

Вх. № 450 КД
Дата 27.11.2023 г.

До
Конституционния съд
на Република България

ПРАВНО МНЕНИЕ

от проф. д.ю.н. Георги Пенчев – Юридически факултет (ЮФ) на
Пловдивския университет „Паисий Хилендарски” (ПУ)
относно предмета на конституционно дело (к.д.) № 18 от 2023 г.
на основание чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на
Конституционния съд (ПОДКС - ДВ, бр. 106 от 1991 г., изм. и доп.)

Уважаеми конституционни съдии,

С Определение на Конституционния съд (КС) от 21.11.2023 г. и писмо на председателя на КС № 429 от 21.11.2023 г., на основание чл. 20а, ал. 3 от ПОДКС, към мен е отправена покана да дам правно мнение по к.д. № 18 от 2023 г., образувано по искане на Президента на Република България (РБ) до КС от 17.10.2023 г. 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. 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” на Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ – ДВ, бр. 35 от 1996 г., изм. и доп.), които са включени с последните изменения и допълнения на този закон, обнародвани в ДВ, бр. 86 от 13.10.2023 г.

По мое мнение, искането на Президента на Република България за обявяване на противоконституционност на горепосочените разпоредби от ЗОЗЗ не трябва да бъде уважено, по следните съображения:

Първо, добивът и производството на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници (ВЕИ) понастоящем е една от приоритетните цели на екологичната политика на Европейския съюз (ЕС) в контекста на взаимовръзката „енергетика – климат”. Тя се реализира в редица правни актове на вторичното право на ЕС. Така например, в чл. 3, § 1 от Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11.12.2018 г. относно насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 328, 21.12.2018 г., доп.) е установена обща цел за ЕС за 2030 г., определена на 32-процентен дял на енергията от ВЕИ в брутно крайно потребление на енергия в ЕС. Същевременно в членове 4 и 5 от Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 11.12.2018 г. относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, за изменение на регламенти (ЕО) № 663/2009 и (ЕО)

№ 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 94/22/ЕО, 98/70/ЕО, 2009/31/ЕО, 2009/73/ЕО, 2010/31/ЕС, 2012/27/ЕС и 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2009/119/ЕО и (ЕС) 2015/652 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕС) № 525/2013 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 328, 21.12.2018 г., доп.) са установени редица задължения за държавите-членки на ЕС за постигането на горепосочената обща цел на ЕС в тази насока, както и конкретни за държавите-членки национални цели за принос към постигането на т.нар. „Енергиен съюз” на ЕС, който има 5 компонента, посочени в чл. 1, § 2, а именно: енергийна сигурност, вътрешен енергиен пазар, енергийна ефективност, декарбонизация и научни изследвания, иновации и конкурентноспособност. Освен това, в чл. 3 от Регламент (ЕС) 2022/2577 на Съвета от 22.12.2022 г. за определяне на рамка за ускоряване на внедряването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 335, 29.12.2022 г.) са установени специални правила относно „по-висшия обществен интерес”, свързан с изграждането и експлоатацията на централи за производство на енергия от възобновяеми източници. От горепосочените примери от вторичното европейско екологично право е видно, че е налице тенденция в ЕС към увеличаване на дяла на ВЕИ в енергийния баланс на държавите-членки. Тъй като, съгласно чл. 4, ал. 3 от Конституцията на Република България (КРБ – ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.), нашата страна „участва в изграждането и развитието” на ЕС, очевидно е, че ускореното изграждане на инсталации и съоръжения за добив и производство на електрическа енергия от ВЕИ трябва да стане приоритетна задача в енергийното ѝ развитие. Следователно, горепосочената тенденция в ЕС трябва да се има предвид при преценката на искането на Президента на РБ за обявяването на противоконституционност на горепосочените разпоредби от ЗОЗЗ.

Второ, както изграждането и функционирането на инсталации и съоръжения за добив и производство на електрическа енергия от ВЕИ с цел предотвратяване на изменението на климата, така и опазването на земеделските земи са проява на значими обществени екологични интереси на българските граждани. В случая, след като става дума за два значими обществени екологични интереси, за да се прецени дали трябва да се уважи или отхвърли горепосоченото искане на Президента на РБ е необходимо да се използва принципът на съразмерност (пропорционалност) при предпочитането на един от двата горепосочени интереси. Същевременно при колизия между тях предпочитането на единият от тях не трябва прекомерно да засяга другият от тях. В конституционноправната ни литература проф. Е. Друмева е посочила редица примери за решения на КС, в които е използван този принцип като критерий при определянето на границата на основните права (вж. Друмева, Е. Конституционно право. 5. прераб. и доп. изд. С.: Сиела, 2018, с. 687).

Същевременно могат да се посочат редица примери от практиката на Съда на ЕС, в които също е използван този принцип. За целта, от по-новата му практика, и то свързана с казус от РБ, може да се посочи Дело С-5/19 „*Овергаз Мрежи*“ АД и Сдружение с нестопанска цел „*Българска газова асоциация*“ срещу Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), Решение на Съда от 30.04.2020 г. - ECLI:EU:C:2020:343. В него Съдът на ЕС очертава следните компоненти на принципа на пропорционалността: а) предприетата правна мярка да е свързана със защита на обществен интерес; б) тази правна мярка „да се свежда до строго необходимото за постигане на преследваната цел, а това налага периодично да се преразглежда въпросът дали мярката е необходима“; в) съответната правна мярка „не трябва да превишава необходимото за постигане на преследваната цел от общ...интерес“; г) „...спазването на принципа на пропорционалност трябва да се прецени и с оглед на персоналния обхват на разглежданата мярка, и по-конкретно на ползващите се от нея лица.“ (съответно точки 68, 70, 72 и 75 от мотивите на решението).

При преценката на отдаването на предпочитание, по мое мнение, на изграждането и функционирането на инсталации и съоръжения за добив и производство на електрическа енергия от ВЕИ трябва да се има предвид обстоятелството, че понастоящем е все по-осезаема в световен мащаб тенденцията към изменение на климата, вкл. и у нас. Изменението на климата, включващо като последица редица природни бедствия неминуемо ще доведе до увреждане на продуктивните качества на земеделските земи и дори до тяхното унищожаване при по-значими такива бедствия (напр. бури, урагани, наводнения, засушаване и др.). При наличието на такава реална опасност, смятам за уместни предприетите от законодателя горепосочени изменения и допълнения на ЗОЗЗ, които са предмет на искането за обявяването им за противоконституционни от Президента на РБ. Те не засягат прекомерно необходимостта от опазване на земеделските земи и съответно не водят до нарушаване на чл. 21, ал. 2 и чл. 55 от КРБ, тъй като са свързани с българският принос, вкл. на равнище ЕС, за предотвратяване на изменението на климата.

Трето, българското екологично законодателство съдържа надеждни правни средства за гарантиране на правото на българските граждани на здравословна и благоприятна околна среда по чл. 55 от КРБ в контекста на опазването на земеделските земи и тяхното почвено плодородие. Като примери могат да се посочат процедурите по: а) оценка на въздействието върху околната среда на инвестиционни предложения (чл.чл. 81-83 и чл.чл. 92-102 от Закона за опазване на околната среда – ЗООС – ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.); б) екологична оценка на планове и програми (чл. 81-91 от ЗООС); в) оценка на степента на въздействие на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения върху природните местообитания и местообитанията на видовете, предмет на опазване в защитената зона,

когато те не са непосредствено свързани или необходими за управлението на тази зона, но които поотделно или във взаимодействие с други планове, програми, проекти или инвестиционни предложения могат да окажат значително отрицателно въздействие върху защитената зона (чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие – ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.), а в защитената зона могат евентуално да фигурират и земеделски земи. Освен тези процедури, друго правно средство с по-общо значение, вкл. за опазването на земеделските земи, е правото на българските граждани на информация за околната среда по чл. 17-31 от ЗООС.

В заключение, въз основа на изложеното, смятам, че горепосочените разпоредби на ЗОЗЗ в съответната им част не са противоконституционни, поради което искането на Президента на Република България трябва да бъде отхвърлено.

С уважение:

(проф. д.ю.н. Георги Пенчев – ЮФ, ПУ)

София, 26.11.2023 г.