



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на земеделието и храните

12/21/2023

X 11-458/21.12.2023

Signed by: Oliva Kirilova Todorova

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
На Ваш № 429-КД от 21.11.2023 г.

ОТНОСНО: Становище по конституционно дело № 18 от 2023 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Министерство на земеделието и храните има честта да представи на Вашето внимание становище във връзка с отправено искане от 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 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 (ЗОЗЗ), приети с преходни и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници (обн., ДВ, бр. 86 от 2023 г.), предмет на конституционно дело № 18 от 2023 г.

I. Обстоятелства по делото

Президентът на Република България е сезирал Конституционния съд на Република България с искане 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 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 (ЗОЗЗ), приети с преходни и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници (обн., ДВ, бр. 86 от 2023 г.), като противоречащи на чл. 21, ал. 1 и 2 и чл. 15 от Конституцията на Република България.

Съображенията на Президента на Република България за противоконституционност на разпоредбите са изведени в контекста на защита на установените начала от Конституцията на Република България (КРБ), които задължават държавата да гарантира, че обработваемата земя се използва само за земеделски цели и същевременно да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда и разумното ползване на природните богатства.

С определение от 21.11.2023 г. на Конституционния съд (наричан по-долу „КС“) искането на президента на Република България е допуснато за разглеждане по същество.

II. Относитима правна уредба

Конституцията на Република България

Чл. 15. Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната.

Чл. 21. (1) Земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото.

(2) Обработваемата земя се използва само за земеделски цели. Промяна на нейното предназначение се допуска по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, определени със закон.

Закон за опазване на земеделските земи

Чл. 2. (В сила от 13.10.2023 г. - ДВ, бр. 86 от 2023 г.) (4) Строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им може да се извършва за оранжерии и за линейни обекти по чл. 17а, ал. 2, а за обекти, чиито функции са свързани със земеделското предназначение на земята и за **агрофотоволтаици - при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и храните и министъра на регионалното развитие и благоустройството.**

Чл. 17а. (В сила от 13.10.2023 г. - ДВ, бр. 86 от 2023 г.) (3) Промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди, предвидена с влязъл в сила общ устройствен план, както и в случаите на изграждане на индустриални паркове по

Закона за индустриалните паркове, на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници и изпълнение на концесионен договор, се извършва, без да се провежда процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране.

Чл. 23. (В сила от 13.10.2023 г. - ДВ, бр. 86 от 2023 г.) (3) Изграждането и/или разширението на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи, освен в случаите, когато производството на електрическа енергия се използва за собствени нужди, се допуска върху неполивни земеделски земи от пета до десета категория или некатегоризирани.

Чл. 24. (В сила от 13.10.2023 г. - ДВ, бр. 86 от 2023 г.) (7) Земеделските земи се считат с променено предназначение от момента на влизане в сила на подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на национален обект или на общински обект от първостепенно значение, които стават публична държавна или общинска собственост **или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници.**

ХАРТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ХАРТАТА)

Член 37

Опазване на околната среда

Високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие.

III. Становище по същество

С преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници (обн., ДВ, бр. 86 от 2023 г.), са направени съществени изменения в разпоредбите на ЗОЗЗ.

С изменението на чл. 2, ал. 4 от ЗОЗЗ се разрешава изграждане на „агрофотоволтаици“ върху земеделски земи по реда на Наредба № 19 от 2012 г. за строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им (обн. ДВ, бр. 85 от 2012 г.). Възможността едно физическо и/или юридическо лице да извърши застрояване по реда на тази наредба на този вид обекти не е поставена в зависимост от категорията на земята, начина на трайно ползване и нейната поливност. Съгласно § 1, ал. 1, т. 11 от допълнителните разпоредби на ЗОЗЗ, "агрофотоволтаици" са енергийни обекти за производство на електрическа енергия от слънчева енергия, изградени върху земеделска земя, които позволяват спокойното и безпрепятствено използване на земеделската земя за

нейното предназначение. От дадената легална дефиниция на „агрофотоволтаици“ не става ясен вида на тези обекти, как тяхното изграждане няма да възпрепятства използването на земеделската земя, нито как изграждането на обекта ще влияе върху самата земеделска земя (върху почвата, отглежданата земеделска продукция, пашата на животните и т.н.). Няма данни да са извършвани анализи или проучвания в тази насока. Допускането на изграждане на агрофотоволтаици върху земеделски земи от всички категории ще доведе до възможността големи площи високопродуктивни обработваеми земи да се използват не за основното им предназначение, определено в Конституцията на Република България, а именно използването на обработваемата земя само за земеделски цели.

Съгласно чл. 21, ал. 1 от Конституцията, земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото. Земята е основно национално богатство, защото е източник и основа за всички други блага и има ограничена площ. Тези характеристики на земята предопределят и систематичното място на нейната уредба в глава първа "Основни начала" на Конституцията. Поради всичко това земята несъмнено е богатство със стратегическо значение за българската държава. Предвид тази ценност на земята като благо от най-висш порядък за цялото общество, в чл. 21, ал. 2 от Конституцията се прогласява принципът за използването на обработваемата земя само за земеделски цели, като промяна на нейното предназначение се допуска по изключение при доказана нужда. Конкретните условия и ред за промяната на конституционно дефинираното предназначение на земеделската земя подлежат на уредба със закон. Този закон трябва да остане в конституционно очертаната рамка и да допуска по изключение и при доказана нужда промяната на предназначението на земеделската земя. В този смисъл целта на Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ) е да регламентира такива условия и ред, чрез които да се изпълни конституционната повеля за особена закрила на земеделската земя.

Самата Конституция предвижда приоритетна закрила, свързана и с ограничаването на собствеността, за установени в нея висши ценности като **опазване и възпроизводство на околната среда (чл. 15), съхраняване на обработваемата земя за земеделски цели (чл. 21),** опазване на националното историческо и културно наследство (чл. 23).

Опазването на околната среда е и сред признатите от Европейския съюз права, свободи и принципи, посочени в Хартата. Съгласно чл. 37 от Хартата, високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие.

С приетите законодателни изменения прилагане на улеснена процедура при промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди е предвидена и за обекти за производство на енергия от възобновяеми източници (чл. 17а, ал. 3 от ЗОЗЗ). Промяната на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди е двуетапна процедура, като първият етап е утвърждаване на площадка за проектиране, а вторият етап – промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди. В разпоредбата на чл. 17а, ал. 3 от ЗОЗЗ са изброени случаите, при които не следва да се провежда първи етап. Посочено е, че промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди, предвидена с влязъл в сила общ устройствен план се извършва, без да се провежда

процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране. Във връзка с предвидените в Закона за устройство на територията срокове за изработване на общи устройствени планове на общините, както и с оглед намаляване на административната тежест, изразяваме положително становище по текста на разпоредбата на чл. 17а, ал. 3 от ЗОЗЗ, в сила от 13.10.2023 г., поради което **не подкрепяме искането за обявяване на нейната противоконституционност.**

Изменението в разпоредбата на чл. 23, ал. 3 от ЗОЗЗ касае отпадане на наличие на положително становище за присъединяването на обектите за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи, издадено от съответния мрежови оператор, **което е обвързано с необходимостта от доказване на нуждата и възможността от изграждането на тези видове обекти, както и спазване принципа на целесъобразност.** Съгласно конституционно установените принципи, обработваемата земя се ползва само за земеделски цели като промяната на предназначението на земеделските земи се допуска само по изключение. Разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от Конституцията поставя три условия, които следва да бъдат спазени при промяната на предназначението на земеделската земя - това трябва да е изключение, при доказана нужда и при условия и ред, определени в закона. Тези три условия следва да бъдат гарантирани от законодателя във всяка процедура, която регламентира промяната на предназначението на обработваемата земя, така че конституционният стандарт да бъде приложен във всеки отделен случай. В този смисъл са и разпоредбите на глава пета от ЗОЗЗ, които изискват обвързване на разрешението на компетентния административен орган с продуктивните качества на земята и целите на промяната (чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ).

С изменението на чл. 23, ал. 3 от ЗОЗЗ е въведено и условието тези обекти да могат да се изградят не от седма до десета категория, а вече от пета до десета категория земеделска земя. В националната нормативна уредба е въведена категоризация на земеделските земи в зависимост от тяхната земеделска стойност в 10 бонитетни категории (от 1-ва до 10-та категория) според продуктивните възможности на почвите, климатичните условия, релефните характеристики, технологичните качества на земята, пригодността ѝ за производство на различни видове растителна продукция, т.е. колкото по-малка е категорията на земята, толкова по-ценна е тя. Земята от пета и шеста категория се причислява към високопродуктивните земеделски земи и е преобладаваща категория земя за цялата страна. Допускането на изграждане на обектите за производство на енергия от възобновяеми източници върху високопродуктивни земеделски земи противоречи на конституционния принцип, уреден в разпоредбата на чл. 21, ал. 1 от Конституцията, който вмениява на законодателя задължението да гарантира опазване на земеделските земи като национално богатство (чл. 21, ал. 1 от Конституцията).

С изменението на разпоредбите на чл. 24, ал. 7 и 8 от ЗОЗЗ, изграждането на обектите за производство на енергия от възобновяеми източници се изважда от общия ред на закона и се приравнява на национални обекти или на общински обекти от първостепенно значение, които стават публична държавна или публична общинска собственост. При досегашния ред на закона промяната на предназначението на земеделски земи в такива за

изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници се допускат след издаване на разрешение от комисиите по чл. 17 от ЗОЗЗ. В действащото законодателство при промяна на предназначението на земеделски земи за обектите за производство на енергия от възобновяеми източници такова разрешение няма да е необходимо, въпреки че те не са определени като национални обекти или общински обекти от първостепенно значение и същите не придобиват характеристиката на обект – публична държавна или публична общинска собственост, а са частна собственост. Следователно напълно неоправдано е те да бъдат поставяни в еднакъв режим на изключение от общия ред на промяна на предназначението на земеделските земи, при липса на преценката за доказана нужда за промяна от компетентните органи. В ал. 8 е въведено условието, че за обектите за производство на енергия от възобновяеми източници се дължат такси, за разлика от обектите публична държавна или общинска собственост (за които такси не се дължат).

Съгласно чл. 24, ал. 7, предложение последно от ЗОЗЗ, промяната на предназначението на земеделска земя за обекти за производство на енергия от възобновяеми източници става в момента на влизане в сила на подробния устройствен план (ПУП), предвиждащ обект за производство на енергия от възобновяеми източници. Контролът е сведен до минимум предвид вменените задължения на министъра на земеделието и храните или оправомощено от него лице само да удостоверява промяната на предназначението на земята след наличие на влязъл в сила подробен устройствен план, (без да се представят други изискващи се документи при промяна на предназначение), а не както преди изменението тези предложения да се разглеждат от комисиите по чл. 17 от ЗОЗЗ, в които участват представители на различни ведомства. Освен това, с изменението е конкретизирано, че земеделските земи се считат с променено предназначение от момента на влизане в сила на подробен устройствен план, т.е. издаването на удостоверение от министъра е формално. С удостоверенията се удостоверяват само факти и обстоятелства, а административните актове, каквито са решенията, издадени от комисиите по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ, подлежат на обжалване и изпълнение в определените в ЗОЗЗ срокове (чл. 24, ал. 5 от ЗОЗЗ). Въвеждането на заплащане на такси само за тези обекти (чл. 24, ал. 8 от ЗОЗЗ) води до неясноти относно тяхното определяне, сроковете за тяхното заплащане, както и срокове на валидност.

С новите разпоредби административните изисквания за изграждане на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници са намалени, с което е създаден привилегирован режим за промяна на предназначението на земеделски земи във връзка с изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници. Видно от изложеното, приетите изменения в ЗОЗЗ ще доведат до масово превръщане на земеделските земи в терени за възобновяеми енергийни източници (обекти, които се разполагат на големи площи), което е в противоречие на тяхното основно предназначение, определено съгласно Конституцията на Република България и специалния закон (Закон за опазване на земеделските земи) - производство на растителна продукция и паша на добитък по начин, който не уврежда почвеното плодородие.

4. Заключение

Въз основа на изложените по-горе съображения, считаме, че са налице предпоставки за обявяване 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 благоустройството“, чл. 23, ал. 3 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.), тъй като не гарантират в достатъчна степен опазването на земеделските земи и използването им само за земеделски цели, както и опазването и възпроизводството на околната среда и разумното използване на природните богатства, съгласно установените принципи в чл. 21, ал. 1 и 2 и чл. 15 от Конституцията.

С уважение,

21.12.2023 г.

X

КИРИЛ ВЪТЕВ
МИНИСТЪР
Signed by: Kiril Marinov

