е ясно, че възложителят следва да избере поне един от трите начина (т.4, 6 и 7), които предвиждат осъществяване на обратна връзка между консултираните и възложителя. Освен това, независимо че само т.6 говори за обхвата на оценката, обхватът, съдържанието и формата на ДОВОС са предмет на всеки един от начините на консултации;

Чл.9, ал.4 от Наредбата за ОВОС задължава възложителя при консултациите да предостави достатъчна информация и време за изясняване на намеренията си и за изразяване на мнение на компетентните органи за вземане на решение по ОВОС, на специализираните ведомства и засегнатата общественост. Моето мнение е, чл.9, ал.4 от Наредбата за ОВОС има предвид различен, по-голям обем информация от първоначално представената с уведомяването по чл.4, ал.3 от Наредбата за ОВОС. Да се има предвид и чл.39, ал.6, т.4 от Наредбата за ОС.

Чл.9, ал.5 от Наредбата за ОВОС задължава възложителя да изготви справка за извършените консултации и за мотивите за приетите и неприетите бележки и препоръки. Разпоредбата съответства на изискването на чл.6, ал.4 и на чл.6, ал.8 от Орхуската

конвенция;

Четвъртата стъпка е изготвяне (изработване) на задание за обхват на ОВОС (чл.10 от Наредбата за ОВОС). Заданието се изработва по поръчка на възложителя (чл.10, ал.1 от Наредбата за ОВОС).

Петата стъпка е изготвянето на доклад за ОВОС (ДОВОС). Регламентира се от чл.11 и чл.12 от Наредбата за ОВОС³. ДОС се регламентира от чл.23, ал.2 и чл.22 от Наредбата за ОС. Изготвянето на ДОВОС-а и на ОС се възлага на експерти, които трябва да имат професионална компетентност и да са независими – подробно условията, на които трябва да отговарят експертите са посочени в чл.83 от ЗООС. Следва да се имат предвид също така условията на които трябва да отговарят експертите, автори на оценката за съвместимост – вж.чл.9 и чл.39, ал.6, т.2 от Наредбата за ОС. За съдържанието на ДОВОС, както и относно други въпроси, свързани с изготвянето на ДОВОС виж също така и чл.96 от ЗООС.

Следващите стъпки са: Представянето на ДОВОС и ДОС на компетентния орган за оценка на качеството на ДОВОС и неговото приложение ДОС, оценяване на качеството на ДОВОС и неговото приложение ДОС, уведомяването на възложителя за резултата от оценката на ДОВОС(ДОС), определяне на засегнатите общини, райони и/или кметства, с които възложителят следва да организира обществено обсъждане на ДОВОС(ДОС). Тези стъпки протичат без участието на обществеността.

Следващата стъпка е организирането и провеждането на обществено обсъждане – чл.97 от ЗООС, чл.17 от Наредбата за ОВОС и чл.39, ал.9 от Наредбата за ОС. Предвидени са строги изисквания за форма за достъп до информация и най-вече за сроковете –вж. чл.97 от ЗООС и чл.17 от Наредбата за ОС. Съдържанието на обявите е хармонизирано с изискването на чл.6, ал.2, буква „с“ от директива 85/337/ЕИО, изменена с чл.3, ал.4 от Директива 2003/35/ЕС от 26.05.2003 г. за осигуряване на участието на обществеността във връзка с изготвянето на някои планове и програми имащи отношение към околната среда и за изменение относно участието на обществеността и достъпа до правосъдие на директиви 85/337/ЕО и 96/61/ЕО.

Особено внимание трябва да се обърне на изискването на чл.17, ал.5 от Наредбата за ОВОС – задължението на възложителя да отговори на предложенията, препоръките, мненията и възраженията в резултат на общественото обсъждане. Това задължение е формулирано и в чл.6, ал.8 от Орхуската конвенция.⁴

Възможно е да се наложи и допълване на ДОВОС. За тези случаи се прилагат чл.17, ал.6 и 8 от Наредбата за ОВОС.

Правилата за извършване на ОС предвиждат едно отклонение от стандартната процедура за ОВОС – чл.39, ал.10 от Наредбата за ОС предвижда, че *„Когато установи, че при провеждане на обществените обсъждания по ал. 9 е постъпила информацията относно предмета и целите на защитените зони и/или очакваната степен на увреждането им, която се различава от представената от възложителя в приложението по чл. 34, компетентният орган може да възложи на друг колектив от експерти или да изиска от възложителя извършване на допълнителни проучвания и анализи или събиране на допълнителна научна информация. В тези случаи компетентният орган може да извърши проверка на място относно събраната информация. За извършването на*

³ Да се има предвид изискването за „актуалност на данните“ – чл.11, ал.1 от Наредбата за ОВОС. В единично решение Пето отделение на Върховния административен съд прие, че остарялостта на данните за състоянието на околната среда в ДОВОС-а е основание (наред с други основания) за отмяна на решението по ОВОС – виж р. № 10529/13.07.2011 г., постановено по адм.дело № 15585/2009 г. на ВАС, 5 отделение.

⁴ Формулировката на чл.6, ал.8 от Орхуската конвенция е малко по-различна – там е казано, че „при вземането на решението се взема под внимание резултатът от общественото обсъждане“. Но тълкуването на текста е в смисъл, че „трябва да (се) покаже защо даден коментар е бил отхвърлен по същество“ – The Aarhus Convention. Implementation Guide., p.109 <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>

допълнителните проучвания и тяхната продължителност компетентният орган информира възложителя, като времето, необходимо за извършването им, не се включва в срока по чл. 99, ал. 2 ЗООС.” Наредбата за ОВОС бе хармонизирана с Наредбата за ОС – чл.17, ал.7 от Наредбата за ОВОС.

Последната стъпка е взимането на решение за ОВОС от компетентния орган. Регламентирано е от чл.99 от ЗООС и чл.18-21 от Наредбата за ОВОС. Чл.18, ал.1 описва документите, въз основа на които се взема решението. Чл.19, ал.1 и 2 изброяват предпоставките, при които компетентният орган одобрява (разрешава) осъществяването на инвестиционното предложение – ал.1 – и не одобрява осъществяването на инвестиционното предложение (ал.2). И в двете първи алинеи на чл.19 е използван един не особено сполучлив израз, а именно – „мотивирани възражения по законосъобразност”. Има се предвид не просто мотивирани (чрез излагане на някакви мотиви) възражения по законосъобразност, а основателно мотивирани възражения по законосъобразност – т.е. такива възражения по законосъобразност, с които компетентния орган се съгласява. Чл.20 от Наредбата за ОВОС определя срока за произнасяне. Чл.99, ал.3 от ЗООС определя съдържанието на решението по ОВОС.

ЗООС и Наредбата за ОВОС съдържат правила за обявяване на решението за ОВОС (чл.99, ал.4 от ЗООС) и за възможността за обжалване на решението по ОВОС от заинтересованите лица (чл.99, ал.6 от ЗООС). Следва да се посочи, че по аргумент от чл.9, ал.2 на Орхуската конвенция неправителствените организации (НПО) за опазване на околната среда имат признат правен интерес да обжалват решението по ОВОС – т.е. те не следва да доказват съществуването на конкретно съществуващ правен интерес.

Решението по ОВОС е индивидуален административен акт (т.30 от § 1 от ДР на ЗООС) и обжалването не спира изпълнението на акта. Компетентният орган обаче може да разпорежи предварително изпълнение при условията на чл.60 от Административно-процесуалния кодекс. Разпореждането за допускане на предварително изпълнение подлежи на обжалване – срокът е кратък, само тридневен.

2.4.2. В стандартния случай новите централи би трябвало да получат комплексно разрешително, издавано по реда на чл.117 и следващите от ЗООС и Наредбата за КР – горивните инсталации с входяща топлинна мощност равна или по-голяма от 50 MW са изрично посочени в т.1.1. на приложение 4 към чл.117, ал.1 от ЗООС – списъка на инсталациите, дейността на които се разрешава чрез издаването на КР. Мините не фигурират в този списък и следователно тяхната дейност ще подлежи на разрешаване по реда на специалните закони, уреждащи дейността по управление на отпадъците – ЗУА и използването на водите – ЗВ.

Сърцевината на процедурата за издаване на КР е определянето на най-добрите налични техники (НДНТ). Както видяхме по-горе с приемането на Директива 2010/75/ЕСОпределянето и спазването на НДНТ е изведено на преден план.

Процедурата за издаване на КР обикновено следва във времето процедурата за ОВОС. НДНТ обаче могат да бъдат определени още в рамките на процедурата за ОВОС. Това произтича от възможността, дадена с чл.99а от ЗООС. Така по силата на чл.99а от ЗООС НДНТ за конкретното инвестиционно предложение могат да бъдат определени още въз основа на информацията, съдържаща се в заявлението по чл.4 от Наредба ОВОС и чрез решение относно необходимостта от извършване на ОВОС – т.е. без каквото и да било обществено обсъждане и при стеснени възможности за запознаване с предоставената от инвеститора информация, в кратки срокове. В по-благоприятния вариант, когато компетентния орган е предписал провеждането на процедура за ОВОС или когато ОВОС-ът е задължителен, НДНТ ще бъдат предмет на ДОВОС и обект на обществено обсъждане в рамките на процедурата за

ОВОС.

Процедурата за издаване на КР започва с подаване на заявление от страна на оператора на инсталацията – чл.4 от Наредба за КР. Един екземпляр от заявлението на хартиен носител се изпраща в общината, където е местонахождението на инсталацията. В заявлението задължително трябва да се съдържат и предложения за собствен мониторинг в обхвата, очертан от чл.123, ал.1, т.4 и 7 от ЗООС.

Компетентният орган трябва да осигури достъп до заявлението – както по електронен път, така и до хартиеното копие от заявлението – чл.122а, ал.5 от ЗООС. Обявление за процедурата и условията за достъп по чл.122а, ал.5 от ЗООС до заявлението се публикува в един национален ежедневник, в един местен вестник и на страницата на Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) в интернет (чл.7, ал.3 от Наредбата за КР).

Независимо от обстоятелството, че българската правна уредба мълчи относно възможността на заинтересуваните да отправят коментари относно публикуваното заявление за издаване на КР, няма съмнение, че гражданите и ЕНПО могат да правят коментари и възражения. Това произтича от текста на т.3 и 4 на приложение IV към Директива 2010/75/ЕС. Обществеността не само има право да отправя коментари и възражения, но компетентният орган е длъжен да „вземе под внимание“ направените коментари. Т.е. и за тази процедура важи казаното по-горе за приложението на чл.6, ал.8 от Орхуската конвенция в процедурата за ОВОС.

Издаденото КР е безсрочно, но то може да бъде преразгледано и актуализирано. Предпоставките и условията за преразглеждане/актуализиране на КР са посочени в чл.124, ал.2-8 от ЗООС.

При настъпването на съществена промяна операторът трябва да се снабди с ново КР – чл.126, ал.1 от ЗООС.

Решението за издаване, отказ, изменение, актуализиране или отмяна на комплексно разрешително се оповестява от компетентния орган чрез средствата за масово осведомяване в 14-дневен срок от датата на издаването му. В този срок писмено се уведомява и заявителят.

Заинтересуваните лица могат да обжалват решението по реда на Административнопроцесуалния кодекс в 14-дневен срок от оповестяването му. Няма спор, че ЕНПО са заинтересувани лица и имат право на жалба. В това отношение практиката на българските съдилища е категорична и е в хармония с изискванията на Директива 2010/75/ЕО.

2.4.3. Относно изискванията към централите за емисии на вещества. Както бе посочено по-горе за изпускането на замърсяващи емисии в околната среда от централите се прилага режима за издаване на КР. КР предвижда условия за емисии във въздуха, водата и отпадъците.

Тъй като емисиите във въздуха от ГГИ представляват особена част от замърсяващите емисии на тях е обърнато особено внимание.

Както бе посочено по-горе (виж 2.3.1. и 2.3.2.) дейността на заварените централи е предмет на подробна регламентация, която дава известна гъвкавост на страните-членки да смекчават за някои инсталации строгите условия на Директива 2010/75/ЕО. Една част от изключенията се съдържат в Преходния Национален План за Големи горивни инсталации (ПНП за ГГИ) за периода 01.01.2016 г-30.06.2020 г., изготвен на основание чл.32 от Директива 2010/75/ЕО.

В настоящото изложение не може да бъде направено пълно описание на подхода на Директива 2010/75/ЕО – това би означавало да се преразказва директивата. На пръв поглед изглежда, че директивата е коректно пренесена от чл.9в от ЗЧАВ и Наредба ГГИ-КПКЗ. Всеки по-нататъшен опит да се види как България изпълнява задълженията си по Директива

2010/75/ЕО би включвал следните стъпки: а) идентифициране на ГГИ, включително тяхната мощност и датата на издаване на тяхното разрешително за ползване/за експлоатация и КР. Това може да стане чрез справка в съответния регистър за издадените КР и чрез заявления за достъп до информация; б) идентифициране на приложимата разпоредба за всяка една ГГИ и оценка за това дали съответната ГГИ действа в рамките на приложимото право или в нарушение. Възможно е за някои от ГГИ властите да твърдят, че действа в рамките на закона, но фактически това или да не се подкрепя от фактите или пък операторът да не спазва някое от задълженията за мониторинг и самите факти да не са установени.

Все пак трябва да се изтъкнат няколко правила и обстоятелства:

- Съществува общ таван на емисиите от ГГИ, включени в ПНП;
- Всяка една инсталация, включена в ПНП има индивидуален таван на емисиите;
- Извеждането от експлоатация на някои от инсталациите, включена в ПНП не създава автоматично възможност за увеличаване на общите годишни емисии от останалите включени в ПНП инсталации (чл.16 от Наредбата ГГИ-КПКЗ). По същия начин стоят нещата и ако някои инсталация излезе извън приложното поле на Наредбата ГГИ-КПКЗ;
- От текстовете на Наредбата ГГИ-КПКЗ и на самия ПНП правя извод, че ПНП не предвижда последващо издаване или актуализация на вече издаденото КР за инсталациите, включени в ПНП;

2.4.5. За инсталациите извън приложното поле на процедурата за издаване на КР (горивни инсталации с мощност по-малка от 50 MW) и мините (не споменати в списъка на приложение 4 към чл.117 от ЗООС) важи правилото, че за функционирането им са необходими разрешителни за управление на отпадъци по ЗУО и за водовземане/ползване на воден обект по ЗВ.

Както процедурата за издаване на разрешително по ЗУО, така и процедурата за издаване на разрешително за водовземане/ползване на воден обект предвиждат някакъв вид участие на обществеността.

Така например чл.76 от ЗУО предвижда информиране на обществеността за издадените разрешения.

Чл.62а, ал.2 от ЗВ предвижда информиране на обществеността чрез обявление в общината и на интернет страницата на компетентния орган за подаденото искане за издаване на разрешение по ЗВ. Заинтересованата общественост може да възрази срещу издаване на исканото разрешително или да предложи формулиране на условия на разрешителното – чл.64 от ЗВ. Решението на компетентния орган се изпраща на лицата, участвали в процедурата – чл.70, ал.1 от ЗВ.

Прави впечатление, че възможностите за участие в процедурите по ЗВ са по-богати и разнообразни, отколкото са възможностите за участие по ЗУО. Независимо от това съдебната практика досега е признавала на НПО и на граждани правото на жалба срещу издаденото разрешително само и единствено в случаите на жалби по ЗУО, но не и при обжалване на издадени разрешения по ЗВ.

3. Задължения на държавата, свързани със спазване на законодателството.

Задължения за Мониторинг и контрол. Компетентни органи. Задължения относно емисии общо за страната, за качеството на атмосферния въздух в общини и др.

3.1.Мониторинг. Мониторинга на състоянието на околната среда е изключително

обширна тема. Най-общо може да се каже, че в страната съществува т.нар.Национална система за мониторинг на околната среда, регламентиран от чл.143 и сл. от ЗООС.

В мониторинговите данни се включват както измерванията, извършени от органите на държавно управление, така и данните от самостоятелния мониторинг.

Най-пълно описание на системата за мониторинг – компоненти на мониторинговата система и компетентни органи - може да се открие на сайта на Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) - <http://eea.government.bg/bg/nsmos>

Мониторинга на качеството на атмосферния въздух е прерогатив на държавните органи.

Емисиите на инсталациите обаче се измерват чрез самостоятелен мониторинг .

На измерванията на емисиите от ГГИ е посветена цялата глава седма от Наредба ГГИ-КПЗК. В същата наредба има и отделно приложение № 1 озаглавено „технически разпоредби относно горивните инсталации“ – неговата част 3 съдържа разпоредби относно мониторинга на емисиите от горивните инсталации, а част 4 – относно оценката на спазването на нормите за допустими емисии.

Към темата за мониторинга е относима и Наредба № 6.

Справка трябва да се направи също така и с текстовете на Инstrukция № 1 и на Инstrukция измервания.

Много често разпоредби относно мониторинга се съдържат в съответните разрешителни и в документите, подготвящи разрешителните – например ДОВОС или Доклада за ОС.

Присъствал съм на разговори, от които става ясно, че понякога качеството и точността на резултатите от мониторинга може да зависи и от съответната апаратура – т.е. оценката понякога опира до чисто технически въпроси като стандарти, калибриране и т.н.

3.2. Задължения относно емисии общо за страната.

Както бе посочено по-горе (2.4.3.) съществува таван на емисиите за инсталациите, включени в ПНП.

Емисиите от останалите инсталации, невключени в ПНП се контролират чрез издаването на КР, където от инсталациите се очаква да отговорят на изискванията на Директива 2010/75/ЕО.

За останалите случаи на инсталации, невключени в ПНП – ако не отговарят на изискванията на Директива 2010/75/ЕО - контролът върху техните емисии се осъществява чрез издаване на разрешения за отклонение от новите, по-строги норми. При което тези случаи трябва да бъдат докладвани на Европейската комисия.

3.3. Контрол

Темата отново е обширна.

Съвсем накратко. И защото това е подходът и на законодателя. Контролът се разделя на предварителен и последващ.

Предварителният контрол се осъществява чрез издаване на разрешителни. По-горе вече стана дума, че обществеността може да участва в производствата по издаване на разрешителни/ за ОВОС, ОС, КР, решение/становище по ЕО. В тези производства обществеността разполага условно казано с пълен набор от инструменти за участие – да бъде уведомена за началото и предмета на процедурата, да може да отправи коментари и възражения, да участва в обществени обсъждания, да бъде уведомена за решението и най-накрая да отнесе въпроса пред съда. Както бе посочено в производствата по ЗУО и ЗВ

правото на участие е по-стеснено – в тези насоки може да се правят опити да разширяване на правото на участие, например за отстояване на правото на обжалване пред съда на разрешението по ЗВ на някои мини или централи извън обхвата на процедурата за КР.

Последващият контрол се осъществява чрез налагане на ПАМ и на санкции/глоби. Вече бе споменато, че в тези производства на обществеността се отказва каквото и да е участие. Гражданите и ЕНПО могат само да отправят сигнали за нарушения, но не могат да участват в процеса на установяване на фактите и на налагане на самата санкция. Това положение може да бъде променено – особено що се отнася до производствата за налагане на ПАМ. По мое мнение при добра обосновка за наличие на засегнат обществен интерес гражданите и ЕНПО могат да се преборят за правото не само да участват в производството, но и да могат да отнесат пред съда въпроса за бездействието на властите да наложат ПАМ. На пръв поглед като потенциално подходящи ситуации за такова участие ми се струват случаите на прахово замърсяване от въглищни мини поради неоросяване и бездействие на властите или пък случаи подобни на Брикел, където държавата закъсняваше да санкционира предприятието за неизпълнение на негови задължения.

Условно към инструментите за контрол (а всъщност за спазване на законите) можем да причислим и възможностите, дадени от законите на властите да изменят условията на дадени разрешителни и дори да постановяват прекратяване на издадено разрешително.

Много важна, но практически неизследвана област са въпросите, свързани с нееднаквото прилагане на правилата за санкциониране на различни субекти в един и същи сектор на производството. Например толериране и практически затваряне на очите пред нарушенията на един субект и обратно – прилагане на закона в пълна мярка по отношение на друг субект, допуснал същите или подобни нарушения като конкурента му. Не е тайна, че съществуващите законови инструменти за контрол и санкциониране често се използват за изнудване на неудобни или неблизки до властта компании. Такива случаи се коментират в публичното пространство, когато става дума за стартирали данъчни проверки, но съм сигурен, че същият подход се прилага и при налагане на санкции за нарушения на екологичното законодателство. Самият бизнес не обича да разговаря по тези въпроси, но завесата може да започне да се повдига, защо не....

3.4. Наказателни процедури срещу България, свързан със сектор въглища + качество на въздуха.

В Интернет сайта на Европейската комисия съществуват съобщения за следните процедура срещу България за нарушения на европейското законодателство:

- Съобщение от дата 24 януари 2013 година. ЕК приема т.нар. „обосновано становище“ – *reasoned opinion* – с което изразява своето безпокойство за това, че БГ не спазва таваните за емисии от серен диоксид, азотни оксиди и прах от промишлени предприятия. Вероятно се визират таваните, определени с Директива 2001/80/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 за ограничаване на емисиите от някои замърсители във въздуха от големи горивни инсталации. Посочва се, че продължаващото отсъствие на структурни мерки за постигане на целите(съответствие) е указание за това, че това положение най-вероятно няма да се промени (изводът е направен на базата на данни от преди 2012 година, защото се говори за прогноза за 2012 година). На 24 Януари 2013 година Комисията обявява, че ще изпрати своето обосновано становище на страната-членка. БГ ще има двумесечен срок за отговор. При липсата на заводолителен отговор Комисията може да отнесе въпроса до Европейския съд. Оттогава няма публикувано съобщение за последващи стъпки.

- На същата дата – 24.01.2013 година е публикувано съобщение за приемане на „обосновано становище“ по отношение на БГ за неспазване на изискването на Директива 2008/50/ЕО за качеството на атмосферния въздух относно РМ10 прахови частици. Визира се не само фактическото положение, където въздухът в населените места е наднормено замърсен, но и неизпълнение на задължението по чл.23 от посочената директива за изготвянето и приемането на специални планове за качеството на атмосферния въздух, които да съдържат подходящи мерки за постигане на съответствие с изискванията на директивата в рамките на (вече удължения) срок. Оттогава няма публикувано съобщение за последващи стъпки.

4. Приложимост на ЗДОИ и Орхус (достъп до информация).

4.1. ЗДОИ и Орхус.

Орхуската конвенция и глава 2 от ЗООС относно достъпа до информация представляват специална уредба за достъп до информация за околната среда. На базата на Орхуската конвенция може да се поиска информация, която да очертае начина, по който властите прилагат всички онези правила, за които стана дума по-горе. Както бе споменато неведнъж правоприлагането е по-важно от пренасянето на текстовете от европейските директиви във вътрешното законодателство. Конкретно предлагам като част от този анализ да изготвя заявления за достъп до информация, които да бъдат подадени на базата на които впоследствие ще могат да бъдат направени изводи за съществуващото правоприлагане и/или за последващи сигнали, жалби (пред съда) и оплаквания пред ЕК.

4.2. Орхус (участие на обществеността и достъп до правосъдие).

Чл.6 от Орхуската конвенция се отнася до издаването на т.нар.екологично разрешително, на което съответства разрешителното по ОВОС в българската правна система.

Чл.7 от Орхуската конвенция пък се отнася до участието на обществеността при изготвянето на планове и програми. Чл.7 е доразработен от Директива 2001/42/ЕО.

Както при процедурата за ОВОС, така и при ЕО властите напоследък спазват в общи линии процедурните правила. Същото важи и за останалите процедури, където участието не се подлага на съмнение – процедурите по ОС и за издаване на КР. Затова за постигане на целите на горепосочените процедури е необходимо внимание за забелязване на началото на процедурите (да не бъдат пропускани) и след това ефективно участие. Ефективното участие ще следва да се конкретизира в насока своевременно осигуряване на информация, която властите и бизнеса нямат или не желаят да вземат под внимание. Както и чрез представяне на алтернативни експертни становища по ключовите въпроси.

Много интересна е практиката на Комитета за съответствие към Орхуската конвенция по отношение на чл.9, ал.3 от конвенцията – достъп до правосъдие в случаите, когато властите действат или бездействат в нарушение на екологичното законодателство.

На базата на Орхуската конвенция (която е в сила и действа за Европейския съюз, отделно от неговите страни-членки) се появи интересна практика и на Европейския съд. Така например (делото Янечек) съдът в Люксембург призна правото жалба пред националния съд на гражданин на страна-членка срещу властите, с която да ги задължи да изготвят план за чистотата на атмосферния въздух (по директива Директива 2008/50/ЕО за качеството на атмосферния въздух, за която стана дума по-горе в 3.4.).

От инструментите за опазване на качеството на атмосферния въздух, за които стана дума по-горе в настоящия анализ интересни и в пряка връзка с чл.9, ал.3 от Орхуската конвенция са процедурите за издаване на разрешителни по ЗУО и ЗВ. Както и процедурите за

налагане на ПАМ. Препоръчвам да бъдат направени опити за участие на ЕНПО в такива процедури и отнасяне пред съда на евентуален отказ за участие. При неуспех в БГ, има големи основания за оплакване пред Комитета за съответствие към Орхуската конвенция.