

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за концесиите

С предлаганите в настоящия законопроект изменения и допълнения на Закона за концесиите (ЗК) се цели създаването на специална цялостна уредба на концесиите за услуга с обект морски плаж. Крайбрежната плажна ивица, част от която са морските плажове, е изключителна държавна собственост, съгласно чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България. Морският плаж е специфичен обект - основа на летния туризъм и с изключително висок обществен интерес, поради което за тези обекти - изключителна държавна собственост, цялостната уредба трябва да е в специален закон, а не разпокъсано в общ закон и специален закон, както е нормативно уредено сега.

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 година за възлагане на договори за концесия /Директива за концесиите/.

На практика концесията на морски плаж е концесия за услуги и права върху недвижима собственост, срещу задължение да се извършват задължителни дейности и концесионно възнаграждение.

Предвид гореизложеното включването на процедурите по възлагане на концесия за услуга на морски плаж в Закона за концесиите влиза в противоречие с чл.10, т.8 от ДИРЕКТИВА 2014/23/ЕС, поради което е целесъобразно и юридически прецизно да бъде създаден режим за предоставяне на концесия на морските плажове в Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК).

Консолидирана версия на Директива за концесиите от 01.01.2018 г. в чл. 6, чл. 7 и приложение II ясно определя възложителя на концесии. Държавата, в качеството си на възложител на концесията за услуга на морски плаж, не е посочена в това приложение. 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.

ДИРЕКТИВА 2014/23/ЕС се прилага само за трансграничните концесии, които са със стойност равна или по-голяма от **5 548 000** евро - чл. 1 вр. 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. Това от една страна е в пълно противоречие с основни съображения за създаване на една адекватна и балансирана правна рамка, благоприятстваща публичните инвестиции, посочени в преамбюла на Директивата, а от друга е напълно излишно и неприложимо. Сложната процедура с изискванията, посочени в нея, важи за трансграничните концесии, където прогнозната стойност на концесията е значителна сума и целта е да се контролират трансгранични взаимоотношения и интереси в ЕС. Концесиите, които са под 5 548 000 евро, следва да се отдават и контролират по по-улеснени правила и гъвкаво национално законодателство, ориентирани към бизнеса и държавния интерес /особено при обектите изключителна държавна собственост/. По-малко от 3 % от концесиите за услуга на

морските плажове биха надхвърлили този праг и попадат в обхвата на Директивата и то в случай, че се дадат за максималния срок. Концесиите за морските плажове са преимуществено „национални“, като се има предвид прагът, а сам българският законодател посочва, че откритата процедура е единствено приложима при националните концесии. Нецелесъобразно е прилагането на сложната и дълга процедура за останалите 97 % от морските плажове. Това би отказало бизнеса от дългосрочни инвестиции, а при липсата на публично-частно партньорство в този сектор, ще се застрашат най-вече интересите на посетителите на морския плаж и ще се създадат непредвидени разходи за държавата, по отношение на подsigуряването задължителните дейности. Ще бъде затруднено организирането и реализирането на процедури по предоставяне 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.

В съображения (2) от преамбюла на Консолидираната версия на Директивата от 01.01.2016 г. е посочено, че „Предвидените в правната рамка правила, приложими за възлагането на концесии, следва да бъдат **ясни и прости**. Те следва надлежно да отразяват особеностите на концесиите в сравнение с договорите за обществени поръчки и да не водят до прекомерна бюрокрация“. В тази връзка следва да бъде отбелязано, че по отношение на морските плажове бюрокрацията ще се увеличи прекомерно и неоснователно и ще влезе в конфликт с цялостната политика на правителството да облекчи административната тежест.

В съображения (5) от преамбюла на Консолидираната версия на Директивата от 01.01.2016 г.- „...настоящата Директива признава и потвърждава правото на държавите членки и публичните органи да вземат решения относно начина на управление, който те считат за подходящ за предоставяне на строителство и услуги. По-специално настоящата директива **не следва по никакъв начин да засяга свободата** на държавите членки и публичните органи да предоставят пряко строителство или услуги на населението или да възлагат такова предоставяне на трети лица“. Тоест Директивата предоставя свобода и транспонирането и не следва да е буквално и да води до неприложимост на разписаните в нея правила. Прави впечатление че със ЗК се вменияват допълнителни изисквания и утежняващи обстоятелства, които не са залегнали в Директивата.

Всички концесии, чийто обект е изключителна държавна собственост, са в специални закони. Чл. 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. Следва да се има предвид, че всички морски плажове са гранична територия и са от важно значение за националната сигурност и отбраната, а също така концентрират значителен обществен интерес от страна на посетителите им, поради което извеждането им в специален закон е от особена важност. Логиката на законодателя, относно управлението на концесиите за подземни богатства и концесиите за добив на минерални води е правилна, доколкото същият ги е изключил от обхвата на действие на ЗК /чл. 25/. В случая подходът на законодателя следва да е еднакъв към видовете концесии, касаещи 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 предоставяне, изпълнение и контрол се уреждат в ЗУЧК.

Следва да се има предвид, че предлаганите с този ЗИД на ЗК промени, касаещи предоставянето на концесия за услуга, сключването на договора за концесия, неговото изменение и прекратяване, се доближават максимално до правилата, разписани в ЗК, но съобразени със спецификата на необходимостта да се обезпечат задължителните дейности по морските плажове и предоставянето на допълнителни услуги. Наред с това се стъпва върху нормативната уредба от отменената Глава втора „а“ от ЗУЧК, която е доказала своята ефективност в годините и по която са проведени множество процедури и възложените по тях концесии за услуги са ефективни и доходоносни за държавата.

Към настоящия момент има голям брой неохраняеми морски плажове и изтичат сроковете на много концесионни договори. 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. От изключителна важност е морският плаж да бъде обезпечен със задължителните дейности, особено през летния сезон. Сроковете и начинът за провеждане на процедурата и своевременната подготовката на морския плаж за предстоящия сезон от концесионерите са наложителни и съществен елемент от особеностите на този обект. Ето защо е необходима гъвкава правна рамка, която да отговаря в максимална степен на особеностите при управлението на морските плажове, да е ориентирана еднакво добре както към гарантиране на законосъобразното им ползване и защита интересите на посетителите, така и към бизнеса. По този начин ще бъде осигурен качествен туристически продукт, ориентиран към потребителя, чийто интерес е основен приоритет на министерство на туризма.

Към настоящия момент са налице 6 висящи процедури по отдаване на концесия за услуга на морски плаж, за които не е предвиден ред за довършването им. В преходните и заключителни разпоредби на ЗК законодателят не е предвидил разпоредба, която да урежда начина, по който ще се довършват висящите процедури - по реда на Глава втора „а“ от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие /отм. от 01.01.2019 г./ или по реда на ЗК. Единствено в пар. 4, ал. 1 е посочено как се довършват процедурите, които са открити по чл. 39 на ЗК /отм. на 02.01.2018 г./. За специалния закон, по който се отдаваха концесиите за услуги на морски плаж, обаче, такава разпоредба липсва. Наред с недопустимия правен вакуум, който се създава, това ще доведе и до проблеми с туроператори, особено чуждестранни, които държат на договори за концесии на морските плажове, поради тяхната стабилност във времето, гарантиращи грижа за живота и здравето на чуждите туристи.

С новия § 4 и с изменението на § 5 се цели именно преодоляване на законодателната празнота и уреждане на преходните периоди, в които е прието решение за откриване по реда на отменената глава втора "а" от ЗУЧК за предоставяне на концесии за морски плажове до влизането в сила на този закон, респективно до влизане в сила на ЗК.

С настоящия ЗИД се взима добрата практика при предоставянето на концесиите и сключването на договорите от отменената глава втора „а“, като същата е синхронизирана

в максимална степен със ЗК. Прогнозната стойност на концесията се изчислява по реда на ЗК и Наредбата за финансово-икономическите елементи на концесията. Към тази глава се добавят и нови текстове, регулиращи сключването на договора, неговото изпълнение, изменение и прекратяване, както и договор за подизпълнение. Регламентирана е и дейността по контрола, по начин, който позволява ефективност при отчитането на изпълнението на изискванията. Предвидено е за неуредените въпроси, свързани със стратегическото развитие и планиране на концесиите за услуга на морски плаж, финансирането на дейността и Националния концесионен регистър, да се прилага Законът за концесиите. Обжалването на решенията на концедента ще се извършва по реда на разпоредбите на ЗК. Използвани са най-добрите практики от ЗК, като са съобразени предложените разпоредби със спецификата на морските плажове. Предлаганите промени следва да бъдат приети в най-кратки срокове с оглед значителния брой висящи процедури, елиминиране на създадения правен вакуум и големия брой процедури, които предстоят да бъдат открити. Следва да се вземе предвид и приближаващият летен сезон, необходимостта от обезпечаването му и стартиране на подготовката му.

На последно място и с оглед не противоречивост между Закона за концесиите и Закона за устройството на Черноморското крайбрежие от една страна, и Закона за държавната собственост (ЗДС) от друга, е предложена промяна, която уеднаквява нормите, касаещи отдаването на морски плаж под наем. Изискванията заложи в хипотезата на чл. 16, ал. 3 от ЗДС и тези регламентирани в ЗК и ЗУЧК са в коренно противоречие, тъй като ЗДС (чл. 16, ал. 3), не позволява отдаването под наем на плаж, когато прогнозната стойност на приходите е по-ниска от европейския праг, а ЗК (§ 34 от ПЗР) и ЗУЧК (чл. 7, ал. 5) точно обратното. Колизията между нормите посочени по-горе създава пречки при прилагането им. Следва да се има предвид, че освен противоречие с разпоредбите от българското право, разпоредбата на чл. 16, ал. 3 от ЗДС, противоречи и на Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия. Ето защо се предлага, текстът на чл. 16, ал. 3 от ЗДС, да се измени по начин, по който да не противоречи, както на българското право, така и на това на Европейския съюз. Считаме, че по този начин ясно и категорично ще бъдат преодолени различията при прилагането на разпоредбите касаещи отдаването под наем и уредбата ще придобие непротиворечив и детайлен характер.

Стабилността и ефективността на предлаганата промяна в нормативната уредба ще създаде трайна бизнес среда и е предпоставка за увеличаване на инвестициите в сектора.