



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Б.с. № 21/К.с. 12/2012

Дата 19.01.2012

58

Изх. №.: 11-00-161

София, 18.01.2012 г.

Да се разплати
за всички
19.01.2012 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТ. ДЕЛО № 12/2011 г.

СТАНОВИЩЕ

ОТ

НОНА ИВАНОВА КАРАДЖОВА
МИНИСТЪР НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В изпълнение на Вашето определение от 22.12.2011 г. по конст. дело № 12/2011 г., в указания 20-дневен срок оспорвам и моля да отхвърлите като неоснователно и недоказано искането, внесено от 58 народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори и актове на Европейския съюз на чл. 13а, ал. 3 и чл. 54, ал. 2 на Закона за управление на отпадъците (ЗУО) и параграфи 17 и 18 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗУО (обн. ДВ, бр.30/12.04.2011 г.). Съображенията ми за това са следните:

Атакуваните текстове са съобразени с разпоредбите и духа на Конституцията на Република България, международните договори, страна по които е България, както и с актовете на Европейския съюз. С тяхното въвеждане се цели защита на важни обществени интереси, изразяващи се в по-добро регулиране на дейностите с отпадъци от черни и цветни метали (ОЧЦМ), метални опаковки, излязло от употреба електрическо и електронно

58

оборудване (ИУЕЕО), негодни за употреба батерии и акумулатори (НУБА) и излезли от употреба моторни превозни средства (ИУМПС).

С разпоредбите се предвиждат по-строги правила за извършването на дейности с цитираните отпадъци, предвид постъпилите в Министерство на околната среда и водите многобройни сигнали и оплаквания за шум замърсяване на околната среда и водите, като се преустановява възможността за неконтролно разполагане на площадки за извършване на дейности с разглежданите отпадъци в жилищни и др. зони с непроизводствено предназначение чрез изменение на подробния устройствен план на отделни поземлени имоти и промяна на предназначението им за производствени и складови дейности.

При действащата до момента нормативна уредба беше възможно разполагането на площадки за съхранение и предварително третиране на отпадъци в жилищни райони. Дейностите на тези площадки често генерират силен шум и прахови емисии при рязането и пресоването на метални отпадъци, като се отделят и редица замърсяващи атмосферния въздух вещества. Това често създава некомфортна и дори опасна среда за гражданите и логично предизвиква силно негативни реакции от тяхна страна и поредица от сигнали и жалби в тази насока.

С въвеждането на атакуваните разпоредби се предвижда концентрирането на тези дейности, (които по същество се явяват производствени), на територии, определени с общи устройствени планове за производствени и складови дейности, на пристанища за обществен транспорт с национално и регионално значение и на обекти на железопътната инфраструктура със стопанско предназначение.

Резултатът от това регулиране е защита на прогласеното с чл. 55 от Конституцията на Република България право на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда, осъществяването на много по-добър контрол от страна на компетентните административни органи на площадките за извършване на визираните дейности и на произхода на отпадъците, както и ще спомогне за премахването на нелегалните площадки за изкупуване на ОЧЦМ.

Предвид гореизложеното, излагам следния коментар по аргументите в искането:

I. Във връзка с разпоредбите на Конституцията на Република България:

1. Относно чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България – оспорваните разпоредби не нарушават принципа на правовата държава, заложен в цитирания текст. С тях се въвежда обоснована и мотивирана регулация на дейностите по управление на разглежданите отпадъци и не може да се приеме доводът в искането, че неизпълнението на част от общините на тяхното задължение да

изготвят ОУП на своята територия, следва да служи като основание за отмяна на тези разпоредби и пренебрегване на правото на засегнатото население на чиста и безопасна околна среда.

От друга страна, при липса на влязъл в сила ОУП, площадките за извършване на изброените в чл. 13а, ал. 3 и чл. 54, ал. 2 от ЗУО дейности с отпадъци, в т.ч. ОЧЦМ, могат да се разполагат не само на територии, определени с ОУП за производствени и складови дейности, но и на пристанища за обществен транспорт с национално и регионално значение, както и на обекти на железопътната инфраструктура със стопанско предназначение.

Следва да се има предвид и разпоредбата на 103, ал. 5 от Закона за устройство на територията (ЗУТ), където изрично се посочва, че планът за регулация и застрояване изпълнява ролята на общ устройствен план, когато обхваща цялото населено място. С този план се определят структурата на територията и устройствените зони и територии с устройствен режим, подобно на ОУП, съгласно чл. 112, ал. 1 от ЗУТ.

Няма пречка за разполагане на площадките и на територии, определени за производствени и складови дейности с общи градоустройствени планове, запазили действието си по силата на изричната разпоредба на § 6, ал. 1 от ЗУТ.

2. Относно чл. 17 от Конституцията на Република България – вносителите твърдят, че с атакуваните разпоредби се нарушава принципът на частната собственост и прилагането на същите ще доведе до ликвидация на собствеността на инвеститорите върху площадките, разположени в общини, които все още нямат приети ОУП; без за това да е предвидено обезщетение или компенсация. Този довод е неоснователен и неверен, защото ЗУО определя единствено условията, на които следва да отговарят въпросните площадки за извършването на горесцитираните дейности, без да се въвеждат изисквания по отношение на правото на собственост върху имотите, предназначени за разполагане на площадките. Освен това собствениците на имотите не са лишени от възможността да развият друга стопанска дейност с отпадъци, съобразена с действащата нормативна уредба.
3. Относно чл. 19 от Конституцията на Република България – не приемам аргумента в искането, че с визираните разпоредби на ЗУО и ЗИД на ЗУО се нарушава конституционният принцип на свободна стопанска инициатива. Този принцип не е абсолютен, т.е. не изключва правото на държавата (и най-вече – необходимостта) да регулира дейностите на стопанските субекти, като се съобразява с обществените интереси, вкл. и що се касае до опазване на околната среда и осигуряване на

здравословна среда на живот. Ако приемем тълкуването на вносителите, това би означавало, че стопанската инициатива не следва да бъде ограничавана по никакъв начин, което от своя страна би повлякло отмяната на голяма част от националното законодателство.

4. Относно чл. 55 от Конституцията на Република България – неоснователен е и аргументът на вносителите, че оспорените разпоредби създават реална опасност от замърсяване на околната среда и влизат в пряко противоречие с гарантираното от Конституцията право на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда. Напротив, именно досегашният ред позволяваше на практика безконтролното разполагане на площадки за извършване на изброените в чл. 13а, ал. 3 и чл. 54, ал. 2 от ЗУО дейности с отпадъци в непосредствена близост до жилищни и офис сгради, социални заведения и др. Тяхната дейност е съпроводена с генерирането на силен шум, прахови и други емисии, замърсяващи атмосферния въздух, както и отделянето на опасни вещества в някои случаи – напр. при съхранение и третиране на НУБА и ИУМПС.

По отношение на довода, че с посочените разпоредби на ЗУО се намалява стимулът на гражданите да предават металните си отпадъци и съществува риск от нерегламентирано изхвърляне на същите и свързаното с това възникване на нерегламентирани сметища, отбелязвам, че съгласно чл. 16, ал. 3 от ЗУО, кметът на съответната община отговаря за осигуряването на съдове или за определянето на места за поставяне на съдове за събиране на различните видове отпадъци, вкл. и тези, визирани в атакуваните чл. 13а, ал. 3 и чл. 54, ал. 2 от закона, а също така, организира дейността по събирането и съхраняването на ИУМПС. На основание чл. 16, ал. 3 от ЗУО, кметът на общината отговаря и за събирането на битовите отпадъци и транспортирането им до депата или други инсталации и съоръжения за оползотворяването и/или обезвреждането им.

От така формулираните нормативни разпоредби е видно, че органите на местното самоуправление са задължени да осигурят събирането на отпадъците на територията на всяка община, при което за гражданите не възникват никакви задължения да транспортират същите до общините с приети общи устройствени планове.

Предвид гореизложеното, неоснователни са и твърденията, че поради липсата на ОУП в 2/3 от общините в България и необходимостта от транспортиране на отпадъците към останалата 1/3, ще се стигне до натрупване в тези общини на големи количества отпадъци и ще се създадат условия за замърсяване на околната среда и за нездравословни условия на живот на населението.

Що се касае до транспортиране на същите, отбелязвам, че визираните площадки са предназначени единствено за временно съхранение и

61

предварително третиране на отпадъци, след което те се транспортират към инсталации за оползотворяване (вкл. и рециклиране в случая с отпадъците от метали). Въпросните депа и инсталации са разположени в едва няколко десетки общини в страната, предвид което е видно, че транспортирането на отпадъци между отделните общини е неизбежна и подробно регламентирана в глава трета от ЗУО дейност. Също така, нормативно регулиран е и превозът на същите между държави от Европейската общност – в Регламент 1013/2006 и глава четвърта, раздел V от ЗУО.

II. Във връзка с международните договори, по които Република България е страна:

1. Нарушение на договора за Европейския съюз /ДЕС/ и Договора за функциониране на Европейския съюз /ДФЕС/:

1.1. Относно чл. 9 и чл. 11 от ДФЕС - визираните разпоредби постулират, че при определянето на своите политики и дейности, Европейският съюз и държавите – членки вземат предвид изискванията, свързани с опазване на човешкото здраве и защита на околната среда. Както подробно беше отбелязано и по-горе, основният мотив за въвеждане на оспорваните разпоредби на ЗУО и ЗИД на ЗУО е именно подобряване на средата за живеене в населените места, в които функционират площадки за съхранение и предварително третиране на отпадъци, както и намаляване на въздействието върху околната среда в резултат на тяхната дейност.

1.2. Относно чл. 3 на ДЕС и чл. 119 и сл. на ДФЕС – оспорваме твърдението на вносителите, че с атакуваните разпоредби се ограничава свободната конкуренция. Секторът на отпадъците е изключително конкурентен и в него оперират няколкостотин юридически лица и еднолични търговци. И евентуалното прекратяване на разрешенията на някои от тях за извършване на дейности по съхранение и предварително третиране на отпадъци няма да окаже негативно въздействие върху конкуренцията в бранша. В тази връзка, напомням, че липсата на ОУП в част от общините е временно обстоятелство, което постепенно следва да отпадне с приемането на въпросните планове, което е задължение на общините съгласно глава шеста от ЗУТ.

1.3. Относно чл. 145 и сл. от дял IX „Заетост“ и чл. 151 и сл. от дял X „Социална политика“ на ДФЕС – твърдението на вносителите за предстояща загуба на 16 000 работни места не е подкрепено с никакви доказателства и не следва да се взема предвид при разглеждането на

настоящия спор. В допълнение, отбелязвам, че точното определяне на броя на работните места, които биха били засегнати от прекратяването на дейността по съхранение и предварително третиране на отпадъци е невъзможно, тъй като към настоящия момент не е известно каква част от площадките отговарят на нововъведените изисквания.

- 1.4. Относно чл. 191 и сл. от дял XX „Околна среда“ на ДФЕС – вносителите цитират чл. 191 и § 2 от ДФЕС, в който е заложен принципът на приоритетно отстраняване още при източника на замърсяването на околната среда. Съгласно този принцип, отпадъците следва да бъдат оползотворявани и обезвреждани в най-голяма близост до мястото на образуването им, а не да се транспортират на друго място. Този аргумент, релевиран досежно настоящия спор, показва непознаване на ЗУО и начините на управление на отпадъците. Атакуваните разпоредби визират площадки за временно съхранение и предварително третиране на отпадъци. Тяхното оползотворяване се извършва на съвсем други обекти – инсталации за оползотворяване, за чиято дейност е предвиден отделен разрешителен режим. Предвид това, считаме, че чл. 191, § 2 от ДФЕС не е приложим в настоящия случай.

2. Относно европейските директиви и регламенти:

В искането се цитират основните принципи, уреждащи управлението на отпадъците, като се твърди, че същите са нарушени с оспорваните разпоредби на ЗУО. Подобно твърдение е неоснователно, поради следното:

- Принципът, че вредите върху околната среда следва приоритетно да се отстраняват при техния източник и принципите на самодостатъчност и близост – тези принципи са изцяло транспонирани и заложили в ЗУО, като отново напомням, че отстраняването на вредите върху околната среда, възникващи в резултат на генерирането на отпадъци, се отстраняват чрез тяхното обезвреждане и оползотворяване, докато настоящият правен спор е свързан с площадките за съхранение и предварително третиране.
- Принципът за безплатност на предаването за този, който предава отпадъци. Съгласно този принцип, предаването на отпадъците не трябва да е свързано с финансова тежест за притежателя на отпадъка – този принцип също е отразен в ЗУО. Неговото прилагане се гарантира от задължението на кметовете на общини да изградят системи за събиране (вкл. и разделно) на отпадъците на територията на населените места, които от своя страна осигуряват възможността

63

за предаването на отпадъците без финансова тежест за техните притежатели. Тук отново отбелязвам, че евентуалното им транспортиране до площадки за съхранение и предварително третиране на територията на други общини не е задължение на гражданите и юридическите лица, които ги предават.

- Принципът за разширена отговорност на производителя, съгласно който, финансовата тежест за оползотворяването или обезвреждането на отпадъците следва да бъде поета от производителя на продукта – въпросният принцип изцяло е транспониран в ЗУО и по-конкретно в чл. 11, ал. 1 и ал. 2, съгласно които, лицата, пускащи на пазара продукти, след употребата на които се образуват масово разпространени отпадъци и опаковани стоки, отговарят за разделното им събиране и постигане на съответните цели за разделно събиране, повторна употреба, рециклиране и оползотворяване, както и на отпадъците, получени при употребата на тези стоки.
- Принципът за насърчаване на предаването на отпадъците от гражданите. В съответствие с този принцип гражданите трябва да се стимулират да предават отпадъците си, включително чрез финансови инструменти и създаване на ефикасна система за събиране на отпадъците – по-горе беше отбелязано, че създаването на ефикасна система за събиране на отпадъците е от компетентността на кметовете на общините. Площадките за съхраняване и предварително третиране са следващото звено по веригата на инфраструктурата за управление на отпадъците и гражданите нямат пряк контакт с тях, нито са задължени да транспортират своите отпадъци до същите.

3. Относно Хартата за основните права на Европейския съюз:

В тази част на искането, вносителите повтарят доводите си за нарушаване свободата на стопанската инициатива, правото на собственост и негативно въздействие върху околната среда като резултат от прилагането на оспорените разпоредби. Нашите аргументи, опровергаващи тези твърдения бяха изложени на няколко места на предходните страници, предвид което, считам, че повтарянето им тук не е необходимо.

Относно Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи – вносителите навеждат доводи за „фактическа експроприация“ като резултат от евентуалното прекратяване на дейности с отпадъци на част от коментираните площадки, като

64

твърдят, че техните собственици ще бъдат лишени от правото да ги използват. Тези аргументи са неоснователни и неверни, тъй като евентуалната невъзможност да се извършва конкретен вид дейност в границите на определен поземлен не лишава неговия собственик от възможността да използва и да се разпорежда със същия по свое усмотрение и спазвайки действащата нормативна уредба.

Предвид гореизложените съображения, искането за установяване на противоконституционност и на несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, на чл. 13а, ал. 3 и чл. 54, ал. 2 от ЗУО, създадени със Закона за изменение и допълнение на ЗУО (ДВ, бр. 30 от 2011 г.) и на § 17 и 18 от ПЗР на същия изменителен закон, е неоснователно и следва да се отхвърли.

С УВАЖЕНИЕ:

НОНА КАРАДЖОВА
МИНИСТЪР НА ШКОЛНАТА СРЕДА
И ВОДИТЕ

