



ЗНАЧЕНИЕ НА НОРМАТИВНАТА РАМКА ЗА РАЗРАБОТВАНЕ И ЕКСПЛОАТАЦИЯ НА НАХОДИЩЕ ЗА ПОДЗЕМНИ БОГАТСТВА ЧРЕЗ ОТКРИТ СПОСОБ

адв. Мина Вълева – Радкова, e-mail: valeva.mina@kaolin.bg

РЕЗЮМЕ

Бързо променяща се среда от гледна точка на климат, геополитика, пазари, бурно развитие на технологиите, различните по характер нежелани и неочаквани проявления като пандемии и военни конфликти, принуждават гражданите на Европейския съюз и България в частност, да осмислят отношението си към минно-добивната индустрия и осигурят устойчива среда за продължаване развитието на сектора, като част от националния и европейски суверенитет.

В днешните условия една от основните предпоставки, която следва да е налице, за да се реализира проект за разработване на находище на подземни богатства, неговата експлоатация и употреба на добитите суровини, е наличието на специална, ясна и приложима нормативна рамка.

България има дългогодишни традиции и опит в развитието на минерално-суровинната индустрия и в нормативното регулиране на обществените отношения в този сектор. На национално ниво са приети мерки, необходими за изпълнение и прилагане на актовете на Европейския съюз в областта на дейностите по търсене, проучване и добив на подземни богатства. С Решение № 761 от 29.09.2015 г. Министерският съвет прие Национална стратегия за развитие на минната индустрия, която има за цел устойчиво развитие на минната индустрия чрез осигуряване на икономически балансиран, социално и екологично отговорен подход към проучването, добива и преработката на подземни богатства в Република България, чието изпълнение все още не се отчита и не се анализира необходимостта от нейната актуализация.

В наши дни минно-добивния сектор в България, а и на ниво Европейски съюз, е един от най-силно регулираните. Отчитайки броя реализирани нови проекти в сектора, както и проявяващите се тенденции за преустановяване или силно ограничаване на добивната индустрия, се налага извода, че силната регулация и прибързано приета или изменена нормативна рамка не е постигнала целения ефект. За да не бъде изненадан минно-добивния бранш, така също и специализираната администрация, натоварена с управлението на подземните богатства и съблюдаването за закономерното развитие на минния сектор в България, то трябва да има едно ясно установено и мотивирано мнение по повод нормативната рамка, което да се противопоставя успешно срещу всяко неразумно и не достатъчно обосновано предложение за изменение.

Въведение

Сравнявайки Българското законодателство със законодателствата на държавите членки на Европейския съюз се установява, че във всяка една държава подземните богатства са обект на специална нормативна уредба, някъде в по-кодифициран вид, а в други държави по-фрагментирано.

За пълнота на изложението следва да се направи кратко общо представяне на данни за т.нар. общностно право или законодателството на Европейския съюз, което е коректив и за националното право.

Според някои колеги, законодателството на Европейския съюз (ЕС) показва, че Договорът за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), съответните конвенции и директивите на ЕС за вътрешния пазар, околната среда, опазването на природата, водите, емисиите, химическата безопасност, минните отпадъци и здравословните и безопасни условия на труд осигуряват подходяща правна рамка за сектора на Европейската минна индустрия за неенергийни цели (ЕМИНЕЦ) и създават принципи и гаранции, съобразени с общоприетите критерии за инвестиране в минерални суровини. Тази правна рамка, съчетана със Стратегическата рамка на ЕС за суровините, до преди години се считаше, че осигурява здрава основа за постигане на устойчиви доставки на суровини от европейски



източници и определя правилните условия за държавите-членки да рационализират своите разрешителни процедури. При съпоставка на нормативна база на различните държави се установява, че прилагането на европейското законодателство е различно, като някои от тях прилагат дори по-строги изисквания, отколкото изисква общностното право.

Структурата на правната рамка в различните държавите членки е разнообразна, но има и прилики, като например наличието на един основен закон, разрешителни разпоредби, собственост. Броят на законите, приложими за разрешителните процедури, във всяка държава членка варират от 100 до под 10. Тези съществени разлики се обясняват с различното административно деление, специфики на местната законодателна доктрина и практика. Съществуват различни разрешителни режими, които осигуряват дейностите по търсене/проучване и добив - централизиран, децентрализиран и смесен. Причината за различните режими е основно в административното делене на страните членки, вида на подземното богатство и политиката на съответната държава към този сектор.

Различен е режимът на собственост на подземните богатства в различните държави членки. В някои от тях, така наречените „високостойности“ подземни богатства са държавна собственост, а „нискостойностните“ принадлежат на собствениците на земята (например Португалия, Словакия, Италия, Полша). В други държави членки всички подземни богатства принадлежат на държавата (например Румъния, България, Литва, Словения, Унгария). В шест държави членки-Холандия, Малта, Дания, Естония, Белгия и Дания, всички подземни богатства са част от правото на собственост на земята. В Германия, Швеция, Австрия и Австрия „нискостойностните“ подземни богатства принадлежат на собственика на земята, а „високостойностните“ са обект на държавна концесия.

Пряко значение и отражение за развитието на сектора е администрацията, която следва да осигурява процедурите за издаване на разрешителните документи за дейностите по търсене/проучване и добив. Много често процедурите са във функционалната компетентност на различни органи. Обяснението за включването на повече органи и процедури е типа на подземното богатство, както и сложността на проекта, наличието на защитени зони или защитени територии, собствеността на подземното богатство.

При срещи с колеги от различни държави се установява, че процедурите за издаване на разрешителни документи за търсене/проучване или концесия за добив, са бавни. Забавянето на процедурите може да се дължи на различни фактори – фрагментирано и неясно законодателство, недобра координация между различните органи, незадължителни законови срокове, липса на административен капацитет, липса на държавна политика и стратегия за развитие на сектора. В последното десетилетие, причина за забавянето на процедурите и дори прекратяването им, са регулациите в областта на опазване на околната среда и достъпът до земя.

Нормативните актове, които се прилагат и имат значение за реализацията на проекти за търсене/проучване и добив, могат да се групират условно по следния начин:

- Специално минно законодателство;
- Законодателство за опазване на околната среда;
- Законодателство за опазване на природата;
- Законодателство за почвите и ползването на земята;
- Законодателство за културното наследство;
- Законодателство за устройство на територията и строителството;
- Законодателство за водите;
- Друго законодателство.

Като цяло, заключението относно общностното и националното право на държавите членки в областта на подземните богатства е, че рамката е сложна, разнообразна, непредсказуема, като включително не е гъвкава, което води до забавянето и спирането на проекти и намалява сигурността на инвестициите.

Конституцията на Република България определя, че подземните богатства са изключителна държавна собственост, а Законът за подземните богатства (ЗПБ) е основния и специален закон, който урежда дейностите по търсене, проучване и добив на подземните богатства на територията в континенталния шелф и в изключителната икономическа зона в Черно море, опазване на земните



недра чрез рационално използване на подземните богатства при проучването, добива и първичната им преработка, управление на минните отпадъци от проучването, добива, първичната преработка и складирането на подземните богатства. ЗПБ е обнародван в ДВ, бр. 23 от 12.03.1999 г. и отменя Закон за мините и кариерите от 1957 г., който от своя страна отменя Указ за мините и подземните богатства от 1947 г. От обнародването на ЗПБ на 12.03.1999 г. до момента са направени 29 редакции. Разбира се на пръв поглед това може да се приеме като прекомерно и с право, но сравнено с измененията и редакциите на други основни закони в държавата, може да се приеме за допустимо.

Минно-добивната индустрия в България се развива интензивно след 1957 г. и това не е изненада, защото държавата, бидейки собственик на подземните богатства, минно-добивните предприятия и предприятията, които ползват добитите суровини, дори с несъвършения Закон за мините и кариерите е успяла да създаде условия и разработване на находища за подземни богатства, предприятия за преработка и предприятия, които ползват тези материали.

Проектите, по които са разработвани находищата след 1957 г., съдържат информация, която предполага трудностите и предизвикателствата към екипите, които са ги изготвяли и изпълнявали, но заключението е, че трудностите са били на плоскостта на технологиите и не е имало препятствия от административно-технически и правен характер.

В наши дни, развитието на технологиите, опитът от досегашната практика, както и опитът от други държави, безспорно помагат за намиране на бързи, обосновани и екологосъобразни решения за разработване и експлоатация на находища по открит способ. Сегашните предизвикателства, които се явяват една от най-съществените трудности, са от административно-технически характер и несъвършени, прекомерни нормативни регулации.

През последните десет години сме свидетели на невъзможността за реализация на значителни за размерите на нашата икономиката и национално стопанство проекти в областта на минно-добивния сектор. Целта на настоящата разработка не налага да посочваме конкретните проекти, но това което има значение е, че те не са реализирани не поради липса на подземно богатство, технология, финансиране или инвестиционен интерес, а поради административно -технически причини, сложна и неясна законодателна рамка, превратно тълкуване и прилагане на норми, невъзможност за уреждане отношенията със собствениците на поземлените имоти, които са в обхвата на проектите за разработване и експлоатация на находището.

Съществуват множество публикации, книги, доклади и статии, които представят разработването и експлоатацията на находище за подземни богатства по открит способ, история на минното дело, полезни изкопаеми и запаси, търсене, проучване, разработка, добив, възстановяване, минни дейности и процеси, открити и нетрадиционни методи за добив, опробване, минна и компютърна документация и обслужване, обогатяване, маркшайдерство, оценка на жизнения цикъл, анализ на инвестиционния риск, преглед на новите образци за докладване на проучителните резултати. Много изявени специалисти, които са отдали голяма част от живота си за развитие на сектора, разработване на находища, създаване на предприятия и осигуряване на пазар за крайни продукти, са споделили философски възгледи за минното дело, но въпреки това и до момента нормативната рамка в България не отговаря на нуждите на сектора, не е съобразена с бързо променящата се среда и национален интерес.

През последните две години има няколко независими инициативи за промяна на Закона за подземните богатства, а от месец май 2023 г. е официално представена най-новата и предизвикателна законодателна инициатива за изменение на ЗПБ. Накратко тя официализира и прави опит да регламентира нова група подземни богатства „дълбоки геотермални ресурси“ и създава т.нар. находища за техния добив - „геотермална зона“. Не е тук мястото да представяме, анализираме и преценяваме законосъобразността, правилността и целесъобразността на предлаганите промени, или да разсъждаваме дали топлината от геотермалната енергия е „публична държавна собственост“, но обобщено от гледна точка на юристите, които следят тези актове е, че те не са съобразени с реалните условия и няма да имат положителен ефект за законодателството, ще затруднят работата на специализираната администрация, ще бъдат засегнати висящите процедури и действащи договори за концесия - по неясен и непредвидим все още начин.



Разработването и експлоатацията на находище за подземни богатства по открит способ, през фокуса на сегашната нормативна рамка, може да се представи чрез условно разделяне на няколко етапа:

- Предпроектно проучване;
- Идеен проект;
- Придобиване на права за добив – концесия;
- Изготвяне на работен проект за разработване и експлоатация;
- Реализация на проекта;
- Приключване на проекта.

Всеки един от етапите се характеризира със специфика и нормативна рамка, която посочва процедурите, които следва да се проведат, за да се постигне конкретния етапен резултат.

Предпроектно проучване

Този етап има основна цел събиране и анализ на информация за наличие на пазар, суровина, условия за преработка, финансиране, нормативен режим, определяне на експерти и специалисти, които следва да се привлекат за изпълнение на проекта. В областта на минно – добивния бранш наличието на финансов ресурс и инвестиционен ентузиазъм не е достатъчно, за да може да се осъществи реализацията на проект за разработка и експлоатация на находище по открит способ.

Събирането на официална информация за наличието на конкретно подземно богатство, което е обект на проучване, като процедура е уредено в ЗПБ - „Наредба за националния геоложки фонд“ (обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2000 г., изм., ДВ, бр. 5 от 19.01.2016 г.), „Наредба за изготвянето и воденето на националния баланс на запасите, регистъра на откритията и специализирания кадастър на находищата на подземни богатства“ (обн. ДВ. бр.111 от 21 Декември 1999г., изм. ДВ бр.5 от 19 Януари 2016г.).

„Националният геоложки фонд“ (НГФ) е част от специализираната администрация на Министерство на енергетиката (МЕ) и е общодържавен център за събиране, обработване, съхраняване и предоставяне за ползване на геоложка информация. Според легалното определение на ЗПБ „геоложка информация“ е съвкупността от всички сведения и данни, получени в процеса на геоложките изследвания, търсенето, проучването и добива на подземни богатства, която подлежи на предаване, приемане, обработка и съхранение. НГФ има задължение да организира и контролира събирането, регистрирането, обработването, съхраняването и предоставянето геоложка информация и достъпа до специализирани бази от данни, да обезпечава архив и скално-фондово хранилище. Ползването и предоставянето на геоложка информация се осъществяват единствено чрез Националния геоложки фонд. Информацията, постъпила в Националния геоложки фонд в резултат на дейности по предоставени разрешения за търсене и проучване или за проучване на подземни богатства или концесии за добив на подземни богатства, не може да бъде предоставяна за ползване от други лица, освен с писмено съгласие на министъра на енергетиката и на титуляря на разрешението или на концесионера, предал информацията, като това ограничение е валидно до прекратяването на съответния договор за търсене и проучване или за проучване, или за концесия за добив, във връзка с който е информацията. НГФ предоставя за ползване информацията и документацията срещу заплащане на такси, определени в Тарифа, приета от Министерския съвет.

Друг източник на информация за подземните богатства е Националният баланс на запасите, воден от Министерство на енергетиката, както и списъкът по чл.3, ал.4 от ЗПБ, който министърът на енергетиката ежегодно публикува на интернет страницата на МЕ и съдържа данни за местоположението, групата на полезните изкопаеми и състоянието на запасите и/или ресурсите на подземните богатства с установени находища.

На този етап на проекта, освен задължителната и основна Геоложка документация, е правилно да се установят условията на района, в който има данни да е разположено минното богатство, данни за защитени зони, защитени територии, водоизточници и вододайни зони, санитарно охранителни зони, предвижданията на Общия устройствен план на съответната община, данни за собствеността и ползването на земята, данни наличие или липса на недвижими археологически културни ценности.



Пълната и подробна информация събраната на този първи етап от проекта осигурява възможност за по-добро анализиране и планиране.

Идейно планиране

На този етап се планира макро рамката на проекта, неговия бюджет и бизнес план, създават се планове и работни програми, времеви графици, установяват се административните процедури, които следва да се проведат и е възможно да се изготвят част от документите, които ще са необходими за следващ етап на процеса. С по-голяма подробност и прецизност се установяват възможностите за реализация и ползване на добитата суровина, възможностите за преработка и потенциални клиенти. Този етап на проекта не е обект на нормативно регулиране и е изцяло на дискрецията на кандидат-инвеститора. Отговорните инвеститори и експертите с опит са наясно със значението на този етап и какво е значението му за развитието и реализацията на проекта като цяло.

Придобиване на права за добив

Това е етапът, на който се изпълняват нормативно определените процедури, посредством които се придобиват съответните права, които реализацията на проекта изисква – търсене и проучване, проучване или концесия за добив.

Задължителна предпоставка за възникване на право за разработка и експлоатация на находище е наличието на право на концесия, придобито по реда и условията на ЗПБ. Концесия за добив се предоставя за конкретно находище на подземни богатства с установени запаси, запаси и ресурси или отделни негови части. Правото на концесия дава право на концесионера да придобие право на собственост върху видовете добити подземни богатства от находището, за които е предоставена концесията, в съответствие с условията на сключен договор, както и да извършва всички необходими дейности, свързани с добива, включително допроучване в границите на находището, складиране, преработка, транспорт и продажба на видовете подземни богатства, за които е предоставена концесията.

Обичайно, получаването на право на концесия е предшествано от процедура за търсене и проучване или проучване. Според ЗПБ, търсенето и проучването на подземните богатства се извършва въз основа на разрешение за търсене и проучване на подземни и проучване на подземни богатства. Процедурите за предоставяне на права по търсене, проучване или концесия, са описани в ЗПБ и по тях има практика, от която може да се направи анализ за силните и слабите им страни.

С изменението и допълнението на ЗПБ, обнародвано ДВ, бр. 79 от 08.09.2020 г., се направиха редакции, които следваше да подобрят процедурите и да ги ускорят, но от наблюденията на практиката през последните години се установява, че те не е са изпълнили целта си. Пример от последните четири месеца – процедурите по предоставяне на права за търсене и проучване и проучване и концесии за добив са практически спрени, поради отказ на Министерство на финансите да изпълнява законното си задължение за участие в процедурите, чрез съгласуване на финансово-икономически обосновки, които са част от задължителните документи, които следва да съдържа предложението на Министъра на енергетиката до Министерски съвет. Няма публично огласяване на информация за обективизиране на тези откази, дали са в писмен документ и/или мълчаливо, чрез бездействие. Тази хипотеза сама по себе може да се класифицира като „бездействие на административен орган по задължение, произтичащо пряко от нормативен акт“ и може да се оспори безсрочно, като се прилагат съответно разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове, но само по себе си едно такова бездействие на администрацията може да се проточи неограничено във времето и да бъде пречка за реализация на проекта като цяло.

С особена прецизност и експертност следва да се подготви и проведе процедурата по глава шеста от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) за инвестиционното предложение за добив и първична преработка на подземни богатства от конкретното находище. Ако кандидатът е подготвил добре Първи и Втори етап от проекта, провеждането на процедурата по глава шеста от ЗООС не следва да бъде трудност и да продължи повече от 12 месеца.



Публично достъпната съдебна практика съдържа примери за актуалните през последните години прояви на „обществени неодобрения“, които най-често се манифестират от ограничен кръг лица, възприемащи и представящи проектите в сектора по неточен, неправилен и манипулативен начин. Поради тази причина е препоръчително инвеститорът, още на първи етап от проекта „Предпроектни проучвания“, да събере становища и се консултира с местната общност, експерти, сдружения и др. Разбира се, няма гаранция, че това ще помогне и ще предотврати превратното упражняване на права.

Крайният документ, който предоставя право да се добиват подземни богатства, е договор за концесия, сключен между Министерски съвет, чрез Министъра на енергетиката, по аргумент на чл.6, ал.3 от ЗПБ и концесионер. Договорът за концесия задължително следва да има съдържанието, посочено в чл. 66 от ЗПБ. Договорът за концесия обичайно следва да влиза в сила от датата на сключването му, но през последните години се наложи практиката влизането в сила на договора да бъде поставено в зависимост от изпълнението на условия, мотивирани с решението за предоставяне на концесия за добив, или с действащото законодателство. Изпълнението на условията се обвързва с определен срок.

Изготвяне на работен проект, проекти за разработване и експлоатация

В чл. 82 от ЗПБ е записано, че добивът и първичната преработка на подземни богатства, техническата ликвидация или консервацията на геологопроучвателни и миннодобивни обекти и рекултивацията на засегнатите земи, се осъществяват въз основа на съгласувани от министъра на енергетиката или от оправомощено от него длъжностно лице цялостни и годишни работни проекти.

С ПМС № 248 от 25.10. 2013 г. МС прие „Наредба за обхвата и съдържанието на работните проекти за търсене и проучване или за проучване и първична преработка на подземни богатства, за ликвидация или консервация на геологопроучвателните и на миннодобивните обекти за рекултивация на засегнатите земи и за условията и реда за тяхното съгласуване“ (обн. ДВ. бр.95 от 1 ноември 2013г., изм. ДВ. бр.5 от 19 януари 2016г., доп. ДВ. бр.103 от 27 декември 2016г.).

Наредбата регламентира изискванията към обхвата и съдържанието на цялостните и годишните работни проекти за добив и първична преработка на подземни богатства и на работните проекти за ликвидация или консервация на геологопроучвателните или миннодобивните обекти и за рекултивация на засегнатите земи и на техните изменения и допълнения, както и условията и реда за съгласуването им с министъра на енергетиката. Следва да се следи и спазва нормативното изискване цялостните и годишните работни проекти и техните изменения и допълнения да се изготвят от лица с проектантска правоспособност, придобита по реда за проектантската правоспособност на инженерите, регистрирани в Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране. Цялостните работни проекти трябва да включват предвидените за осъществяване дейности за целия срок на предоставеното разрешение за търсене и проучване или за проучване, или за целия срок на концесионния договор. Проектите трябва да съдържат данни за общия обем на предвидените дейности, техническите и технологичните решения, сроковете за изпълнение на предвижданите геологопроучвателни, миннодобивни и преработвателни дейности, дейностите по консервация, техническа ликвидация и рекултивация, размера на необходимите инвестиции, мерките за опазване компонентите на околната среда, културните ценности, безопасността и здравето на работещите и населението.

Годишните работни проекти се изготвят ежегодно и обхващат всички дейности, които ще се извършват в рамките на съответната календарна година, като трябва да включват подробни данни и разчети за техническите и технологичните решения, обема на геологопроучвателните, миннодобивните и преработвателните дейности, дейностите по консервация, техническа ликвидация и рекултивация, размера на необходимите инвестиции, мерките за опазване на земните недра, околната среда, културните ценности, безопасността и здравето на работещите и населението.

След 2013 г. неколккратно са обсъждани предложения за изменение на Наредбата от 2013 г., а именно да се редактира по начин, по който годишните работни проекти да отпаднат като задължение за ежегодно съставяне и представяне за съгласуване от министъра на енергетиката. Според много експерти от бранша, сами по себе си годишните работни проект са излишна административна тежест.