

Изх. № 1115/06.04.2020 г.

## СТАНОВИЩЕ

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

**Относно:** Проект на Постановление на Министерски съвет за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерски съвет

Проектът на Постановление на Министерски съвет за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерски съвет предвижда създаване на нова дирекция в Министерство на околната среда и водите (МОСВ) с наименованието „Оперативен център за контрол“. Предложението идва като „спешна мярка“, която да реши острите кризи в управлението на околната среда от последните няколко месеца – а именно липсата на контрол при вноса, съхранението и изгарянето на отпадъци и водната криза, която ограничи достъпа до вода за пиене и битови нужди на значителна част от населението на България.

#### 1. Предложеният подход не е решение на поставените цели

Създаването на нова структура в МОСВ с кадрови ресурс от 11 човека и неясни функции не може да бъде решение на системните проблеми в управлението на околната среда. Посочените кризи са резултат от неупражняване на правомощията на изпълнителната власт, неефективно управление, както и често пъти незаконосъобразни актове, действия и бездействия на органите по управление на околната среда. Пример са дадените „на тъмно“ разрешенията за експериментално горене на огромни количества отпадъци в нарушение на процедурите по ОВОС и комплексно управление на замърсяването<sup>1</sup>, както и практиката за разрешаване изгарянето на отпадъци в ТЕЦ при заобикаляне на процедурите по ОВОС.<sup>2</sup> Наред с това, дори в случаите, в които са набелязани решения, МОСВ се бави с изпълнението. Към момента не са предприети мерки за изпълнение на заложената в Националната програма за подобряване на качеството на атмосферния въздух мярка за подобряване на координацията между органите с правомощия в чистотата на атмосферния въздух.

**Предложение:** Решения на проблемите в управлението на околната среда трябва да се търсят посредством независима експертна оценка на съществуващите структури и тяхната дейност. Само въз основа на такава информация могат да се идентифицират реалните причини, породили кризите в управлението на околната среда, и възможностите за подобряване на статуквото. Въз основа на многогодишния си опит и работа в сферата на

<sup>1</sup> Публични източници потвърждават, че през 2018 г. МОСВ е разрешило пробно изгаряне на до 500 000 тона отпадъци във ТЕЦ „Бобов дол“ и ТЕЦ „Брикел“ без спазване на процедурите по Глава Шеста от ЗООС и без спазване на процедурите по комплексно предотвратяване на замърсяването.

<sup>2</sup> Системна практика е РИОСВ да „допълват“ влезли в сила решения за преценка на необходимостта от ОВОС без да спазват законовите процедури, а ИАОС да издава комплексни разрешителни въз основа на „допълнените“ решения. Така през 2018 г. РИОСВ Перник „допълни“ Решение ПЕ-5-ПР/2016 г., с което е преценено да не се извършва ОВОС за изгаряне на до 96 тона отпадък на ден. С просто писмо до оператора, РИОСВ Перник „допълва“ това решение, като добавя 1752 тона отпадъчна биомаса, която да бъде изгаряна на ден. С решение 45-Н4-ИО-АО/2019 г. ИАОС разреши изгарянето на 96 тона отпадък и 1752 тона отпадъчна биомаса въз основа на така допълненото решение за преценка на необходимостта от ОВОС. Същата практика е използвана при издаването на КР за горене на отпадъци на ТЕЦ „Брикел“ ЕАД и Топлофикация – Сливен.

опазването на околната среда, Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ - България открояват следните причини за неефективния контрол, приемането и утвърждаването на спорни и дори незаконосъобразни решения и практики: липсата на достатъчен експертен капацитет, текучество на кадри, липса на материални условия, липсата на условия за независимост на експертите и органите на изпълнителната власт при вземането на решения, липсата на координация в дейността на отделните органи и звена.

Решения трябва да се търсят в създаването на условия за:

- изграждане и дългосрочно поддържане на капацитет в структурите на МОСВ, РИОСВ и басейновите дирекции;
- независимост при вземане на решенията и упражняване на контрол;
- създаването на механизми за координация на дейностите на отделните звена и органи.

Решенията на проблемите на управлението на околната среда трябва да се вземат посредством открит диалог между компетентните институции, засегната общественост и неправителствения сектор, както и бизнеса.

С две думи, решаването на проблемите в управлението на околната среда, за да се предотвратяват нови кризи, е дългосрочно и всеобхватно начинание, което не може бъде ограничено до създаване на нова структура с неясни функции при съкратен срок на участието на обществеността.

С оглед на това предлагаме предложеното ПМС да бъде отхвърлено и предложението за нова дирекция основно преработено след необходимия анализ.

## **2. Относно информацията, която ще събира дирекция „Оперативен център за контрол“**

Още при дефинирането на проблема във формуляра „Частична предварителна оценка“ се поставя въпроса: Коя информация се визира в първото изречение в раздела „Дефиниране на проблема“?

Начините, по които в един орган на властта постъпва информация за компонентите на околната среда са многобройни. Басейновите дирекции и ИАОС събират информация във връзка с процеса на издаване на разрешителни. ИАОС събира информация във връзка със системата за мониторинг на околната среда. РИОСВ събират информация във връзка с контролните им функции за изпълнение на различни разрешителни.

Следва да се отбележи, че в много случаи частни лица, които осъществяват самостоятелен мониторинг събират информация за околната среда, но не са задължени да я предоставят автоматично на контролиращия орган.

**Предложение:** Една от най-важните видове информация за околната среда, пряко свързана с навременното установяване на какъвто и да е проблем, това е информацията за начина, по който органите по места изпълняват контролните си функции. По наше мнение е необходимо създаването на ясни правила, които да указват на контролните органи по места как да прилагат закона.

От мотивите на предложението за изменение и допълнение на Устройствения правилник на МОСВ не става ясно каква информация ще събира новата дирекция „Оперативен център за контрол“.

## **3. Относно контрола върху дейността на РИОСВ. Относно „навременното индикиране“ на проблеми**

Напълно сме съгласни, че МОСВ следва да осъществява анализ и контрол върху това как РИОСВ осъществяват функциите си и основно функциите за контрол върху спазването на условията на различните видове разрешителни. Именно РИОСВ следва навременно да установяват и да информират за проблеми, свързани с опазването на околната среда – те са органите, които на място и първи разбират за нещо нередно, което се случва.

Очевидно е обаче, че решението не е свързано със създаването на нова дирекция или на оперативен център в МОСВ, които да разбират своевременно за проблема.

Трябва да се намери начин РИОСВ винаги да съобщават за проблема на МОСВ. А пък по-нататък решението да се търси със съдействието на служителите от съответната специализирана дирекция към МОСВ – например, ако проблемът е свързан с „управлението на отпадъци“ – на Дирекция „Управление на отпадъците и опазване на почвите“; или на Дирекция „Управление на водите“, ако проблемът е свързан с водите; или на Дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международно сътрудничество“ – ако въпросът е свързан и с прилагането на европейското законодателство, освен с някоя от специализираните материи, както е посочено по-горе.

**Предложение:** Убедени сме, че ангажирането на РИОСВ за по-точното и, също не по-малко важно – за еднаквото прилагане на закона по отношение на различните задължени субекти, може да бъде осъществено най-икономично с издаването на инструкции относно това как да бъдат осъществявани контролните функции и кога органите по места да сигнализират за проблеми, за решаването на които се налага намесата, подкрепата или указанията на централната администрация.

При наличието на ясни и непротиворечиви инструкции за това как РИОСВ следва да прилагат закона, и особено ако бъдат предвидени санкции за пропуск да бъде установен или съобщен проблем, в специализираните дирекции на МОСВ ще постъпва достатъчно информация за съществуващи проблеми.

Обръщаме внимание, че ако служителите на някоя от администрациите, подчинени на министъра на околната среда и водите не установят или не съобщят за някой проблем, фактите по случая могат да бъдат представени на вниманието на Инспектората към МОСВ (чл. 21 от Устройствения правилник на МОСВ).

#### **4. Относно ролята на гражданското общество при установяване на проблемите**

От § 2, буква „й“ на предложението за ИД на Устройствения правилник на МОСВ е видно, че в новосъздадената дирекция „Оперативен център за контрол“ се планира да работят 11 служители.

Тези 11 служители, колкото и усилия да полагат, не могат да заместят усилията и съдействието на стотиците хиляди граждани, засегнати или потенциално засегнати от нарушения на екологичното законодателство.

Според нас си заслужава да се помисли как засегнатата общественост да бъде ангажирана в по-голяма степен не само за „установяване на проблемите“, но и за решаването им.

**Предложение:** Съществуват различни подходи за по-широко ангажиране на засегнатата общественост при идентифициране на проблемите, свързани с опазването на околната среда.

Един от начините е разширяване на обхвата на информацията за околната среда, активно предоставяна на обществеността. Така например проблемът с незаконния внос на отпадъци може да бъде до голяма степен решен, ако в интернет има информация за лицата, получили разрешение за внос, датата, количествата и характеристиките на внесените отпадъци, митническите пунктове, през които е осъществен вноса и друга подобна информация. Въз основа на активно предоставяната информация всеки един заинтересуван може да подложи фактите на анализ и съответно да идентифицира проблем и да съобщи за проблема на органите на властта – МОСВ и РИОСВ.

Друг начин е спешното приемане на национално законодателство за пренасяне в българското законодателство на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на правата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза. Срокът за пренасяне на Директивата в националното законодателство е 17 декември 2021 година, но нищо не пречи това да се случи по-рано от срока, даден в чл. 26, параграф 1 на Директивата.

## **5. Относно формулировките, с които се описват правомощията и функциите на новата дирекция „Оперативен център за контрол“**

Формулировките, с които се описват правомощията и функциите на новата дирекция „Оперативен център за контрол“ не винаги са ясни. Възможно е дори някои от формулировките да подвеждат. Поради малкото време за изготвяне на становище (14, вместо нормативно определените 30 дни) не успяхме да направим справка дали някои от функциите на дирекцията не се разминават с правомощията на Министерството на околната среда и водите.

- i. Намираме формулировката в чл. 41а, т. 1, а именно „осъществява оперативно дежурство и контрол“ за неясна. Възможно е тази формулировка да подведе гражданите и организациите, както и самите властови органи. Означава ли тази формулировка, че всеки един сигнал за нарушение на екологичното законодателство ще може да бъде отправян до дирекцията? Формулировката „оперативно дежурство“ внушава именно такава мисъл и идея. Ако дирекцията ще има роля на един вид „зелен телефон“ или „екологичен номер 112“, тогава би следвало да бъде регламентиран начинът, по който ще бъде процедирано със сигнала и коя ще бъде институцията, която ще бъде законово ангажирана в крайна сметка да отговори на подалия сигнала гражданин.
- ii. С функцията по изготвяне на анализи в момента са натоварени други звена от администрацията на Министерството на околната среда и водите. Би било редно да се уточни кои анализи ще бъдат извадени от правомощията на останалата администрация и прехвърлени в полето на дейност на новосъздадената дирекция – сега този въпрос е абсолютно неясен.

- iii. Все така във връзка с формулировката на чл. 41а, т. 1 обръщаме внимание на обстоятелството, че чл. 5 от ЗООС дава определение на „факторите, които замърсяват или увреждат околната среда“. Става дума за информация с огромен обем и обхват. За всичко онова, за което става дума в чл. 5 от ЗООС ли ще събират информация 11-те служители на дирекцията? Или ще има някакъв подбор на онова, което чл. 5 визира?
- iv. По същия начин формулировката в чл. 41а, т. 2 е изключително широка и на практика не казва нищо съществено. Другите дирекции не осъществяват ли наблюдение върху онова, което се случва със съответните компоненти на околната среда и на факторите, които замърсяват или увреждат околната среда? Как ще се съотнесат правомощията на РИОСВ и на ИАОС за наблюдение с функциите за „наблюдение“ на дирекцията – кое ведомство кои компоненти на околната среда ще наблюдава? Предложението за ИД на Устройствения правилник на МОСВ не дава отговор на тези въпроси.
- v. Т. 3 от чл. 41а е една от най-интересните и изглежда, че отговаря на една от най-големите нужди не само на администрацията (и на различните нейни звена), но и на обществеността – необходимостта от достъп до различни видове информация, без това да уврежда интересите на третите лица и да пречи на правоприлагането. Въпросът е от изключителна важност и според нас не може да е предмет само и единствено на дейността на една дирекция с 11 души служители. Този въпрос трябва да бъде предмет на широко обсъждане с участието на десетки органи и хиляди експерти и заинтересовани. Така както е редактирано предложението за ИД на Устройствения правилник на МОСВ, изглежда, че планираната „комуникационно информационна инфраструктура, осигуряваща достъп до необходимите информационни ресурси“ ще бъде достъпна и в услугите само и единствено на дирекцията „Оперативен център за контрол“. Това не е допустимо и е в разрез със смисъла на отвореното управление. Отделно – изглежда, че се планира влягане на немалък ресурс за дейност, която ще се упражнява от малцина.
- vi. По т. 4 на чл. 41а приветстваме идеята информацията от видеонаблюдението да постъпва задължително в органи на властта. Не се противопоставяме това да е МОСВ, независимо от това че информацията би била полезна и за РИОСВ, които упражняват контрол за спазване на екологичните разрешителни, както и за общините. Или може би се има предвид, че информацията от видеонаблюдението ще постъпва както в РИОСВ, така и в МОСВ? Би било оптимално, ако обществеността знае, че цялата информация от видеонаблюдението се намира на едно място в МОСВ (ако се приеме такова решение). Същевременно отбелязваме, че терминът „информационни системи“ е много широк. Не ни е известно в ЗООС да има легално определение на термина „информационни системи“. Също така не е ясно дали т. 4 няма предвид „информационните масиви и ресурси“, визирани в чл. 24 и

чл. 25 от ЗООС. Или се има предвид нещо друго? Така или иначе текстът в тази част е неясен.

- vii. По т. 5 на чл. 41а ни се струва, че това е задължение на всяка една дирекция, която е на подчинение на министъра на околната среда и водите. Текстът няма смисъл.
- viii. По т. 6 и т. 7 не е ясно дали предложението има за цел обменът на информация с другите органи да бъде осъществяван пряко от дирекцията, а не от министъра на околната среда и водите или от главния секретар. Отделно от това функции по обмен на информация имат Политическият кабинет, Парламентарният секретар, Инспекторатът, дирекция „Информационно обслужване“. В предложението не е посочено по кои точно въпроси функцията за обмен на информация ще бъде изпълнявана от новосъздадената дирекция „Оперативен център и контрол“ и как ще се измени досегашното положение.
- ix. По т. 8 от чл. 41а коментарът е същият, както по т. 4.7 по-горе.
- x. По т. 9 от чл. 41а не е ясно какъв е смисълът на това правомощие. Ако дирекция „Оперативен център и контрол“ ще изпълнява просто ролята на пощенска кутия за сигналите за нарушения на екологичното законодателство, няма пречка тези сигнали да бъдат изпращани пряко на съответната специализирана дирекция. Би имало смисъл дирекция „Оперативен център и контрол“ да се запознава предварително със сигналите за нарушения на екологичното законодателство, ако тази дирекция, а защо не и дирекция „Правна“ дадат или поискат от специализираните дирекции някакви становища, с помощта на които разследването на нарушенията и санкционирането на нарушителите ще бъде гарантирано в по-висока степен, отколкото ако тези две или три дирекции не си взаимодействат. Сега правомощието по т. 9 изглежда ненужно.

**6. Незаконосъобразно е срокът на обществената консултация да е съкратен до 14 дни в ситуация на извънредно положение.**

В мотивите към предложението за изменение на Правилника на МОСВ е посочено, че е приложен съкратен срок за обществени консултации (14 дни), поради две причини: (i) създадена се обстановка през последните месеци, свързана с внос на отпадъци и необходимостта от проследяването на отпадъците до мястото за съхранение (ii) с оглед осигуряването на организация по наблюдение на водния ресурс и навременно предоставяне на информация за нивото на язовирите. Изключението по чл. 26 ЗНА за съкратен срок на обществени консултации се прилага при „изключителни“ случаи. Обръщаме внимание, че функциите на контрол върху вноса на отпадъци и нивата на язовирите и към момента се осъществяват от други звена и институции, а проблемите свързани с тях, са известни на обществеността повече от половин година за водната криза и повече от година за вноса и горенето на отпадъци. В този смисъл, незаконосъобразно е да се ограничават правата на гражданите да се запознаят с предложението и да подадат становище с тези аргументи. Дългото бездействие на администрацията не може да е аргумент за ограничаване на правата на гражданите. Красноречив пример за липсата на изключителен случай е фактът, че в

момента е обявен съкратен срок и за обществената консултация на изменение на Правилника за устройството и дейността на регионалните инспекции по околната среда и водите.

Наред с това от 13 април 2020 година в България е обявено извънредно положение и по силата на закон са спрени всички срокове, чието изтичане води до прекратяване или погасяване на правата на гражданите (чл. 3, ал. 2 Закон за мерките и действията по време на извънредното положение). На това основание срокът за обществена консултация е спрял и не тече до прекратяване на извънредното положение. Ако МОСВ продължи с приемането на изменението на Правилника на МОСВ, то същият ще бъде приет при съществено процесуално нарушение и ще подлежи на отмяна на това основание.

С уважение,

Ивайло Хлебаров

ЕС „За Земята“

E-mail: [i.hlebarov@zazemiata.org](mailto:i.hlebarov@zazemiata.org)

Меглена Антонова

„Грийнпийс“ - България

E-mail: [meglena.antonova@greenpeace.org](mailto:meglana.antonova@greenpeace.org)

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