



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. №

Дата

427 КВ
12.10.21

Изх. № 11-00-404 / 12.10.2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Конституционно дело № 13 за 2021 г.

СТАНОВИЩЕ

от

АСЕН ЛИЧЕВ – СЛУЖЕБЕН МИНИСТЪР НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ, с адрес: гр. София, бул. „Княгиня Мария Луиза” № 22

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл.18, ал.2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) и Определение от 14 септември 2021 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 13 от 2021 г., представям и моля да приемете настоящото становище по повод направеното искане от тричленен състав на Върховния административен съд по адм. дело № 12312 от 2020 г. за установяване на несъответствие между разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите (ЗВ) и чл.19, ал.2 от Конституцията на Република България.

I. По отношение на твърденията в направеното искане, че определянето на таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата на базата на разрешения обем за изземване, а не на реално събрания обем, поставя стопанските субекти, осъществяващи изземване на наносни отложения от река Дунав, в неравностойно положение спрямо останалите ползватели и поражда съмнения за противоречие на чл. 194, ал. 4, т. 1 от ЗВ с принципа на еднакви правни условия за стопанска дейност на гражданите и юридическите лица и забрана на нелоялна конкуренция, прогласени в чл. 19, ал.2 от Конституцията на Република България:

В искането на тричленния състав на ВАС се твърди, че оспореният законов текст противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България съгласно, който „законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя“. Акцентите в искането са за нарушаване на втората хипотеза на цитираната разпоредба - **законът да предотвратява нелоялната конкуренция**. Отнася се до задължение на държавата, вменено от Конституцията, да предотвратява нелоялната конкуренция, тъй като систематичното място на чл. 19, ал. 2 е в глава първа от Конституцията - „Основни начала“, а не до уредени изрично на конституционно ниво права

на гражданите и юридическите лица, защото основните права на гражданите са уредени в глава втора от Конституцията.

Според вносителите това противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, тъй като поставя стопанските субекти, които изземват наносни отложения от река Дунав, в неравностойно положение спрямо останалите ползватели на водите.

Икономическото регулиране с цел постигане на устойчиво използване на водите и тяхното опазване е уредено в глава единадесета от ЗВ. Един от принципите, на които се основава, е възстановяване на разходите за водни услуги, включително на тези за околната среда и ресурса. При прилагането на този принцип се взема предвид икономическият анализ на водоползването, разработван за всеки район на басейново управление. Един от инструментите на икономическото регулиране са определените такси за водовземане, за ползване на воден обект и за замърсяване, като елемент от възстановяването на ресурсните разходи и разходите за околната среда, които осигуряват приноса на различните водоползватели към възстановяването на разходите за водни услуги. ЗВ изисква таксите да бъдат съобразени със социалния и икономическия ефект и ефекта на опазване на околната среда от възстановяване на разходите, както и с географските и климатичните условия в съответните райони.

Таксите за водовземане от повърхностни води и за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища са предвидени съответно в чл. 194, ал. 1, т. 1, буква „а“ и с чл. 194, ал. 1, т. 2, буква „а“ от ЗВ. Таксата за водовземане от повърхностни води се определя на базата на отнетия обем вода и на съответните норми за водопотребление, а таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата - на базата на разрешения обем на изземване.

След обнародването на ЗВ през 1999 г., чл. 194 от ЗВ е изменен и допълван 11 пъти, като основите на таксите за използване на водите многократно са били променяни. Понастоящем основите за определяне на двете такси са различни, но това не означава, че за икономическите субекти не са създадени еднакви правни условия за осъществяване на тяхната дейност. За всички субекти, извършващи водовземане от повърхностни води, се прилага една и съща основа на таксата, и спрямо всички субекти, извършващи изземване на наносни отложения от река Дунав се прилага една и съща основа на таксата, макар и тя да е различна от основата на таксата за водозвземане от повърхностни води.

В тази връзка следва да се направи и ясно разграничение в характера на дейността, свързана с водовземане и тази, отнасяща се до изземване на наносни отложения, което е и законово дефинирано:

С § 1, ал. 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗВ понятието „водовземане“, е дефинирано, както следва: „водовземането“ обхваща всички дейности, свързани с **отнемане на води** от водните обекти.

От своя страна с разпоредбата на § 1, ал. 1, т. 89 от ДР на ЗВ понятието „наносни отложения“ се определя като динамичен възобновяем запас от твърдия отток, отложен в речното легло по време на пълноводие, с едрина на зърната над 0,1 мм, съставени от неразтворими минерални и скални частици.

При тълкуване на цитираните текстове може да се направи обоснован извод, че има съществена разлика между дейността, свързана с водовземане и тази, отнасяща се до изземване на наносни отложения, като в единия случай се отнемат води, а в другия случай се отнемат запаси от неразтворими минерални и скални частици поради, което и дейностите, които са извършват по своето естество са различни и не може да се третираат като сходни дейности.

Същевременно не са въведени за определени стопански субекти различни правни условия при определяне на таксите за осъществяване на изземване на наносни отложения от река Дунав. За всички ползватели на води при осъществяване на изземване на наносни отложения от река Дунав, е налице един и същ алгоритъм при определяне на таксите - на база разрешения обем. Налице са условия, ред и гаранции, че таксата за ползване на води при изземване на наносни отложения от река Дунав се прилага еднакво по отношение на всички

правни субекти и няма предпоставки за субективизъм, като се предоставят предимства на едни правни субекти спрямо други правни субекти. Нещо повече, имайки предвид и състава на наносните отложения и сходството им със строителни материали - пясък и чакъл, от волята на стопанските субекти зависи предпочитания от тях начин - добив на подземни богатства по реда на Закона за подземните богатства (ЗПБ) или изземване на наносни отложения по реда на ЗВ. В тази връзка различието на правните режими за осъществяването на двете дейности обуславя и различията относно определянето на риска за околната среда. За дейностите за проучване и добив на подземни богатства - строителни материали - пясък и чакъл се прилагат процедурите по оценка на въздействието върху околната среда по реда на глава шеста от Закона за опазване на околната среда, а за дейностите, свързани с изземването на наносни отложения от река Дунав се прилагат изискванията на разпоредбите на чл. 60, ал. 4, т. 2, буква „б“ и ал. 5 и чл. 156е, ал. 2 от ЗВ.

Следва да се отбележи, че разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от ЗВ напълно съответства на прокламираното в чл. 19, ал. 2 от Конституцията задължение на държавата да предотврати нелоялната конкуренция, тъй като с разпоредбата на практика се прекратява и порочната практика, при която водоползвателите заявяват по-голямо количество воден ресурс от потребностите си за стопанска дейност (който ресурс да бъде обект на бъдещо разрешително за водовземане от повърхностни или подземни води), с цел да бъде ограничен броя на други титуляри на разрешителни от същия воден обект. Тази практика се наблюдава, когато таксата за водовземане се определя върху действително използваното количество воден ресурс, а не върху целия разрешен обем, тъй като в този случай заявяването на по-голямо количество воден ресурс не води до увеличение на таксата за водовземане.

Отделно от горното действащата българска Конституция съдържа правото на здравословна и благоприятна околна среда като самостоятелно основно право в Глава втора „Основни права и задължения на гражданите“ (чл.55). Сърцевината на правото на чиста околна среда като основно конституционно право и конституционно защитеното му съдържание фокусира върху постулата за „околна среда - здравословна и благоприятна“. Конституцията съдържа и друга разпоредба относно чистата околна среда, в която присъстват „живата природа“ и „природните ресурси“ - това е 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“. Тази разпоредба е поместена в глава първа сред основните начала на Конституцията и по същество вменява на държавата в дълг да направи всичко възможно осъществяването на основното право на здравословна и благоприятна околна среда.

Съчетанието на съдържащата се в чл. 55 и чл. 15 уредба формира конституционното признание за правото на чиста околна среда като самостоятелно основно право. Едновременно с това държавата има конституционно установеното задължение и отговорност да създава такова законодателство, което да гарантира реализацията на чл. 15 и чл. 55 „в съответствие с установените стандарти и нормативи“. А стандартите и нормативите може да са в закон, подзаконов акт или международен договор предвид спецификата на това основно право, свързана с многообразието на природата, респ. околната среда. По правната си същност и функция основното право на чиста околна среда с основание е причислявано към съпричастните основни права и се възприема като субективно право „на всеки“, с особено социално предназначение - неговият носител не „се отбранява“ от неканена намеса на държавата в личната му сфера, а изисква (Конституционния съд изрично се произнася, че грижата за чиста околна среда не е декларация, а изискване Решение № 12 от 2103 г., ДВ, бр. 105/ 2013 г.) от държавата тя да се ангажира за изпълнението на конституционно възложените и функции по опазване и възпроизводство на околната среда, поддържането на разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната.

Необходимостта от установяване на баланс между основните конституционни принципи е предмет на тълкуване в Решение № 12 от 28.11.2013 г. по конст. дело № 9 от 2013 г., където

“КС приема, че съответно на Конституцията е онова законово разрешение, което не допуска противопоставяне на конституционни ценности, а търси баланс между тях: „Конституционно прокламираното право на благоприятна околна среда - висша ценност и гаранция за живота и възпроизводството на поколенията, се противопоставя на друго конституционно право, а това е недопустимо. Всички принципи на Конституцията гарантират равенството на правните субекти и са правно защитими. Те действат паралелно и съвместно и не трябва да бъдат противопоставяне. Не може едни конституционни ценности да бъдат за сметка на други, без да се търси баланс между тях. Точно в това се изразява и задължението на държавата да насърчава, ограничава и балансира чрез различни законодателни мерки осъществяване на дейности, включително и тези по инфраструктурата”.

В редица свои решения Конституционният съд коментира понятието цел на закона - защита на интересите на обществото е легитимна цел и е израз на народния суверенитет. Не е противоконституционно общественият интерес да бъде защитен. В този смисъл и предвиждането на определянето на таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата на базата на разрешения обем за изземване, а не на реално събрания обем, е законово закрепен инструмент за провеждане на конституционните принципи - за опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл.15 от Конституцията на Република България), осигуряване на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл.55 от Конституцията на Република България), и на свободната стопанска инициатива (чл.19 от Конституцията на Република България). В ЗВ са дефинирани групите обществени интереси, които подлежат на охрана: 1) осигуряване на достатъчно количество и добро качество на повърхностните и подземните води за устойчиво, балансирано и справедливо водоползване; 2) намаляване на замърсяването на водите; 3) опазване на повърхностните и подземните води и водите на Черно море; 4) прекратяване на замърсяването на морската среда с естествени или синтетични вещества; 5) намаляване на заустванията, емисиите и изпусканията на приоритетни вещества; 6) прекратяване на заустванията, емисиите и изпусканията на приоритетно опасни вещества; 7) предотвратяване или намаляване на вредните последици за човешкия живот и здраве, околната среда, културното наследство и стопанската дейност, свързани с вредното въздействие на водите. Целта на ЗВ да осигури интегрирано управление на водите в интерес на обществото и за опазване на здравето на населението, както и да създаде изброените условия се постигат чрез: 1) предотвратяване влошаването, както и опазване и подобряване състоянието на водните екосистеми, на пряко зависимите от тях сухоземни екосистеми и влажни зони; 2) насърчаване на устойчивото използване на водите чрез дългосрочно опазване на наличните водни ресурси; 3) комплексно, многократно и ефективно използване на водните ресурси; 4) прилагане на мерки за опазване и подобряване на водната среда; 5) осигуряване на непрекъснато намаляване на замърсяването на подземните води и предотвратяване на замърсяването им; 6) намаляване на последиците от наводнения и засушавания; 7) оценка и управление на риска от наводнения. 8) извършване на контрол за техническото състояние и безопасната експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях. От своя страна съгласно чл.2а от ЗВ, целта по чл. 2 от ЗВ се постига при спазване на следните принципи: 1) признаване на водите като жизненоважен ресурс и общо наследство, което се опазва и защитава; 2) определяне на правото на всеки гражданин на достъп до вода за питейно-битови цели като основна жизнена потребност е приоритет на държавната политика и на политиката, осъществявана от органите на местно самоуправление; 3) определяне на речните басейни като основна единица за интегрирано управление на водите; 4) координиране на действията за постигане на добро състояние на водите в трансграничните речни басейни на басейново и на национално ниво и планиране на мерки на основата на равенство и взаимност при защита на националните интереси; 5) прилагане на научно-техническите постижения при управление на водите; 6) прилагане на икономически регулатори за постигане на устойчиво използване на водите и опазването им; 7) предотвратяване или намаляване на вредното въздействие на водите, както

и възстановяването на щетите; 8) предотвратяване или намаляване на замърсяването на водите при източника на замърсяване; 9) поддържане и възстановяване на растителна и почвена покривка, свързани с възпроизводството на водите; 10) замърсителят плаща разходите за мерките за предотвратяване, ограничаване и намаляване на замърсяването, както и за възстановяване на вредите; 11) възмездност на водните услуги; възстановяване на разходите за водни услуги, включително на разходите за ресурса и 12) опазване на околната среда; 13) предоставяне на обществеността на своевременна, точна и разбираема информация за състоянието на водите, планираните мерки и достигнатите резултати от тяхното прилагане; 14) свързване на дейностите за опазване на водите с устойчивото им ползване.

II. Мотиви за приемане на Закона за изменение и допълнение на ЗВ (обн.ДВ.бр.58 от 2015 г.) - (ЗИД на ЗВ):

Преди приемането му от Народното събрание, законопроектът е одобрен с Решение № 222 на Министерския съвет от 6 април 2015 г., към което са приложени и мотивите към законопроекта. В мотивите е посочено, че е необходимо изменение във финансовата организация и икономическото регулиране в областта на водите, в т. ч. ефективно въвеждане на принципа „замърсителят плаща“, и въвеждане на такси за всички дейности, които могат да въздействат значимо върху водите, определени съгласно рамковата директива за водите като „водни услуги“ и идентифицирани в първите Планове за управление на речните басейни (ПУРБ), както и въвеждане на механизъм за определяне на ресурсните разходи и на разходите за околна среда, които следва да се вземат предвид при оценка на възстановяването на разходите, които са част от предварителните условия, от които ще зависи предоставянето на европейските средства по всички оперативни програми, финансиращи проекти, които имат отношение към водите.

На основание чл. 192, ал. 2, т. 3 от ЗВ, таксите за водовземане, за ползване на воден обект и за замърсяване се определят за целите на икономическото регулиране и са елемент от възстановяването на ресурсните разходи и на разходите за околна среда, както и осигуряват приноса на различните водоползватели към възстановяването на разходите за водни услуги. Съгласно чл. 194, ал. 11, т. 8 от ЗВ такси за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения не се дължи в случаите по чл. 140 от ЗВ, когато е с цел осигуряване проводимостта на реките. В тази връзка и законовите промени са с цел:

- законово и икономическо регулиране за постигане на целите за добро състояние на повърхностните води;
- прилагане на принципа за възстановяване на разходите за водни услуги, включително на тези за околната среда и за ресурса, в съответствие с чл. 192 от ЗВ;
- прилагане на принципа „замърсителят плаща“ - по-голям натиск върху околната среда, по-голям размер на таксата, с който да се акумулират по-големи приходи за опазване на околната среда в т.ч. за опазване на р. Дунав, както и за дейности за възстановяване на екологичното равновесие в резултат от извършваната стопанска дейност;
- прилагане на принципа за устойчиво развитие като развитие, което посреща нуждите на населението, без да компрометира възможността на бъдещите поколения да посрещат собствените си нужди.
- опазване бреговете на реките и намаляване използването на природни ресурси за сметка на рециклирани материали, освен в случаите, когато чрез изземването на наносни материали се осигурява проводимостта на реките и се постигат екологични цели.

Със ЗИД на ЗВ (обн. ДВ., бр. 58 от 2015 г.) се създават ограничения за изземване на наносни отложения за постигането на екологични цели - опазването на водните обекти от разрушаване и осигуряване на проводимостта на реките. В раздел 2 на ПУРБ и на четирите района за басейново управление, изземването на инертни материали е идентифицирано като вид натиск с най- голяма тежест при оценка на морфологичните изменения, при които се получават деформации на речното легло, изменят се очертанията на бреговете, става преразпределение на дълбочините, изменя се площта на речната повърхност, изменя се

скоростта на течението и разпределението ѝ, което причинява въздействие върху биологичните елементи за качество и екологично състояние на повърхностните водни тела. Тези въздействия са констатирани, както в първите ПУРБ за периода 2010 - 2015 г., така и при актуализацията им за периода 2016 - 2021 г. Например в ПУРБ на Дунавски район 2016 - 2021 г., в Раздел 2, т. 2.2.3, страница II - 7, II - 82 и 83; ПУРБ на Източнобеломорски район 2010 - 2015 г., Раздел 2, глава 1, т. 4.2, стр. 2 - 46, Раздел 7, Цел 2, стр. 70 29 и др. (*Забележка*: ПУРБ са налични на интернет страницата на МОСВ – <https://www.moew.government.bg/vodi/planove-za-upravlenie/>).

В тази връзка и с цел постигане на целите за добро състояние на повърхностните водни тела със срок до 2015 г. съгласно чл. 4 от Директива 2000/60/ЕС (и при обосноваване на изключения най-късно до 2027 г.) и като мярка по чл. 11, т. 3, буква „б“ от Директива 2000/60/ЕС, както и в съответствие с чл. 143, т. 1 от ЗВ (за защита от вредното въздействие на водите се забранява нарушаването на състоянието на леглата, бреговете на реките и крайбрежните заливаеми ивици), са въведени нормативните промени в чл. 118ж, ал. 2 и ал. 3 от ЗВ и е създадена забрана за изземване на наносни отложения от водните обекти, с изключение на р. Дунав и водохранилищата, или с цел поддържането проводимостта на речните легла. Не се разрешава ползването на река Дунав и водохранилищата за изземване на наносни отложения, когато изземването създава опасност от нарушаване на стабилитета на съществуващи хидротехнически или други съоръжения. Видно от законовите разпоредби дейностите по изземване на наносни отложения оказват значителен натиск върху компонентите на околната среда и речните легла, в сравнение с тази, свързана с водовземане от повърхностни и подземни води.

Изключение от общото правило за р. Дунав е въведено и предвид необходимостта от изпълнение на дейности за осигуряване на корабоплаването по реката, а по отношение на водохранилищата - с оглед на сравнително стационарното състояние на наносните отложения в тях поради непрекъснатия отток и необходимостта от поддържане на язовирното езеро и намаляване запълването на мъртвия обем на язовира.

С цел опазване на реките от въздействия в резултат от антропогенен натиск в речните легла аналогични законови забрани са регламентирани и в ЗПБ. С разпоредбата на чл.1, ал.3 от ЗПБ е създадена забрана за добив на подземни богатства в леглата на реките, прилежащите земи на реките и крайбрежните заливаеми ивици на реките.

Не на последно място е важно да посочи, че таксите не отменят налагането на санкции, т. е такси се заплащат от задължените лица при спазване на законовите ограничения. Така например такси за замърсяване са заплащат за замърсяване в границите на съответните разрешителни, докато неспазването на заложените норми в разрешителните не води до повиши такси, а се санкционира съобразно действащото законодателство. Друга важна особеност е, че имайки предвид горното и видно от административно - наказателните разпоредби, санкциите при неспазването на заложените норми в разрешителните за водовземане са по - високи, отколкото при ползване на воден обект за изземване на наносни отложения, което балансира и кореспондира с принципа „замърсителят плаща“.

Предвид гореизложеното и същностните характеристики на водите, като общонационален и неделим ресурс с предвиждането на забрани или ограничения на дейности в тях, се защитават интересите на обществото и се гарантират ценности, които са конституционно защитени - за поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл. 15 от Конституцията на Република България), за осигуряване на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл. 55 от Конституцията на Република България), едновременно с това се постига баланс между изброените основните конституционни принципи и защита на свободната стопанска инициатива (чл. 19 от Конституцията на Република България), както и се постига хармонизиране и съответствие с общностното законодателство и не на последно място - за опазването и възпроизводството на околната среда.

III. Мотиви за приемане на разпоредбата на чл.194, ал.4, т.1 от ЗВ:

Със ЗИД на ЗВ (обн. в ДВ, бр. 58 от 2015 г.) се променя и начина на изчисляване на таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения - според разрешеното количество, а не според иззетото количество (чл.194, ал.4, т.1 от ЗВ).

Чрез въвеждането на такса по разрешен обем се цели от една страна опазване на ресурса на находищата на минерални води и бреговете на р. Дунав и водохранилищата от прекомерно изземване, а от друга страна избягване на „резервиране на права“ (чрез издадените разрешителни), без реалното им използване, т. е. заявяване използване на по-големи количества от реално използваните, когато заплащането е по използван, а не по разрешен ресурс.

Следва да се отбележи също, че предвид характера на дейностите водоземането подлежи на измерване, докато същото не е приложимо в случаите на изземване на наносни отложения, тъй като в рамките на речните легла ситуацията динамично се променя в зависимост от речния отток.

Всички титуляри на разрешителни за водоземане са задължени да монтират отговарящи на нормативните изисквания измервателни устройства за отчитане на реалното водопотребление в съответствие с чл. 48, ал. 1, т. 6 от ЗВ и чл. 194а, ал. 1 от ЗВ, докато същото не е приложимо в случаите на изземване на наносни отложения.

Във връзка с гореизложеното определения начина на заплащане на такса за изземване на наносни отложения (в случаите, когато това е допустимо) съгласно чл.194, ал.4, т.1 въз основа на разрешено количество е съобразена и с възможностите за контрол и отчитане на реалното ползване на наносни отложения.

Практиката (от преди изменението на ЗВ от 2015 г.) показва, че заплащане по използвани количества води до възможности за изземване на по-големи количества и заплащане на по-ниски такси (по декларирани по-малки иззети количества), предвид факта, че иззетото количество се доказва много трудно и на практика е невъзможен постоянен контрол.

Също така следва да се имат предвид съществените разлики в характера на дейността, свързана с водоземане и тази, отнасяща се до изземване на наносни отложения, а именно „водоземането“ обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти по арт. от § 1, ал. 1, т.7 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗВ, докато „изземването на наносни отложения“ е динамичен възобновяем запас от твърдия отток, отложен в речното легло по време на пълноводие, с едрина на зърната над 0,1 мм, съставени от неразтворими минерални и скални частици (§ 1, ал. 1, т. 89 от ДР на ЗВ). От друга страна дейността по изземване на наносни отложения в р. Дунав и водохранилищата е съпоставима с дейността добив на инертни материали извън водни обекти, която се регулира от ЗПБ и е на концесионен режим.

От разпоредбата на чл. 192 на ЗВ е видно, че икономическото регулиране се основава на принципа за възстановяване на разходите за водните услуги, включително на тези за околната среда и за ресурса и на принципа „замърсителят плаща“: по-голям натиск върху околната среда, по-голям размер на таксата, тъй като в основата на посочения принцип е заложена идеята, че разноските от увреждането на околната среда, вредата и почистването не би следвало да се понасят от обществото чрез данъците, а че лицето, причинило замърсяванията, би трябвало да понесе тези разходи. Имайки предвид характера на дейностите по изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища, законодателят определя таксата за ползване на воден обект да е на базата на разрешен обем на изземване, основавайки се на принципа „замърсителят плаща“ с цел да се постигне акумулиране на по-големи приходи за опазване на околната среда в т. ч. за опазване на р. Дунав, както и за дейности за възстановяване на екологичното равновесие в резултат от извършваната стопанска дейност (Забележка: За остойносттаване на екологичните разходи се използва информация от проведеното през 2010 г. „Проучване на състоянието и практиките за добив на инертни материали от реки в България“, финансирано от Българската асоциация на поризводителите на инертни материали. В рамките на този проект бе изготвена икономическа оценка на въздействието на добива на инертни материали. За целта се приема, че разходите за

мерки по възстановяване на нанесени щети вследствие на прекаления добив на инертни материали от речните корита, включени в ПУРБ, всъщност представляват екологичните разходи, които обществото търпи в резултат от тази дейност).

Не на последно място през септември 2011 г. Европейската комисия представи „пътна карта“, насочена към трансформиране на европейската икономика в устойчива икономика до 2050 г. Пътната карта идентифицира най-ресурсоемките сектори и предлага средства за постигане на конкурентноспособност и растеж с използването на по-малко природни ресурси. Едно от средствата е увеличаване на използването на рециклирани материали, вкл. отпадъци от строителството и разрушаване на сгради. В този смисъл таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения обект е икономически инструмент, който може да стимулира ползването на рециклирани строителни материали. Националният стратегически план за управление на отпадъците от строителство и разрушаване на територията на Република България за периода 2011 - 2020 г. съдържа мерки за реализиране на строителството и разрушаване, насочени към създаване на условия за поддържане на по-ниска цена на рециклирани строителни материали спрямо природните материали. Целта е да се направи икономически по-атрактивно използването на рециклираните строителни материали в сравнение с природните скални материали и да се намали въздействието върху околната среда и техния добив. Направено е проучване на ползватели на инертни материали за различни строителни дейности, което показва, че иззетите наносни отложения от речните легла нямат здравината на кариерен камък и се използват за насипи, диги, за производство на бетон, в който смисъл могат да бъдат приравнени на отпадъчен материал (Доклад на Обединение „Икономически анализи 2013 г. - „Изготвяне на икономическа обосновка на размера на проектните такси за водовземане, ползване на воден обект и замърсяване“).

IV. Директива 2000/60/ЕС, установяваща рамката за действията на Общността в областта на политиката за водите:

Основна цел още на Договора за създаване на Европейската общност е постепенното интегриране на европейските държави, създаването на Общ пазар, основан на четирите свободи на движение (на стоки, услуги, хора и капитали), и постепенното сближаване на икономическите политики на държавите. За тази цел държавите членки се отказват от част от своята независимост и предоставят на институциите на Общността правомощия да приемат законодателство, което **директно да важи в държавите членки и да има приоритет пред националното законодателство.**

ЕС провежда политика по опазване на околната среда, която следва да допринася за създаването на нови възможности за бизнес и заетост, като стимулира допълнително инвестициите. Екологосъобразният растеж заема централно място в политиката на ЕС, за да се гарантира, че европейският икономически растеж е екологично устойчив. Опазването на природата е един от ключовите приоритети в политиката на ЕС по отношение, на който се полагат усилия и се залагат амбициозни цели, както на законодателно, така и на политическо ниво.

С присъединяването си към ЕС България се е ангажирала да транспонира, съответно да прилага правото на ЕС. В случай, че страната ни не изпълнява задълженията си, произтичащи от европейското законодателство, Европейската комисия като „пазител на Договорите“ има право да стартира процедури за нарушения срещу страната.

Съгласно чл. 288 от ДФЕС директивата е вторичен източник на европейското право и като такъв обвързва държавите членки по отношение на **резултата**, който трябва да бъде постигнат на национално и оттам на общностно ниво. Националният законодателен орган трябва да приеме акт за транспониране на директивата в законодателството на съответната държава членка, с който то се привежда в **съответствие с целите, определени в нея.** В случай, че националният законодател не направи това в определен срок или в съответния обем, е възможно конкретни разпоредби от директивата да се считат за пряко приложими в държавата членка.

Преценката относно способите и правните инструменти, които ще бъдат използвани за постигане на общите цели на държавите членки, е оставена на националните органи. Начинът на транспонирането на директивите в националните правни системи е обусловен от правните традиции, съществуващото законодателство, разпределението на правомощията между държавните органи, както и други релевантни съображения от национален характер.

Директива 2000/60/ЕС, установяваща рамката за действията на Общността в областта на политиката за водите, има за цел да установи общите принципи на устойчива политика в областта на водите в ЕС, откъдето произтича нейният рамков характер. Предмет на директивата е създаването на правна рамка за опазването на вътрешнотериториалните повърхностни води, преходните води, крайбрежните води и подземните води. Тя определя принципното положение за възстановяване на разходите за водни услуги, включително екологичните и суровинни разходи, като се вземе предвид икономическият анализ, и в съответствие с принципа „замърсителят плаща“ (като под понятието „водни услуги“ се разбират всички услуги, предлагани за домакинствата, обществените институции или промишлеността, а именно: водочерпене, събиране в резервоари, складиране, обработка и разпространение на повърхностни или подземни води, както и събиране на отпадъчни води и съответни преработвателни съоръжения, съответно зауствани в повърхностните води. Директивата не определя начина за изчисляване на таксите, с които да бъде реализиран принципът на възвръщаемост на разходите за водни услуги.

С оглед на националната правна уредба в глава единадесета на ЗВ следва да се посочи връзката на този принцип, залегнал в чл. 9 от Директива 2000/60/ЕО. Разпоредбата изисква до 2010 г. държавите членки да гарантират адекватен принос за възстановяването на разходите за водни услуги на различните ползватели на вода, разпределени най-малко на промишлени, домашни и селскостопански, основаващ се на икономически анализ и предвиждащ прилагането на принципа „замърсителят плаща“ (чл.9, параграф 1, второ изречение, второ тире). В плановете за управление на речните басейни, държавите членки трябва да докладват за планираните стъпки за прилагане на параграф 1, които ще допринесат за постигане на екологичните цели на директивата, както и за приноса на различните водоползватели във възвръщаемостта на разходите за водни услуги (чл.9, параграф 2). Съгласно чл. 9, параграф 4 държавите членки не са в нарушение на директивата, ако решат да не прилагат разпоредбите на второто изречение на параграф 1 в съответствие с установената практика, както и съответна разпоредбите на параграф 2 за определена водоползвателна дейност, ако това не е в противоречие с основната идея и постигането на целите на директивата. Причините за непълно прилагане на второто изречение на параграф 1 следва да бъдат докладвани от държавите членки в плана за управление на речните басейни.

За изпълнение на изискванията на чл. 9 от РДВ бе възложена от МОСВ обществена поръчка „Оценка на възстановяването на разходите за водни услуги. Разработване на подход за определяне на ресурсните разходи и разходите за опазване на околната среда при оценката на възстановяването на разходите за опазване на околната среда при оценката за възстановяването на разходите, както и подход за определяне на приноса на различните водоползватели към възстановяването.“

За изпълнение на обществената поръчка е предоставено на изпълнителя и изследване на потенциала на екологична фискална реформа в 14 страни членки (Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 14 EU Member States: Main Report, No 07.0201/2014/685390/ENV.D.2.), изготвено за Генерална дирекция „Околна среда“ на ЕК. В изследването са анализирани данни и са направени предложения за възможно увеличение на приходите от екологични такси и други непреки ползи в резултат на екологична фискална реформа в избрани 14 страни чрез използване на методология на ЕАОС. В изследването са включени България, Кипър, Дания, Финландия, Германия, Гърция, Ирландия, Латвия, Малта, Холандия, Словения, Испания, Швеция, Великобритания. Отправени са и специфични препоръки към страните, като за България е отправена препоръка за увеличение на таксата за добив на инертни материали до €2.40 на тон от 2016 г. Изчислената единична такса по тази

препоръка е 8,16 лв. на м3. В предвид социалната поносимост на таксата, както и въз основа на проведени проучвания е определен заложен в тарифата размер на таксата.

V. По отношение на твърденията в направеното искане, касаещи чл.19, ал.2 от Конституцията на Република България и анализ на практиката на Конституционния съд:

Конституционният съд неотклонно е утвърждавал в своята практика заложените в чл. 19 от КРБ принципи за свободна стопанска инициатива на участниците в стопанския живот и за гарантирането на еднакви правни условия за стопанска дейност. Същевременно съдът е подчертавал, че тези принципи нямат абсолютен характер и че могат да бъдат ограничени с оглед защитата на други конституционни ценности, както и при наличие на съображения за обществено значими и приоритетни цели (в този смисъл са Решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г., Решение № 6 от 1997 г. по к.д. № 32 от 1996 г., Решение № 3 от 2006 г. по к.д. № 4 от 2006 г. и др.). Създаването и гарантирането на еднакви правни условия по смисъла на чл. 19, ал. 2 от КРБ има предвид правно, а не икономическо равенство. Тази конституционна повеля задължава законодателя при приемането на съответното нормативно решение, което засяга потребителите, да съобразява този императив. Той не може да бъде елиминиран или пренебрегнат за сметка на други съображения, като икономическа целесъобразност, обществена потребност и др. (Решение 11 от 18.12.2007г. по к.д. 6/2007г.).

Безспорна е практиката на Конституционния съд, че правото по чл. 19, ал. 2 от КРБ е възможно да бъде съразмерно (пропорционално) ограничавано, когато това се налага за опазването на други особено важни конституционни ценности, каквито в случая са здравето и животът на гражданите. Конституционната норма, както показва целият икономически живот в страната и както това е намерило отражение при изграждането на българското законодателство и трайната практика на Конституционния съд, няма само декларативен характер. Тази норма е израз на свободата на осъществяване на стопанската дейност и най-важен инструмент за изразяване на икономическата самостоятелност, основна предпоставка за развитието на пазарната икономика и на обществените отношения, които пряко се градят върху нея. Без да се отрича дължимата от държавата грижа за здравето на гражданите, има и други изисквания, които трябва да бъдат съобразени, и затова именно Конституцията създава система от правила с принципно значение, които трябва едновременно да се спазват, да се прилагат и които взаимно си влияят. Затова при оценка на конституционносъобразността на едно законово положение следва да се съобрази изискването за пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава. Само така се стига до законодателни действия в съответствие и прилагане на идеите на правовата държава. (Решение № 1/ 29.01.2015 г. по к. д. № 5 от 2014 г.). Принципът на чл. 19, ал. 2 от КРБ може да бъде ограничен в своето прилагане. Затова въпросът за прилагането му и възможното ограничаване е изключително важен. Принципът на свободна стопанска инициатива не е абсолютен и изискването правните субекти да имат еднакви правни условия за стопанска дейност търпи държавно регулиране (възможност, потвърдена в Решение № 9 от 2003 г. по к.д. № 10 от 2003 г.). Въпросът е за границите на ограничението. Тези граници трябва да са обективно необходими, ясно и безпротиворечиво очертани и да отговарят на критерия пропорционалност.

Свободата на стопанска инициатива не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол на стопанската дейност. Конституцията предоставя на законодателя правото да уреди съответно да ограничи свободата на стопанска инициатива по законодателен ред. Такава е и хипотезата на чл. 19, ал. 2 от КРБ (предотвратяване на злоупотребата с монополизма и нелоялната конкуренция и защитата на потребителя). Свободната стопанска инициатива може винаги да бъде ограничена и с оглед защитата на други конституционни ценности - например опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната; особената закрила на земята; защитата на българския език и на националното историческо и културно наследство и т.н. (Решение № 6/25.02.1997г. по к.д. № 32/1996г.).

Конституционно прокламираното право на благоприятна околна среда - висша ценност и гаранция за живота и възпроизводството на поколенията, се противопоставя на друго конституционно право, а това е недопустимо. Всички принципи на КРБ гарантират равенството на правните субекти и са еднакво защитими. Те действат паралелно и съвместимо и не трябва да бъдат противопоставяни. Не може едни конституционни ценности да бъдат за сметка на други, без да се търси балансът между тях. Точно в това се изразява и задължението на държавата да насърчава, защитава, ограничава и балансира чрез различни законодателни мерки за осъществяване на дейности. Държавата има конституционното задължение и отговорност да осигурява такова законодателство, което да гарантира осъществяването на правата по чл. 15 и 55 от Конституцията, а грижата за околната среда е задължителна на всички нива на правна регулация. Противното не съответства на разбирането за правовия характер на държавата. Необходимо е гарантиране на справедливия баланс между интересите на обществото като цяло, на местния интерес, на интереса от осъществяване на правото по чл. 19, ал. 1 и 2 от КРБ и на защитата на правото на всеки на живот, здраве и благоприятна околна среда (чл. 55 от КРБ). Член 15 на КРБ изрично поставя изискването за опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа, т.е. изискванията към държавната политика по екология наравно с останалите изисквания за развитие на обществените отношения в областта на икономиката в частния и държавния сектор - осъществяването и осигуряването на разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Грижата за околната среда не е само декларация, а изискване, което цели да се осигури опазването и възпроизводството на живота. Всички мерки, които се предприемат в тази насока, трябва да предотвратяват негативните въздействия, които биха могли да настъпят, ако не се провежда конституционно установената политика съобразно чл. 15 и 55 от Конституцията. (Решение № 12 от 28.11.2013 г. по к. д. № 9 от 2013 г.).

Равенството на гражданите пред закона не изключва правото на законодателя да въведе със закон специфични условия и изисквания за упражняване на определена дейност. След като тези условия са еднакви и се отнасят до всички, които я упражняват, те са равнопоставени, независимо от това, че някои от тях не могат фактически да се съобразят с тези условия. Важно е обаче в кръга на тези, които се занимават с една и съща дейност, да има равнопоставеност. (Решение № 3 от 13.04.2006г. по к.д. № 4/2006г.).

В своята практика Конституционният съд поддържа трайно разбирането, че "дори да има противоречия между разпоредби в законодателството, те биха могли да бъдат основание за противоконституционност само ако по характер и степен са конституционно нетърпими, защото накърняват конституционни ценности и норми" - Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12 от 2000 г., Решение № 6 от 2004 г. по к.д. № 7 от 2004 г. Нещо повече, Конституционният съд има и разбирането, че при наличие на напрежение между принципите, относими за уреждането на правоотношенията в дадена сфера, щом като е постигнат обществено потребен и оправдан баланс между тях в икономическия и социалния живот и това е намерило отражение в законовата уредба, не е налице противоречие с изискванията на правовата държава (в този смисъл е Решение № 5 от 2 юни 2020 г. по к. д. № 3 от 2019 г. и Решение № 1 от 29 януари 2015 г. по к.д. № 5 от 2014 г.).

Конституционното правило на чл. 19, ал. 2 от КРБ, според което законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, не е абсолютно. То има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери. Съображения за целесъобразност, както и наличието на необходимост от постигането на обществено приоритетни и значими цели, допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2 КРБ. (Решение № 5/26.09.2002г. по к.д. № 5/2002г.).

Принципът на равенството на правните субекти пред закона по отношение на уредбата на стопанската дейност на правните субекти намира проявление в изискването на чл. 19, ал. 2

от КРБ чрез законите да се създават и гарантират на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Правилото на чл. 19, ал. 2 от КРБ изисква всички субекти, които осъществяват идентична или сходна дейност в даден отрасъл на икономиката, да бъдат поставени при еднакви правни условия. Равенството на гражданите пред закона не изключва правото на законодателя да въведе със закон специфични условия и/или изисквания за упражняване на определена дейност. Ако тези условия са еднакви за всички, които я упражняват, те са равнопоставени, независимо от това, че част от тях не могат фактически да отговорят на тези условия. (Решение № 4/20.04.2021г. по к.д. № 1/2021г.).

В конституционната практика са откроявани случаите на различни и специфични правни режими за отделни видове отношения в частноправното пространство и се прави изводът, че когато за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това не означава нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона. Диференциацията се основава на определен критерий и на него трябва да отговарят всички субекти от една група. Равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение. Без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона (Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16 от 2009 г.).

В заключение с разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от ЗВ не се дава предимство на един правен субект спрямо друг при определяне на таксата за право на ползване на воден обект за изземване на наносни отложения. Разпоредбата не „освобождава“ или „обременява“, не противопоставя определени правни субекти от заплащане на такси за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения. Всички лица, които извършват изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища са задължени да заплащат такса за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища, като таксата за всички лица се определя на базата на разрешен обем на изземване. Твърденията, че определянето на таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата на базата на разрешения обем за изземване, а не на реално събрания обем, поставя стопанските субекти осъществяващи изземване на наносни отложения от река Дунав, в неравностойно положение спрямо останалите ползватели и поражда съмнения за противоречие на разпоредбата на чл.194, ал.4, т. 1 от ЗВ с принципа на еднакви правни условия за стопанска дейност на гражданите и юридическите лица и забрана на нелоялна конкуренция, прогласени в чл.19, ал.2 от Конституцията на Република България, са абсолютно неоснователни. За всички субекти, извършващи водоземане от повърхностни води, се прилага една и съща основа на таксата, и спрямо всички субекти, извършващи изземване на наносни отложения от река Дунав се прилага една и съща основа на таксата, макар и тя да е различна от основата на таксата за водоземане от повърхностни води. Следователно за икономическите субекти са създадени еднакви правни условия за осъществяване на тяхната дейност.

Предвид гореизложеното и същностните характеристики на водите, като общонационален и неделим ресурс, с възприетото законодателно разрешение таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата, да се определя на базата на разрешения обем за изземване, а не на реално събрания обем, се защитават интересите на обществото и се гарантират ценности, които са конституционно защитени - за поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл. 15 от Конституцията на Република България), за осигуряване на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл. 55 от Конституцията на Република България) и едновременно с това се постига баланс между изброените основните конституционни принципи и защита на свободната стопанска инициатива (чл. 19 от Конституцията на Република България), както и се постига хармонизиране и съответствие с общностното законодателство и не на последно място - за опазването и възпроизводството на околната среда.

Приложения:

1. Писмо на МОСВ до главния секретар на Министерския съвет, изх. № 03-00-391; МС-132 от 01.03.2017 г.;
2. Решение № 222 на Министерския съвет от 6 април 2015 г. за одобряване на законопроект, с приложен законопроект и мотиви към него;
3. Доклад от изпълнение на задача 6 Изготвяне на икономическа обосновка на размера на проектните такси за водовземане, ползване на воден обект и замърсяване;
4. Методология за извършване на анализ на ефективността на разходите на мерки/комбинации от мерки и оценка на прекомерността на разходите въз основа на оценка на поносимостта и анализ разходи-ползи;
5. Общата стратегия за прилагане на Рамковата директива по водите (РДВ) (Директива 2000/60/ЕС);
6. „Икономически анализ на водоползването за периода 2008-2012 г. и прогнози до 2021 г.“ – Окончателен доклад от 15.11.2015г.;
7. Каталог от мерки за постигане на екологичните цели на Рамковата директива за водите 2000/60/ЕС;
8. Анализ на разходите и ползите за водни тела, където са определени и приложими прекомерните разходи за мерките;
9. Оценка на финансовите и бюджетните последици от избраните мерки и предварителен вариант на ПоМ за Дунавски район;
10. Изследване на потенциала на екологична фискална реформа в 14 страни членки (Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 14 EU Member States: Main Report, No 07.0201/2014/685390/ENV.D.2.), изготвено за Генерална дирекция „Околна среда“ на ЕК;
11. Пътна карта“, насочена към трансформиране на европейската икономика в устойчива икономика до 2050 г., представена от Европейската комисия, която идентифицира най - ресурсоемките сектори и предлага средства за постигане на конкурентоспособност с използването на по - малко природни ресурси;
12. Националният стратегически план за управление на отпадъците от строителство и разрушаване на територията на Република България за периода 2011 - 2020 г.;

Приложенията от т. 4 – 12 предоставяме на оптичен носител – 1 бр. CD;

МИНИСТЪР:

/АСЕН ЛИМЕВ

