



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ПРЕДСЕДАТЕЛ

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Изх. № 49-350-06-61

Дата 08 , 12 2023г

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 483 К5

Дата 11 . 12 . 23г.

ДО
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Народното събрание е конституирано като страна по конституционно дело № 18 от 2023 г., 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 (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., посл. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.).

В това качество приложено Ви изпращам становище № 49-353-07-41 от 7.12.2023 г. по конституционно дело № 18 от 2023 г., прието от Комисията по земеделието, храните и горите.

Приложение: съгласно текста.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ:





НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
49-353-07-41	
07	12 2023

10 06
X

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО ЗЕМЕДЕЛИЕТО, ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ

СТ А Н О В И Щ Е

по конституционно дело № 18/2023 г.

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 (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., посл. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.)

С определение от 21 ноември 2023 г. по конституционно дело № 18/2023 г., Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на 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 (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., посл. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.).

Със същото определение като заинтересована страна по делото е конституирано Народното събрание на Република България.

На свое редовно заседание, проведено на 6 декември 2023 г., Комисията по земеделието, храните и горите разгледа искането на президента на Република България 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 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 (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., посл. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.), както и препис от Определението на съда от 21.11.2023 г. по конституционно дело №18/2023 г.

В искането на президента са изложени аргументите, че като се отклонява от предвидените в 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.) общи условия за промяна на предназначението на земеделските земи, които изискват обвързване на разрешението на компетентния административен орган с продуктивните качества на земята и целите на промяната, както и провеждане на специални процедури, законодателят не изпълнява конституционните изисквания на чл. 21, ал. 2 промяната да се извършва по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, определени в закон. По отношение на чл. 24, ал. 7 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.), оспорен в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“, вносителят на искането намира, че тези съоръжения неоправдано се поставят в еднакъв режим на изключение, приложим за национални или общински обекти с първостепенно значение, без да се отчита различното им предназначение, собственост и връзка с публичния интерес. Вносителят на искането подчертава също, че тъй като в разпоредбата съществува неяснота дали при изготвянето на подробния устройствен план ще бъде направена преценка за доказана нужда, оценката на продуктивните качества на земята и на целите на промяната няма да бъде извършвана или ще е формална в противоречие с чл. 21 от Конституцията на Република България.

По отношение на чл. 2, ал. 4 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.), оспорен в частта „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройство“ е направен извод, че строителството в земеделски земи без промяна на предназначението им при условия и по ред, предвидени в подзаконов нормативен акт, противоречи на чл. 21, ал. 2 от Конституцията на Република България и създава възможност за небалансирано използване на природните ресурси в нарушение на чл. 15 от Основния закон. Вносителят на искането поддържа, че критериите за разрешаване на строителство трябва да бъдат определени на законово ниво, като по този начин се гарантира преценката между продуктивните качества на земята и целите на промяната, която ще се извършва върху нея, за да не бъде накърнено оптималното ѝ предназначение за земеделски нужди в противоречие с чл. 21, ал. 2 от Конституцията на Република България.

По отношение на разширяването на обхвата на чл. 23, ал. 3 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.) вносителят на искането посочва, че възможността за промяна на предназначението на по-ценната земеделска земя от пета и шеста категория за изграждане и/или разширение на фотоволтаични системи, не се основава на доказана нужда за нейното използване за неземеделски цели, поради което разпоредбата противоречи на чл. 21, ал. 1 от Конституцията на Република България, който изисква от законодателя да гарантира опазването на земеделските земи като национално богатство.

На основание чл. 91, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание Комисията по земеделието, храните и горите **изразява следното становище:**

С изменението на чл. 2, ал. 4 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.) 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. Дадена е легална дефиниция на понятието „агрофотоволтаици“, от която не става ясен видът на тези обекти и как тяхното изграждане ще повлияе върху продуктивните качества на земеделската земя. В закона липсват изисквания относно гъстотата, височината и наклона на поставяне на конструкциите, съответно обема на засенчване на отглежданите земеделски култури, които да гарантират, че няма да се възпрепятства използването на земеделската земя за нейното основно предназначение, включително достъпът на селскостопанска техника. Няма информация да са извършвани анализи или проучвания за въздействието на изградените обекти за производство на енергия от възобновяеми източници, включително агрофотоволтаици, върху почвата, отглежданата земеделска продукция, пашата на животните и т. н.

В тази връзка смятаме, че промяната на предназначението на земеделските земи трябва да бъде регламентирано на законово ниво, а не чрез подзаконов нормативен акт.

Съгласно промените в чл. 23, ал. 3 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.) вече е допустимо изграждането или разширението на фотоволтаични системи върху земеделски земи от пета до десета категория. Това създава възможност 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, като промяна на нейното предназначение се допуска по изключение при доказана нужда, при условия и по ред, регламентиран в специален закон. Едновременно с това се премахва и изискването при изграждане и/или разширение на обекти, използващи фотоволтаични системи, върху неполивни земеделски земи, да има становище за присъединяване на обекта, издадено от съответния мрежови оператор.

Следва да се вземе под внимание, че до приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници (обн. ДВ, бр. 86 от 2023 г.) изграждането или разширението на фотоволтаични системи бе допустимо за земеделски земи само върху нископродуктивни земи от седма до десета категория. Съгласно чл. 1 от Наредбата за категоризиране на земеделските земи при промяна на тяхното предназначение (обн. ДВ, бр. 90 от 1996г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 93 от 2018 г.) земеделските земи „се категоризират в 10 бонитетни категории според продуктивните възможности на почвите, климатичните условия, релефните характеристики, технологичните качества на земята, пригодността ѝ за производство на различни видове растителна продукция“. Земята от пета и шеста категория се смята за високопродуктивна, като това е преобладаващата категория земя за цялата страна. Промяната на предназначението на земеделските земи се допуска само по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, определени със 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.). Представянето на положително становище за присъединяване на обекта към електропреносната мрежа е обвързано именно с необходимостта от доказване на нуждата и възможността за изграждането на тези видове обекти, както и спазване принципа на целесъобразност.

Предвид изложеното Комисията по земеделието, храните и горите смята, че възможността да бъдат изградени агрофотоволтаици върху земеделски земи от пета и шеста категория противоречи на разпоредбите на чл. 21 от Конституцията на Република България.

С изменението на разпоредбата на чл. 24, ал. 7 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.), обектите за производство на енергия от възобновяеми източници са приравнени на национални обекти или на общински обекти от първостепенно значение, които стават публична държавна или публична общинска собственост. В действащото законодателство обектите за производство на енергия от възобновяеми източници не са определени като такива и същите не придобиват

характеристиката на обект – публична държавна или публична общинска собственост, особено предвид липсата на връзка с доказан публичен интерес.

С изменението се конкретизира, че земеделските земи се считат с променено предназначение от момента на влизане в сила на подробния устройствен план, т.е. без да се представят други документи, изискващи се при провеждане на процедура по промяна на предназначение на земеделските земи, които да се разглеждат от комисиите по чл. 17 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.) с включени представители на различни ведомства.

Това навежда на извода, че издаването на удостоверение от министъра на земеделието и храните е формален акт за потвърждаване на факти и обстоятелства, за разлика от решенията, издавани от комисиите по чл. 17, ал. 1 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.), които са административни актове и подлежат на обжалване и изпълнение в сроковете, определени в чл. 24, ал. 5 от същия закон. Предвид изложеното, контролът по провеждането на процедури за промяна предназначението на земеделски земи за целите на изграждането и/или разширението на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи, е сведен до минимум, което е в противоречие с принципите, заложи в чл. 15 и чл. 21 от Конституцията на Република България.

С посочените по-горе разпоредби административните изисквания за изграждане на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи, стават изключително занижени. Това би могло да създаде предпоставки за масово превръщане на земеделските земи в терени за изграждане на агрофотоволтаици, разположени на големи площи, което е в противоречие с основното предназначение на земеделските земи, определено в Конституцията на Република България и специалния закон - производството на земеделски култури и пашата на добитък по начин, който не уврежда почвеното плодородие. Такива условия не са предвидени в оспорваните

текстове 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.).

Съгласно чл. 21, ал. 1 от Конституцията на Република България, земята е основно национално богатство, което се ползва от особена закрила на държавата и обществото, тъй като е източник и основа за всички други блага и има ограничена площ. Предвид тази ценност на земята като благо от най-висш порядък за цялото общество, в чл. 21, ал. 2 от Конституцията на Република България се прогласява принципът за използването на обработваемата земя само за земеделски цели, като промяна на нейното предназначение се допуска по изключение при доказана нужда, при условия и по ред, регламентирани в специален закон – Закона за опазване на земеделските земи.

Предвид изложеното, Комисията по земеделието, храните и горите смята, че допускането на изграждане на обектите за производство на енергия от възобновяеми източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи, върху високопродуктивни земеделски земи противоречи на принципите, заложен в чл. 15 и 21 от Конституцията на Република България.

Отделно от това, следва да се има предвид, че промяната на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди е двуетапна процедура. Първият етап е утвърждаване на площадка за проектиране, а вторият – промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди.

В разпоредбата на изменения чл. 17а, ал. 3 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.) 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. Тази промяна е наложена 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. Комисията по земеделието, храните и горите подкрепя текста на разпоредбата на

чл. 17а, ал. 3 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.) и смята, че той е в съответствие с основните принципи, заложиени в Конституцията на Република България.

Предвид изложеното, Комисията по земеделието, храните и горите предлага на уважаемите конституционни съдии да уважат мотивите на 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 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.).

Становището е прието от Комисията по земеделието, храните и горите със 17 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 0 гласа „въздържал се“.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА КОМИСИЯТА ПО
ЗЕМЕДЕЛИЕТО, ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ:
ДЕСИСЛАВА ТАНЕВА**