

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. Министърът на туризма няма да може да организира 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 непротиворечивост 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.