

МЗХ-№ 34/5.7.2019г.



АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ

Адрес: 1000 София, ул. Хан Аспарух 26, apb@parks.bg, <http://www.parks.bg>

До

КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИТЕ ВЪПРОСИ

КОМИСИЯ ПО РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА, БЛАГОУСТРОЙСТВО И МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

КОМИСИЯ ПО ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА И ТУРИЗЪМ

НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Приложено Ви представяме Становище на Асоциация на парковете в България относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за концесиите 902-01-32 от 24/06/2019.

С уважение,



Тома Белев

Председател на УС на АПБ



АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ

Адрес: 1000 София, ул. Хан Аспарух 26, apb@parks.bg, <http://www.parks.bg>

СТАНОВИЩЕ

От Асоциация на парковете в България

Относно: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за концесиите 902-01-32/24/06/2019 г.

Внесенят законопроект цели изваждане на концесиите за услуги на морските плажове извън Закона за концесиите и разпоредбите на Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия. Считаме, че посочените от вносителя мотиви показват непознаване на текста на директивата и приемането на законопроекта ще доведе до наказателна процедура срещу България. В следващите точки ще представим мотивите на вносителя и защо те не отговарят на разпоредбите на директивата.

1. „Морските плажове попадат в хипотезата на чл. 10, т. 8 от Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (Директива 2014/23/ЕС) от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия (Директива за концесиите).“

Буква „а“ на посочения член действително изключва от обхвата на директивата „а) придобиването или наемането, независимо с какви финансови средства, на земя, съществуващи сгради или друга недвижима собственост, или права върху тях“. Но дали концесията за услуга върху плаж попада в този обхват, става ясно в точка 15 от въведението на Директивата, където е обяснено какво се има предвид това изключение „В допълнение, не следва да се разглеждат като концесии по смисъла на настоящата директива някои договори, които имат за предмет правото на даден икономически оператор да експлоатира определени обекти или ресурси, които са публична собственост, съгласно частното или публичното право, като земя или всяка публична собственост, по-специално в сектора на морските или вътрешните пристанища или летищния сектор, при което държавата или възлагащият орган или възложителят определя единствено общите условия за ползването им, без да възлага конкретно строителство или услуги. Такъв обикновено е случаят при договори за наем на публична собственост или за аренда на земя, които обикновено съдържат условията, свързани с прехвърлянето на държането на наемателя, ползването, за което е предназначена собствеността, задълженията на наемателя и на наемателя по отношение на поддръжката на собствеността, срока на наема/арендата и предаването на държането от страна на наемателя, наемите и непредвидените разходи, които трябва да се заплатят от наемателя.“ В случая с концесиите за услуга на морски плаж се включват много ясно вида на услугите, които трябва да се предлагат на плажа:

1. Услуга по предоставянето на чадъри и шезлонги по обявени цени, предложени от участника в конкурсната процедура и на други плажни принадлежности, използвани от посетителите на морския плаж.



АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ

Адрес: 1000 София, ул. Хан Аспарух 26, apb@parks.bg, <http://www.parks.bg>

2. Услуги в заведенията за бързо обслужване.
3. Спортно-развлекателни услуги.
4. Здравни и рехабилитационни услуги.
5. Предлагаането на водноатракционни услуги.

Концесионерите трябва освен да извършват и задължителни дейности - осигуряване на водното спасяване, обезопасяване на прилежащата акватория, здравното и медицинското обслужване и санитарно-хигиенното поддържане на морския плаж. (§ 1 от Закона за устройство на Черноморското крайбрежие).

Нещо повече – с концесиите, възложени през последната година се определя даже максималната цена за предоставяне на чадъри и шезлонги.

2. *„Държавата, в качеството си на възложител на концесията за услуга на морски плаж, не е посочена в това приложение II. В нея дори не е предвидена фигурата на възложител на концесия за услуга на морски плаж. Това обстоятелство е в потвърждение на твърдението за неприложимостта на тази Директива по отношение на концесиите за услуга на морски плажове. Този факт в допълнение потвърждава, че концесията за услуга на морски плажове не попада в обхвата на Директива 2014/23/ЕС.“*

Напълно нормално е, че концесията за услуги върху плажовете не е включена в посоченото приложение II, защото в неговия увод изрично е посочено, че касае само концесиите в области: газ и топлинна енергия, електроенергия, железопътен транспорт, автоматизирани транспортни системи, трамвайния, тролейбусния, автобусния транспорт или въжените линии, летища, пристанища и пощенски услуги. Същото е обяснено в точки от 21 до 28 на преамбюла. Някак си няма как да се набутат морските плажове сред възлицата, електроснабдяването и публичния транспорт. Концесиите за услуги (каквито са концесиите за морските плажове) и държавните органи като възлагащи органи, са посочени в чл. 5 параграф 1 а) и чл.6 на Директивата.

Чл. 5.1.а) „концесия за услуги“ означава възмезден договор, сключен в писмена форма, чрез който един или повече възлагащи органи или възложители възлагат предоставянето и управлението на услуги, различни от изпълнението на строителство по буква а), на един или повече икономически оператори, като възнаграждението за това се състои само от правото на използване на услугите, предмет на договора или от това право в съчетание с възнаграждение.“

Чл.6. 1 За целите на настоящата директива „възлагащи органи“ означава държавни, регионални или местни органи, публичноправни организации или сдружения, състоящи се от един или повече такива органи или от една или повече такива публичноправни организации, различни от органите, организациите и сдруженията, които извършват някоя от дейностите по приложение II и възлагат концесия за извършване на една от тези дейности.



АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ

Адрес: 1000 София, ул. Хан Аспарух 26, apb@parks.bg, <http://www.parks.bg>

3. „Освен че в обхвата на Директива 2014/23/ЕС не влизат морските плажове, същата се прилага само за трансграничните концесии, които са със стойност, равна или по-голяма от 5 548 000 евро - чл. 1 във връзка с чл. 8, т. 1 от същата. Транспонирайки я в българското законодателство чрез Закона за концесиите (ЗК), българският законодател неоснователно приравнява концесиите без трансграничен интерес на концесиите с трансграничен интерес.“

В точка 23 от преамбюла на Директивата изрично е посочено, че единственият критерий, който указва трансграничния интерес, е прагът, установен в нея.

„(23) Настоящата директива следва да се прилага единствено за договори за концесия, чиято стойност надвишава или е равна на определен праг, който следва да отразява наличието на явен трансграничен интерес от концесиите за икономически оператори, установени в държави членки, различни от държавата членка на възлагащия орган или на възложителя.“

4. *„По-малко от 3 на сто от всички потенциални концесии за услуга на морските плажове биха надхвърлили този праг и биха могли да попадат в обхвата на Директивата и то в случай, че се дадат за максималния срок.“*

За периода от 18 април 2016 г. до момента България възлага 31 концесии за услуги за морски плажове, като между 13.01.2017 до 3.01.2019 година общата стойност на концесиите е от 1 637 074 316 лева, изчислени на базата на обявеното минимално концесионно възнаграждение в левове и като процент от потенциалните приходи на концесионера (роялти). 24 от посочените 31 концесии, или 78 % са имали прогнозна стойност над прага, посочен в чл.8 от Директива 2014/23/ЕС.

5. *„Ще бъде затруднено организирането и прилагането на процедури по възлагане на концесии на морски плажове не само поради много усложнената процедура и удължени срокове, но и поради липсата на разработена подзаконова нормативна база (Наредба за мониторинга, управлението и контрола на концесиите) и никаква практика по този нормативен акт.“*

Законът за концесиите е в сила от 2.01.2018 г. и това, че изпълнителната власт не е организирала за година и половина разписването и приемането на посочената наредба, не е мотив за нарушаване на общностното законодателство.

6. *„В нито един от предложените 39 проекта в Плана за действие на държавните концесии от Министерството на туризма за периода до 2020 г. няма нито една концесия с прогнозна стойност над посочения европейски праг. Това ще доведе до провеждането на излишно и необосновано сложната и дълга процедура за трансграничните концесии при предложените 39 проекта.“*

В посочения от вносителя план не са конкретизирани роялтите за отделните концесии, но ако се приеме средният размер на роялтите за последните две години от 7,35%, най-малко 18 от посочените 39 концесии при 20 годишен срок на концесиите ще надхвърлят прага на чл. 8 на Директивата.



АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ

Адрес: 1000 София, ул. Хан Аспарух 26, apb@parks.bg, <http://www.parks.bg>

7. *„Всички концесии, чийто обект е изключителна държавна собственост, са в специални закони. Член 25 от ЗК изрично посочва, че концесиите за подземни богатства и за добив на минерална вода се предоставят и изпълняват по реда на специалните закони, и това не е случайно – точно поради специфичния предмет и съсредоточаването на обществения интерес следва и концесиите за морските плажове да бъдат уредени в специален закон, а именно - ЗУЧК... В случая подходът на законодателя следва да е еднакъв към видовете концесии, засягащи изключителна държавна собственост, което се цели да бъде постигнато с предложеното изменение в чл. 25 и с измененията в ЗУЧК, чрез които концесиите за услуга на морските плажове се изключват от обхвата на общия закон - ЗК, а тяхното възлагане, изпълнение и контрол се уреждат в ЗУЧК.“*

Член 18 на Конституцията изрично посочва, кои са обектите изключителна държавна собственост – *„Подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, определени със закон, са изключителна държавна собственост.“* Както се вижда списъкът далеч надхвърля посочените в мотивите подземни богатства и минерални води. Съгласно чл. 14 т. 2 не всички минерални води са изключителна държавна собственост, а само посочените в приложение 2 на Закона за водите.

8. *„Държавният интерес е морските плажове да бъдат отдадени на концесия, за да може държавата да печели от дейностите на морските плажове, а не да извършва разходи за тях.“*

Никъде в действащото законодателство не е посочено, че държавата трябва да печели от собствеността си. Точно обратното – чл. 18, ал. 6 на Конституцията посочва, че *„Държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и на обществото“*. Интересът на гражданите и обществото от морските плажове е свързан с възможността те трайно и дългосрочно да се опазват и управляват с цел изпълнение на техните екологични, социални и икономически функции. Както собствената ни стопанска история, така и опитът на различните туристически държави не е посочил концесионирането на плажовете като най-успешния начин за тяхното опазване и управление. Всъщност концесионирането на плажовете у нас е със спорни резултати по отношение както развитието на туризма, така и към опазване на природната среда и биоразнообразието. Както се посочва от самия вносител едва 144 от посочените 262 плажа в специализираните карти са отдадени към настоящия момент на концесия.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Ситуацията с управлението на крайбрежната плажна ивица и плажовете за нас е повече от тревожна. Основната задача на закона е да уреди условията и реда за определяне на териториалния обхват на Черноморското крайбрежие и на крайбрежната плажна ивица,



АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ

Адрес: 1000 София, ул. Хан Аспарух 26, apb@parks.bg, <http://www.parks.bg>

изискванията, правилата и нормативите за тяхното устройство, ползване, застрояване и опазване. В същото време трябва да посочим, че това категорично не е постигнато, като отчитаме, че:

- Министерство на туризма посочва че у нас има 237 плажа, а по специализираните карти те са 262, като в тях не са включени плажове при к.к. Камчия, Шкорпиловци Слънчев бряг, св. св. Константин и Елена, Оазис и т.н. с обща площ 3233 дк, което е близо една трета (28%) от общата площ на плажовете (11 448 декара). В община Аврен от 340 дк. плажове са включени само 89дк. в специализираната карта на плажовете. Нито един от плажовете на община Ново Оряхово с обща площ 1950 декара не е включен в специализираната карта на плажовете.
- Нито един плаж, картиран в специализираните карти, не е със същите граници, посочени в кадастралните карти, както изисква ЗУЧК.
- На много места в кадастралните карти е посочена крайбрежна плажна ивица, но в специализираните карти няма плажове – например отвесните скали при нос Емине. На други места специализираните карти на плажовете са посочени плажове, а в кадастралната карта вместо крайбрежна плажна ивица като начин на трайно ползване (НТП) са посочени скали или други ползвания. Например в община Царево като плажове в специализираните карти са посочени 70 плажа, като 34 от тях са с НТП скали. В община Бургас 4 плажа са разположени в имоти частна собственост – 2 имота с НТП за индустриални предприятия.
- Не са картирани всички дюни на всички плажове у нас. Някои типове дюни като зараждащите се дюни не са картирани и не са опазват. Дюни са посочени само на 43 плажа и едва на 9 плажа са отразени всички съществуващи дюни.
- Над 70 % от всички отразени дюни попадат върху имоти частна собственост. Около 10 % от плажовете също включват имоти частна собственост.
- Между общите устройствени планове на общините и регистрите на Министерство на туризма има съществена разлика, например ОУП на Община Царево дава 725 декара плажове, кадастралната карта – 842 дк. с НТП крайбрежна плажна ивица, а специализираната карта на плажовете – на 900 декара. Проектът за ОУП на Община Балчик показва 457 декара плажове, а специализираната карта – 325 декара.

Като първа цел на закона е посочено създаването на условия за опазване, устойчиво интегрирано развитие и устройство на Черноморското крайбрежие. С нови общи устройствени планове, приети след приемането на закона може да се похвалят единствено общините Варна, Созопол и град Бургас.

Като втора цел на закона е посочено „осигуряване на свободен и безплатен достъп до морските плажове“. В същото време на някои плажове не е осигурен изобщо достъп на гражданите, като Тауклиман, Чайка и някои плажове в защитена местност Колокита и др., а в 144 плажа, отдадени под концесия, ползването поне за част от тяхната площ е фактически платено.

Като трета основна цел на закона е посочено „опазване, съхраняване и разумно използване на природните ресурси“. В същото време Червената книга на България от 2015 година включва



АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ

Адрес: 1000 София, ул. Хан Аспарух 26, apb@parks.bg, <http://www.parks.bg>

практически всички естествени природни местообитания, разпространени в крайбрежната плажна ивица и в зона А на Черноморското крайбрежие с различна степен на застрашеност:

Местообитание	Категория
Естуари	Критично застрашено
Инфралиторални скали и други твърди субстрати	Уязвимо
Литорални пясъци и тинести пясъци	Уязвимо
Морски пещери	Застрашено
Преовлажнени и наводнени понижения в дюните	Критично застрашено
Растителност на крайморските скали	Застрашено
Растителност на черноморските пясъчни плажове	Застрашено
Растителност на черноморските чакълести плажове	Застрашено
Свръхсолени крайморски езера и блата	Застрашено
Сублиторални мидени банки върху седимент	Уязвимо
Сублиторални пясъци	Потенциално застрашено
Съобщества от едногодишни халофити в черноморски солени езера	Застрашено
Съобщества от подводни макрофити в свръхсолени водоеми	Критично застрашено
Черноморски ембрионални дюни	Застрашено
Черноморски облесени дюни	Критично застрашено
Черноморски подвижни (бели) дюни	Застрашено
Черноморски стабилизирани (сиви) дюни	Застрашено
Черни миди и/или морски жълъди върху медиолиторални скали	Уязвимо
Средиземноморски високотревни съобщества край реки и понижения в дюни	Критично застрашено
Средиземноморски халофитни съобщества от високи дзуки, острицови и житни треви	Критично застрашено
Подводни "ливади" от морски треви	Застрашено
Cystoseira spp. върху изложено на вълнение инфралиторално скално дъно и скални блокове	Застрашено
Западнопонтийски петрофитни степи	Застрашено
Заливни гори от черна елша (Alnus glutinosa)	Застрашено
Смесени низинни и крайречни гори и лонгози	Критично застрашено

Като четвърта основна цел законът посочва предотвратяване и намаляване на замърсяването на Черноморското крайбрежие. През 2019 г. едва 14 от всичките над 262 плажа са получили знака „Син флаг“. Докладът на Европейската агенция по околна среда показва, че България е на последно място по отношение на качеството на водата за къпане в крайбрежните си зони – едва 53,8 % от изследваните плажове са с отлично качество на водите при средно 87 % за всички страни членки с морски и океански крайбрежия.

Като пета основна цел на закона е посочена защита на морския бряг от ерозия, абразия и свлачищни процеси. В същото време се увеличава броят на установените свлачища по морския бряг, като точно тези новоустановени свлачища стават обект на застрояване с хотели като скандалните строежи на Алепу и Колокита през последните години.



АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ

Адрес: 1000 София, ул. Хан Аспарух 26, apb@parks.bg, <http://www.parks.bg>

Последната основна цел на закона е възстановяване и опазване на естествения ландшафт и културно-историческото наследство. Ако за опазване на културно-историческото наследство на Черноморското крайбрежие може да покажем множество обекти, то защитата на естествения ландшафт практически е оставена на само себе си и единствено липсата на общи устройствени планове на общините е единственото, което пази част от ландшафта на крайбрежието.

Като задача на ЗУЧК от 2013 година законодателят е поставил и уреждане условията за управление на морските плажове и за предоставяне на плажни услуги. Това се извършва основно чрез отдаване под концесия (на около половината плажове) и осигуряване на водно спасяване на около 1/3 от останалите плажове. Тук трябва да отбележим, че досегашното управление чрез концесии може да предизвика сериозни проблеми на България. За периода от 18 април 2016 г. (от когато действа пряко Директивата за концесиите) до момента България възлага 31 концесии за услуги за морски плажове между 13.01.2017 до 3.01.2019 година с обща стойност на концесиите от 1 637 074 316 лева. Всички 31 концесионни процедури са извършени без да се спазват разпоредбите на Директива 2014/23/ЕС, тъй като са извършени по реда на Глава Втора "а". ПРЕДОСТАВЯНЕ НА КОНЦЕСИЯ ЗА МОРСКИЯ ПЛАЗЖ на Закона за устройство на Черноморското крайбрежие, чиито текстове са влезли в сила на 15 март 2013 г. 24 от посочените 31 концесии са имали прогнозна стойност над прага, посочен в чл.8 от Директива 2014/23/ЕС. Размерът на инвестициите, изискани от концесионерите по договорите за концесия възлиза на 31 036 970 лева за целия срок на концесиите, или 1,89 % от потенциалната стойност на концесиите. За осем концесии не съществува изискване на инвестиции в решенията на Министерски съвет на Република България за определяне на концесионера. Посочените 31 концесии имат концесионен срок между 10 и 20 години (средно 17 г. за всичките 31). Отчитайки малкия размер на дължимите инвестиции, включително, че част от тях не включват никакви инвестиции, считаме, че това е потенциално нарушение на чл. 18 от Директива 2014/23/ЕС и че сключените концесионни договори за услуги на морски плажове при толкова дълги срокове и толкова ниски инвестиции имат всички характеристики на държавна помощ към избраните концесионери.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Дванадесет години след приемането на ЗУЧК той все още не се прилага изцяло в устройствената и разпоредителна част. На този фон натоварването му с текстове за концесиониране на плажовете с големина два пъти по-голяма от всички останали текстове би било нецелесъобразно. В същото време считаме, че извеждане на правилата за концесиониране на плажовете извън рамката на Директивата за концесиите би било незаконосъобразно и рискува да доведе до нови наказателни процедури за нарушаване на правилата за конкуренция и свободно движение на стоки и услуги.

Всичко изложено по-горе ни кара да се обърнем към Вас с предложение да спрете процесите по промяна на Закона за устройство на Черноморското крайбрежие и да изискате от изпълнителната власт доклад за това как е приложен той за дванайсетте години, изминали от неговото приемане, за да може да се прецени постигнати ли са целите на закона и какво трябва да се промени, за да се постигнат.