

Правен режим на експлоатацията на хидрогеотермалните ресурси и опазването на водите

Legal Regime for the Exploitation of Hydrogeothermal Resources and Water Protection

Михаела Доцова¹

SUMMARY

A special legal regime expands the proportion of energy derived from renewable sources, regulating the extraction and use of hydro-geothermal resources for energy production from geothermal sources. Several acts introduce this frame so far (the Renewable Energy Sources Act, the Underground Resources Act, the Water Act). However, their effectiveness is still debatable due to the different concepts they imply. Focusing on this, the article examines the contradictions, different terminology, and questions some legislative decisions.

¹ Михаела Доцова, доктор по право (получен от ЮФ, СУ „Св. Климент Охридски“, специалност Административно право и административен процес), e-mail: dotsova@gmail.com, Mihaela Dotsova, JD (granted by Faculty of Law of Sofia University „St. Kliment Ohridski“, in Administrative Law and Administrative Procedure), e-mail: dotsova@gmail.com

KEY WORDS

Geothermal Energy; Hydrogeothermal Resources; Geothermal Resources; Water Use; Procedure for Use and Exploitation of Hydro-geothermal Resources; Permit Regime

Европейският зелен пакт поставя на дневен ред развитието и реализирането на политики, пряко обвързани с осигуряването на по-чиста енергийна система. Това от своя страна води до поставянето на цели в рамките на Европейския съюз, които определят процента на енергията, произведена от възобновяеми източници, към целия добив на енергия в общността. Съюзът е последователен в стремежа си към повишаване на този дял. Първоначално определената цел за 2030 г. от 32% е актуализирана с Директива (ЕС) 2023/2413 на Европейския парламент и на Съвета от 18 октомври 2023 г. за изменение на Директива (ЕС) 2018/2001, Регламент (ЕС) 2018/1999 и Директива 98/70/ЕО по отношение на насърчаването на енергията от възобновяеми източници и за отмяна на Директива (ЕС) 2015/652 на Съвета². С тези актове се цели до 2030 г. да се достигнат поне 42,5%, като стремежът е към дял от 45%. Директивата от ноември 2023 г. има 18-месечен период за транспониране в националното законодателство.

Основният нормативен акт, който насърчава производството и потреблението на енергия, произведена от възобновяеми източници, е Законът за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ)³. Дефиницията в него за такъв вид енергия определя, че това е енергия от възобновяеми неизкопаеми източници, а именно – вятърна, слънчева (слънчева термична и слънчева фотоволтаична) и геотермална, от околната среда, от приливите и отливите, от вълните и друга океанска енергия, водноелектрическа, от биомаса, от сметищен газ, или от пречиствателни инсталации за отпадъчни води, или биогазове⁴. Именно геотермалната енергия

² Директива (ЕС) 2023/2413 на Европейския парламент и на Съвета от 18 октомври 2023 г. за изменение на Директива (ЕС) 2018/2001, Регламент (ЕС) 2018/1999 и Директива 98/70/ЕО по отношение на насърчаването на енергията от възобновяеми източници и за отмяна на Директива (ЕС) 2015/652 на Съвета, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32023L2413>.

³ Закон за енергията от възобновяеми източници, обн., ДВ, бр. 35 от 3 май 2011 г., последв. изм. и доп.

⁴ §1, т. 8 от ДР на ЗЕВИ.

се получава от повърхностни и подземни естествено нагрети пари, течности или геоложки образувания. Тя постоянно се възстановява от естествените процеси и представлява поток от топлина от земните недра.

Макар ЗЕВИ да се определя като специален закон, който следва да уреди отношенията в конкретна област (производството и използването на енергия от възобновяеми източници), законодателят не е следвал напълно принципа, че обществените отношения от една и съща материя се уреждат с един нормативен акт⁵. ЗЕВИ въвежда понятия за геотермална енергия, геотермална система, нискотемпературна, среднотемпературна и високотемпературна геотермална енергия, геотермални ресурси, дълбоки и плиткостермални ресурси, както и хидрогеотермални ресурси, но не урежда реда и условията за производство на геотермална енергия или ползване на геотермални ресурси. Законът за подземните богатства (ЗПБ) разпознава дълбоките геотермални ресурси като подземни богатства. В същото време се изключва дейността, свързана с плитките геотермални ресурси.

ЗПБ прилага за ползването (търсене и проучване или проучване и концесия за добив) на всички подземни запаси, определени като дълбоки геотермални ресурси, специален ред. Срокът за търсенето и проучването им е до 5 години. Това е най-дългият нормативно определен период за такава дейност, заедно с този за търсене и проучване на нефт и природен газ. Площта, на която може да се извършват дейностите по търсене и проучване или проучване, е до 1000 кв. км. Предвид, че територията на Република България е 111 000 кв. км се вижда, че при предоставяне на разрешения за търсене и проучване на дълбоки геотермални ресурси в максимално допустимите стойности максималният брой на разрешените процедури ще бъде 111.

Добивът на дълбоки геотермални ресурси се осъществява чрез концесия. Типично за добив на подземни богатства с процедурата по даване на концесия такава се предоставя директно на носителите на права по разрешения за търсене и проучване или проучване на дълбоки геотермални ресурси. Изключение от общото правило е единствено хипотезата, при която е открито находище на дълбоки геотермални ресурси по концесия за търсене и проучване или проучване, или при налична концесия на добив на други подземни богатства. В този случай носителят на съответните права може да получи и концесията за добив на геотермални ресурси. Това законодателно решение е предопределено от необходимостта в една и съща площ да бъдат извършвани координирано

⁵ Чл. 10 от Закона за нормативните актове.

действия от един носител на различни права. Това би намалило екологичните рискове и би довело до по-ефективно експлоатиране на съответните подземни богатства.

Тук законът не разграничава реда и начина за търсене и проучване на геотермални и хидрогеотермални ресурси, макар че в ЗЕВИ и в Закона за водите (ЗВ) има определения и за двете понятия. Геотермалните ресурси са концентрация на топлина в повърхностни и/или подземни естествено нагreti пари, течности или геоложки образувания, които са източник на геотермална енергия⁶. Дефиницията в ЗЕВИ за „хидрогеотермални ресурси“ ги определя като геотермални ресурси, съдържащи се във водни ресурси по смисъла на Закона за водите⁷. Понятието „хидрогеотермални ресурси“ в ЗПБ се среща на 2 места, по отношение на информация и при документи, изисквани по ЗВ във връзка с концесии за хидрогеотермални ресурси. В същото време в ЗВ липсва специален ред за добив или експлоатация на хидрогеотермалните ресурси. Законът ползва понятието „експлоатация на дълбоки геотермални ресурси“. Но ЗПБ определя дълбоките геотермални ресурси за подземни богатства, а подземните богатства се добиват и ЗПБ определя специален ред за добив – чрез концесия. Може да се направи изводът, че на законово ниво е уреден добивът на дълбоки геотермални ресурси както в случаите на експлоатация на геотермални ресурси, съдържащи се във водни ресурси. Тук отново се прилага уредбата за дълбоките геотермални ресурси. При добив на геотермални ресурси, съдържащи се във водни ресурси, съответният воден ресурс е предметът на водовземане или водоползване. Общото правило е, че водовземането и водоползването подлежат на разрешителен режим. Това произтича от значението на водния ресурс и определянето на водата като един от факторите на околната среда. Пресните води на страната са национален стратегически ресурс, а управлението им се базира на разбирането за ценността и значимостта им. Многоцелевото им използване подпомага задоволяването на стопанските нужди и запазването на технологичното единство на водностопанската система и на водния ресурс, както и благоприятното състояние и развитие на екосистемите и влажните зони.

Въвеждането на разрешителен режим за водовземане и водоползване позволява ефективно удовлетворяване на различните приоритети по смисъла на чл. 50, ал. 4 от ЗВ, а именно задоволяване на обществените

⁶ § 1, т. 67 от ДР ЗЕВИ.

⁷ § 1, т. 70 от ДР на ЗЕВИ. Дефиницията препраща към понятие от ЗВ. Съгласно § 1, т. 3 от ДР на ЗВ „водни ресурси“ са повърхностните и подземните води, намиращи се във водните обекти, които се използват или могат да бъдат използвани.

потребности за питейно-битови цели, лечение и профилактика (при водовземането на минерални води), земеделие, експлоатация на геотермални ресурси, промишленост, отдых, хидроенергетика и пр. Точно този режим позволява ефективно разпределение на наличния воден ресурс, както и неговото добро управление и запазване за бъдещите поколения⁸.

В българското право се ползват различни понятия, с които се разрешава извършването на конкретна дейност, „разрешение“, „разрешително“, „позволително“⁹. Предвид характера на разрешителното да позволява дейност, която принципно е забранена, можем да определим разрешителният акт като административен акт с конститутивно действие¹⁰. Той се издава от орган на изпълнителната власт в рамките на правомощията, определени в закон, при спазване на нормативно установена процедура. Разрешителният акт създава права и задължения за конкретен адресат, тоест субективно право.

Законът за водите определя общото правило водовземането да се осъществява въз основа на разрешително. Изключенията са нормативно определени, като едно от тях е за водовземането за експлоатация на дълбоки геотермални ресурси по реда на ЗПБ. Тук отново следва да се обърне внимание, че се определя процедура по концесия за добив на дълбоки геотермални ресурси, а ЗВ ползва понятията експлоатация на дълбоки геотермални ресурси. Липсва дефиниция за експлоатация, но изключението в ЗВ е в посока, че при водовземане за експлоатация/добив на дълбоки геотермални ресурси не се изисква разрешително. Законът не препраща в тези случаи към процедурата по концесия по ЗПБ, но при съпоставяне на нормативната уредба на двата специални закона се установява, че законодателят ползва различни понятия, като регулира една и съща дейност. При ползването на водния запас от дълбоки геотермални ресурси, тоест при водовземане за експлоатацията им, не се изисква разрешителен режим, защото Законът е приравнил този ресурс на природно богатство. Доколкото се препраща към водния ресурс, то

8 Член 35 от Закона за опазване на околната среда определя като цел на дългосрочната политика по управление на водите постигането на добро състояние на всички води – подземни и повърхностни, за осигуряване на необходимата по количество и качество вода за: питейно-битовите нужди на сегашните и бъдещите поколения; благоприятното състояние и развитие на екосистемите и влажните зони; стопанските и социалните дейности.

⁹ Д. Зиновиева. *Лицензионни административни актове*. София, Сиела, 2007, с. 26.

¹⁰ Д. Димитров определя конститутивните административни актове като най-често срещаните административни актове. Това са „актове-разпореждания“, като те непосредствено създават, изменят и прекратяват права и задължения за адресатите си. Д. Димитров. *Административно право. Обща част*. София, Сиела, 2006, с. 310.

неговият добив е пряко свързан с ползването на повърхностни и подземни води.

Законодателят е въвел и изключение от правилото за ползване на воден обект въз основа на разрешителен акт, когато той се използва за експлоатация на дълбоки геотермални ресурси по реда на ЗПБ. ЗВ насочва, че при експлоатация/добив на дълбоки геотермални ресурси, ако се извършват дейности по водовземане или водоползване, параметрите и изискванията на водовземането се инкорпорират в разрешението за търсене и проучване или проучване, или съответната концесия. При все това по същността си ползването на водния запас при добив на дълбоки хидрогеотермални ресурси става въз основа на разрешение за търсене и проучване или проучване чрез концесия.

Законовото решение понастоящем може да създаде рискове в няколко посоки. Първият е пряко свързан с ефективното управление на водния ресурс и опасността за изпълнение на принципите на управление на водите на национално и на басейново ниво. Извеждането на ползването на водите при добив на геотермални ресурс от принципа на разрешителен режим намалява възможността за планиране и разпределение по справедливост на водния ресурс с оглед приоритетите за управление на водите. Следващият риск е свързан с неравностойното третиране на субектите, които водовземат или водоползват. Общият принцип за нуждите на водовземането и водоползването за други цели е, че се издава разрешително по специална процедура. В случаите на добив на дълбоки хидрогеотермални ресурси се провежда концесия, която се възлага, след като субектът вече е титуляр на разрешително за търсене и проучване или проучване.

Процедурата по издаване на разрешение за водовземане е свързана с преценка по целесъобразност и преглед на заявеното водовземане (като цел и количество) спрямо предвижданията на планове за управление на речните басейни, съвместимостта с обществените интереси и вече придобитите права, като се отбелязват на първо място нуждите на населението от района на водовземането. Проверят се съответствията с изискванията за опазване на околната среда по поети международни ангажименти и изисквания на законодателството, възможността за съвместно използване на съществуващите съоръжения, наличните водни ресурси, съответствието на заявеното водно количество с целите на водовземането и т.н.¹¹ Извън преценката по целесъобразност процедурата по

¹¹ Посочените обстоятелства са свързани с провеждането на преценката по чл. 62 от ЗВ, с която се преценява целесъобразността на заявеното водовземане като количество и цел.

издаване на разрешение е пряко свързана и с публично оповестяване на информацията за нея, като обществеността има възможност да изрази своето становище, в това число да предложи условия за неговото осъществяване.

Посочените задължителни изисквания от процедурата по издаване на разрешително за водовземане не се съдържат в процедурата по издаване на разрешение за търсене или проучване или за търсене, или в процедурата по предоставяне на концесия за дълбоки геотермални ресурси. В този смисъл може аргументирано да се заключи, че когато се водовзема или водоползва с цел добив на дълбоки геотермални ресурси, не се прави преценка за съответствие с изискванията на планове за управление на речните басейни, обществените интереси, придобитите права или опазването на околната среда¹². Също така обществеността е изключена от вземането на решение, т.е. ограничена е възможността ѝ да изрази становище или да предложи условия за това.

Не на последно място редът, предвиден в ЗПБ, позволява при добив на дълбоки хидрогеотермални ресурси да се водовзема или водоползва без заплащане на такса за съответния воден ресурс, освен в случаите, в които се водовзема вода, която не се връща обратно във водното тяло. Тук е мястото да се разграничи смисълът на концесионното възнаграждение, дължимо по договор за концесия, от таксата по Закона за водите. Смисълът на концесията е да се прехвърли на концесионера оперативният риск от експлоатирането на строителството или услугите, свързан с търсенето или предлагането, или и с двете едновременно¹³. Концесионното възнаграждение пряко засяга правото на експлоатация. Таксите за водовземане и водоползване по Закона за водите са производни на икономическото регулиране при ползване на водния ресурс. Тук водещ принцип е определянето на такси за водовземане за ползване на воден обект и за замърсяване като елемент от възстановяването на ресурсните разходи и на разходите за околна среда и осигуряването на приноса на различните водоползватели към възстановяването на разходите за водни

¹² Г. Пенчев приема, че ЗВ съдържа изчерпателно изброяване на правните принципи, върху които трябва да се базират дейностите и действията на правните субекти по опазване на водите, където са принципът на признаване на водите като жизненоважен ресурс и общо наследство, което се опазва и защитава, определяне на водните басейни като основна единица на управление на речните басейни, прилагане на икономически регулатори за постигане на устойчиво използване на водите и други. Г. Пенчев. *Екологично право. Специална част*. София, Сиела, 2019, с. 63 – 64.

¹³ Член 5 от Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26.02.2014 г. за възлагане на договори за концесия.

услуги¹⁴. Така смисълът на тези такси е осигуряването на средства за подобряване на състоянието на водния ресурс и за опазването на околната среда. Законодателят не определя подход, чрез който част от концесионното възнаграждение да удовлетвори изискванията на икономическото регулиране и възстановяване на разходите за ползването на водата и на околната среда.

Дотук е разгледан редът за добив на дълбоки геотермални ресурси. Но законодателят е непоследователен, доколкото за добив на плитки геотермални ресурси определя друг ред и то по друг закон – ЗВ.

Плитките геотермални ресурси се експлоатират с геотермална система на дълбочина до 200 м, включително под земната повърхност¹⁵. Въпреки че с оглед на добива на дълбоки геотермални ресурси законодателят ги е приравнил на подземни богатства, за плитките хидрогеотермални ресурси се прилага общото правило да водовземане и водоползване по ЗВ, т.е. общият разрешителен режим. Когато за изграждането на плитки хидрогеотермални ресурси се ползва воден обект, то отново следва да бъде издадено разрешително за ползване на воден обект. Може да се направи заключение, че според дълбочината, от която се експлоатират геотермалните запаси във водни ресурси, се прилагат два различни механизма за предоставяне на съответните права. За получаване на разрешително по ЗВ за експлоатация на плитки хидрогеотермални ресурси заявителят следва да подаде съответното заявление, а органът по чл. 52 от ЗВ да спази изискванията за извършване на преценката по чл. 62 от ЗВ, както и да осигури публично оповестяване на извършваната процедура.

Неизяснена остава общата разпоредба на Закона, че ползването на води и на водни обекти е безвъзмездно за физически лица в случаите на експлоатация на плитки геотермални ресурси и изграждането на свързани геотермални системи. Видим е опитът това финансово да облекчи и насърчи ползването на плитки геотермални ресурси за собствени нужди. В мотивите на законодателя обаче не е обследван въпросът за ефективността на ползването на водния запас при добив на плитки геотермални ресурси с оглед опазването му на национално и басейново

¹⁴ Таксите, събирани за водовземане и водоползване, се разходват чрез предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС), чието основно предназначение е да се подкрепя изпълнението на държавната екологична политика. Н. Димов. *Околната среда от енвайронментализма до свободата*. София, МАК, 2012, с. 321.

¹⁵ § 1, т. 69 от ДР на ЗЕВИ.

ниво. Не е изследвано възстановяването на разходите следствие от водоземането и за опазването на околната среда. Не на последно място в това законово решение се наблюдава разлика в подхода за търсене и проучване. При дълбоките геотермални ресурси ЗПБ определя, че се издава разрешение за търсене и проучване или търсене. По отношение на плитките геотермални ресурси не са предвидени ред и условия за търсене или проучване, като не се подлага на съмнение тяхната наличност.

Като заключение може да се приеме, че законодателят е въвел различен подход при уреждане на материята за търсене и проучване и за добив на дълбоки и плитките геотермални ресурси и ползването на хидрогеотермални ресурси. Това се вижда при сравнението на три специални закона – ЗЕВИ, ЗПБ и ЗВ. Те боравят с различни понятия, въвеждат различни институти и прилагат различни процедури. И трите уреждат материя, която, от една страна, е характерна за енергийното право, но, от друга, е приложима за екологичното право. И тук се поставя основният въпрос дали материята за геотермалните ресурси е предмет на екологичното право, или на енергийното право. Отговорът, когато пряко се отнася до хидрогеотермални ресурси, следва да е категоричен – ползването на хидрогеотермални ресурси е пряко свързано с ползването на води и водни обекти. Така ползването на хидрогеотермални ресурси е в непосредствена връзка с опазването на водния ресурс на страната. Това води до извода, че материята по ползването на водния ресурс е уредена в ЗВ. По отношение на ползването на геотермална енергия процедурите са част от енергийното право и тяхното систематично място е в ЗЕВИ.

ЦИТИРАНИ ИЗТОЧНИЦИ

Димитров, Д. *Административно право. Обща част*. София, Сиела, 2006 (Dimitrov, D. *Administrativno pravo. Obshta chast*. Sofia, Siela, 2006).

Димов, Н. *Околната среда от енвайронментализма до свободата*. София, МАК, 2012 (Dimov, N. *Okolnata sreda ot environmentalizma do svobodata*. Sofia, MAK, 2012).

Зиновиева, Д. *Лицензионни административни актове*. София, Сиела, 2007 (Zinovieva, D. *Litsenzionni administrativni aktove*. Sofia, Siela, 2007).

Пенчев, П. *Екологично право. Специална част*. София, Сиела, 2019 (Penchev, P. *Ekologichno pravo. Spetsialna chast*. Sofia, Siela, 2019).