



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

10/292/2013 г.
Дата: 23.05.2013 г.

Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)
Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

За вашите
к.г. № 2/13 г.
23.05.13 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

По конституционно дело № 2/2013 г.

СТАНОВИЩЕ

От

Сдружение с нестопанска цел
„АСОЦИАЦИЯ НА РЕЦИКЛИРАЩАТА
ИНДУСТРИЯ”, рег. по ф.д. № 442/2011 г. по описа на
СГС, седалище и адрес на управление: гр. София 1000,
ул. „Алабин“ № 40, ет. 1, представлявано от
Председателя на Управителния съвет Иво Христов
Георгиев

В качеството си на заинтересувана страна по
конституционно дело № 2/2013 г.

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ,

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ,

В дадения ни срок и на основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд в качеството си на заинтересована страна представяме изложеното по-долу писмено становище относно искане на 61 народни представители от състава на 41-то Народно събрание за: задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 вр. чл. 56 и чл. 57 от Конституцията на Република България; установяване, изцяло или частично, на противоконституционност на 25 разпоредби на Закона за управление на отпадъците (обн. ДВ, бр. 53 от 13.07.2012 г.; ЗУО); произнасяне за частично несъответствие на чл. 82, ал. 2 от ЗУО с Договора за функциониране на Европейския съюз, по който България е страна.

Сдружение „АСОЦИАЦИЯ НА РЕЦИКЛИРАЩАТА ИНДУСТРИЯ” (АРИ) е юридическо лице с нестопанска цел, регистрирано по реда на ЗЮЛНЦ за извършване на дейност в обществена полза. Една от основните цели на сдружението е да съдейства за



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

утвърждаване на принципите на гражданското общество, правовата държава и на свободната стопанска инициатива в българската икономика в областта на управление на отпадъците, включваща дейностите по събиране, превозване, оползотворяване и обезвреждане на отпадъци. Членове на сдружението са над 70 фирми, занимаващи се с управление на отпадъци не само в България, но и в други европейски държави. Сдружението обединява и представлява интересите предимно на средни и малки предприятия, осъществяващи дейности по събиране, транспортиране и третиране на отпадъци.

Силно сме разтревожени и обезпокоени от тенденциите, наблюдавани през последните години в България, характеризиращи се с явна антипазарна, антибизнес и антиконкурентна насоченост на нормативната политика. С дълбоко съжаление установяваме, че европейските норми и практики намират изкривено и изопачено приложение в България. Българските власти вместо да се стремят към привличане на инвеститори и създаване на благоприятен бизнес климат, въвеждат все нови и нови бариери и непосилни тежести, които не само че разубеждават потенциални инвеститори, но прогонват все още функциониращия в България бизнес.

Присъединяваме се към доводите, изложени в искането на народните представители до Конституционния съд и намираме за основателни подробно развитите в него аргументи за противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на оспорените разпоредби от Закона за управление на отпадъците. Молим да вземете предвид изложеното по-долу становище на асоциацията по исканията на народните представители.

I. По искането за задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България

Молим да уважите искането на народните представители за задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България във връзка с въпросите, поставени в искането на народните представители. Присъединяваме се към изложените в искането доводи относно необходимостта от даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

II. По искането за установяване на противоконституционност на разпоредби на Закона за управление на отпадъците

1. Искане за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 77, ал. 2, чл. 80, ал. 4, чл. 93, ал. 2, чл. 108, изр. 2 и чл. 129, ал. 5, изр. 2 от Закона за управление на отпадъците

Посочените разпоредби на Закона за управление на отпадъците засягат предварително изпълнение на три групи административни актове:



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

- административни актове, с които се предоставят или признават права на заинтересованите лица (например: решение за издаване на разрешение за извършване на дейности по третиране на отпадъци и решение за изменение или допълнение на издадено разрешение; разрешение на организация по оползотворяване или на лице, изпълняващо индивидуално задълженията си по ЗУО и решение за изменение или допълнение на такова разрешение; решение, с което се дава предварително съгласие по чл. 101, ал. 5 от ЗУО и решение за изменението му);

- административни актове, с които се отказва предоставяне на права или се отнемат права (например: отказ да се издаде, измени и/или допълни разрешение за извършване на дейности по третиране на отпадъци; отнемането на разрешение; решението за заличаване на площадка; решение за прекратяване на регистрацията за дейности с отпадъци по чл. 80, ал. 4 от ЗУО; решението за отнемане или отказът да се издаде, измени или допълни разрешение на организация по оползотворяване или лице, изпълняващо задълженията си индивидуално; решението, с което се отказва предварително съгласие по чл. 101, ал. 5 от ЗУО и решението за отказ за изменение на издаденото разрешение; отказът за вписване в регистъра на търговец или брокер на отпадъци по чл. 106 от ЗУО; решението за прекратяване на регистрацията на търговец или брокер на отпадъци по чл. 107 от ЗУО);

- административни актове, с които се налагат принудителни административни мерки (чл. 129, ал. 5, изр. 2 от ЗУО).

Считаме, че преценката за конституционносъобразност на законовите разпоредби на ЗУО, допускащи предварително изпълнение, следва да се направи, като се отчете спецификата и целта на горепосочените три групи административни актове.

1.1. Съответствие с Конституцията на разпоредбите на ЗУО, с които се допуска предварително изпълнение на административни актове, с които се предоставят или признават права на заинтересованите лица

Според нас не противоречат на Конституцията разпоредбите на Закона за управление на отпадъците, с които се допуска предварително изпълнение на административни актове, предоставящи или признаващи права на заинтересованите лица. Посочените разпоредби са в съответствие с духа и логиката на другите разпоредби на ЗУО и по-конкретно на разпоредбите, въвеждащи принципа на мълчаливото съгласие. В тази връзка, следва да се има предвид разпоредбата на чл. 36 от ЗУО, според която *„Изтичането на сроковете за извършване на регистрацията или издаване на разрешение или за изменение и/или допълнение на регистрацията или разрешение по чл. 35 в случаите по този закон и подзаконовите нормативни актове по прилагането му се смята за мълчаливо съгласие за извършване на съответната дейност.“*

Разпоредбите на ЗУО, с които се въвежда предварително изпълнение на административни актове, предоставящи или признаващи права на заинтересованите лица, са в съответствие и с духа, логиката и целите на Закона за ограничаване на



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет. 1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност¹. Цитираният закон е израз на основните принципи и насоки на държавната политика в стопанската дейност, а именно: да се улесни и насърчи извършването на стопанската дейност, като се ограничи до обществено оправдани граници административното регулиране и административния контрол, осъществявани върху нея от държавните органи и от органите на местното самоуправление (чл. 1, ал. 2 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност).

Предварителното изпълнение на административните актове, с които се предоставят или признават права на стопанските субекти, е нормативен израз и гаранция на конституционно закрепените принципи на свободната стопанска инициатива (чл. 19, ал. 1 от Конституцията) и закрила от закона на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица (чл. 19, ал. 3 от Конституцията).

1.2. Противоконституционност на разпоредбите на ЗУО, с които се допуска предварително изпълнение на административни актове, с които се отказва предоставяне на права или се отнемат права

Считаме за противоречащи на разпоредбите на Конституцията нормите на Закона за управление на отпадъците, с които се въвежда предварително изпълнение на административните актове, с които се отказва предоставяне на права или се отнемат права. С оспорените разпоредби се нарушават нормите на чл. 19, ал. 1 и 3 на Конституцията, прогласяващи и гарантиращи принципите на свободната стопанска инициатива и закрилата от закона на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица.

Опитът на Асоциация на рециклиращата индустрия, натрупан след влизането в сила на новия Закон за управление на отпадъците, показва, че при обжалване на решения за прекратяване на лицензи, в 100 % от случаите съдът, постановява на основание чл. 166, ал. 4 АПК вр. ал. 2 на същата разпоредба, спиране на предварителното изпълнение, поради наличието на опасност то да причини на оспорващия значителна или трудно поправима вреда. Това е така, защото предварителното изпълнение на решението за отнемане на разрешението или прекратяването на регистрацията води до незабавно преустановяване на дейността на засегнатото лице или на съответната площадка със следните сериозни неблагоприятни последици за стопанския субект, неговите работници и служители, кредитни институции и държавата:

- загуби и пропуснати ползи за дружеството, причинени от невъзможността му да осъществява стопанска дейност;

- имуществени санкции (неустойки, обезщетение за вреди и пропуснати ползи и др.) за дружеството в следствие на невъзможността му да изпълнява задълженията си по сключени договори за покупки и продажби отпадъци или извършване на дейности по оползотворяване или обезвреждане на отпадъци, включително рамкови и дългосрочни договори;

¹ Обн. ДВ. бр.55 от 17 Юни 2003 г.



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

- загуба на търговски партньори и на клиенти на един пазар, който е динамичен и преустановяването на дейността, макар и временно, причинява трудно поправими вреди на лицето;

- засегнатото лице обикновено е вложило значителни средства и инвестиции за изграждане на площадките и оборудването им с необходимите техника и съоръжения, за да отговаря на действащата нормативна уредба и стандартите за опазване на околната среда и човешкото здраве. Обикновено значителна част от вложените средства са осигурени чрез банкови кредити. Преустановяването на приходите от дейността на дружеството, било то и временно, значително затруднява възможността на дружеството да погасява задълженията си по взетите кредити и създава риск от ликвидиране на бизнеса на дружеството и довеждането му до неплатежоспособност;

- лицето не може да обезпечи необходимия финансов ресурс за заплащане на трудовите възнаграждения работниците и служителите си, ангажирани с дейностите на площадките, което неизбежно води до закриване на работни места с произтичащите от това социални последици;

- незабавното преустановяване на дейността на лицето води до загуби и за държавния бюджет под формата на невнесени осигуровки на работниците и служителите, данък общ доход, ДДС.

С оглед на гореизложеното, практиката по прилагане на оспорените разпоредби на ЗУО, допускащи предварително изпълнение на административните актове, с които се отказва предоставяне на права или се отнемат права, показва, че в по-голямата част от случаите предварителното изпълнение води до по-съществено увреждане на интересите на оспорвания, отколкото на обществения интерес, защитен с допуснатото предварително изпълнение. Предвид това, считаме, че балансът между защитата на частния и обществения интерес в случая е нарушен.

Допускането по силата на закона на предварително изпълнение на административните актове по ЗУО, с които се отказва предоставяне на права или се отнемат права, се основава на презумпцията, че продължаването на дейността на засегнато лице по време на обжалването би причинило по-съществени вреди, отколкото незабавното преустановяване на дейността му. Практиката по прилагане на Закона за управление на отпадъците до настоящия момент показва именно обратното – според преценката на съда в болшинството от случаите незабавното спиране на дейността на съответния стопански субект причинява по-големи вреди, отколкото продължаването на дейността му до приключване на процедурата по обжалване. Предвид това, считаме, че решението на законодателя в случая е погрешно и допуснатото от закона предварително изпълнение на административни актове по ЗУО, с които се отказва предоставяне на права или се отнемат права, нарушава баланса между засегнатите интереси в противоречие с конституционните принципи на свободната стопанска инициатива (чл. 19, ал. 1 от Конституцията) и закрилата от закона на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица (чл. 19, ал. 3 от Конституцията). Общественият интерес в случая би бил защитен в достатъчна степен със законовата възможност за допускане на предварително изпълнение по реда на чл. 60 от АПК, което би позволило на административния орган да направи преценка на конкретните обстоятелства и да допусне предварително изпълнение само, когато това се налага, за да се оригури животът или



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

здравето на гражданите, да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при опасност да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда.

1.3. Противоконституционност на разпоредбите на ЗУО, с които се допуска предварително изпълнение на административни актове, с които се налагат принудителни административни мерки по ЗУО

Молим да вземете предвид, изложените по-горе в т. 1.2. доводи за противоконституционност на разпоредбите на ЗУО, с които се допуска предварително изпълнение на административни актове, с които се отказва предоставяне на права или се отнемат права. Считаме, че тези аргументи намират приложение и при преценката на съответствието с Конституцията на разпоредбите на ЗУО, с които се допуска предварително изпълнение на административни актове, с които се налагат принудителни административни мерки по ЗУО.

Според нас, в случая е налице нарушение на конституционните принципи на свободната стопанска инициатива (чл. 19, ал. 1 от Конституцията) и закрила от закона на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица (чл. 19, ал. 3 от Конституцията). Общественият интерес би бил защитен в достатъчна степен със законната възможност за допускане на предварително изпълнение по реда на чл. 60 от АПК, което би позволило на административния орган да направи преценка на конкретните обстоятелства и да допусне предварително изпълнение само, когато това се налага, за да се оригури животът или здравето на гражданите, да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при опасност да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда.

2. Искане за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 82, ал. 6 и ал. 8 от Закона за управление на отпадъците

С разпоредбите на чл. 82, ал. 6 и 8 от ЗУО се въвежда незабавно усвояване, независимо от обжалването, на банковите гаранции, предоставени от организациите по оползотворяване и лицата, изпълняващи индивидуално задълженията си по ЗУО.

Молим да вземете предвид, че по своята същност банковата гаранция е правна сделка, изпълняваща обезпечителни функции. За да се съгласят да предоставят банкова гаранция, банките изискват представяне на обезпечение най-малко за размера на сумата, за която е издадена гаранцията. Според политиката на съответната банка обезпечението може да бъде под формата на паричен депозит, ипотека, залог, особен залог или друга равностойна форма на обезпечение. Видно от разпоредбата на чл. 82, ал. 1 на ЗУО банковите гаранции са в значителен размер – между 200 000 и 1 000 000 лв. Това на практика означава, че една значителна част от активите на засегнатото лице е блокирана за обезпечаване на банковата гаранция. Усвояването на банкова гаранция в такъв



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

значителен размер за повечето стопански субекти би било равнозначно на ликвидирането им от пазара.

Като се вземат предвид, естеството и размерът на вредите, които усвояването на банковата гаранция неизбежно би причинило на засегнато лице, считаме за напълно неоправдано усвояването да става незабавно, т.е. преди да е установено по безспорен начин, с влязъл сила административен или съдебен акт, че са налице законовите предпоставки за усвояване на гаранцията. В тази връзка, следва да се вземе предвид продължителността на процедурите по обжалване и наличието понякога на съществено забавяне при разрешаването на съдебните спорове. Следователно, дори и по съдебен ред да се установи незаконността на обжалвания акт на администрацията, след година и половина или две години съдебни спорове, най-вероятно засегнатото лице вече ще е ликвидирано като стопански субект и причинените му вреди ще са непоправими.

С оглед на гореизложеното, считаме, че разпоредбата на чл. 82, ал. 6 от ЗУО, предвиждаща усвояване на банковата гаранция, независимо от обжалването на административния акт, и свързаната с нея разпоредба на чл. 82, ал. 8 от ЗУО за противоречащи на конституционно закрепените принципи на свободна стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 от Конституцията и на закрила от закона на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица по чл. 19, ал. 3 от Конституцията.

3. По искането за обявяване за противоконституционна на разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от ЗУО

Разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от ЗУО предвижда, че физическите лица могат да предават отпадъците си от черни и цветни метали с битов характер, единствено на общинските площадки, създадени на основание чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО, или чрез кампании за разделно събиране на отпадъци от домакинствата, организирани от кметовете на общини, безвъзмездно за всяка от страните. Разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от ЗУО влиза в сила на 14.07.2014 г. Чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО постановява, че Кметът на общината отговаря за осигуряването на площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, в т.ч. едрогабаритни отпадъци, опасни отпадъци и други във всички населени места с население, по-голямо от 10 000 жители на територията на общината, и при необходимост в други населени места.

Считаме, че с разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от ЗУО грубо се нарушават основни принципи и норми на българската Конституцията.

3.1. Задължението за безвъзмездно предаване от физически лица на отпадъците им от черни и цветни метали с битов характер

Чл. 39, ал. 3 вр. чл. 39, ал. 2 от ЗУО въвежда задължение за физическите лице да предават безвъзмездно притежаваните от тях отпадъци от черни и цветни метали с битов характер. Това законово изискване нарушава основни човешки права, гарантирани от Конституцията на Република България и международноправните актове за защита правата



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

на човека, както и затруднява постигането на екологичните цели, заложи в европейските директиви в областта на отпадъците.

а) Нарушение на основни човешки права

Лишаването на гражданите от правото да се разпореждат възмездно със собствените им вещи е в нарушение на основни принципи на българската Конституция, сред които са принципите за неприкосновеност на частната собственост и на свободната стопанска инициатива (чл. 17, ал. 1 – 3, чл. 19, ал. 1 от Конституцията). Принуждаването на физическите лица да предадат безвъзмездно на общината отпадъците си от черни и цветни метали съставлява на практика принудително отчуждаване на собственост в полза на общината, без да са спазени изискванията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

Оспорената норма на ЗУО нарушава и правото на собственост, гарантирано от чл. 17 на Хартата на основните права на Европейския съюз, според която разпорежда „всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава.”

Отнемането на свободата на гражданите да се разпореждат с частната си собственост, така, както намерят за добре, включително като я предават срещу заплащане, е в нарушение и на чл. 1 от Протокол № 1 към ЕКЗПЧОС, защитаващ собствеността и правото на физическите лица свободно да се ползват от своите притежания. Според чл. 6 § 3 от Договора за Европейския съюз основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите- членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи и като такива са задължителни за държавите - членки.

Отпадъците от черни и цветни метали са продукти с определена икономическа стойност, за чието изкупуване съществува ефективно функциониращ пазар и търсене. С оглед на това, на физическите лица следва да се гарантира свободата на избор дали и по какъв начин да се разпореждат със собствените си вещи – възмездно или безвъзмездно.

б) Пречка за постигане на екологичните цели, заложи в европейските директиви

Основни цели на европейските директиви в областта на отпадъците са насърчаване на гражданите да извършват разделно събиране на отпадъците² и създаване на ефикасна система за събиране, чрез която да се постигне високо ниво на събиране на отпадъците³.

Възмездното събиране на отпадъците стимулира гражданите - притежатели на ОЧЦМ да ги събират и предават на определените за целта площадки. По този начин се постига висок процент на събираемост на отпадъците, което позволява по-нататъшното им третиране с цел оползотворяване или обезвреждане. В този смисъл са и разпоредбите на

² В този смисъл § 15 и чл. 10 § 2 от Директива 2002/96/ЕО относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване.

³ § 16 от Директива 2002/96/ЕО относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване.



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

Директива 2008/98/ЕО, според която „икономическите инструменти могат да играят определяща роля в постигането на целите за предотвратяване и управление на отпадъците. Отпадъците често имат стойност като ресурс и по-нататъшното прилагане на икономически инструменти може да доведе до максимални ползи за околната среда. Затова прилагането на такива инструменти на съответното ниво следва да се насърчава...” (§ 42 от мотивите на Директива 2008/98/ЕО).

Освен екологични цели, чрез възмездното предаване на отпадъците от черни и цветни метали се постигат и дългосрочни социални цели, като се подпомагат икономически гражданите - притежатели на отпадъци и техните семейства, създават се нови работни места, съответно намалява се броят на лицата, разчитащи на социални помощи от държавата.

Следва да се има предвид, че някои от европейските директиви в областта на отпадъците въвеждат принципа на „безплатност” на предаването на отпадъците, но това правило важи само за отпадъците без или с отрицателна икономическа стойност. В този смисъл е постановеното в Директива 2000/53/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18.09.2000 г. относно излезлите от употреба превозни средства, според която „Държавите-членки трябва да осигурят последният държател и/или собственик да може да предаде безплатно излязлото от употреба превозното средство на оправомощено предприятие за третиране, тъй като превозното средство няма никаква, или пък има отрицателна пазарна стойност.” (§ 7 от мотивите, чл. 5 § 4 от директивата)⁴. Както беше отбелязано по-горе, обаче, отпадъците от черни и цветни метали имат положителна икономическа стойност, поради което задължаването на физическите лица да ги предават безвъзмездно при наличие на пазар за тези стоки е равнозначно на експроприация в полза на общините.

Също така, безвъзмездността е предвидена само в полза на притежателите на отпадъците и цели те да не бъдат обременявани с такси за третирането на отпадъците, тъй като тази финансова тежест по правило следва да бъде поета от производителя на продукта в съответствие с принципа за „разширена отговорност на производителя”. Например: според Директива 2006/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 06.09.2006 г. относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори, програмите за събиране „не практикуват каквато и да било форма на заплащане от страна на крайните потребители за връщане на отпадъци от преносими батерии или акумулатори”⁵.

С оглед на гореизложеното, въведеното от чл. 39, ал. 3 от ЗУО задължение за физическите лица да предават безвъзмездно притежаваните от тях отпадъци от черни и цветни метали с битов характер, би намалило стимула за гражданите да събират и предават отпадъците си, съответно би затруднило постигането на поставените от европейските директиви екологични цели.

⁴ В този смисъл и § 15 от Директива 2002/96/ЕО относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване.

⁵ В този смисъл и чл. 5 § 2, б. „б” от Директива 2002/96/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 27 януари 2003 година относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване.



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

3.2. Задължаване на физическите лица да предават отпадъците си от черни и цветни метали само на общински площадки

С чл. 39, ал. 3 от ЗУО се въвежда задължение за физическите лица да предават отпадъците си от черни и цветни метали с битов характер само на определени за целта общински площадки. Посочената норма съдържа имплицитна забрана за физическите лица да предават ОЧЦМ с битов характер на площадки, собственост на други правни субекти (частноправни субекти, държавата), като по този начин се установява монопол на общините над дейността по събиране на отпадъците.

Считаме, че чрез тези разпоредби на законопроекта се национализира дейността по събиране на ОЧЦМ с битов характер и се ликвидира съществуващата в сектора пазарна икономика, основана на свободната стопанска инициатива и на свободата на конкуренцията. Това води до нарушаване на на гарантираните от Конституцията и правото на ЕС принципи на:

- свободна стопанска инициатива (чл. 19, ал. 1 от Конст., чл. 16 от ХОПЕС);
- гарантиране на еднакви правни условия за всички граждани и юридически лица за осъществяване на стопанска дейност (чл. 19, ал. 2 от Конст.);
- предотвратяване на злоупотребата с монополно положение, нелоялната конкуренция и защита потребителя (чл. 19, ал. 2 от Конст.);
- закрилата от закона на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица (чл. 19, ал. 3 от Конст.).

С чл. 39, ал. 3 от ЗУО общинските площадки се поставят в привилегировано положение спрямо площадките на частноправните субекти, като се изключва възможността на физическите лица да предават отпадъците си от черни и цветни метали с битов характер на площадки, притежавани от частноправни субекти. Налице е различно третиране на площадките, в зависимост субекта, чиято собственост са – на общината или на друг правен субект, както и неравностойна защита на инвестициите, направени от общините и другите правни субекти. С оглед на това, считаме, че е допуснато нарушение на чл. 17, ал. 1 – 3 от Конституцията.

Създаването на монопол на общините върху дейността по събиране на отпадъци от черни и цветни метали с битов характер е противоконституционно, тъй като Конституцията на Република България забранява създаването на монополи, освен за дейностите, изрично и изчерпателно посочени в Конституцията, и то само в полза на държавата, не и на общините (чл. 18, ал. 4 от Конституцията).

Освен това, следва да се вземе предвид, че чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО, към която разпоредба препраща чл. 39, ал. 3 от ЗУО предвижда изграждане на общински площадки само в населени места с население, по-голямо от 10 000 жители на територията на общината. При необходимост, площадки могат да бъдат изградени и в други населени места. Това означава, че физическите лица от населени места с 10 000 и по-малко жители няма да имат в близост общинска площадка, на която да си предадат отпадъците и ще трябва да правят допълнителни транспортни разходи за превоз на отпадъците до населено място, където има изградена общинска площадка. Следователно, жителите на по-големите градове се поставят в по-благоприятно, привилегировано положение спрямо жителите на по-малките градове. По този начин се нарушават принципите за равноправно третиране на



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

физическите лица и недискриминация, закрепени в чл. 6 от Конституцията. Също така, нарушена е и разпоредбата на чл. 20 от Конституцията, задължаваща държавата да създаде условия за балансирано развитие на отделните райони на страната, както и чл. 55 от Конституцията, гарантиращ на гражданите право на здравословна и благоприятна околна среда.

Забраната за събиране на отпадъци от черни и цветни метали от частноправни субекти влиза в пряко противоречие и с европейските директиви в областта на отпадъците. Основен принцип в директивите е, че системите за връщане, събиране и третиране на отпадъци трябва да са открити за участието на всички заинтересовани страни, без да се създават бариери пред търговията и да не се нарушава конкуренцията. В този смисъл са разпоредбите на следните директиви, транспонирани с проекта на ЗУО, а именно:

- Директива 2008/98/ЕО, според която събирането и третирането на отпадъците може да се извършва от „частна или обществена организация“ (арг. от чл. 15 от Директива 2008/98/ЕО).

- Директива 2006/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 06.09.2006 г. относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори, според която „всички заинтересовани страни би следвало да са в състояние да участват в програмите за събиране, преработка и рециклиране. Тези програми следва да са разработени така че да се избегнат ... ограниченията пред търговията или нарушенията на конкуренцията“ (§ 16 от мотивите на директивата). Според чл. 19 от директивата „Държавите-членки полагат всички усилия всички икономически оператори и всички компетентни обществени органи да имат възможността на участват в програмите за събиране, преработка и рециклиране. Тези програми ... са проектирани така че да избягват препятствията пред търговията или изкривяванията в конкуренцията.“

- Директива 2000/53/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18.09.2000 г. относно излезлите от употреба превозни средства, според която „Държавите-членки трябва да осигурят запазването на конкуренцията при изпълнението на разпоредбите на настоящата директива, особено по отношение на достъпа на малки и средни предприятия до пазара за събирането, разкомплектоването, третирането и рециклирането.“ (§ 23 от мотивите на директивата). Според същата директива „Държавите-членки трябва да вземат мерки, за да осигурят икономическите оператори да създадат системи за събиране, третиране и възстановяване на излезлите от употреба превозни средства“ (§ 6 от директивата).

- Директива 94/62/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 20.12. 1994 г. относно опаковките и отпадъците от опаковки, според която системите за връщане, събиране и възстановяване на опаковките и отпадъците от опаковки следва да са открити за участието на всички заинтересовани страни (стр. 2 от мотивите на Директивата). Съгласно чл. 7 от Директива 94/62/ЕО „тези системи [системите за връщане, събиране и възстановяване на отпадъци] са отворени за участието на икономическите оператори в засегнатите сектори и за участието на компетентните държавни органи“, като мерките, наложени за достъп до системите се създават така, че „да не поставят бариери пред търговията или да нарушават конкуренцията в съответствие с Договора“ (чл. 7 от Директива 94/62/ЕО).



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

- Директива 2004/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11.02.2004 г. за изменение на Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки, предвижда, че системите за връщане, събиране и възстановяване на отпадъци „са отворени за всички заинтересовани страни и са създадени, с цел да бъдат избегнати дискриминацията срещу вносните продукти и бариерите пред търговията или нелоялната конкуренция и да се гарантира възможното максимално връщане на опаковките и на отпадъците от опаковки съгласно Договора” (§ 8 от мотивите на директивата).

3.3. Разпоредбите на чл. 39, ал. 3 от ЗУО води до неравнопоставеност и дискриминационно третиране на физическите лица и юридическите лица.

Според чл. 39, ал. 3 от ЗУО физическите лица могат да предават ОЧЦМ с битов характер само безвъзмездно и само на общински площадки по чл. 19, ал. 3, т. 11 или при кампании за разделно събиране на отпадъци от домакинствата, организирани от кметовете на общини. Юридическите лица също могат да бъдат притежатели на „отпадъци от черни и цветни метали с битов характер” по смисъла на легалната дефиниция на това понятие, дадена в § 1, т. 20 от ДР на ЗУО, а именно: *„Отпадъци от черни и цветни метали с битов характер” са отпадъци от черни и цветни метали (ОЧЦМ), получени в резултат на жизнената дейност на хората по домовете, в административни, социални и обществени сгради. Към тях се приравняват и отпадъците от черни и цветни метали, получени от търговски обекти, занаятчийски дейности, обекти за отдих и забавления.”* Юридическите лица като напр. търговски дружества, юридически лица с нестопанска цел, държавата или общината, ще могат да предават отпадъците си от черни и цветни метали с битов характер както на общински площадки, така и на площадки на частноправни субекти, както безвъзмездно, така и възмездно, а физическите лица ще могат да предадат отпадъците единствено безвъзмездно и то на общински площадки.

Оспорената разпоредба на ЗУО създава и неравноправно и дискриминационно третиране между притежателите на ОЧЦМ, които нямат битов характер, и физическите лица – притежатели на ОЧЦМ с битов характер. Първите могат да избират на кого да предават отпадъците си (на общината или на частно лице) и как да ги предават (възмездно или безвъзмездно), а вторите могат да предават отпадъците си само на общината и то безвъзмездно.

С оглед на горното, считаме, че чл. 39, ал. 3 от ЗУО влиза в противоречие и с чл. 6 от Конституцията, прогласяващ принципа на равноправие и недискриминация.

4. Искане за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 4 от ЗУО и свързаните с нея разпоредби на чл. 75, ал. 2, т. 3 и чл. 145, ал. 1, т. 11 от ЗУО

Чл. 38, ал. 4 от ЗУО предвижда, че разплащанията по сделки с ОЧЦМ се извършват по безкасов път. Разпоредбата влиза в сила на 14.07.2014 г.



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

Изискването разплащанията да се извършват само по безкасов път, независимо от тяхната стойност, е в противоречие с разпоредбите на Закона за ограничаване на плащанията в брой⁶, който предвижда плащането да се извършва по безкасов път само, когато е на стойност равна или надвишаваща 15 000 лв. (чл. 3 от ЗОПБ).

Задължението за извършване на разплащания на суми под 15 000 лв. по безкасов път би създало необосновано затруднение за стопанската дейност и съставлява противоправно ограничаване на свободата на стопанските субекти сами да определят формата и начина на разплащанията по сделките си. Въвеждането на подобно изискване неоправдано би оскъпило и обременило търговската дейност с ОЧЦМ чрез допълнителното ѝ натоварване с банкови такси и комисиони. В тази връзка, следва да се има предвид, че по-голямата част от сделките с ОЧЦМ са на ниска стойност и е икономически и житейски неоправдано заплащането например на 20 лв. по банков път, за което трябва да се заплати и банкова такса в размер между 5 и 7 лева. Възниква съмнение за лобистки характер на разпоредбата, която явно обслужва интересите на банковия сектор.

Считаме, че с въведеното изискване се нарушава конституционният принцип на свободната стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 от Конституцията.

Освен това, налице е и неравноправно третиране на стопанските субекти, извършващи сделки с ОЧЦМ, спрямо стопанските субекти, извършващи сделки с други видове отпадъци, при които няма забрана на плащанията в брой. Неравенство има и при третиране на лицата, предаващи ОЧЦМ, и лицата, предаващи възмездно други видове отпадъци. За първите се създават финансови и административни тежести и пречки при предаване на отпадъците им, доколкото трябва да се заплати банкова такса за извършения превод, лицето да има банкова сметка, има забавяне при получаването на парите, тъй като банковите разплащания отнемат време и т.н. С оглед на горното, считаме, че чл. 38, ал. 4 от ЗУО нарушава чл. 6 от Конституцията.

5. По искането за обявяване на противоконституционност на чл. 69, ал. 2 от ЗУО относно думите „към заявлението по чл. 68”

Подкрепяме изцяло доводите за противоконституционност на чл. 69, ал. 2 от ЗУО относно думите „към заявлението по чл. 68”. С оспорената разпоредба се въвежда изискване за представяне на банкова гаранция в размер 25 000 лв. към заявлението за издаване на разрешение за извършване на дейности по третиране на ОЧЦМ, подадено до директора на съответното териториално компетентно РИОСВ. По този начин, ако едно лице има площадки на територията на две РИОСВ, трябва да подаде 2 броя заявления, съответно да представи 2 броя банкови гаранции, всяка от които за сумата от 25 000 лв. Отделно от това лицето представя и банкови гаранции от по 5 000 лв. за всяка площадка.

Действително, в първоначалния проект на Закона за управление на отпадъците се предвиждаше разрешението за извършване на дейности по третиране на ОЧЦМ да се издава централизирано от Министъра на околната среда и водите. Впоследствие, при обсъжданията на закона в Комисията по околната среда и водите на Народното събрание,

⁶ Обн. ДВ. бр.16 от 22 Февруари 2011 г.



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

беше прието да се децентрализира дейността по издаване на разрешения и това правомощие да се предостави на директора на РИОСВ, на чиято територия ще се извършва дейността. Това доведе до промяна в текста на чл. 67 от ЗУО, без обаче изменението да бъде съобразено и надлежно отразено в текста на чл. 69, ал. 2 от ЗУО, уреждащ института на банковата гаранция. Пропусъкът се оказа в интерес на държавата, пред която се откри възможност да събира (и впоследствие евентуално усвоява) банкови гаранции от по 25 000 лв. не на фирма (каквото беше първоначалният замисъл на законодателя), а на РИОСВ според броя на РИОСВ, на чиято територия лицето възнамерява да извършва дейност. Милиони левове бяха блокирани под формата на банкови гаранции, вместо да се инвестират в стопанската дейности на лицата, извършващи дейности по третиране на ОЧЦМ.

Новият Закон за управление на отпадъците (в сила от 13.07.2012 г.)⁷ въведе задължителна подмяна на действащите дотогава лицензи за търговска дейност с отпадъци от черни и цветни метали с разрешения, издадени по реда на новия закон (§ 7 от ПЗР на ЗУО, в сила от 13.07.2012 г.). По този начин, множество лица, притежаващи безсрочни лицензи за търговска дейност с ОЧЦМ и вложили сериозни инвестиции за изграждане на площадки, се оказаха в безизходно положение, защото по стечение на обстоятелствата площадките им са разположени на територията на различни РИОСВ. Така тези лица, които са вложили десетки, а понякога и стотици хиляди левове, собствени и заети средства, за закупуване на парцели, изграждане на площадките в съответствие с нормативно установените минимални технически изисквания, за оборудване на площадките с техника и съоръжения за третиране на отпадъци, бяха принудени или да затворят площадките си, или да заплатят банкови гаранции в размер от 25 000 лв. на РИОСВ. По данни на асоциацията, между 30 и 40 % от засегнатите лица не успяха да осигурят банкови гаранции в изискуемия от закона размер и бяха принудени да преустановят дейността си с всички негативни за това социални и икономически последици за стопанските субекти, техните работници и служители и обществото като цяло.

С оглед на гореизложеното, считаме, че в оспорената част разпоредбата на чл. 69, ал. 2 от ЗУО нарушава основни конституционни принципи и норми, в това число:

- чл. 17, ал. 1 – 3 от Конституцията, гарантиращи защитата на правото на собственост и прогласяващи неприкосновеността на частната собственост;
- чл. 19, ал. 1 – 3 от Конституцията, прогласяващи принципа на свободната стопанска инициатива; закрилата от закона на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица; предотвратяването на злоупотребата с монополизма.

Закрилата на инвестициите и частната собственост включва и защитата им срещу промени в нормативната уредба, които увреждат стопанските субекти и обезсмислят или обезценяват направените от тях дългосрочни инвестиции.

С допуснатия пропуск в работата на Народното събрание, се създадоха условия за злоупотреба от страна на администрацията и превратно тълкуване на закона в ущърб на бизнеса в България. Огромният размер на изискуемите банкови гаранции доведе до

⁷ Обн. ДВ. бр.53 от 13 Юли 2012г.



Асоциация на рециклиращата индустрия (АРИ)

Град София, ул. „Алабин“ № 40, ет.1, 02/ 962 13 48, info@ari.bg, www.ari.bg

ликвидирани от този стопански отрасъл на голяма част от малките и част от средните предприятия в отрасъла. Създадох се условия за пазарна концентрация и за злоупотреби с господстващо и монополно положение, което е вредно както за пазарната икономика в България, така и за опазването на околната среда.

III. По направеното искане за установяване на несъответствие на чл. 82, ал. 2 от ЗУО с разпоредби на Договора за функциониране на Европейския съюз

Според чл. 82, ал. 2 от ЗУО банковата гаранция, представяна от организациите по оползотворяване и лицата, изпълняващи индивидуално задълженията си по ЗУО, се издава от търговска банка със съдебна регистрация в Република България, която притежава лиценз от Българската народна банка за извършване на гаранционни или банкови сделки и спесимени на длъжностните лица, които имат право да задължават съответната банка с гаранции до посочен размер.

Считаме, че разпоредбата има ограничителен и дискриминационен характер и нарушава основен принцип на Правото на Европейския съюз – забрана за дискриминация на основата на гражданството или националността (чл. 18 ДФЕС). Цитираната разпоредба нарушава свободното предоставяне на услуги в рамките на Вътрешния пазар и по-конкретно на банкови услуги. Според оспорената правна норма банки със съдебна регистрация в друга държава-членка на Европейския съюз няма да могат да предоставят изискваната банкова гаранция. Това изискване създава затруднения и за дейността на икономически оператори, регистрирани в други държави-членки, които биха искали да извършват дейност по третиране на отпадъци на българска територия, тъй като същите няма да могат да се ползват от банкова гаранция, издадена от банка, регистрирана в друга държава-членка на Европейския съюз.

С оглед на гореизложеното,

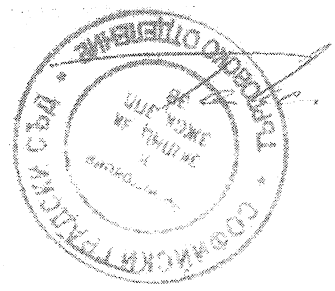
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Молим да уважите жалбата на народните представители и да постановите решение, с което да дадете задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 вр. чл. 56 и чл. 57 от Конституцията на Република България; да установите противоконституционност на оспорените разпоредби на Закона за управление на отпадъците (обн. ДВ, бр. 53 от 13.07.2012 г.); да установите несъответствие на чл. 82, ал. 2 от ЗУО с Договора за функциониране на Европейския съюз, по който България е страна.

Приложение: Удостоверение за актуално състояние от 27.02.2013 г.

С уважение:





СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД
Ф.Д. No 442/2011
СОФИЯ
1 с-в

УДОСТОВЕРЕНИЕ

27.02.2013 г.

СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД удостоверява, че на основание чл. 18 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел с решение от 25.07.2011 г., решение от 08.02.2012 г. вписа в регистъра за юридически лица с нестопанска цел под No 18837, том, 384, стр. 130, по ф.д. No 442/2011 г. сдружение с наименование "АСОЦИАЦИЯ НА РЕЦИКЛИРАЩАТА ИНДУСТРИЯ" /предишно наименование "ГРАЖДАНСКА ИНИЦИАТИВА НА ТЪРГОВЦИТЕ НА ОТПАДЪЦИ ОТ ЧЕРНИ И ЦВЕТНИ МЕТАЛИ И ТЯХНОТО РЕЦИКЛИРАНЕ"/, ЕФН 2111004427 със седалище и адрес на управление гр. София, район Триадица, ул. Алабин 40, ет. 1.

с цели: Утвърждаване на принципите на гражданското общество, правата държава и на свободната стопанска инициатива в българската икономика, да съдейства за развитието на пазарния сектор с отпадъци от черни и цветни метали /ОЧЦМ/, тяхното оползотворяване и рециклиране в полза на своите членове и гражданите на Република България, да съдейства за координиране на дейността на своите членове в упражняваните от тях дейности с цел утвърждаване на практики, съответстващи на българското законодателство, българските и международните екологични норми, да защитава правата на своите членове при упражняване на тяхната дейност, в т.ч. при формулиране и предявяване на искания пред местната и централна власт, както и да предложи на членовете си възможности за колективна защита на техните интереси, да съдейства на централните и местни власти за осъществяване на програми и стратегии, проекти на нормативни актове, които са свързани с целите на сдружението, да посредничи за представянето им в международните организации, участва с упълномощени свои представители в техните експертни органи.

Средства за постигане на целите: : Активно ще осъществява диалог с представители на местната и държавната власт при изготвяне програми, стратегии, проекти на нормативни актове, касаещи дейностите по търговия с отпадъци от черни и цветни метали, тяхното оползотворяване и рециклиране. Разработване и изпълнение на проекти за прилагане на екологосъобразни технологии по управление на ОЧЦМ, упражняване на дейности по търговия с тях, тяхното оползотворяване и рециклиране. Сдружението събира, анализира и разпространява информация в медийното пространство за международните практики в областта на дейностите с ОЧЦМ, така както и да провежда собствени маркетинг проучвания и да предоставя резултатите от тях на своите членове. Обединява усилията на членовете на сдружението в реализирането на съвместни инициативи, като по този начин увеличи ефективността и крайния ефект от реализацията им. Да следи законодателството в Република България за всички изменения на действащите закони и нормативни уредби касаещи интересите на членовете. Оспорване по съответния законов ред на нормативни, общи и индивидуални административни актове на органите на централната и местни администрации в Република България.

Сдружението не се ограничава със срок.

Сдружението има следния предмет на дейност: Информационна, консултантска и координационна дейност, свързана със затвърждаването на

върховенството на закона, принципите на правовата държава и на гражданското общество в българската икономика, както и при упражняване на всички видове дейности по търговия с отпадъци от черни и цветни метали, тяхното оползотворяване и рециклиране, както и всяка друга нестопанска дейност в съответствие със Закона за юридическите лица с нестопанска цел.

Сдружението се създава за осъществяване на дейност в обществена полза.

Управителен съвет за срок от 3 (три) години в състав: ИВО ХРИСТОВ ГЕОРГИЕВ, ЕГН 7312288561 - Председател, ИЛИЯН ПЕТРОВ КИШАЧКИ, ЕГН 6908011746, ПЛАМЕН ДИМИТРОВ СТОЯНОВ, ЕГН 6711047048, ХРИСТИНА АНГЕЛОВА ГОСПОДИНОВА, ЕГН 7603078516 и ЯНКО ГРИГОРОВ ВЕЛЕВ, ЕГН 6410108528.

Сдружението се представлява от Председателя на Управителния съвет ИВО ХРИСТОВ ГЕОРГИЕВ, ЕГН 7312288561.

Настоящото удостоверение отразява актуалното състояние, получено вследствие всички извършени промени по партидата.

