



Изх. № 1013/ 08.06.2007г.

НА ВНИМАНИЕТО НА Г-Н ЧАВДАР ГЕОРГИЕВ,
ЗАМ.-МИНИСТЪР НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

ОТНОСНО: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА ОТГОВОРНОСТТА ЗА
ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И ОТСТРАНЯВАНЕ НА ЕКОЛОГИЧНИ ЩЕТИ ОТ М. ФЕВРУАРИ 2007Г.
(Ваш № 91-00-253/10.05.2007г.)¹

Уважаеми Господин Георгиев,

С настоящето изпращам актуализирано становище и предложения на членуващи в БСК предприятия и организации, консултирани след провеждането на работното обсъждане в МОСВ на 29.05.2007г.

Задължен съм да отбележа, че зад предложените основни принципни промени категорично застават всички консултирани браншови организации и предприятия, както и експерти на Асоциация на индустриалния капитал, Съюза за стопанска инициатива и др. Това се отнася преди всичко до необходимостта от:

1. стесняване на приложния обхват на законопроекта чрез точно отразяване на изискванията на Директива 2004/35/СЕ (Анекс II);
2. промяна на характера и вида на обезпеченията по чл. 43 чрез регламентиране на покритие на риска за неосъществяване на определените превантивни или оздравителни мерки – т.е., само в случаи на вече възникнали заплахи или причинени действителни екощети. В подкрепа на това предложение обръщаме внимание на:

- невъзможността да бъдат блокирани стотици милиони до няколко милиарда лева в предварителни гаранции срещу хипотетичен риск от евентуално възникване екощети както е в досегашния текст;
- едновременната практическа невъзможност да бъде извършена обективна оценка на риска, актуализираща се спрямо непрестанно извършващите се промени в предприятията за десетки хиляди оператори в обзрима перспектива.

За контакти: тел. 980 30 55, brankov@bia-bg.com

Приложение: съгласно текста

С уважение,

Г. Шиваров
Зам.-председател

¹ Ползване на текста и позициите, изразени в настоящия документ от организации и лица, нечленуващи в БСК с изключение на държавни органи, следва да става с изрично рефериране към източника, в т.ч., изх., номер и дата на настоящото становище.

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Проект на Закон за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети от февруари 2007г.

1. Ограничаването на приложния обхват на законопроекта – сегашен текст на Прил. 1, т. 2 “оползотворяване и обезвреждане на отпадъци по ЗУО” следва да бъде придружено с допълнителен анализ за пълно съответствие с чл. 3, т. 1 (Анекс III) на Директива 2004/35/ЕС. Необходимо е да се оцени обхвата на дейностите по оползотворяване и обезвреждане (брой на задължените лица, необходимост от прагови стойности, и евентуално позоваване на класификатора на отпадъците за опасни свойства).

В редица случаи са налице оператори, заплатили продуктова такса², като същевременно МОСВ е оторизирала често пъти един единствен оператор, с недостигащ капацитет да покрие потребностите на територията на цялата страна. Оторизираните оператори ползват средства от платените такси, ангажирани са с всички дейности, свързани с излезлите от употреба автомобилни гуми, или отпадъци от опаковки, стари автомобили, излязло от употреба електрическо и електронно оборудване.

В подобни случаи, от операторите, заплатили продуктова такса следва да отпаднат, както задълженията за откриване на банкова гаранция или застраховка, гарантиращи МОСВ при евентуално нанасяне на щети върху ОС, така и от приложния обхват на законопроекта (Приложение 1, дейности по оползотворяване и обезвреждане), доколкото **основният принцип „замърсителят плаща” е вече реализиран**. Предвид гореизложеното, предлагаме чрез допълване на чл. 4 от обхвата на задължените лица и дейности да отпаднат фирмите, които заплащат продуктова такса или изпълняват задълженията си по събиране и оползотворяване чрез организация по оползотворяване.

2. Следва да бъдат преразгледани отговорностите на държавата за т.н. “стари екощети” по ЗООС като се оцени практиката в източноевропейските страни членки на ЕС, необходимостта от еднакво третиране на предприятията както в страната и поносимо натоварване на бюджета.

3. В чл. 5, ал. 2 следва да се дефинират критерии (принципи) за определяне на значимостта на отрицателните въздействия върху почвите и водите (например в Закона за водите и в проекта на Закон за почвите);

4. Необходимо е ясно и неподлежащо на субективно интерпретиране определяне на понятието „заплаха за екологични щети” (сега “достатъчна вероятност за възникване на екощети в близко

² Например, в приложение 1 към чл. 3, ал.1, т.1 попадат производителите на регенерирани автомобилни гуми, които осъществяват оползотворяване на износени гуми на местни потребители или внасяни в страната по т.нар. „зелен списък”. По силата на ПМС 137/29.06.1999г., за приемане на Тарифа за таксите за продукти, след употребата на които се образуват масово разпространени отпадъци, считано от 2000г., бяха въведени продуктови такси за производителите на нови гуми, както и за вносителите на нови, регенерирани и употребявани пневматични гуми. Целта на събираните такси е те да бъдат използвани целево за събиране, транспортиране и рециклиране на негодните за употреба автомобилни гуми. Фирмата спечелила конкурса за извършване на тези дейности, има задължението да изгради регионални площадки за събиране на старите автомобилни гуми и в следствие да ги рециклира в съответствие с определените нормативни изисквания, за което е финансирана от ПУДООС. Към момента основателно се приема, че не се извършва събиране на негодни гуми от мястото на образуване на отпадъка. Независимо от това, че 7 години внасят такси, фирмите от бранша сами търсят начин за законосъобразно освобождаване от отпадъка. Пневматичните гуми са първата стока, обложена с продуктова такса, а за редица включени по-късно стоки /опаковки, МПС, излязло от употреба електрическо и електронно оборудване и т.н./ бяха приети съответните наредби. В тази връзка АСОЦИАЦИЯТА НА ПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ, ВНОСИТЕЛИТЕ, ТЪРГОВЦИТЕ И ВУЛКАНИЗАТОРИТЕ НА ГУМИ настоява, МОСВ да приеме конкретна наредба по чл. 24 ал. 2 от ЗУО, тъй като нейното отсъствие понастоящем не дава възможност на бранша да създаде организация за събиране и третиране на излезлите от употреба пневматични гуми, както и да поеме отговорности по този законопроект. Подобен е случаят и с излязло от употреба електрическо и електронно оборудване, и чакащите процедури за разрешителни на кандидати за упражняване на дейност като организация за оползотворяване.

бъдеще”) - недопустимо спрямо предвидената административна отговорност и финансови обезпечения. Предложение по §1, т.18:

„18. непосредствена заплаха за екологични щети” означава оценена спрямо критериите за оценка на риска достатъчна вероятност за възникване на екологични щети в бъдеще, която е в пряка причинно-следствена връзка с човешко поведение, дейност или въздействия върху околната среда на инсталации по Прил. 1”.

В тази връзка предлагаме в чл. 21, ал. 4 след думите „екологични щети” да бъде добавен текста ”вкл., данни от протоколи от извършени анализи и измервания, доказващи нарушаване на приложимите стандарти за качество на водите и почвите”.

5. Частично е възприето предложението за ограничаване броя на компетентните органи (МОСВ, РИОСВ, БД и НП). Следва да бъде осигурена ефективна комуникация с териториалната администрация и възможност административно обжалване пред относително независим централен орган. Правомощията на МОСВ по чл.7, ал.1, т. 1 и т.3 категорично блокира тази възможност (виж също предложението за регламентиране на функциите на ПУДООС по този законопроект);

6. Необходимо е осигуряване на безплатен достъп за операторите до базите данни на ИАОС за състоянието на защитените видове, природни местообитания, води и почви, като се промени и допълни в чл.8.,ал.1, т.2). Данните са необходими за определяне наличието на заплаха за екологична щета и за освобождаване от отговорност на операторите по чл. 46, ал. 2 – щети от трети лица или свързани с предписания на контролните органи);

7. В чл. 23, ал. 3 (да се преномерира), следва да се въведе нова т. 5 със следния текст „органът по чл. 14”.

8. В чл. 26, т. 3, чл. 28, ал. 2 и чл. 46, ал. 3, т.1 да се дефинират “коригиращи мерки” - насочени към елиминиране на непосредствените причини за отрицателни въздействия (прекръпяване на въздействието) и свързаните екощети (различни от оздравителните мерки) по аналогия с понятието от ISO 14001 и други изисквания по околна среда на ЕС (EMAS);

9. Във връзка с чл. 30, ал.1, и чл. 34, ал. 1 да бъдат дефинирани случаите, при които се провеждат специални анализи и експертиза за определяне на оздравителните и коригиращи мерки;

10. Възприето е предложение в чл. 5 за регламентиране приемането на наредба за реда за определяне на оздравителни мерки. Подчертаваме отново необходимостта, наредбата да съдържа класификатор – списък на основни типове екощети, приложими основни и алтернативни оздравителни мерки и ценоразпис, подлежащ на текущ преглед и актуализация. Това ще облекчи значително процедурите по определяне, възлагане и изпълнение на мерките (обществени поръчки) и осигури необходимата икономичност и ефективност.

11. В чл. 31, ал. 3 и чл. 35, ал. 1 да се даде възможност и на други компетентни лица да изготвят доклади за оздравителни мерки, освен регистрираните експерти по чл. 85, ал. 1 на ЗООС. В значителна част от случаите, регистрираните експерти по чл. 85, ал. 1 на ЗООС нямат необходимата експертиза за идентифициране, (проектиране) и остойносттаване на оздравителни мерки, каквато имат редица проектантски и консултиращи организации. В други случаи е необходима чуждестранна експертиза, като се осигури свободен достъп до пазара на консултантски услуги и недопускане на дискриминация на единния европейски пазар.

12. Чл. 38, ал. 2, т. 2 да бъде заменен с кореспондиращия текст на чл. 8, ал. 4, (а) и (б) от Директива 2004/35/ЕС. Допълнително да се добавят т.3 и т. 4 със следното съдържание:

“т.3 са резултат от спазване на емисионни норми, залегнали в комплексното разрешително на съответния оператор”. По такъв начин се регламентирант случаи, предвидени в директивата, които не са надлежно транспонирани в сегашния текст (непредвидимост на щетата, свързана със сегашното

състояние на научното и техническо познание, яснота относно предписанията на компетентния орган за допустимост на емисията, причинила щетата и т.н.).

13. В чл. 38, ал. 2-4 и чл. 39, ал. 5 се преуреждат отношения, които се предмет на гражданското право, са намерили своята некоректна регламентация с проекта на закона за еко-щетите.

В чл. 38, ал. 2 думите, когато "той докаже" следва да се заменят с "когато се докаже".

Чл. 38, ал. 3 да отпадне или да претърпи редакция в смисъл на регламентиране на възможността за лице, което е направило разходи за чужда сметка да получи /не по съдебен ред/ стойността на разходите, които е направило (Забележка: То ще ги търси по съдебен ред ако има обезщетение за претърпяна загуба или пропуснатата полза, както и ако се откаже възстановяване. Достатъчно е да се препрати към гражданското законодателство на страната).

И двата случая (чл. 38, ал. 3 и 4) следва да отпаднат думите "гражданско-правен ред". Предявяването на иск по гражданско-правен ред е последна възможност. Предлаганото допълнение гарантира, че когато операторът е направил разходи за покриване на чужда екологична щета, ще може да се обезпечи възстановяване на средствата, които е разходвал без основание в случаите когато третото лице не може да бъде установено или е дружество с прекратена дейност или са налице съответни предписания, разрешителни, издадени от компетентен държавен орган.

14. Чл. 39, ал. 2 изисква от операторите възстановяващи средства по оздравителни мерки предприети от компетентен орган да заплащат и административни разходи в размер на 5 на сто от разходите по ал.1, но не повече от 25 000 лв. *Основанието за тези разходи е неясно, размерът е произволно определен. Ако смисълът на това плащане е възстановяване на извършени от публични органи разходи, то не съществува реална връзка между тези извършени разходи и плащането по тази алинея. Освен това възстановяването на реални разходи се определя в предходната алинея. Ако това плащане представлява санкция за извършено нарушение, то систематичното му място е в глава седма и освен това се налага повече от една санкция за едно и също нарушение.*

В тази връзка предлагаме в ал. 2 след думите "административни разходи" да се добави: "след установяване на техния размер", а останалата част до края да отпадне.

В ал. 4 да се предвиди внасяне на сумите да става в бюджета на органа, които е направил конкретните разходи, по ред определен с наредба на МС.

В ал. 5 и 6 се регламентира института на "погасителната давност". Считаме, че транспонирането на този гражданско-правен институт не е коректно и съдържа много неясноти. За разлика от ЗЗД, проекта на закон сочи, че давността започва да тече от датата, на която превантивните и оздравителните мерки са завършени, но няма яснота, как се определя този момент. Освен това законодателя мълчи относно възможността за спиране и прекъсване на давността, което е уредено в чл. 115 и 116 от ЗЗД. Предлагаме или прецизиране на текста или неговото отпадане, респ. препратка към правилата за давността на ЗЗД.

15. Чл.42, ал. 2 в края следва да се постави запетая и добави текста „в рамките на отговорността на собственика за задължения на дружеството към трети лица или държавата”. Така предложен текстът е необмислен от гледна точка на съответствие на принос за щетите и с тежестта по оздравяването. Акционерите и съдружниците в ООД да отговарят в рамките на частта от акционерния или дяловия капитал който притежават- причина за това е че е несправедливо да се търси неограничена екологична отговорност от миноритарен акционер притежаващ едва няколко акции в акционерно дружество с многомилionen капитал. Трябва да има

съразмерност между размера на получените от дейността на оператора доходи и размера на отговорността която се носи за екологични щети.

16. Необходимо и цялостна редакция на чл. 43 относно:

- определяне на конкретната цел на обезпеченията (обезпечаване на риска от неизпълнение на вече определени оздравителни или превантивни мерки при възникнали щети или потенциални заплахи);
- при необходимост въвеждане на определения за екологичен и финансов риск в ПЗР с цел прецизно дефиниране на обезпеченията по ал.1;
- въвеждане на алтернативни обезпечения извън банковата гаранция и застрахователната полица – пазарно оценени, ипотека върху недвижимо имущество, залог на ценни книги и други активи собственост на оператора, международна /колективна/ застраховка.

Категорично настояваме да бъде въведен обратен на принципа въведен в сегашния чл. 43. **Необходимо е обезпеченията да покриват единствено риска от неизпълнение на задълженията по влязла в сила заповед за предприемане превантивни и оздравителните мерки при вече възникнали щети или непосредствена заплаха за екологични щети.** В тази връзка категорично се обявяваме срещу представяне на обезпечения за евентуалното възникване на потенциални екологични щети и рискове при осъществяване на дейности в приложното поле на закона (Прил. 1), както и срещу категоризацията на дейността като високо, ниско, средно и високо рискова, предвидена в чл. 43, ал. 1 и 2. В подкрепа на това предложение изразяваме следните основни аргументи:

- очакваните катастрофални последици от отклоняване на стотици милиони до няколко милиарда лева и замразяването им в банкови гаранции предвид огромния брой задължени лица, разширен (спрямо директивата) обхват на категориите дейности по Прил. №1 и високи прагове на обезпеченията (50 - 400 хил. лв). Тези средства са необходими за предприемане на технологично обновяване и постигане на съответствие с приложимите изисквания към дейността особено в контекста на договорените с ЕК къси преходни периоди по най-тежките директиви (сравни Румъния с краен срок 2016 за над 700 промишлени инсталации замърсяващи ОС);
- липсата на точно транспониране на изискванията на чл.14, ал.1 на Директива 2004/35/СЕ (покрытие на риска от обявяване в неплатежоспособност);
- необходимостта от възприемане на споменатия по време а обсъждането в МОСВ (29.05.2007г.) опит от приемането на унгарското законодателство и практиката във Великобритания, по конкретно правилото за откриване на обезпечения след възникване на щетите;
- невъзможността в обозримо бъдеще да бъде извършена предварителна обективна оценка на риска - при неясни критерии, липса на данни за базисното състояние и непрекъснати промени в дейността и условията при които функционират инсталациите, наличие на десетки хиляди оператори - задължени лица по този вариант на закон, липсата на достатъчно брой компетентни експерти и др.;
- необходимостта от елиминиране на условията за корупция и субективизъм.

Настояваме чл. 43 да придобие следната редакция:

„Чл.43. (1) В случаите по чл. 21 и 27, операторите, осъществяващи дейности по Приложение №1 са длъжни да представят в полза на ПУДООС едно или няколко от следните обезпечения на отговорността за предприемане на превантивни и оздравителни мерки:

1. договор за банкова гаранция;
2. застрахователна полица;
3. договор за ипотека или залог на ликвидни материални активи, собственост на оператора или друг длъжник.

(2) Видът и размерът на предварителното обезпечение се определя на основата на одобрените мерки по влезли в сила заповеди за предприемане на оздравителни или превантивни мерки по чл. 21, ал. 6, чл. 23, ал. 2 и ал. 3, чл. 30, ал. 6, чл. 31, ал. 2, чл. 34, ал. 5 и ал. 6;

(3) От задължението по ал. 1 се освобождават операторите, които учредят банкова гаранция или сключат договор за застраховка във връзка с дейностите по Приложение № 1 по други закони и регламенти на ЕС.”

В чл. 21, ал. 6, чл. 23, ал. 2 и ал. 3, чл. 30, ал. 6, чл. 31, ал. 2, чл. 34, ал. 5 и ал. 6 се добавя нова последна точка със следния текст: „вид и размер на предварителните обезпечения по чл. 43, ал. 1.”.

17. Чл. 44 следва да се редактира основно с оглед въвеждане на основни принципи и критерии при откриване (представяне), усвояване и освобождаване на обезпеченията, като:

- банковата гаранция не може да бъде нито безусловна (виж ал.2), нито неотменяема при очакваните спорове за причинител на екологична щета, определяне на базисното състояние, стойност на оздравителните мерки и т.н.
- недопустимо е усвояване на средства по нея, докато спорът не се разреши по съдебен ред с влязло в сила решение /определение за прекратяване, например поради спогодба и т.н./;
- банковата гаранция би следвало да се освобождава само срещу /след/ представянето на убедителни писмени доказателства за отстраняване на настъпилите екологични щети;
- да се включат критерии към застрахователните компании аналогично на възприетия подход към банковите институции в предишния вариант на законопроекта;
- „неплатежоспособността” следва да бъде установена по съответния ред, предвиден в Търговския закон, който е елемент от производството по несъстоятелност, което приключва с влязло в сила съдебно решение;
- да се посочи за кои точно задължения, при чието неизпълнение следва усвояване на гаранцията (неизпълнение на задълженията по чл. 26, т. 1 и 2, ако не са предприети задължителните оздравителни мерки в съответствие с издадената заповед).

По такъв начин отпада необходимостта от регламентиране на процедурите по откриване, усвояване и освобождаване на обезпеченията от ПУДООС (МОСВ) с наредба на Министерски съвет, както е посочено в сегашния текст на чл. 43, ал. 7.

В тази връзка настояваме чл. 44 да придобие следната редакция:

„Чл. 44. (1) Обезпеченията по чл. 43, ал. 1 се учредяват за срок не по-дълъг от един месец след изтичане на срока за изпълнение на мерките, определени със заповедите по чл.21, ал. 6 и чл. 29, ал. 6, като срока на действие на обезпеченията може да бъде удължаван в случаите по ал.2.

(2) Обезпеченията по чл. 43, ал. 1 се освобождават в полза на компетентния орган след представянето на убедителни писмени доказателства за наличието на:

- а/ непосредствена заплаха по чл. 21, ал. 1 и/ или възникнала екологична щета по чл. 27, ал. 1, за които не са предприети мерките, определени със заповедите по чл.21, ал. 6 и чл. 29, ал. 6 и/ или
- в/ открито производство по несъстоятелност и/ или
- г/ данни за прекратяване на юридическото лице на оператора.

(3) Срещу вещите и вземанията, предмет на обезпечението по чл. 43, ал. 1, т. 3 се предприема принудително изпълнение по реда на ГПК.

(4) Не се допускат действия по освобождаване на обезпеченията или принудително изпълнение по ал. 3, когато операторът е изпълнил мерките до влизане в сила на заповедите по чл.21, ал. 6 и чл. 29, ал. 6.

(5) Правата по обезпеченията по чл. 43, ал. 1 могат да бъдат прехвърляни при спазване изискванията на специалните нормативни актове.

(6) Сумите от продажбите по ал. 2, както и размерът на изплатената гаранция или застраховка по ал. 1, които надвишават размера на направените разходи се изплащат по сметка на собственика на вещта/вземането в срок не по-дълъг от 30 дни от усвояването им.”

18. Следва да се преоцени нехарактерната за държавен орган роля на МОСВ по сегашния чл. 44 и на други места в текста, като „финансова” институция а не орган за изпълнение на националната политика по ОС, акумулираща средства по финансови обезпечения, финансираща оздравителни

мерки и осъществяваща разчети с операторите на инсталации и други лица, изпълняващи оздравителни мерки. Съответните разчети следва да се съсредоточат в обособена партида в **ПУДООС в чиято полза следва да бъдат откривани и съответните предварителни обезпечения** (следва да се редактира текста по съответстващ начин). По сметка на ПУДООС могат да се внасят и определена част (например до 50%) от санкциите и дължимите такси за покриване на (административни) разходи по оздравителни мерки, предприети за сметка на МОСВ и общините (областните управи). Резервираните с течение на времето средства могат да се ползват за финансиране на оздравителни мерки в случаите когато съответните оператори са обявени в неплатежоспособност (виж чл. 14, ал. 1 на Директива 2004/35/СЕ). Допълнително чрез последващи промени в ЗООС следва да се гарантира прозрачност на управлението и разходването на средствата вкл., увеличаване на постоянната квота за представители на операторите на промишлени инсталации (предлагано многократно по други поводи от БСК).

19. Чл. 44а следва да отпадне изцяло или се възприеме заложеният принцип, като общо задължение на операторите с оглед определяне на размера на обезпеченията за изпълнение на превантивните или оздравителни мерки.

20. В глава VII „Принудителни административни мерки и административно - наказателна отговорност” да се предвиди, че отговорността по чл. 60, чл. 62 и чл. 63 се носи само, ако не е дадено обезпечение за изпълнение на задълженията по закона, или даденото обезпечение е недостатъчно с оглед покриване разходите по наложената мярка;

Да се уеднаквят глобите и имуществените санкции за еднакви нарушения налагани на операторите на инсталации и кметове на общини (области).

Следва да отпадне или бъде редактиран чл. 57.

Чл. 62, 63 и чл. 65 да придобият следната редакция:

„Чл. 62. Оператор, който не изпълни предписание, дадено от съответния компетентен орган, се наказва с глоба или имуществена санкция от 5000 до **10 000 лева**.

Чл. 63. Оператор, който не изпълни постановени от компетентен орган превантивни и оздравителни мерки се наказва с глоба или имуществена санкция от 10 000 до **20 000 лева**.

Чл. 65. Оператор, който не изпълни задължението си по чл. 43, ал. 1 се наказва с глоба или имуществена санкция от 10 000 до **20 000 лв.**”

21. В Допълнителните разпоредби (§1):

-да се прецизира понятието по т. 29 „щета”;

-да се даде нова дефиниция на т. 18. „непосредствена заплаха за щета” (вж. предложената дефиниция по-горе);

- да се конкретизира понятието „базисно състояние”;

- да се даде дефиниция на понятието „оценка на риска” (виж предложението по-горе).

22. Параграф 6 от ПЗР би трябвало да се коригира така че законът да влезе в сила след публикуването му в ДВ.

23. В ПРИЛОЖЕНИЕ № 1, към чл. 3, ал.1, т.1, в края на т. 2 следва да се постави запетая и добави текста „с изключение на съхраняването им.”