

Предишно Р/О:

РЕШЕНИЕ

№ 10367
София, 09.07.2013

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в съдебно заседание на единадесети април две хиляди и тринадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ВЕСЕЛИНА ТЕНЕВА

ЧЛЕНОВЕ: ЙОВКА ДРАЖЕВА

ВАНЯ АНЧЕВА

ТАНЯ ВАЧЕВА

ИВАН РАДЕНКОВ

при секретар
на прокурора
от съдията

Светла Панева
Македонка Поповска
ТАНЯ ВАЧЕВА

и с участието
изслуша докладваното

по адм. дело № 3289/2013.

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от АПК.

Образувано е по касационни жалби на Института за ядрени изследвания и ядрена енергетика (ИЯИЯЕ) при Българската академия на науките и на министъра на околната среда и водите против решение № 186 от 08.01.2013 г., постановено по адм. дело № 2485/2012 г. по описа на Върховния административен съд, тричленен състав. Касационните жалбоподатели поддържат оплаквания за недопустимост, алтернативно - за неправилност на решението – касационни основания по чл. 209, т. 2 и т. 3 от АПК. Твърдят, че при постановяването му е допуснато нарушение на материалния закон и съществено нарушение на съдопроизводствените правила, както и че решението е необосновано. Считат, че съдът се е произнесъл при неправилно конституирани страни по делото. Оспорват мотивите на решаващия съд по съществуващото на спора, като развиват съображения за законосъобразност на отменения административен акт. Позовават се на липса в действащата към момента на издаване на акта нормативна уредба на изискванията, счетени от съда за нарушени. Молят за обезсилване на атакувания съдебен акт или за неговата отмяна.

Ответникът Национално движение „Екогласност“ оспорва касационните жалби като неоснователни поради липса на сочените в тях основания.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за основателност на касационните жалби.

Върховният административен съд, петчленен състав, като провери правилността на обжалваното решение, съобрази доводите на страните и извърши служебна проверка съгласно чл. 218, ал. 2 от АПК, приема следното:

Тричленният състав на Върховния административен съд е отменил решение по оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) № 1-1/2010 г. на министъра на околната среда и водите, с което е одобрено осъществяването на инвестиционно предложение за „Преустройство и преоборудване на изследователски реактор ИРТ – 2000 при трансформацията му в граждански тип реактор с ниска мощност (200 kw) и допълнително

приложение в медицината (неутронна терапия на раковите заболявания)”, с възложител Институт за ядрени изследвания и ядрена енергетика, гр. София и е върнал преписката на министъра на околната среда и водите за ново произнасяне.

За да постанови този резултат, съдът е приел, че решението е издадено от компетентен орган в предписаната от закона форма, но в противоречие с материалния закон и при съществени нарушения на административнопроцесуалните правила, съставляващи основание за отмяната му. Счел е, че предвид специфичните особености на инвестиционното предложение, възложителят е следвало да изиска информация от Министерството на здравеопазването относно въздействието, което реализирането му би могло да окаже върху населението. Този извод е обоснован с разпоредбата на чл. 9, ал. 1 от Наредбата за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда (НУРИОВОС) относно консултациите по чл. 95, ал. 3 от ЗООС със специализираните ведомства и представителите на засегнатата общественост, които следва да бъдат извършени съобразно характеристиките на инвестиционното предложение.

Според съда предоставените в хода на процедурата по ОВОС становища от Министерството на здравеопазването не съдържат такава информация по въпроса какво отражение би могло да окаже върху човешкото здраве реализирането на проекта. Посочено е, че първото от тях под № 33-00-36 от 30.06.2009 г. съдържа забележки по заданието за определяне обхвата и съдържанието на ОВОС, като са дадени препоръки относно съдържанието и структурата на доклада за ОВОС и обхвата на оценката на здравно-хигиенните аспекти на околната среда и риска за човешкото здраве. С второто становище е заявено, че в окончателния вариант на заданието са съобразени забележките и препоръките, дадени от Министерството, като са предложени съответни изменения в съдържанието на доклада за ОВОС.

Съдът е приел, че действащата към момента на приемане на оспорения административен акт Наредба № 7 за хигиенните изисквания за здравна защита на селищната среда (отм.) въвежда задължителните изисквания и норми за осигуряване на здравна защита на населението, като създава и ред за определяне на хигиенно-защитни зони. От данните по преписката е наведен извод, че в нарушение на цитираната наредба такава хигиенно-защитна зона не е била определена. По делото е представено писмо изх. № 93-00-37 от 06.12.2010 г., видно от което Министерството на здравеопазването не е изразявало становище по Наредба № 7 за хигиенните изисквания за здравна защита на селищната среда (отм.) и няма данни за местонахождението на тази информация. Като се е позовал на писмо от 01.03.2006 г. на Агенцията за ядрено регулиране до МОСВ, според което съоръжението ще бъде изградено по изцяло нов проект, в конструктивно отношение ще да бъде в голяма степен ново ядрено съоръжение, като ще се използва ограничена част от заварените съоръжения, тричленният състав е приел, че за едно ново съоръжение от типа на процесното е трябвало да има задълбочено проучване и произнасяне от страна на компетентния орган – Министерство на здравеопазването. Счел е също, че като първа стъпка към осъществяване на предложението следва да се одобри от АЯР техническият проект за реконструкцията на ИРТ-2000 в реактор с ниска мощност ИРТ-200 kw, за който е констатирано, че все още е в процес на оценка. Тричленният състав е установил, че при постановяване на решението по ОВОС не е съобразена и нормата на чл. 3, ал. 3 от Наредба за условията и реда за определяне на зони с особен статут около ядрени съоръжения и обекти с източници на йонизиращи лъчения, съгласно която границите на радиационнозащитната зона и на наблюдаваната зона се определят при проектиране на ядрени съоръжения и обекти с ИЙЛ с отчитане на определени фактори. Позовал се е на писмо на Министерството на регионалното развитие и благоустройството от 08.11.2010 г., според което няма данни за разглеждане на план за обособяване на зони с особен статут по отношение на изследователски реактор ИРТ-2000, както и липсва издадена заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството за създаване на зона за превантивни защитни мерки. С мотив, че всички тези пропуски, предвид спецификата на инициирания проект и чувствителността на темата, представляват съществено нарушение на процедурата по издаване на решението по ОВОС,

съдът е отменил същото и е върнал преписката на компетентния орган по околна среда за ново произнасяне.

Решението е правилно като краен резултат.

Постановено е при наличие на положителните и при липса на отрицателните процесуални предпоставки за разглеждане на жалбата, по отношение на акт, който подлежи на съдебен контрол, като произнасянето е извършено от надлежно сезиран компетентен съд в рамките на правомощията му. Жалбата, по която се е произнесъл тричленният състав на Върховния административен съд, е била подадена именно от Национално движение „Екогласност”, поради което това сдружение правилно е конституирано като оспорващ в първоинстанционното производство. Твърдението, че надлежна страна по делото е Петър Пенчев Троянски – заместник- председател на Национално движение „Екогласност”, но в качеството му на физическо лице, е неоснователно, тъй като изявлението на последния по адм. дело № 13489/2011 г. по описа на ВАС – петчленен състав в качеството му на физическо лице касае единствено подаването на частната жалба срещу определение № 5733/26.04.2011 г. по адм. дело № 3207/2010 г. на ВАС, постановено при първото разглеждане на жалбата. Оспореното решение е обосновано и е постановено при правилно прилагане на материалния закон. В съответствие с фактическите обстоятелства и релевантната правна уредба решаващият съд е направил обоснован извод за незаконосъобразност на оспорения акт. Първоинстанционният съд е установил точно и съобразно доказателствата релевантните за предмета на спора факти, които не се оспорват от страните и настоящата инстанция ги възприема така, както са изложени в обжалваното решение без необходимост да ги преповтаря.

Правилен е изводът на тричленния състав за неизпълнение на нормативни изисквания в хода на административното производство, които са от значение за материалната законосъобразност и за съответствието на издаденото решение по ОВОС с целта на закона. От данните по делото относно параметрите на инвестиционното предложение се установява, че заявеното преобразуване на изследователски реактор ИРТ – 2000 в граждански тип ядрен реактор с ниска мощност (200 kw) по същество си представлява нова дейност, нова технология и ново съоръжение, което попада в обхвата на приложение № 1 към ЗООС и като такова подлежи на задължителна ОВОС.

Съгласно разпоредбата на чл. 96, ал. 1, т. 2 от ЗООС представеният от възложителя доклад за ОВОС следва да съдържа проучените от възложителя алтернативи за местоположение и/или алтернативи на технологии и мотивите за направения избор за проучването, имайки предвид въздействието върху околната среда, включително "нулева алтернатива". По делото не се спори, че възложителят не е изследвал визираните в закона алтернативи, включително т.нар. „нулева алтернатива”.

Видно от разпоредбата на чл. 10, ал. 7 (предишна ал. 5) от Наредбата за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда (НУРИОВОС), възложителят провежда консултации със специализираните компетентни органи на Министерството на здравеопазването във връзка с ал. 3, т. 5 относно съдържанието и обхвата на оценката на здравно-хигиенните аспекти на околната среда и риска за човешкото здраве. Установява се, че направените с Министерство на здравеопазването консултации по чл. 9 от наредбата, не удовлетворяват в пълна степен нормативните изисквания. Съобразно спецификата на процесното инвестиционно предложение и в изпълнение на чл. 10, ал. 7 (предишна ал. 5) от НУРИОВОС е налице необходимост от консултации със специализираните компетентни органи на МЗ (главен здравен инспектор, НЦРРЗ и т.н.) относно оценката на здравно-хигиенните аспекти на околната среда и риска за човешкото здраве, каквито не са били извършени в административното производство.

Правилно съдът е приел, че естеството на инвестиционното предложение изисква становище от МЗ по направената ОВОС. Участието на представител на МЗ в състава на ВЕЕС не е равнозначно на становище на МЗ и на неговите специализирани компетентни органи, съдържащо анализ и оценка на информацията в доклада за ОВОС с оглед рисковете за

здравето на населението на гр. София и населението на околните населени места вследствие реализирането на инвестиционното предложение. Необходимостта от съгласуване на действията на възложителя с МЗ е отбелязана и в протокола от заседанието на ВЕЕС, проведено на 28.01.2010 г., при обсъждане на инвестиционното предложение. Следва да се посочи, че съгласно действащата понастоящем разпоредба на чл. 14, ал. 2 от НУРИОВОС за извършване оценка на качеството на доклада по отношение на направените в него анализ и оценка на значимостта на положителните и отрицателните въздействия върху човека и възможния здравен риск от строителството и експлоатацията на инвестиционното предложение компетентният орган по околна среда или оправомощено от него длъжностно лице изисква становище по доклада за ОВОС от МЗ.

Според доклада за ОВОС заключението от оценката на въздействието върху околната среда и на въздействието върху здравето на работещия в обекта персонал и населението, е формирано в хипотезата на нормалното функциониране на ядрения реактор при спазването на всички изисквания, мерки и условия на експлоатация. По делото не са налице данни за оценка на въздействието при рискове от гледна точка сеизмичност на района, рискове, свързани с аварии и природни бедствия, терористични атаки, взривове, падане на самолет и т.н. Наличието на аварийен план за действие при подобни извънредни ситуации не изпълнява предназначението на оценка на риска за околната среда и човешкото здраве. С други думи, липсва оценка на въздействието при настъпване на неблагоприятни обстоятелства и при осъществяване на посочените рискове (т.е. оценка при т.нар. „най-лош сценарий“), както и мерки за предотвратяване, намаляване и ограничаване на въздействието в тези случаи. В случай, че елемент от цялостната реализация на инвестиционното предложение е и дейността по извеждането от експлоатация на съществуващото съоръжение, то е необходима и оценка на въздействието върху околната среда и човешкото здраве във връзка с тази дейност. Констатираната непълнота на доклада за ОВОС води на извод за необходимост от допълването му, като се вземе и становището на МЗ и неговите специализирани органи по отношение на аспектите, касаещи човешкото здраве.

Правилни са и изводите на решаващия съд за необходимост от определяне на специални зони за защита съгласно релевантното законодателство. Видно от общите разпоредби на специалния закон, негова цел е опазването на околната среда за сегашните и бъдещите поколения и защитата на здравето на хората (чл. 1, т. 1 от ЗООС). Съгласно чл. 3, т. 2 от ЗООС опазването на околната среда се основава и на принципа за предотвратяване и намаляване на риска за човешкото здраве. Постигането на тези водещи цели и принципи се осигурява чрез извършването на ОВОС на инвестиционните предложения, предпоставящи възможни значителни въздействия върху околната среда, каквото е процесното (чл. 2, т. 5 във връзка с чл. 81, ал. 1, т. 2 от ЗООС). Следователно задължителен елемент от предмета на ОВОС на конкретното инвестиционно предложение е пълно и всеобхватно изследване и анализ на въздействието му във всички негови аспекти върху човешкото здраве и при съобразяване на всички възможни рискове с предвиждане на адекватни мерки за предотвратяване или минимизиране на евентуални отрицателни въздействия върху здравето на населението. Материалите по делото в тяхната съвкупност сочат, че решението на административния орган по ОВОС за одобряване на инвестиционното предложение за трансформиране на ядрения реактор, с местоположение - жилищен квартал в гр. София, не отговаря на прокламираните от закона цели и принципи, поради липса на достатъчно убедителни доказателства, задълбочена оценка и становище по същество от компетентните органи в системата на здравеопазването по въпроса за здравните аспекти и рисковете за човешкото здраве. С оглед спецификата на инвестиционното предложение като тип съоръжение, дейност и начин на функциониране, неговото разполагане в силно урбанизирана територия, а именно - в столицата, засягането на значителна част от населението в страната и засиления обществен интерес към проекта, министърът на околната среда и водите е следвало да проведе производство по ОВОС при строго спазване на всички изисквания на релевантното законодателство, с цел гарантиране безопасността на населението и околната

среда при реализацията на проекта. Ръководейки се от принципите на чл. 4, чл. 7 и чл. 9 от АПК за законност, истинност и служебно начало, компетентният орган по околна среда е бил длъжен при провеждане на процедурата и разглеждане на предложението да приложи завишени критерии за оценка в рамките на предоставените му от закона правомощия. В случая формалният подход при извършването на ОВОС е недопустим. Поради това, съдът правилно е счел, че установените пропуски в административното производство опорочават крайния акт, с който министърът на околната среда и водите е одобрил инвестиционното предложение. Като е приел, че решение по ОВОС № 1-1/2010 г. на министъра на околната среда и водите е незаконосъобразно и е постановил отмяната му, съдът е приложил точно и обосновано материалния закон.

По изложените съображения Върховният административен съд, петчленен състав, счита, че не са налице визираните в касационната жалба отменителни основания, поради което оспореното решение следва да бъде оставено в сила.

Воден от горното и на основание чл. 221, ал. 2, предл. 1 от АПК, Върховният административен съд, петчленен състав,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 186 от 08.01.2013 г., постановено по адм. дело № 2485/2012 г. по описа на Върховния административен съд.
Решението е окончателно.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Веселина Тенева

ЧЛЕНОВЕ:/п/ Йовка Дражева

/п/ Ваня Анчева

/п/ Таня Вачева

/п/ Иван Раденков

Т.В.