

Фондация “БлуЛинк”, бул. “Сливница” 257 ет.3, София 1202. [office@bluelink.net](mailto:office@bluelink.net) Тел. 0888 816 830

Изх. № 291-С/05.03.2024 г.

**ДО Г-Н ЮЛИЯН ПОПОВ**  
**МИНИСТЪР НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ**  
**БУЛ. “КНЯГИНЯ МАРИЯ ЛУИЗА” 22**  
**СОФИЯ 1000**

**УВАЖАЕМИ Г-Н ПОПОВ,**

От името на фондация “БлуЛинк”, член на Европейската мрежа “Правосъдие и околна среда” (J&E), благодаря на МОСВ за осъщественото партньорство по провеждането на Институционална кръгла маса „Как да подобрим достъпа на гражданите до правосъдие по въпроси на околната среда?“ на 17 октомври 2023 г. Изявлението на заместник министър Николай Сиджимов на откриването на кръглата маса демонстрира сериозната ангажираност на МОСВ с прилагането на принципите на Орхуската Конвенция в България, които съставляват неразделна част от мисията на “БлуЛинк” и J&E.

С настоящото писмо и в отговор на Ваше писмо с изх номер. 48-00-847/28.09.2023 споделям с Вас и екипа МОСВ резултатите от Институционална кръгла маса „Как да подобрим достъпа на гражданите до правосъдие по въпроси на околната среда?“, обработени аналитично от експертите на “БлуЛинк” и J&E. Продължаваме да работим по формулираните в рамките на партньорството теми.

Кръглата маса имаше за цел да събере опита и становищата на институциите и гражданските организации по отношение на достъпа на гражданите до правосъдие по въпроси, засягащи околната среда; да подобри взаимното им разбиране и да идентифицира стъпки за преодоляване на негативните становища и процедури на Европейската Комисия и Комитета за наблюдение на Орхуската конвенция.

Събитието събра представители на МОСВ, Министерството на правосъдието, Министерството на земеделието и храните, Омбудсмана на Република България, Изпълнителната агенция “Морска администрация”, съдии от Върховния административен съд, Националното сдружение на общините в Република България, Висшия адвокатски



Този документ е част от Работния план на европейска мрежа „Правосъдие и околна среда“, изпълнен с финансовата подкрепа от LIFE НПО грантове на Европейския Съюз. Цялата отговорност за съдържанието е на авторите.

съвет, Асоциацията на еколозите в общините, Програма “Достъп до информация”, както и адвокати, представляващи НПО и граждани по съдебни дела.

Участниците в срещата изразиха своето удовлетворение от ползотворната и интересна дискусия, на която се обсъдиха основни проблеми на състоянието на достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда и се начертах възможни решения за неговото подобряване и разширяване в посока защита на обществения интерес и гарантиране на върховенството на закона.

Участниците бяха приветствани от Елла Бехлярова, секретар на Конвенцията на UNECE от Орхус за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда. Тя подчерта, че прилагането на разпоредбите за достъп до правосъдие, като един от стълбовете на Конвенцията, остава най-трудно за страните. Г-жа Бехлярова, напомни, че в своето решение VII/3, Срещата на Страните насърчи Страните да положат допълнителни значителни усилия за подобряване на ефективността на достъпа до правосъдие на обществеността, напр. чрез **премахване на бариерите по отношение на процесулната легитимация, обхвата на съдебния преглед, разходите и достъпа до механизми за подпомагане, своевременността и средствата за съдебна защита**. В тази насока, тя призова България да изпълни изцяло и приоритетно Решение VII/8d на комитета за съответствие към конвенцията, прието от Срещата на Страните.

Според заместник-омбудсмана г-жа Елена Чернева, през последните години гражданите **стават все по-непримирими, когато се накърняват техните права**, а броят на жалбите и сигналите им до институцията на Омбудсмана с всяка измината година нараства, особено в сферата на правото на здравословна и благоприятна околна среда.

Основните оплаквания са **свързани с нарушения и необективност при извършване на екологична оценка, оценка на въздействието върху околната среда и оценка за съвместимост със зони от Натура 2000** при допускане на мащабни инвестиционни предложения. При Омбудсмана постъпват сигнали, свързани с недостатъчната защита на населените места от дейности, представляващи източник на вредни емисии във въздуха, във водите и почвите и в близост до тях; с неспазване на условията на комплексните разрешителни за предотвратяване на промишлено замърсяване; с недостатъчната уредба на разрешителния режим и неприлагане на мерки за ограничаване на шум и замърсяване от площадки за дейности с отпадъци в населените места.

Гражданите алармират Омбудсмана за **подценяване на техните сигнали** и за липсата на навременна реакция за установяване на замърсяване и неговия източник от органите на РИОСВ; за допускане на замърсяващи околната среда инсталации за производство на електрическа енергия от остатъци от селското стопанство и растителна маса, както и за **ограничаване на възможността за съдебно оспорване на програмите за подобряване на качеството на въздуха**.



Този документ е част от Работния план на европейска мрежа „Правосъдие и околна среда“, изпълнен с финансовата подкрепа от LIFE НПО грантове на Европейския Съюз. Цялата отговорност за съдържанието е на авторите.

Съдии от ВАС и адвокати предупредиха за нарастващата финансова и юридическа мощ на индустрията и посочиха **ключовата роля на гражданските организации за обезпечаване достъп до правосъдие** на гражданите по въпросите на околната среда. Те препоръчаха осигуряване на финансиране и експертиза, за да могат НПО да продължават да я изпълняват.

Участниците в институционалната кръгла маса обсъдиха следните конкретни въпроси относно достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда и и предложиха решения за подобряването му, обобщени по-долу:

1. **Високите съдебни разноски**, в случай, че загубят делото, като разноски за вещи лица в особено големи размери, или за адвокати, защитаващи бизнеса, са често непосилни и демобилизиращи за граждани и НПО, участващи в съдебното производство. Участниците предложиха да се намери балансиран и гъвкав начин за разпределение на разноските, като същевременно се избягва злоупотреба с права. Подходящ начин да реши този проблем е в определени случаи тези разноски да се поемат от бюджета на съдебната власт, защото тези дела се водят в обществен интерес.

2. **Кратки процесуални срокове**. Участниците обсъдиха проблема с краткия, тридневен, срок за **обжалване на допускане на предварително изпълнение** на административните актове, вкл. и от органите по околна среда. В момента 3-дневният срок по Административнопроцесуалния кодекс (АПК) започва да тече от момента на публикуването на линк на страницата на РИОСВ, който много трудно може да се намери. Участниците обсъдиха възможността този срок да бъде удължен в закона, като препоръчаха това да стане чрез **специални разпоредби в специалния, секторен, закон - Закона за опазване на околната среда**, а не в АПК, който урежда общо административния процес, тъй като няма как в общия закон да има особености, които са специално за сектор околна среда. В тази връзка се предложи лицата, които са предоставили становище по самия административен акт да бъдат уведомявани изрично, след като административният орган притежава техни координати и те са изявили интерес и са участвали в съответната процедура при издаване на самия административен акт.

Друг пример е нормативният срок за **оспорване на едно разрешително, решение по екологична оценка или ОВОС**, който е същият, какъвто е за един индивидуален административен акт – 14 дни. Между тези две хипотези има съществени разлики, които трябва да се имат предвид. В единия случай, например, когато се издава акт от НАП или разрешително, което лицето е инициирало, то е наясно с производството, бива уведомено лично и да има 14 дни да помисли дали е нарушено правото му и нужно ли е да отиде на съд. Много по-различно е, когато засегнатите от акта са много голям кръг лица, и тогава срокът за уведомяване няма как да бъде същият. Участниците обсъдиха идеята, като минимум, срокът да бъде



приравнен към срока за обжалване на общите административни актове, който е едномесечен.

**3. Осигуряване на достъп до информация.** Участниците споделиха опита си от затруднения достъп до конкретна информация като оповестяване на конкретни актове и процедури на сайтовете на министерството и на РИОСВ. Според тях, е трудно е да се намери взетото решение, а още по-малко междинните решения, които се издават непрекъснато в производството. Участниците предложиха страните, участвали в административното производство, да се уведомяват изрично, което да се уреди в специалния закон - ЗООС.

Посочена като порочна бе практика на РИОСВ за отказ на достъп до информация до актове за установяване на нарушения и наказателни постановления при контролната им дейност спрямо търговски дружества с мотивите, че исканата информация не е обществена информация или не е информация за околна среда.

**4. Участие на обществеността.** Участниците споделиха наблюдения за причините обществеността да не е толкова активна на етапа на вземане на решение. За да се насърчи общественото участие е важно гражданите да бъдат уведомявани за провежданите обществени консултации и по други начини, освен чрез уебсайта на РИОСВ или МОСВ.

В този смисъл, е добре да се има предвид, че много хора не ползват активно интернет. Според Препоръките от Маастрихт относно насърчаване на ефективното обществено участие във вземане на решения по въпроси, свързани с околната среда, изготвени съгласно Орхуската конвенция ([https://unece.org/sites/default/files/2022-10/1514364\\_E\\_web.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2022-10/1514364_E_web.pdf)), когато органът, който взема решение, трябва сам да прецени как най-ефективно да уведоми хората. Дадени са препоръки да се сложат обявления на места, където се събират хората, напр. детски площадки.

Участниците, представители на НПО, повдигнаха въпроса защо не са включвани в процесите по нови нормативни промени, особено по процедури, инициирани от тях, като например процедурите пред Комитета за съответствие към Орхуската Конвенция. В допълнение, бе подчертана липсата на формални механизми за определяне на представителите на НПО, които да гарантират, че представляват интересите на широк кръг заинтересовани организации.

Въпреки изброените проблеми, може да се приеме, че **НПО в България имат широк достъп до правосъдие** по въпроси на околната среда и имат процесуална легитимация де леге (по закон), като самоопределянето им като екологични неправителствени организации в предмета на дейност е от решаващо значение за упражняването на тези права. Участниците подчертаха, че неправителствените организации изпълняват **важна обществена функция като гарант на обществения интерес и би трябва да бъдат обезпечени със финансови средства и кадри**, защото



техният капацитет е ограничен в сравнение с финансовите и кадрови ресурси на бизнеса и администрацията.

**5. Предварително изпълнение на административните актове.** Освен кратките срокове за обжалване на допускане на предварителното изпълнение, посочено по-горе, участниците обсъдиха възможността в закона съществено да бъдат ограничени и основанията за допускане на предварително изпълнение на административните актове от компетентността на органите по околна среда. И тъй като съдът се ръководи от общите разпоредби на АПК за предварителното изпълнение, които са еднакви за всички, предложението е да се предвидят разпоредби в специалния закон - Закона за опазване на околната среда, които да уреждат предварителното изпълнение на административните актове в областта на околната среда.

**6. Характер на решенията по ОВОС.** Към момента съгласно параграф 1, т.30 на ЗООС решенията по ОВОС са индивидуални административни актове. Според участниците и модерното разбиране за правата на човека, правата по околна среда не са лични права на хората и такова решение не би могло да бъде индивидуален административен акт. В този смисъл, законът трябва да се промени, така че тези **решения по ОВОС да се дефинират като общи административни актове, за каквито съдът вече ги приема**, когато разглежда делата срещу тях, вкл. като обнародва оспорването им в "Държавен вестник".

**7. Достъп до правосъдие по програмите за атмосферния въздух.** Участниците обсъдиха дали трябва да се запише като изрична разпоредба правото на съд в Закон за чистотата на атмосферния въздух (ЗЧАВ), след като съществува общата клауза за обжалваемост в чл.120 от Конституцията. Участници в кръглата маса, които са водили дела срещу програми за качество на атмосферния въздух и позовавали се многократно на чл.120 на Конституцията, споделиха, че не са получили достъп до правосъдие по тези актове на това правно основание.

Участниците уточниха, че екологичните права са трето поколение права (виж по-горе), след гражданските и политическите права (1-во) и икономически, социални и културни права (2-ро). Те са още права на солидарността (колективните права на обществото и народите като право на устойчиво развитие и правото на здравословна околна среда). Още от времето на римското право, когато се говори за правен интерес, той се възприема като пряк, непосредствен интерес, засегнато лично право, докато категорията права като правото да се оспорват решенията, свързани с околната среда, са от ново поколение права и затова **общата клауза за обжалваемост на чл.120 не може да се приложи и остава прилагането на Орхуската конвенция**, на ЗООС и необходимостта от специална защита на тези права.



**8. Други важни аспекти от прилагането на Орхуската конвенция.** Участниците припомниха, че Конвенцията въвежда презумпцията, че екологичните НПО имат право на достъп до правосъдие; че не трябва да има дискриминация спрямо чуждестранни НПО; и че административните органи активно трябва да търсят участието на засегнатата общественост, в процеса на вземане на решение, а именно още в началото на процедурата. Това активно търсене, според Комитета за съответствие към Орхуската Конвенция, не е обикновено съобщаване и оповестяване. Според Комитета, единствено публикуването на интернет сайт не е достатъчно, защото напр. чуждата засегната общественост не може да се уведоми и не може да се предполага, че тя активно ще търси на сайта на друга чуждестранна агенция информация за предстоящи обсъждания. Във всички случаи, при трансгранично въздействие, следва да се търси и чуждата общественост. Изцяло отговорност на органа на държавата по произход е да изпълни задълженията по чл.6 от Орхуската Конвенция, тоест, активно да потърси чуждата засегната общественост, когато има някакво трансгранично въздействие на дейностите, посочени в Анекс 1 към Орхуската конвенция.

**9. Прилагане на условията в комплексните разрешителни.** Участниците обсъдиха и правилното прилагане на условията в комплексните разрешителни. Препоръча се НПО и гражданите да насочат вниманието си и върху спазването на условията на комплексното разрешително, като се оправят сигнали до органа, който ги е издал. Според участниците, органът издаващ комплексно разрешително трябва да постави в него норми за емисии, които реално могат да се спазват от оператора на инсталацията. Според тях, подходът на Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността и на нашето законодателство е, че органът трябва да се увери, че операторът на инсталацията трябва да е в състояние да спазва комплексното разрешително.

**10. Злоупотреба с правото на достъп до правосъдие.** Обсъди се и проблемът със злоупотребата с право и превратното превишаване на права, за които бизнесът обвинява НПО, че бавят умишлено изпълнението на проекти и пряко засягат интересите му. Според участниците, това не е причина за отнемане на правото на достъп до правосъдие от НПО и гражданите. В случай на злоупотреба с право, има правни механизми за защита, като напр. отговорност за вреди.



Уважаеми г-н министър,

Като използвам случая да Ви благодаря още веднъж за партньорската подкрепа при провеждането на Институционална кръгла маса „Как да подобрим достъпа на гражданите до правосъдие по въпроси на околната среда?“, заедно с екипа на фондация „БлуЛинк“ и мрежата „Правосъдие и околна среда“ оставаме на разположение по тези и други въпроси, с цел постигане на подобрен достъп на гражданите до правосъдие по въпроси на околната среда.

С уважение:



**Пламен Пеев, PhD**

**Старши правен експерт на фондация „БлуЛинк“, член на изпълнителния комитет на Европейската мрежа „Правосъдие и околна среда“**



Този документ е част от Работния план на европейска мрежа „Правосъдие и околна среда“, изпълнен с финансовата подкрепа от LIFE НПО грантове на Европейския Съюз. Цялата отговорност за съдържанието е на авторите.