

Анализ на съществуващите законова и регулаторна рамки за подземните богатства в България и ЕС, свързани с минната индустрия. Анализ и препоръки за съобразяване с регулаторната рамка, приета в ЕС.: „Мадридска декларация за суровините” – 2010 г.; „Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейска минна индустрия за неенергийни цели” - 2008 г. и др.

Съдържание

I. Състояние на действащата нормативна уредба на подземните богатства

1. Национално законодателство

2. Законодателство на ЕС за миннодобивната промишленост

2.1. Специфични директиви

2.2. Неспецифични директиви

3. Други актове към регулаторната рамка, засягаща подземните богатства в ЕС

3.1. Обща характеристика

3.2. Мадридска декларация за суровините (2010 г)

3.3. Инициатива за суровините

3.4. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейска минна индустрия за неенергийни цели” (2008 г.)

3.5. Ръководство на Европейската комисия относно предприемането на нови дейности за добив на минерални суровини за неенергийни цели по начин, който да е в съответствие с изискванията на Натура 2000 (юли 2010 г.).

II. Анализ на практиката по прилагане на нормативната уредба на подземните богатства в Република България. Проблемни въпроси пред компетентните органи. Конфликтни точки на Закона за подземните богатства с други законодателни актове. Критичен поглед върху концесионните възнаграждения

1. Конституционна рамка на подземните богатства

2. Закон за подземните богатства

3. Проблемни въпроси пред компетентните органи

4. Конфликтни точки

4.1. Закон за устройство на територията

4.2. Закон за държавната собственост и Закон за общинската собственост

4.3. Закон за водите

4.4. Закон за горите и Закон за опазване на земеделските земи

5. Преглед на практиките в държавите от ЕС по финансовите условия относно подземните богатства

5.1. Критичен поглед върху концесионните възнаграждения (плащания)

5.2. Преглед на практиките в държавите от ЕС по другите финансови условия

III. Изводи и препоръки за модернизиране на законодателството и съобразяване с регулаторната рамка, приета в ЕС

IV. Основни принципи за формиране на национална политика и стратегия за подземните богатства на основа изискванията на добрите практики в законодателството в държавите от ЕС и на препоръките на Мадридската декларация за суровините – 2010 г. и Становището на Европейския икономически и социален комитет – 2008 г.

I. Състояние на действащата нормативна уредба на подземните богатства

1. Национално законодателство

Основните актове за правния режим на подземните богатства са Конституцията на Република България и Законът за подземните богатства.

Миннодобивната дейност се засяга и от над 20 други закона, в които се уреждат аспекти на собствеността, концесиите, регулирането на стопанската дейност от държавата, опазването на околната среда, безопасността на труда, данъчни и митнически закони и пр.

Уредбата се допълва от множество подзаконови актове, издадени от Министерския съвет и от съответните министри.

Правото на собственост върху подземните богатства и свързаните с тях права, осигуряващи експлоатацията им, са в обхвата на националното законодателство, в съответствие с принципа на субсидиарност.

2. Законодателство на ЕС за миннодобивната промишленост

2.1. Специфични директиви

- Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно условията за предоставяне и ползване на разрешения за търсене, проучване и производство на въглеводороди;

- Директива на Съвета 92/91/ЕИО от 3 ноември 1992 относно минималните изисквания за подобряване на безопасността и хигиената на работниците в отрасъла за добив на минерали чрез сондиране (единадесета самостоятелна директива по смисъла на член 16(1) от Директивата 89/391/ЕИО);

- Директива на Съвета 92/104/ЕИО от 3 декември 1992 година за минималните изисквания за подобряване опазването на безопасността и здравето на работниците в отрасли, свързани с рудодобив по открит и подземен способ;

- Директива 2006/21/ЕО от 15 март 2006 г. на Европейския парламент и на Съвета относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии и за изменение на Директива 2004/35/ЕО.

- Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. относно съхранението на въглероден диоксид в геоложки формации и за изменение на Директива 85/337/ЕИО на Съвета, директиви 2000/60/ЕО, 2001/80/ЕО, 2004/35/ЕО, 2006/12/ЕО и 2008/1/ЕО и Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ, L 140/114 от 5 юни 2009 г.).

-Директива 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 година относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води и за изменение на Директива 2004/35/ЕО / ОВ, L 178 от 28 юни 2013 г.

2.2. Неспецифични директиви



По Ulrich Kullmann
Federal Ministry of Economics and
Technology, Germany
Презентация 2009 г.

3. Други актове към регулаторната рамка, засягаща подземните богатства в ЕС

3.1. Обща характеристика

Влиянието на негативни процеси на глобализирания пазар, ограничаващи достъпа до съществени за високотехнологичните отрасли суровини, е причина от 2008 г., заедно с търговските мерки от страна на ЕК, вниманието да се насочи към подобряване на условията за сигурността на доставките от вътрешни източници. В Инициатива за суровините 1 „определянето на правилните рамкови условия в ЕС, така че да се насърчава устойчивото снабдяване със суровини от европейски източници”, се дефинира като един от трите стълба на интегрирана европейска политика, който, наред с подобряването на достъпа до международните пазари и мерките за повишаване на

¹ Съобщение на Комисията до Европейски парламент и до Съвета – Инициатива за суровините – посрещане на нашите основни потребности от растеж и работни места в Европа COM(2008) 699, 4.11.2008.

ресурсната ефективност и насърчаване на рециклирането, да доведе до необходимата степен на сигурност на суровинните доставки.

С доклада на ад-хок работна група на ЕК препоръчаната добра практика за рамковите условия е в полето на (i) механизми на планиране и управление на земеползването, предвид гарантиране на достъпа и избягване на блокиране на находища на подземни богатства и (ii) подобряване и ускоряване на процеса на предоставяне на необходимите разрешения за минните дейности.

Динамичното развитие на Инициативата за суровините намира израз в наскоро приети актове на Комисията за ресурсна осигуреност и ефективното използване на суровините 2, които пряко засягат областта на управлението на подземните богатства.

3.2. Мадридска декларация за суровините (2010 г.), която е обобщение на Конференцията за европейските минерали в Мадрид, включена в официалната конферентна програма на испанското председателство на ЕС, очертава:

- а) бъдещето на търсенето на суровини в Европа;
- б) политиката за минералните суровини на ниво ЕС и национално ниво;
- в) национални, регионални и локални политики за планиране на минерални суровини;
- г) ефективни процедури за издаване на разрешителни.

3.3. Инициатива за суровините

Посочените по-горе искания на сектора са включени в препоръките на Инициативата за суровините и в окончателния доклад на Инициативата. През следващите 5 години ежегодно се планира преглед на напредъка по тази Инициатива, която да бъде включена в Програма и Стратегия 2020 на Европейската Комисия.

В Инициативата за суровините „определянето на правилните рамкови условия в ЕС, така че да се насърчава устойчивото снабдяване със суровини от европейски източници“, се определя като един от трите стълба на интегрираната европейска политика, който заедно с подобряването на достъпа до международните пазари и

² Съобщение на комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите

Европа за ефективно използване на ресурсите — водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“ COM(2011) 21, 26.1.2011.

Съобщение на комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - Посрещане на предизвикателствата, свързани със стоковите пазари и суровините COM(2011) 25 2.2.2011.

На 20.09. 2011 г. Европейската комисия очерта „пътна карта“, която има за цел до 2050 г. да направи икономиката на Европа устойчива и очертава начините за постигане на ефективен от гледна точка на ресурсите растеж.

мерките за снижаване на потреблението на първични суровини, ще доведе до необходимата степен на сигурност на суровинните доставки.

3.4. Становището на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейска минна индустрия за неенергийни цели” (2008 г.) в своите заключения и препоръки очертава:

а) основните стълбове за бъдещата сигурност на доставките в Европа (местни, международни, изграждане на капацитет и ефективно използване на ресурсите);

б) необходимостта от по-добра нормативна уредба чрез подобрена правна рамка и система на разрешителни; обмен на най-добри практики в областта на политиките за планиране; намаляване на прекомерната административна тежест при издаването на разрешителни; улесняване на проучвателните дейности;

в) насърчаване на устойчивото развитие при разширяването на местата за добив и защита на рудните залежи;

г) подобряване съвместимостта между рудодобива и опазването на околната среда чрез разпространяване най-добрите практики в и около Натура 2000; отстояване принципите за близост при транспортните процедури с цел намаляване замърсяването и разходите и подобряване достъпа до ресурси;

д) активиране на проучванията на залежите на равнище ЕС чрез създаване на Европейски геоложки капацитет и Европейска информационна система за рудните ресурси, които следва да се изградят въз основа на националните геоложки институти на държавите членки.

3.5. Ръководство на Европейската комисия относно предприемането на нови дейности за добив на минерални суровини за неенергийни цели по начин, който да е в съответствие с изискванията на Натура 2000 (юли 2010 г.).

В ръководството е посочено как могат да бъдат задоволявани потребностите на добивната промишленост, като същевременно се избягват отрицателни последици за дивата флора и фауна и въобще за природата. Разгледано е как потенциалните въздействия на добивните дейности върху природата и биоразнообразието могат да бъдат сведени до минимум или дори да бъдат напълно избегнати. Изтъкнато е важното значение на стратегическото планиране, на подходящото оценяване на новите начинания, както и необходимостта от адекватни мерки за смекчаване на въздействието.

Ръководството съдържа многобройни примери за най-добри практики и показва как някои проекти за добивна дейност могат в крайна сметка да бъдат полезни за биоразнообразието, посредством осигуряване на висококачествени екологични ниши.

3.6. Решение на Европейската комисия от 23.юни 2010 г. по повод Резолюция на Европейския парламент от 5 май 2010 г., призовавайки за обща забрана на използването на цианидните технологии при преработка на минералните суровини в Европейския съюз.

След задълбочен анализ на въпроса Комисията смята, че обща забрана на цианиди не е оправдана от здравословна и природосъобразна гледна точка.

Съществуването на законодателство, особено относно управлението на отпадъците от минно-добивната дейност (Директива 2006/21/ЕО) съдържа точни и строги изисквания за осигуряване на подходящо ниво на безопасност на съоръженията за минните отпадъци. Крайните стойности за съхранение на цианид, както са определени в директивата са възможно най-строгите и на практика налагат стъпки за унищожаване на използвания цианид преди неговото съхранение.

3.7. Резолюция на Европейския парламент от 21 ноември 2012 г. относно промишлените, енергийните и други аспекти на шистовия газ и нефт (2011/2308/INI

3.8. Препоръка 2014/70/ЕС на Комисията от 22 януари 2014 г. относно минимално изискуеми принципи при проучването и добива на въглеводороди (като например шистов газ) с използване на хидравлично разбиване с големи водни количества /Обн. L ОВ. бр.39 от 8 Февруари 2014г./

3.9. Европейско партньорство за иновации в областта на суровините

COM (2012) 82 от 29.2.2012

В рамките на Стратегията „Европа 2020“ допринася за постигане на целите на индустриалната политика на ЕС. Неговите специфични цели са: намаляване на зависимостта от вносни суровини; подобряване на условията за снабдяване от европейски и други източници; да изведе Европа на челно място в суровинните сектори; да осигури алтернативи в снабдяването; да намали негативните екологични и социални въздействия.

Предлага нов подход към цялостната верига изследвания-разработки-иновации, като обединяват заинтересовани страни от обществената и частния сектор, надскачайки националните и секторни граници, за да се ускори внедряването на иновациите.

Стратегически план за прилагането на Европейско партньорство за иновации в областта на суровините

/одобрен на 25.09.2013 г. /

Планът предлага допълнителни препоръки как бъдещото подобряване на политиката и правната рамка може да бъде достигнато.

Структуриран е в три направления: в областта на технологията; в областта на не-технологичната политика и в областта на международното сътрудничество. Създаването на „Регулаторна рамка за първичните суровини, която да осигури стабилни и конкурентни доставки на суровини от източници в ЕС, подкрепена от разширяването на дейностите и сертифициране на минните дейности в рамките на ЕС е една от целите на плана в обхвата на политиката в не-технологичните области, за подобряване на Европейската регулаторна рамка на суровините, научната база и

инфраструктурата“. Чрез тези дейности се продължава изучаването на сегашните практики на старните –членки и се предвижда да се улесни обменът на добри практики.

Свързан е с прилагането на Втория стълб от Инициативата за суровините, която се отнася до повишаването на сигурността на доставките на суровини в Европейския съюз от местни източници

Панът предвижда редица конкретни действия, в определени области за действие като областите „II. 1 Политическа рамка за минералите „и направление „II.2. Достъп до минералния потенциал в Европейския съюз“, се отнасят към предизвикателствата на „политическата и правна рамка, информационната рамка, планирането на земеползването и издаването на разрешения“.

Областта за действие „II.1. Рамка на политиката по отношение на минералите“ цели:

-да се подсили обменът на добри практики в областта на политиката за суровините и свързаните регулации между държавите членки, което да способства за ускоряване на разрешителната процедура по цялата верига на минните дейности – търсене, проучване, добив, преработка, закриване и последващи закриването дейности, съпътстващия регулаторен режим, финансовите и административните условия,и да осигури стабилна и предвидима среда;

- да се повиши прозрачността по отношение на достъпа до суровини в ЕС. Информацията за проучванията, суровинната продукция, търговията, резервите и ресурсите би следвало да се стандартизира и систематично да се докладва от ЕС и от държавите –членки, когато е достъпна и не се нарушават правилата на конкуренцията.

Целта на област на действие „II.2. Достъп до суровинния потенциал на ЕС“ е да се насърчи достъпът до известните и все още неоткрити минерални залежи, да се подобрят условията за устойчив достъп и снабдяване със суровини в ЕС и да се опазят подземните богатства за бъдещите поколения чрез класифицирането в регулаторна рамка на важноста за обществото на определени залежи. По отношение на планирането на земеползването целта е да се осигури, че неенергийната добивна индустрия се третира при равни условия като всички други, често конкурентни сектори, като земеделие, горско стопанство, строителство, промишлени зони.

Доклад за индикаторите на националната политика за минералите – Рамкови условия за устойчиво снабдяване със суровини в ЕС

/февруари 2014 г./

Предлага се, в контекста на Втория стълб на Инициативата за суровините, да се направи оценка заедно с държавите–членки, при пълно зачитане на принципа за

субсидиарност, на възможността за въвеждане на механизъм за наблюдение за действията на държавите - членки в насоките за подобряване на регулаторната рамка, включително развитието на 4 групи индикатори: Правна рамка ; Информационна рамка; Планиране на земеползването и разрешителен режи. Целта е да се идентифицира типа политики, които допринасят за бърз, ясен и надежден оторизационен процес, който същевременно осигурява отлични технически, социални и екологични постижения.

Атинска декларация за устойчив достъп до ресурси /Юни, 2014 г./

Съдържа препоръки за критичните суровини, по отношение на регулаторната рамка на минните дейности в ЕС- политическа и правна регулаторна рамка, политика за минералите, планирането на земеползването и разрешителния режим и информационната рамка в духа на Инициативата за суровините.

Доклад на Работната група ad hoc за обмена на добри практики в областта на политиката за минералите и правната рамка, информационната рамка, планирането на земеползването и разрешенията

/Октомври, 2014 г./

Съдържа препоръки към регулаторната рамка за добив на не-енергийни суровини в ЕС.

II. Анализ на практиката по прилагане на нормативната уредба на подземните богатства в Р България. Проблемни въпроси пред компетентните органи. Конфликтни точки на Закона за подземните богатства с други законодателни актове. Критичен поглед върху концесионните възнаграждения.

1. Конституционна рамка на подземните богатства

Нормата на чл. 18, ал. 1 от Конституцията, без да дава изрична дефиниция, посочва подземните богатства сред обектите, които са изключителна държавна собственост. Те са изведени от гражданския оборот и за техен единствено възможен и юридически допустим собственик е определена държавата.

По силата на ал. 5 на цитирания член предоставянето на правата за извършване на миннодобивните дейности се осъществява от държавата. Целта на разпоредбата следва да се тълкува от една страна като стремеж да бъде обезпечен един перманентен и непосредствен държавен контрол върху посочените обекти и дейности, а от друга страна - като гаранция на приоритета на обществения интерес при организирането на посочените дейности и стопанската експлоатация на изброените обекти. Осъществяването на стопанската дейност става чрез предоставяне на концесии или разрешения (чл. 18, ал. 5 КРБ). Предвижда се, обаче, условията и редът за упражняването на това правомощие на държавата да се уреждат със закон.

2. Закон за подземните богатства

В изпълнение на предвидената законодателна делегация през 1999 г. е приет Законът за подземните богатства, (Обн. - ДВ, бр. 23 от 12.03.1999 г.; последно изм. и доп., бр. 56 от 24.07.2015 г., в сила от 24.07.2015 г.).

Разпоредбите на ЗПБ имат за предмет регулиране обществените отношения, свързани с търсенето, проучването и добива на подземни богатства (чл. 1, ал. 1, т.1); опазването на земните недра чрез рационално използване на подземните богатства при проучването, добива и първичната им преработка (чл. 1, ал. 1, т.2) и не на последно място - управлението на минните отпадъци от проучването, добива, първичната преработка и складирането на подземните богатства (чл. 1, ал. 1, т.3).

В чл. 2 от ЗПБ е дадена една чисто функционална дефиниция на понятието „подземни богатства” посредством лимитативно изброяване на обектите. Така според закона, за подземно богатство са определени полезните изкопаеми и минните отпадъци от добива и първичната им преработка, групирани като: метални полезни изкопаеми; неметални полезни изкопаеми - индустриални минерали; нефт и природен газ; твърди горива; строителни материали; скалнооблицовъчни материали и минните отпадъци (чл. 2, ал.1). Към това определение следва да се добави и хипотезата на ал. 3 на същия член, според която за природно богатство се считат и остатъчните запаси и/или ресурси след техническата ликвидация на миннодобивните обекти.

В рамките на посочения предметен обхват Законът за подземните богатства е разделен на три части. В първата част „Общи положения”, освен предметния обхват на закона, се съдържа и уредбата на органите по управление на подземните богатства, въпросите на информацията и документацията, Националния геоложки фонд и др. В тази част се разглежда и материята по управление на минните отпадъци, чието систематично място не е тук. Би следвало да се обособи или като самостоятелна част, така както е зададена материята в предметния обхват на закона, или най-малко да бъде включена в третата част на закона. Също така би следвало да се обсъди и приеме адекватна на европейската и световна практика нормативна уредба, касаеща собствеността на минните отпадъци, като се преодолее съществуващата правна колизия, водеща до неяснота относно правото на собственост върху генерираните минни отпадъци.

Част втора „Търсене, проучване и добив на подземни богатства” урежда правния режим на разрешенията за търсене и проучване и за проучване, на концесиите за добив и условията и реда за тяхното предоставяне, финансовите условия, арбитража и свързаните с подземните права въпроси.

Третата част на закона има за предмет опазването на земните недра чрез рационално използване на подземните богатства при търсенето, проучването и добива.

3. Проблемни въпроси пред компетентните органи.

Основните административни проблеми, свързани с прилагането на ЗПБ, могат да бъдат генерализирани както следва:

3.1. Опростяване на процедурата за предоставяне на разрешения и концесии за добив на така наречените в чл. 2, ал. 2 от ЗПБ общоразпространени полезни изкопаеми (скални материали, чакъли, пясък, трошен камък) с цел ликвидиране на съществуващото натрупване на преписки.

3.2. Стимулиране на всеки потенциален титуляр да извършва търсене и проучване и да регистрира търговски открития на максимум видове подземни богатства в границите на предоставената площ.

3.3. Липсата на правна уредба за прехвърляне на права по регистрирани търговски открития. Проучване на европейската практика и нормативна уредба, касаеща тази възможност.

3.4. Необходимо е да се допълнят нормативните правила за осъществяване на ред дейности от типа: проекти за добив и първична преработка, за ликвидация и консервация на минни обекти, рекултивация на нарушени терени с оглед по голяма яснота. Това ще осигури възможност за осъществяване на ефективен контрол върху дейността на концесионера.

3.5. Подробно и еднозначно да се регламентират тръжните и конкурсните процедури в ЗПБ, включително основания за откриване, ред за провеждане, въвеждане на по-ясни правила за подбор за участие в процедури и др.

3.6. Уреждане на основните принципи за определяне на концесионните плащания в ЗПБ или с подзаконови нормативни актове.

3.7. Подробно и еднозначно да се регламентират условията и начина, на които кандидатите за титуляри на права или за концесионери да доказват наличието на необходимите за извършване на съответните дейности управленски и финансови възможности;

3.8. Подробно и еднозначно да се регламентират условията за продължаване на срока на предоставена концесия за добив, както и за други изменения и допълнения на сключения концесионен договор, които предвижда ЗПБ;

3.9. Предвиждане на механизми, регламентиращи уреждането на правни противоречия, възникнали при упражняване на учредени права по ЗПБ, във връзка с придобити такива по нормативни актове за приватизация и по реституционни закони;

3.10. Осигуряване на ефективен административен контрол за недопускане на незаконен добив на подземни богатства, както и по изпълнение на договорите, учредяващи права по ЗПБ, като се развие и прецизира правната уредба, регламентираща административнонаказателните отношения в областта на търсене, проучване и добив на подземни богатства.

4. Конфликтни точки

Констатира се, че действащи разпоредби от повечето специални закони не са достатъчно изчерпателни по отношение на статута на носителите на права по ЗПБ и не насърчават осъществяването на получените вече разрешения и концесии. Нещо повече, съществуват определени конфликти в отделни закони, пречещи на носителите на предоставените права по ЗПБ да ги реализират. По-важните закони от този аспект са следните:

4.1. Закон за устройство на територията (ЗУТ)

По сега действащото законодателство решението на Министерския съвет за предоставяне на концесия не е обвързано с действията на администрацията на местно ниво, която дава разрешение за изготвяне на устройствен план и съответно го приема. Възможно е по преценка на местната власт съответната концесионна площ да бъде използвана за други цели, с което на практика се отказва на концесионера да изработва ПУП, последващи процедури по одобряване на проекти и разрешаване на строителство.

Като цяло дейностите по концесията се оказват под сериозен въпрос поради разделянето на правомощията по определяне на концесионната площ и одобряване на работните проекти от една страна, и по урегулиране на територията на концесионната площ и нейното застрояване - от друга. Решението на МС за предоставяне на концесия и самото осъществяване на концесионните права може да не бъде изпълнено, тъй като влиза в нарушение на нормативни актове за устройство на горските територии или на земеделските земи, или в пряко противоречие с отделни норми на ЗУТ.

4.2. Закон за държавната собственост (ЗДС) и Закон за общинската собственост (ЗОС)

В резултат от извършените изменения в ЗДС и ЗОС значително се ограничи възможностите за замяна и продажба на държавни и общински имоти на частни търговски дружества, като това стана възможно само след провеждане на търг или конкурс. Последното ограничи концесионера да придобива собственост върху държавна или общинска земя, попадаща в границите на концесионната площ. Така се създадоха условия за спекулиране с нуждите на концесионера от страна на недобросъвестни купувачи на търга. Описаните в Глава 5 „Ползване на земя“, чл. 75 от ЗПБ специални норми относно права на концесионера върху земи в рамките на концесионната площ са непълни и неясни, тъй като водят до прилагане общия ред на ЗДС..

4.4. Закон за горите (ЗГ) и Закон за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ)

И двата закона предвиждат процедури за промяна на предназначението на земите в границите на концесионните площи, когато са земеделски земи или попадат в горски фонд. Би следвало в процеса на предоставяне на концесионните права и определяне на концесионната площ да се извършва преценка на всички съображения относно ползването на земите.

5. Преглед на практиките в държавите от ЕС по финансовите условия относно подземните богатства

5.1. Критичен поглед върху концесионните възнаграждения (плащания)

5.1.1. Концесионното плащане е делът на собственика на подземните богатства от произведените и продадени минерални ресурси. Заплащането на такси, концесионни възнаграждения и данъци по същество е елемент от финансовата регулаторна рамка на добивната индустрия.

Регламентирането на концесионните плащания е функция на две възможни опции:

- концесионното плащане като фискален инструмент (бюджетните приходи и тяхното увеличаване);

- концесионното плащане като инструмент за регулиране (управление на миннодобивния отрасъл).

От това на коя функция се дава приоритет зависи бъдещото нормативно регулиране на системата на концесионните плащания.

5.1.2. Във всички случаи определянето на принципа за формиране на размера на концесионните плащания трябва да бъде предмет на ЗПБ, а начините за определяне на размера и регулиращите механизми следва да са фиксирани в подзаконен акт. В страните от Европа, "стари" и "нови" страни-членки на ЕС, където предоставянето на минните права се извършва основно чрез лицензи и концесия, е разпространена система за определяне на концесионните възнаграждения като процент от дефинирана в закона икономическа единица. Концесионното възнаграждение е процент върху стойността на продажбите на минералите, получени от добива напр. в Чехия, Германия, Гърция, Унгария, Ирландия, Румъния. Размерът е в зависимост от типа минерали, начина на извличане (подземен или открит способ), наличие на други плащания (данъци), политиката на държавата спрямо тези минерали (ограничени количества или широко разпространени). Следва да бъде направен детайлен анализ и да бъдат приложени най-добрите европейски практики с оглед защита интереса на държавата.

5.1.3. Стабилността на финансовите условия в отрасъла е гаранция за предвидимост на степента на риска във връзка с мащаба на инвестициите, и е общоприят стандарт за качеството на законодателството. Необходимостта от постигане на баланс при разпределяне на икономическите ползи от извличането на минералните ресурси между публичния и частния интерес, са в основата на гама от методи за определяне на финансовите условия, които държавите поставят, в зависимост и от правната система, за добива и първичната преработка на минералните суровини, включващи данъци, такси, роялти, концесионни плащания.

5.1.4. Запазва се ролята на концесионния договор като инструмент за конкретно прилагане на предвидените в закона финансови условия предвид гражданскоправния характер и равнопоставеността в договорните отношения между страните по концесионните договори.

5.1.5. В повечето европейски и други държави, имайки предвид спецификата на цикличния характер на борсовите цени на металите, са фиксирани твърди концесионни такси от 2% до 3% от нетните приходи от продажбата. В България те са процент от стойността на металите в добитата руда, което допълнително увеличава концесионните такси от 20 % до 50 % в зависимост от загубите при добива, обогатяването и металургията. У нас по действащите към момента концесионни договори размерът е средно 1% от стойността на металите в добитата руда без да се отчитат загубите и обедняването в процеса на добива (до 10%) и загубите в процеса на извличането (от 10% до 40%). Ако, имайки предвид това, се направят преизчисления на сегашните концесионни такси на база нетни приходи от продажби, то размерът им ще бъде над 2%. Сходен е с този в редица европейски държави с развита минна индустрия и защото по действащата към момента у нас методика предвижданото концесионно плащане е в границите от 0,8 до 4 на сто..

5.1.6. Структура и асиметричност на действащата нормативна уредба

В действащия Закон за подземните богатства (ЗПБ) са възприети типовете данъчни стимули и облекчения при отделните фази на:

търсене и проучване – на този етап са характерни значителния обем инвестиции без възвращаемост и при висок риск, за което нормативният отговор е разсрочване на загубите за бъдещи периоди на производство;

строителство – типична е необходимостта от скъпоструващи съоръжения, за вноса на които се допуска данъчно облекчение;

производствена фаза – ред и условия за определяне на концесионното възнаграждение и корпоративен данък;

закриване и ликвидация – данъчен режим на фондовете за техническа ликвидация и рекултивация, които се приспадат като разходи преди облагане; социална отговорност на инвеститорите.

5.1.7. Добри практики според Световната банка

Препоръчаната от Световната банка добра практика при вземане на политически решения във връзка с концесионните възнаграждения като първа стъпка включва консултации с бизнеса с оглед оценката на въздействието, което промените в системата на концесионните възнаграждения биха могли да окажат върху минно – добивната индустрия.

Друго важно изискване е да се оценява ефектът от прилагането на системата върху минния сектор.

Изтъква се необходимостта да се прилагат система или системи, които са прозрачни и имат достатъчна степен на детайлност на уредбата на нивото на релевантното законодателство, така че бъде ясен определеният размер на данъчната основа за всички минерали.

5.2. Преглед на практиките в държавите от ЕС по другите финансови условия.

5.2.1. Данъчното облагане на миннодобивния отрасъл

Данъчното облагане в отрасъла има типична комплексна структура и представлява комбинация от данъци, такси, концесионни плащания, насърчения и облекчения, обозначаващи общо с понятието „Ефективна данъчна ставка” (Effective Tax Rate или ETR), която изразява стойността на всички плащания към държавата преди облагане на печалбата [Otto, J., 2005]. Въпреки тенденцията за уеднаквяване с другите сектори, облагането на минните дейности има значителна специфика и сложност на проявление на присъщата за всеки данък двойка функция - фискална и регулативна. Допълнително картината на фискалните инструменти в сектора се диференцира между подсекторите по отделните видове подземни богатства, като към тях се добавят и екологично обусловени функции. Характерна е също времева компонента на разпределяне на данъчната тежест в зависимост от жизнения цикъл на минното производство

5.2.2. Значение на системата на данъци и такси

Системата на данъци и такси за дейностите в сектора влияе съществено в две основни насоки: при формиране на стопанската инициатива за тяхното предприемане и отпимално изземване на част от богатството от добива.

Проучванията показват, че от гледна точка на инвеститора решението се мотивира в най-голяма степен от физическата даденост на залежите, като една трета от обуславящите го други фактори са свързани с данъчната система: норма на рентабилност, равенство на условията по национален признак на инвеститора, стабилност на средата за цялостния проект, дългосрочна прогнозируемост на данъчната тежест.

5.2.3. Критерии за оценка на данъчната тежест

Величината на данъчната тежест е комплексна и променлива величина. За преценка на нейната адекватност и качеството на регулативната рамка е необходим достоверен обективен критерий. Мерките за реформиране на данъчната тежест трябва

да отчитат очакваните въздействия в дългосрочна перспектива, съизмерима с темпа на цикличността на дейностите в сектора. Като надежден измерител и коректив за адекватността на данъчната тежест се препоръчва използването на степента на геоложката привлекателност на страната, като нивото на инвестициите трябва да е пропорционално, съответно ако се надвишава геоложкият потенциал, това е белег на твърде щедри инвестиционни условия [Mitchell].

По-доброто използване на саморегулативния потенциал на браншовите организации за осигуряване на достоверна пазарна информация и изграждането на реалистични прогнози също трябва да бъде оползотворен.

5.2.4. Допълнителни финансови ангажименти. Значение.

Членството на Република България в Европейския съюз въведе строги изисквания към осъществяване на миннодобивната дейност, извън задълженията за концесионни плащания и за данъци и такси. Тези изисквания са свързани с прилагане на строгите регулации на дейността, изпълнения на редица задължения за опазване на околната среда, за пълно обезпечаване на задълженията за рекултивация на засегнатите терени при консервация и ликвидация на минните обекти, задължения по управлението на отпадъците от добива и първичната преработка и други, и въпреки че не са директни плащания към държавата изискват ангажиране на огромни по размер финансови ресурси.

Свързаните с членството на страната в Европейския съюз допълнителни финансови ангажименти утежняват условията за упражняване на миннодобивната дейност в страната, в сравнение с условията с държавите извън еврозоната.

С оглед съществуващата регулаторна рамка на миннодобивната дейност и допълнителните преки и непреки финансови задължения при осъществяване на дейността в еврозоната, следва да се приеме, че приложимите в държавите извън европейския съюз ставки на концесионните плащания са практически несъпоставими с прилаганите в Република България и другите държави членки.

III. Изводи и препоръки за модернизиране на законодателството и съобразяване с регулаторната рамка, приета в ЕС

1. Опростяване на действащото законодателство, съобразно препоръките на „Становище на европейския икономически и социален комитет“ относно „Европейска минна индустрия за неенергийни цели“ (Брюксел, 9 юли 2008г.).

В същия дух е и политиката за суровините на европейско ниво, обобщена в „Мадридска декларация за суровините, 2010 г.“ и Инициативата за суровините:

- ефективни процедури за издаване на разрешителни „на едно гише“;
- издаване на разрешителни за по-дълъг период на експлоатация с оглед големите капиталови инвестиции ;
- ясна и адекватна законодателна структура с ясно определяне на органи и компетенции.

2. Намаляване на административната тежест чрез въвеждане на по-ясни гаранции за отговорността на държавните структури и стопанските субекти като партньори в отрасъла.

Последователно провеждане принципите на равнопоставеност, публичност и прозрачност при регламентиране на процедурите по предоставяне на права за

търсене и проучване, за проучване, и за добив на подземни богатства. Премахване на предпоставките за корупция на всички административни нива в процедурата.

Стабилизиране на финансовите условия за извършване на минно-добивните дейности, което е гаранция за предвидимост на степента на риска във връзка с мащаба на инвестициите.

Съобразяване с добрите практики от ЕС за регулаторната рамка.

Съответствие с целите от Програмата на правителството «За стабилно развитие на Република България» относно Повишаване на ефективността, бързината и реда на системите за управление и контрол в публичния сектор

Мерки:

– Повишаване на ефективността на процеса по стратегическо планиране чрез:

- Законово регламентиране на процеса по разработване, обсъждане и утвърждаване на политики
- Извършване на прегледи за ефективността и ефикасността на изпълнение на стратегиите
- Подобрена координация между националните и регионалните стратегически документи
- Утвърдени унифицирани правила и стандарт за разработване на стратегически документи
- Създаване на механизъм за мониторинг
- Намаляване на броя на стратегическите документи

3. Относно прехвърлимостта на права

На този етап такава правна възможност не е разписана в Глава седма, чл. 21 от ЗПБ. Необходимо е да бъде извършено проучване на европейската практика, касаеща прехвърляне на права по регистрирани открития на подземни богатства, на която база да се регламентират и в ЗПБ условията и реда за това.

4. Материята за управление на минните отпадъци, би следвало да се обособи или като самостоятелна част, така както е зададена материята в предметния обхват на закона, или най-малко да бъде включена в третата част на закона. Също така би следвало да се обсъди и приеме адекватна на европейската и световна практика нормативна уредба, касаеща собствеността на минните отпадъци, като се преодолее съществуващата правна колизия и генерираните от минната дейност отпадъци бъдат собственост на операторите.

5. За изменения в режима на устройствено и териториално планиране

Отговаряйки на изискванията на Мадридската декларация единният орган, предоставящ права по Закона за подземните богатства следва да прилага ясни, ефективни и координирани административни процедури за издаване на разрешения за

експлоатация на подземни богатства, чрез въвеждането на „обслужване на едно гише“ с цел улесняване на процеса на лицензиране.

В синхрон с добрата практика и в съответствие с принципа на предпазливост при управлението на невъзобновяеми природни ресурси, могат да се направят следните препоръки:

- дългосрочно планиране на потребностите за строителни материали с местно значение, влияещо върху устройствените планове;

- задължително съгласуване с отговорните за планирането на подземните богатства органи на определените потенциални територии за добив за несвързано с добива развитие с цел проверка на това развитие да не попречи на бъдещата експлоатация на находището.

- намаляване на административната тежест като се предвиди възможността за съвместяване на процедурите за устройствено планиране и инвестиционно проектиране с предоставени права по ЗПБ

По този начин се решават въпросите, свързани с:

- предотвратяване възможността за „стерилизиране на находищата“ и гарантирана степен на сигурността за бъдещ добив на подземни богатства;

- определяне местоположението за бъдещ добив при смекчаване на отрицателните устройствени, екологични и социални въздействия върху засегнатия район.

Националната политика на планиране на подземните богатства трябва да маркира начините за доставка на минимално необходимите бъдещи количества и строго обвързване на потенциалния добив в други актове за териториално планиране и регулиране, приложими за същата територия.

Да се предвиди признаване на права на титулярите на разрешения и концесионерите на права на легитимирано лице за започване на процедури, свързани с изработване на подробен устройствен план, както и правото на достъп до кадастрална информация за имотите в обхвата на съответната разрешена или концесионна площ

Във всяка страна е полезно да се предвидят организационни схеми, свързани със земеползването и планирането на процеса за издаване на разрешителни. На базата на такива схеми могат да се обсъждат и разрешават структурните проблеми, свързани с ефективността на една или друга схема.

6. За изменения в режима за достъп до земята

6.1. При действащия ЗПБ предоставянето на държавни земи не е уредено като самостоятелна хипотеза за разлика от предвидената за изграждане и разширяване на енергийни обекти в чл.62 от Закона за енергетиката. Поради това се е установила практика за прилагането на общо основание на правилата на Закона за държавната собственост, според които се изисква провеждането на търг.

В ЗДС аналогично на чл. 44, ал. 3 от същия закон да се предвиди възможност лицата с предоставена концесия да могат да придобиват при по-облекчена процедура или чрез директна продажба, право на собственост или други права върху земите - държавна собственост, които попадат в рамките на определената концесионна площ.

В ЗОС, аналогично на чл. 35, ал. 3 от същия закон, да се предвиди възможност земя - частна общинска собственост да бъде продавана на концесионера при

облекчени условия, или чрез директна продажба, или върху нея да се отстъпят ограничени вещни права, когато попада в рамките на определената концесионна площ.

6.2. Държавната нужда е тази, която определя допускането на отчуждаване. Тя се доказва във всеки отделен случай съгласно приложимото

Съгласно чл. 74, ал. 1 от ЗПБ, предоставеното разрешение или концесия

“..... не променя собствеността, предназначението и ползването на недвижимия имот на повърхността на земята”.

В Доклада* на ЕК не се съдържат изводи за най-добри практики в областта на отчуждителните процедури. Най-същественото условие за допускането на принудително отчуждаване е обуславянето на обществен интерес, какъвто е признат в законодателството по принцип за миннодобивните дейности, но подлежи на доказване за отделните случаи с оглед изискването за пропорционалност на засягане на частната собственост. Правото на отчуждаване се разпростира и върху съседни имоти (сгради), които биха се засегнали от извършваните минни дейности.

Оптимизирането на отчуждителните процедури, следва да се извършва съгласно действащото законодателство, като с това не би се нарушила структурата на правната рамка на отчуждаването. Подземните богатства са обект на право на собственост, отделно от правото на собственост върху земята като недвижим имот, и осигуряването на достъпа до тях е предмет на договаряне, но и на административно съдействие при непостигане на споразумение. Административните процедури във връзка с достъпа до земя често са свързани с трудно преодолими законодателни несъвършенства и време, през което въпреки предоставените права от страна на държавата, стопанските субекти не са в състояние ефективно да упражняват правата си, предоставени с разрешение или концесия. Практиката показва, че около 2/3 от предоставените концесии за общоразпространени полезни изкопаеми не могат да се реализират, поради невъзможност от договаряне със собствениците на земите.

7. Статут на рекултивирани терени

След закриването на минните дейности, рекултивирани терени стават привлекателни като терени за друг вид икономическо развитие. Задълженията обаче, свързани с мониторинг и специални ограничения за ползване в резултат на техническите характеристики на възстановената площ, са предмет на определена отговорност.

Необходимо да се приложи балансиран подход, изискващ преценка за евентуална компенсация, аналогично на предвиденото право в чл. 12, ал. 2 от ЗОЗЗ за изкупуване на рекултивираната земя. Последната има повишен риск и приоритет би имал административният режим на ползване и свързаните с него отговорности. Тежестта на тези отговорности би могла да повлияе върху съдържанието на собствеността и да намали до изключване възможността за упражняването и съобразно автономната воля на собственика, каквато всъщност е социалната функция на правото на частна собственост.

8. Подобряването на рамковите условия на добивния сектор чрез:

а) механизми на планиране и управление на земеползването, предвид гарантиране на достъпа до подземни богатства.;

б) подобряване и ускоряване процеса на предоставяне на необходимите разрешения за минните дейности;

в) превенция на незаконния добив;

г) изключване на възможността за добив на инертни материали от речните русла въз основа на разрешение;

9. Относно концесионното възнаграждение

Регулирането с нормативен акт от най-висш ранг (закон) на основните принципи на концесионните плащания би довело до стабилизиране на финансовите условия в отрасъла и предвидимост на степента на риска от гледна точка на инвестициите.

Способността на дадена страна да произвежда определени стоки се изменя във времето в резултат на влиянието на редица вътрешни и външни фактори, като промяната на технологичното развитие, качеството на човешкия капитал, притока на чужди капитали. Това налага извода, че така действащата Методика за определяне на концесионното възнаграждение изостава от развитието на обществените отношения, уредени със ЗПБ и следва да бъде прецизирана, за да гарантира прозрачност, и справедливост, с цел да създаде подходяща пазарна регулаторна, фискална и институционална среда;

Основните принципи за определяне на концесионното възнаграждение да се уредят в закона или в подзаконовни нормативни актове, като се отчитат следните фактори:

- влияние на обективните показатели (количество добив, цени на продуктите, обект на концесията, технически фактори и др.)
- диференцирани размери за различните минерални суровини;
- стимулиращи ставки с цел регулиране на устойчивото развитие и др.
- ролята на концесионния договор като инструмент за прилагане на предвидените в закона финансови условия.

Въвеждането на система на независим одит на годишните експлоатационни планове от експерти, подобно на системата на оценка на въздействието върху околната среда, ще осигури необходимото обективно определяне на планираните за добив количества на инертни материали и ще стабилизира пазара.

IV. Основни принципи за формиране на национална политика и стратегия за подземните богатства на основа изискванията на добрите практики в законодателството в държавите от ЕС и на препоръките на Мадридската декларация за суровините – 2010 и Становището на Европейския икономически и социален комитет – 2008 г.

Минно-добивната индустрия в Република България е от стратегическо значение и има съществен принос за социалноикономическото развитие на страната. Добивът на подземни богатства трябва да се извършва устойчиво – икономически ефективно, природосъобразно, безопасно за живота и здравето на хората, социално отговорно и в хармония с другите човешки дейности.

Гаранция за постигане на тези цели е доброто законодателство и добрите практики, които следва да се прилагат и усъвършенстват за постигане на устойчиво развитие на добивната индустрия.

Основните законодателни принципи за формиране на национална политика и стратегия за подземните богатства са:

1. Нормативната уредба на дейностите, свързани с проучването, добива и преработката на подземни богатства максимално да насърчава тяхното отговорно оползотворяване.

2. Нормативната уредба да определя ясно ангажиментите на държавата и бизнеса, като гарантира възвръщаемост на инвестициите и устойчиво развитие в дългосрочен план.

3. Нормативната уредба да съответства на приетите стратегически документи и националната политика в бранша с цел засилване на инвеститорския интерес и стартиране на нови минни проекти.

4. Нормативната уредба да отговаря на най-добрите практики, използвани в страните-членки на ЕС.

В Становището на европейския икономически и социален комитет относно „Европейска минна индустрия за не енергийни цели“ (9 юли 2008г.) се приканват Комисията и държавите - членки да работят по следните препоръки:

- По-добра нормативна уредба чрез подобрена правна рамка и система за разрешителни, обмен на най-добрите практики в областта на политиките за планиране, намаляване на прекомерната административна тежест при издаването на разрешителни, улесняване на проучвателните дейности;
- Насърчаване на устойчивото развитие при разширяването на местата за добив и защитата на рудните залежи;
- Подобряване съвместимостта между рудодобива и опазването на околната среда чрез разпространяване на най-добрите практики в и около зоните от Натура 2000, отстояване на принципите за близост при транспортните процедури с цел намаляване на замърсяването и разходите и подобряване на достъпа до ресурси;
- Активизиране на проучванията на залежи на равнище ЕС чрез създаване на Европейски геоложки капацитет и Европейска информационна система за рудните ресурси, които следва да се изградят въз основа на националните геоложки институти на държавите-членки.
- Възлова роля в подобряване на правната рамка и системата за издаване на разрешителни се отрежда на:
- Развитие на система за „Обслужване на едно гише“ (една единствена контактна точка за всички страни, участващи в издаването на разрешителни, която да бъде в състояние да дава оценки по икономически, социални и екологични въпроси), с оглед подобряване процесите на планиране на земеползването и издаване на разрешителни. Разработването на такава система е в компетенцията на всяка държава-членка на ЕС,
- Опростяване на съществуващото законодателство и отстраняване на излишната административна тежест, като например многократното отчитане.

- Мадридската декларация за суровините 2010г., която е обобщение на конференцията за европейските минерали в Мадрид, включена в официалната конферентна програма на Испанското председателство на ЕС, насърчава политиката за суровините на европейско и национално ниво, очертавайки:
 - Бъдещето на търсене на суровини в Европа,
 - Политиката за минерални суровини на ниво ЕС и на национално ниво,
 - Националните, регионалните и локалните политики за планиране на минералните суровини,
- Ефективните процедури за издаване на разрешителни, ръководейки се от основните принципи за формиране на национална политика и стратегия за подземните богатства в областта на рудното законодателство и европейските изисквания, могат да бъдат очертани следните направления за усъвършенстване на отделните дейности:
 - Включване на информацията за минералните находища в данните за териториално устройство с цел осигуряване на ефективни процедури за издаване на разрешителни,
 - Оптимизиране на разрешителните процедури „на едно гише“,
 - Увеличаване сроковете на действие на разрешителните с цел оправдаване на капиталовите инвестиции,
 - Ограничаване възможностите за работа на недобросъвестни оператори,
 - Изграждане на система за разрешителни на ниво държави-членки,
 - Приключване на процеса от подаване на заявление до издаване на разрешение в разумни граници,
- Решенията за проекти за добив на подземни богатства да имат същото значение, както и другите териториални интереси, и да бъдат оценявани на по-високо ниво, съобразявайки се с по-широкия обществен интерес,
- Фиксиране на сроковете за вземане на решения от компетентните органи,
- Изграждане на организационни схеми, свързани със земеползването и планирането на процеса на издаване на разрешителни,
- Облекчаване на процедурите по придобиване право на добив на общоразпространените полезни изкопаеми,
- Увеличаване времето за геологопроучвателни работи при обективни трудности и др.