

Становище

До: Конституционен съд на Република България

От: „Грийнпийс“ - България

ЕИК 207432623

адрес: гр. София 1164, ул. „Миджур“ № 12, ет. 3

представявано от Меглена Антонова Антонова

Във връзка с: Конституционно дело No18/2023 г.

Дата: 21.12.2023

Уважаема г-жо Председател,

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Благодарим за възможността да предоставим становище относно Искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на:

- разпоредбите на чл. 2, ал. 4, в частта *„и за агрофотоволтаици - при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройство“*,
- чл. 17а, ал. 3, в частта *„на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“*,
- чл. 23, ал. 3, в цялост, и
- чл. 24, ал. 7, в частта *„или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“*.

от Закона за опазване на земеделските земи (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., посл. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.) („**ЗОЗЗ**“).

В обобщение, считаме следното:

- По същество възможността за изграждане на агрофотоволтаици в земеделски земи без промяна на предназначението на такива земи не би следвало да се приема за нарушение на чл. 21 от Конституцията на Република България. Тези технологии предоставят възможност за запазване на основните земеделски функции на земята като едновременно с това земеделските производители могат да обезпечат разходите си за енергия и да разширят източниците си на доходи, подкрепяйки навлизането на чисти източници на енергия, от които съвременното общество се нуждае категорично.

- Въпреки горното, съществува спешна необходимост на законодателно ниво, а не в подзаконов нормативен акт, да се дефинират основни критерии за техническите и производствените параметри на агрофотоволтаичните проекти със специален фокус върху съпътстващия характер на дейността по производство на енергия, което да е второстепенно на продължаващото използване на земеделските земи по предназначение. Трябва да се регламентират на законово ниво и правилата за контрол и ефективни мерки и санкции, които да гарантират рационалното използване на земята и избягването на злоупотреби.
- Относно останалите разпоредби, засегнати от искането на президента на Република България, които целят облекчаване на административните процедури за изграждане на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници след промяна на предназначението на земеделската земя, основните пропуски на законодателя са:
 - първо, не е проведено ефективно обществено обсъждане на законодателни промени (което противоречи на чл. 18а и чл. 26 от Закона за нормативните актове (ЗНА)),
 - на второ място, не е представена обективна обосновка за нуждата и оценка на въздействието, най-вече относно промените в чл. 23, ал. 3 от ЗОЗЗ, както и
 - не се гарантира, че улеснените процедури няма да се използват за злоупотреба в бъдеще след като веднъж земеделската земя вече е урбанизирана.
 - И на последно място, премахвайки ролята на земеделските комисии по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ в процедурите по промяна на предназначението на земеделски земи, на практика е елиминиран органът, който да съблюдава, че нормите на чл. 21 от Конституцията са спазвани и земеделските земи се променят само при нужда, защитавайки ги като основно национално богатство.
- С оглед на горното, промените в чл. 17а, ал. 3, чл. 23, ал. 3, чл. 24, ал. 7 предизвикват загриженост, че се заобикалят принципите и нормите на чл. 15 и чл. 21 от Конституцията.
- В допълнение, българското законодателство систематично пропуска да гарантира опазването на околната среда и не приоритизира грижата за екосистемите и биоразнообразието. Измененията на ЗОЗЗ, които са предмет на Искането за противоконституционност на президента на Република България, също не подобряват тази ситуация. Развитието и подпомагането на изграждането на енергийни обекти от възобновяеми източници следва да е национална стратегия, но вече урбанизирани или засегнати територии трябва да се използват приоритетно за тези цели. Улесняването на изграждането на такива проекти ще даде възможност на гражданите да се включат активно в трансформацията на енергийната система като инсталират собствени системи за производство на енергия близо до мястото, където тя се използва, и така ще намалят необходимостта от изграждане на големи централизирани енергийни проекти. Приоритетното производство на мястото на консумацията във вече урбанизирани или увредени терени, а именно най-вече в населените места и на мястото на обекти като мини, сметища и др., ще намали

натиска от изграждането на обекти за производство на енергия в земеделски земи от която и да е категория или в места с богати екосистеми и местообитания.

По-конкретно, молим да вземете предвид при мотивите и решението си следните обстоятелства и аргументи.

1. Относно възможността за изграждане на агрофотоволтаици без промяна на предназначението на земеделската земя, чл. 2, ал. 4 от ЗОЗЗ

1.1. Технология на агрофотоволтаиците на практика представлява „управление“ или „споделяне на светлината“.

Това е **споделяне** на слънчевата радиация между фотоволтаични (PV) панели и земеделските култури. Агрофотоволтаичните системи са обекти, при които PV инсталация и устойчиво земеделско стопанство се намират на едно и също място, и се извършва управление на светлината.

Агрофотоволтаичните проекти изискват **оптимизация** между количеството и качеството на светлината, която достига до земеделските култури и PV клетките.

Слънчевата радиация, достъпна за културите, може да варира в зависимост от техническия дизайн. Фактори като разстоянието и ориентацията на PV модулите, прозрачността, системите за проследяване на слънцето и др. са ключови за ограничаване и контрол на сянката върху културите.

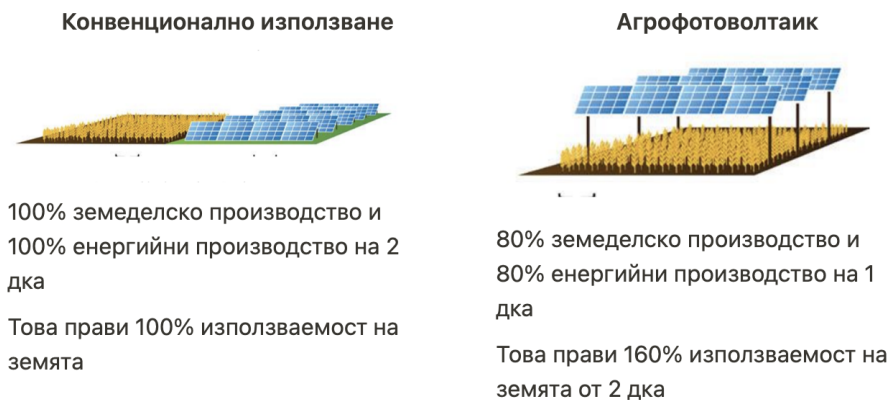
Количеството светлина, което достига до културите, е най-важният фактор за тяхното производство. Въпреки това, ефектът е само ограничено изследван и са необходими повече изследвания. Като общо правило, опитът показва, че намаляване на радиацията до една трета може да се счита за приемливо за земеделското производство, въпреки че ефектите зависят от отделните култури.

Прилагат се и се въвеждат множество нови и различни технологии, които да балансират между използването на слънчевата радиация за генериране на енергия и за земеделско производство. Това включва панели върху оранжерии или други стопански постройки; вертикално разположение панели, ориентирани изток-запад; фиксирани панели с определена плътност на застрояване, които допускат необходимата светлина надолу; панели, които покриват площи за отглеждане на стопански животни и др.

Освен енергийната технология, оптимизация се постига и чрез подходящ избор на култури. Така например кореноплодните и листните култури биха били първи избор, а култури като царевица и слънчоглед, които се обработват с едра земеделска техника, са по-малко подходящи.

Освен всичко друго, оптимизацията на PV инсталациите може да се използва за контролиране на други качества на земята и микроклимата, като: влажност, температура, изложение на вятър, изпарения, събиране на дъждовна вода и др. По този начин, например, се намалява нуждата от напояване, а културите биват предпазени от все по-силната слънчева радиация и от все по-честите екстремни проявления на климата.

Понастоящем е доказано, че при оптимален дизайн на агрофотоволтаичен проект, и енергийното, и земеделското производство в единица площ земя може да достигне до 80%, всяко, спрямо максималния капацитет от самостоятелното енергийно или земеделско производство. Това е онагледено в следната илюстрация:



Източник:
Fraunhofer ISE

Горното технологично резюме цели да онагледява, че съчетанието между земеделското и енергийното използване на земята не бива да става автоматично, а се нуждае от оптимално проектиране с цел ефективно използване на наличните технологии с оглед качествата на земята и земеделските цели.

- 1.2. Именно с оглед на гореизложеното, считаме, че е абсолютно необходимо да се поставят нормативно конкретни качествени и количествени критерии относно оптималното съчетание на енергийните и земеделските цели, когато се изграждат и използват агрофотоволтаици.

Тези критерии трябва да са принципни и основополагащи за дейността в дългосрочен период. Като например – гарантиране на запазване на поне 70-80% от земеделската производителност на земята, в която се поставят агрофотоволтаици.

Освен това, следва да се уредят и конкретни мерки за контрол, превенция и защита срещу нарушения и злоупотреби. В ЗОЗЗ не са предвидени такива, които да са адекватни на рисковете от злоупотреби.

- 1.3. Предвид посочените аргументи, считаме, че разпоредбата на изменения чл. 2, ал. 4 от ЗОЗЗ в частта: „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройство“, както и съпътстващото законодателство, свързано с въвеждането на агрофотоволтаици, трябва да бъде прецизирано, за да се избегнат съмнения за противоконституционност.

Формалният прочит на чл. 21, ал. 2 на Конституцията на Република България би могъл да даде две абсолютни алтернативи – (i) или използване на земеделската земя изключително за земеделски нужди, или (ii) използване за други цели само след промяна на предназначението на земята.

Същевременно, обаче, по аргумент на по-силното основание, ако е позволена промяна на предназначението на земеделска земя за изцяло други цели, то би следвало при нормативно установени критерии за запазване на земеделската производителност, да може да се извършва съпътстващо и конкретна друга обществено-значима дейност, каквото е производството на чиста енергия.

В този смисъл, самата легална дефиниция на „агрофотоволтаици“ в ЗОЗЗ съдържа, макар и много абстрактна, рамка на съпътстващата енергийна дейност, която трябва да позволява *„спокойното и безпрепятствено използване на земеделската земя за нейното предназначение“*. Считаме, че е необходимо законодателят, както и компетентните органи, да гарантират използването на земеделските земи за техните конституционно признати земеделски цели като приоритет.

1.4. На лице са някои противоречия в нормативната уредба за възобновяемата енергия в България.

В контекста на настоящото, бихме искали да обърнем внимание на уважаемия Конституционен съд и останалите институции в България, че съществуват систематични противоречия между отделни разпоредби в българското законодателство, отнасящи се до използването и насърчаването на производството на възобновяема енергия.

Докато ЗОЗЗ въвежда възможността да се изграждат агрофотоволтаици върху земеделски земи, поради неясно какви причини Законът за енергията от възобновяеми източници („ЗЕВИ“) не позволява енергийни общности за възобновяема енергия да изграждат агрофотоволтаици (вж. § 1, т. 56 от Допълнителните разпоредби, според която разпоредба *„Общност за възобновяема енергия“ е субект без ограничение на правно-организационната форма, който [...] притежава и управлява разположени в рамките на **урбанизирана територия** инсталация/инсталации за производство на енергия от възобновяеми източници“*). Няма логика земеделски стопани да не могат да обединяват усилията си в енергийни общности, възползвайки се от възможността за изграждане на съвместни проекти за агрофотоволтаици в земеделски земи.

Считаме, че е необходимо допълнителна законодателна работа, за да се гарантира, че когато земеделските земи се използват и за целите на енергийни производство от агрофотоволтаици, законодателството в страната е систематично синхронизирано.

2. **Относно облекчените процедури за изграждане на енергийни обекти, използващи възобновяеми източници, след промяна на предназначението на земеделска земя (чл. 17а, ал. 3, чл. 23, ал. 3, чл. 24, ал. 7)**

Разбираме, че с промените в ЗОЗЗ, които са и предмет на Искането на президента на Република България, се цели формално облекчаване на административните процедури и условия, свързани с промяна на предназначението на земеделска земя с цел строителство на централи за производство на енергия от възобновяеми източници.

Липсва, обаче, обосновка към законодателните промени дали смекчаването на въпросните процедури и изисквания, първо, е критично за ВЕИ сектора и дали това не води до риск за други конституционно признати обществени интереси като защитата на земеделските земи и опазването на околната среда.

- 2.1. Грижата за околната среда, усилията за намаляване на най-тежките последици от изменението на климата и енергийната независимост се превръщат в основополагащи цели и отправни точки на обществения интерес в Европейския съюз.

В Конституцията на Република България, чл. 15 и чл. 21 заедно защитават тези първостепенни публични интереси в систематична цялост.

Нарастващият интензитет и увеличаващата се тежест на климатичните бедствия, които световните учени прогнозира в идните години, ако не се постигнат целите за задържане на повишаването на средната температура, както и екзистенциалната зависимост на обществата и хората от енергия, извиква дори приложението на чл. 28 от Конституцията в защита на човешкия живот.

Параграф 1 от преамбюла на Европейския закон за климата¹, прокламира:

„Изменението на климата представлява екзистенциална заплаха, която изисква още по-голяма амбиция и активизиране на действията в областта на климата от страна на Съюза и на държавите членки.“

Една от най-важните задачи пред държавните власти представлява съчетаването и балансирането на равностойни основополагащи обществени права и интереси, като: (i) защитата на природата и екосистемите, (ii) използването на земеделската земя за производство на храна и други продукти от първа необходимост, и (iii) осигуряване на достатъчно енергия за достоен живот на хората.

Считаме, че една от функциите на ЗОЗЗ е да съчетае именно тези три, описани по-горе, конституционно основополагащи обществени цели и интереси по възможно най-оптимален и ясен начин, без да накърнява някой от тях неоправдано. Изграждането на енергийни обекти от чиста енергия трябва да е приоритет там, където не се засягат жизненоважни екосистеми и не се ограничава производителността на земеделската земя в България под критични нива.

Затова и нормите, облекчаващи административната тежест при изграждането на ВЕИ проекти, биха били приети положително, ако се създават правилно.

¹ Регламент (ЕС) 2021/1119 на Европейския парламент и на съвета от 30 юни 2021 година за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата.

2.2. Според нас промените в ЗОЗЗ, с които се облекчават част от административните процедури за промяна предназначението на земеделски земи с цел строителство на проекти за възобновяема енергия, не зачитат посочените основни норми на Конституцията – чл. 15 и чл. 21.

2.3. Относно променения чл. 23, ал. 3 от ЗОЗЗ

Липсва обществено достъпна и разбираема обосновка и оценка на въздействието защо чл. 23, ал. 3 от ЗОЗЗ се изменя с цел да разшири възможните категории земи до пета, които може да се преотреждат за енергийни цели. Липсата на такава оценка създава съмнение дали не е нарушен чл. 21, ал. 2 от Конституцията, според който земеделска земя се променя в неземеделска „само при доказана нужда“. Законодателят не е разяснил каква е нуждата да се разшири обхвата на споменатата разпоредба на ЗОЗЗ.

Освен горното, трябва да се подчерта, че дори и в земи с по-ниска категория – пет, шест, седем и нагоре, съществува риск от унищожаване на изключително богати и важни екосистеми. Тъй като по-слабопродуктивните земеделски земи често не се обработват от хората, те стават естествени обитания на много растителни и животински видове. Това не трябва да се пренебрегва и трябва да подлежи на сериозен контрол и преценка.

Биологичното разнообразие в целия свят и в страна ни е подложено на натиск поради промените в климата, но също така е в постоянно нарастваща заплаха от човешките дейности, включително от изграждане на ВЕИ проекти. Опазването и възстановяването на биоразнообразието са също толкова важни климатични инструменти, колкото и възобновяемата енергия: комбинацията от ВЕИ и опазване на природните блага са най-добрата възможност за постигане на климатична неутралност на България.

За постигане на широкомащабно въвеждане на соларни и вятърни централи е необходимо прозрачно планиране, стратегически подход, междуинституционална координация, финансово обезпечаване на достатъчно персонал в компетентните органи, навременно и пълноценно участие на независими експерти, граждани и местните власти, а не отслабване на екологичното законодателство.

В настоящия момент в развитието на ВЕИ сектора в България липсват гаранции за опазване на биоразнообразието и въведените промени в ЗОЗЗ не подобряват, а напротив, влошават нормативната база в тази посока.

2.4. Относно чл. 17а, ал. 3 от ЗОЗЗ

В чл. 17а, ал. 3 от ЗОЗЗ е премахната важна стъпка, в която компетентна земеделска комисия по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ утвърждава площадка и трасе за изгражданите обекти за ВЕИ производство. Тази стъпка нормативно предхожда етапа на изработване и одобрение на подробен устройствен план („ПУП“).

Утвърждаването на площадка и трасе съгласно изискванията на Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи („ПЗОЗЗ“) е всъщност

единствената административна стъпка, в която се изпълнява изискването на чл. 21, ал. 2 от Конституцията, че промяна на предназначението на земеделска земя „се допуска по изключение при доказана нужда“.

Съгласно чл. 32, ал. 3 от ППЗОЗЗ: „Комисията по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ не утвърждава площадка или трасе за проектиране на обекта, когато:

1. съществува **възможност обектът да се изгради върху друга земя** в землището на същото населено място, която е по-слабо продуктивна или негодна за земеделско ползване, с изключение на случаите по чл. 28, ал. 7;

2. обектът или предвижданата дейност **ще има отрицателно въздействие върху околната среда**, установено по съответния ред от МОСВ;“

На практика т. 1 тук горе дава възможност на компетентната земеделска комисия да прецени именно дали има доказана нужда от промяна на предназначението на земята. Премахвайки изискването за утвърждаване на площадка и трасе за изграждане на ВЕИ обекти, ЗОЗЗ нарушава нормата на чл. 21, ал. 2 от Конституцията.

2.5. Относно чл. 24, ал. 7 от ЗОЗЗ

Промяната в чл. 24, ал. 7 от ЗОЗЗ създава непълнота в закона и отваря възможност за злоупотреби, в резултат на които се застрашава именно ценността на земеделските земи като „*основно национално богатство*“.

С промяната в коментирания разпоредба от ЗОЗЗ се определя, че земеделската земя се счита автоматично с променено предназначение с приемането на ПУП. По този начин се премахва друга защитна административна стъпка и тя е изричното решение на компетентната комисия по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ за промяна на предназначението. Три са фундаменталните рискове от тази законодателна промяна:

- На първо място, с промените в чл. 17а, ал. 3 и чл. 24, ал. 7 от ЗОЗЗ, изцяло се изключва ролята на земеделските комисии, предвидени в чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ. Тези комисии са именно органите, които имат специализирано познание и компетентност да се грижат за опазването на земеделските земи. Административната процедура по този начин се лишава от компетентен орган, който да има правомощието и задължението да преценява доколко е защитен общественият интерес за опазване на земеделските земи като основно национално богатство и доколко е налична доказана нужда от промяна на тяхното предназначение.
- На второ място, чрез промяната на чл. 24, ал. 7 от ЗОЗЗ, се елиминира приложението на чл. 24, ал. 5 от ЗОЗЗ, съгласно който земята става автоматично отново земеделска, ако в определени срокове не е започнато строителството на конкретния обект, във връзка с който е поискана промяната.
- Горният законодателен пропуск води до друг съществен риск – че след промяна на предназначението на земеделска земя с цел изграждане на ВЕИ,

обект при облекчена процедура няма законови пречки вече урбанизираната територия да бъде преотредена за друг вид строителство.

Тези три основни законови непълноти и несъвършенства водят до огромен риск за неконтролна промяна на предназначението на земеделски земи за всякакви нужди, без участието на компетентен орган, който да преценява земеделските нужди в района. Именно затова и промяната на чл. 24, ал. 7 нарушава изискването на чл. 21 от Конституцията, като в ЗОЗЗ: (i) не се защитава качеството на земеделската земя като национално богатство; и (ii) няма компетентен орган, който да преценява нуждата дадена земеделска земя да се преотрежда за енергийни нужди.

3. В цялост ЗОЗЗ не защитава конституционно-признатите национални интереси

Считаме, че атакуваните от президента на Република България текстове създават сериозни притеснения относно защитата на земеделските земи като конституционно-признато национално богатство. Тези промени не са единствените нормативни несъвършенства и непълноти, които нарушават принципите на чл. 15 и чл. 21 от Конституцията, както и фундаменталните човешки права.

- 3.1. Към момента и ЗОЗЗ, и ЗЕВИ пропускат да приоритизират и балансират по оптимален начин трите конституционно-защитени обществени интереса: (i) опазване на околната среда и борба с климатичните промени; (ii) защита на земеделските земи като национално богатство; и (iii) осигуряване на достоен начин на живот на гражданите, включително чрез достъп до енергия и енергийни ресурси.

Изграждането на енергийни обекти, включително такива, използващи възобновяеми енергийни източници, след промяна на предназначението на земеделски земи трябва да е последно мислима възможност след изчерпване на най-малко следните други алтернативи за това:

- урбанизирани територии
- нарушени терени
- стари индустриални зони
- покриви, сгради и фасади
- агрофотоволтаици
- инсталации за собствено потребление и децентрализирани проекти най-вече, с цел оптимизиране на разходите и балансирането, когато производството е близо до потреблението.

Едва след изчерпване на гореописаните приоритети, възможността да се използва съществуваща земеделска земя след промяна на предназначението ѝ може да бъде валидна възможност.

Считаме, че подобна приоритетност ще отговори на Конституцията на Република България в коментираните ѝ разпоредби. Липсва каквато и да е нормативна

гаранция и ред за постигане на подобна приоритетност обаче. Няма законодателно определени обективни критерии и надлежна процедура, които да определят и защитават „нуждата“ за промяна на предназначението на дадена земеделска земя.

- 3.2 При всички положения, и в законодателния процес, и в хода на реализиране на проекти, е необходимо **по-голямо гражданско участие**, прозрачност и оценка на алтернативите за начините за постигане на енергийните цели.

Цялата енергийна система на страната трябва да бъде обвързана като „умна“ система, като не се набляга единствено на производството на електроенергия, а се приоритизира и децентрализацията на целия енергиен сектор, както и енергийната ефективност.

Конкретно по отношение на процедурите за промяна на предназначение на земеделски земи, по-широк кръг от граждани и заинтересовани лица може да се включи само в хода на процедурите по оценка на въздействието върху околната среда („ОВОС“) и при евентуална промяна на общия устройствен план при приемане на ПУП за даден обект. На практика обаче това не е достатъчно, тъй като:

- най-често се преценява, че няма нужда от провеждане на процедура по ОВОС; и
- в хода на изработване на ПУП като заинтересовани лица се конституират само собственици или ползватели на съседни имоти (чл. 131 от ЗУТ).

На практика, един енергиен проект в землището на дадено населено място засяга цялата местна общност. Затова е редно извън горните конкретни процедури по ОВОС и одобрение на ПУП, решението за промяна на предназначението на земеделска земя да бъде винаги предварително обсъждано и съобразявано с интересите на местната общност. Самите ВЕИ проекти трябва да се изграждат преди всичко в интерес на местната общност. Затова и децентрализираната енергия трябва да заема много по-съществена роля в изграждането на подобни проекти.

- 3.3. Посочените и в настоящата точка основни пропуски на законодателството в областта на възобновяемата енергия изискват много по-качествен нормотворчески процес в обосноваване и преценяване нуждата от изграждане на ВЕИ обекти в земеделски земи. Измененията в чл. 17а, ал. 3, чл. 23, ал. 3 и чл. 24, ал. 7 от ЗОЗЗ, за които е поискана преценка за противоконституционност от президента на Република България, само задълбочават съществуващото несъответствие на приложимото законодателство с нормите на Конституцията.

С оглед на горното, облекчаването на процедурите по процесните разпоредби или части от тях на чл. 17а, ал. 3, чл. 23, ал. 3 и чл. 24, ал. 7 от ЗОЗЗ създава притеснение за систематични пренебрегване както от законодателя, така и от изпълнителните държавни органи, на принципите, заложили в чл. 15 и чл. 21 от Конституцията.

С Уважение,

Меглена Антонова

„Грийнпийс“ - България

За контакти:

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