**Проект**

**М О Т И В И**

**към проект на Закон за водоснабдяването и канализацията**

Необходимостта от изготвянето и приемането на нов закон, който да обхване и подобри, чрез уредба на едно място, проблематиката на водоснабдяването и канализацията в Република България е потвърждавана многократно и авторитетно, включително със Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г., одобрена с Решение на Министерския съвет № 269 от 07.05.2014 г.

През м. октомври 2019 г. е изготвена Kонсултационен документ по проекта на Закон за водоснабдяване и канализация от междуведомствена работна група с представители на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на финансите, Министерството на здравеопазването, Министерството на околната среда и водите, Министерството на труда и социалната политика, Министерство на земеделието, храните и горите, КНСБ, Съюз на ВиК операторите, Изпълнителната агенция по горите, Държавна агенция по метрологичен и технически надзор, „Напоителни системи“ АД, „Софийска вода“ АД, Сдружението на общините в Република България, Българска асоциация по водите, с която в кратък текст са систематизирани основите теми и проблеми, определени като предмет на бъдеща уредба, и са дадени отделни насоки за решения.

Причините, които обосновават приемането на предложения законопроект, са основно следните:

Към момента материята на водоснабдяването и канализацията е уредена в два основни закона – Закона за водите (ЗВ) и Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги (ЗРВКУ), към които се допълва уредба, съдържаща се в Закона за устройство на територията (ЗУТ), Закона за здравето, Закона за енергетиката и други закони. На подзаконово ниво уредбата е детайлизирана в множество подзаконови нормативни актове, издадени по прилагането на цитираните закони.

Тази уредба е приемана в различни години, като не винаги е постигано необходимото вътрешно съответствие на ниво нормативен акт и синхрон с уредбата в други нормативни актове. През последните две десетилетия в политиките и законовата уредба на отрасъл В и К са настъпили съществени промени чрез приетите:

* ЗРВКУ, който е в сила от началото на 2005 г.;
* Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България, приета с Решение на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 96 от 2012 г.) и отраслова Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г.**,** одобрена с Решение на Министерския съвет № 269 от 07.05.2014 г.;
* Съществени нови моменти в ЗВ от 2009 г., 2012 г. и 2013 г., пряко касаещи ВиК инфраструктурата, ВиК операторите и ВиК услугите, вкл. глава единадесета „а“ от същия закон;
* Промени в ЗУТ в областта на техническата инфраструктура и по-конкретно на ВиК системите;
* Редица нови наредби и промени в действащи, детайлизиращи законовата уредба, включително за регулиране на качеството на В и К услугите, за регулиране на цените, за изискванията към ВиК операторите, за изискванията за присъединяването и други.

От значение са и други актуални законови решения, в т.ч. Законът за публичните предприятия, с който се въвеждат нови стандарти за управление на публичните предприятия въз основа на добрите практики и международния опит в съответствие с Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за корпоративното управление на публичните предприятия, който е приложим и към публичните предприятия – ВиК оператори.

Извършената обемна работа в изпълнение на законовите изисквания и отрасловата стратегия по изготвянето и приемането на регионалните генерални планове на ВиК, генерални планове за ВиК на агломерации над 10 000 е. ж., създадените асоциации по ВиК и сключените договори между тях и ВиК операторите, изготвянето и изпълнението на бизнес плановете на ВиК операторите, акумулираният опит в регулирането на ВиК отрасъла от Комисията за енергийно и водно регулиране са важни предпоставки за осъществяване на цялостен преглед и обновяване на нормативната база на отрасъл ВиК.

При извършването на работата и реализацията на изброените процеси са установени проблемни области от различно естество, включително дължащи се на слабости в нормативната уредба.

Разкъсването на уредбата на водоснабдяването и канализацията в два основни закона – ЗВ и ЗРВКУ води до механично разделяне на материята, което въпреки вътрешните препратки затруднява нейното прилагане, поради допуснати принципни, понятийни и институционални неточности и пропуски.

Въпреки изрично възприетия принцип в цитираната стратегия за териториален принцип на управление на отрасъл ВиК чрез 28 обособени територии, които да съвпадат с административните области съгласно административно-териториалното устройство на страната, това до момента не е въведено като нормативно изискване, съответно не е реализирано на практика. Към момента има шест области, в които не е осъществено обединяване (консолидация) на обособените територии, което се отразява негативно както на управлението на ВиК системите, така и на качеството на извършваните дейности и предоставяните услуги в тези области.

Същевременно с новия закон се запазват добрите решения на предходната правна уредба, като част от тях се прецизират и допълват въз основа на опита от досегашната практика.

С предлагания законопроект се цели преодоляването на установените слабости чрез създаването на актуална, последователна и съответстваща на съвременните реалности и предизвикателства законова уредба. Същевременно се подчертава разбирането, че обособяването на уредбата на водоснабдяването и канализацията трябва да бъде направено по начин, който да съответства и да кореспондира с общата уредба на водите, водните обекти и водностопанските системи и съоръжения, които остават в ЗВ, с териториално-устройствените правила на ЗУТ и с другите относими изисквания и режими в законодателството, с което има допирни точки.

В проекта на новия закон се разписват на едно място както правилата и правомощията, свързани с политиките и управлението на отрасъл ВиК, включително планирането и изграждането, така и изискванията към дейностите по стопанисването, поддържането и експлоатацията на ВиК системите и предоставянето на ВиК услуги на потребителите. С цел да не се допуска използване на еднакви термини по отношение на различните елементи на ВиК системите се уеднаквява понятийният апарат.

В законопроекта е направено разграничение на дейностите по управлението на ВиК системите, което е задължение основно на техните собственици – държавата и общините чрез асоциациите по ВиК и на дейностите по стопанисване, поддържане и експлоатация, които се възлагат на ВиК операторите. Правилното им разбиране и прилагане изисква да се определи съдържанието, влагано във всяко от тези основни понятия. Планирането и управлението на ВиК системите се урежда като правомощия на асоциациите по ВиК. Това не изключва възможностите ВиК операторите да изграждат, разширяват или реконструират ВиК инфраструктура със средства по европрограми и с други публични средства.

Законопроектът предвижда обединяването на обособените територии по одобрения от правителството начин, а именно същите да съвпаднат с административните области. Така ще се постигне заложеният в отрасловата стратегия и в концепцията принцип на управление на ВиК отрасъла – една област, една асоциация по ВиК, един ВиК оператор, една цена. В допълнение, за да се постигне този резултат, чрез преходни и заключителни разпоредби се създава механизъм за реализацията и се определя срок, в който да се осъществи на практика.

Уредбата на законопроекта е систематизирана в девет глави, в част от които са предвидени раздели с цел обособяване и по-добра организация на материята.

В глава първа „Общи положения“ са изведени основните акценти на уредбата, като е посочена целта на закона за устойчиво развитие на отрасъл водоснабдяване и канализация:

1. за опазване здравето на населението;

2. за съхраняване и опазване на водата като природен ресурс;

3. за постигане на съответствие с директивите на Европейския съюз в областта на питейните води, отвеждането и пречистването на отпадъчните води.

При водоснабдителните и канализационните услуги е обективирано спазване на принципите за достъпност, надеждност, сигурност, повишаване на тяхното качество и ефективност, баланс между цените и покупателните възможности на населението. изведен е принципът за приоритетност на осигуряването и доставката на вода за питейно-битови цели.

За целите на управлението, планирането, изграждането, стопанисването, поддържането и експлоатацията на Ви К системите и за предоставянето на ВиК услуги, територията на страната се разделя на 28 обособени територии, които съвпадат с административните области съобразно административно-териториалното устройство на страната. За всяка от тези обособени територии управлението се осъществява от асоциация по ВиК, а осигуряването на дейностите и услугите е чрез възлагането им на ВиК оператор. В случаите, в които такова обединение (консолидация) предстои, съответните общини ще бъдат включени в асоциацията по ВиК, общинските активи ще бъдат предоставени за управление на асоциацията и правата на управление ще се упражняват чрез решенията на асоциацията, редът за което е определен в преходните и заключителни разпоредби/ПЗР/ на закона.

Глава втора „Органи и управление“ има основна цел да уреди институционалната рамка на отрасъл ВиК, като разпише основните органи, техните правомощия и сфери на дейност. За да се подчертае ролята на независимия регулатор, в тази глава не се включва регулаторния орган, а неговите правомощия и компетентности са представени отделно в главата за регулиране на отрасъла.

В първия раздел са систематизирани органите, определящи и провеждащи държавната и общинската политика на управление – министърът на регионалното развитие и благоустройството, областните управители, общинските съвети и кметовете на общини.

На следващо място в самостоятелен раздел, са разписани основните правила, характеристики и правомощията на особените публични органи за управление на отрасъла, каквито са асоциациите по ВиК, създадени по силата на ЗВ, респективно на този закон, аналогично на досегашната уредба на чл. 198в и 198е от ЗВ. За детайлизиране на уредбата е предвидено приемането на правилник за устройството и дейността на асоциациите по ВиК, какъвто е и досегашният подход на чл. 198е, ал. 7 от ЗВ.

Досега съществуващите правомощия на министъра на регионалното развитие и благоустройството (чл. 10б, ал. 1, т. 6 и ал. 3 от ЗВ), са редуцирани, предвид създадения с решение на Министерския съвет „Български ВиК холдинг“ ЕАД, като министърът вече няма да упражнява функциите на принципал на ВиК операторите с едноличен собственик на капитала държавата или с участието му в общите събрания на тези с държавно участие, тъй като това ще се поеме от холдинга.

В глава трета „Водоснабдителни и канализационни системи“ се уреждат собствеността, обхватът и управлението, както и законовите правила за планирането и изграждането на В и К системите**.**

В първия раздел е уредено правото на собственост върху ВиК активите, като изрично са посочени обектите на публичната и частната държавна собственост, публичната и частната общинска собственост и частната собственост на физически и юридически лица. При определянето на обектите на правото на собственост е използван като водещ критерии предназначението им - за трайно задоволяване на обществени потребности от национално значение (за територията на повече от една община) или за задоволяване на обществени потребности от местно значение (за територията само на една община). Изрично са уредени обектите на частната собственост на физически и юридически лица, както и законовите правила, при които части от В и К системи, изградени с техни средства придобиват предназначение за трайно задоволяване на обществени потребности от национално или местно значение. Същият принцип е възприет по отношение на вече изградените (заварени от закона) В и К системи или отделни техни части, които, макар и финансирани и изградени от частни лица, имат характеристиките на обекти на публичната собственост. Във втория раздел се съдържа уредбата на планирането и развитието на ВиК системите посредством изготвянето и приемането на регионални генерални планове за ВиК и връзката им с устройствените инструменти по Закона за устройството на територията.

В третия раздел е уредено изграждането на ВиК системите и ограниченията на собствеността за благоустройствени цели във връзка с изграждането и експлоатацията им. Възприет и детайлизиран е принципът, залегнал в Закона за енергетиката и в ЗУТ за изграждане на линейните обекти на ВиК системите въз основа на ограничения на собствеността върху частната собственост за благоустройствени цели. Прецизирано е използването на понятието „сервитут“, като е възприет изразът „сервитутна ивица“, за определяне на границите, в които се установяват ограничения в ползването и застрояването на засегнатите частни имоти. Понятието е използвано съобразно съдържанието му съгласно легалното определение, дадено в § 5, т. 33 от допълнителните разпоредби на ЗУТ. С ПЗР на закона са предложени изменения в Закона за водите, ЗУТ, Закона за енергетиката и в Закона за горите с цел разграничаване на ограниченията на собствеността в обществен интерес (законови ограничения в обществена полза), ограниченията на частната собственост за благоустройствени цели и поземлените сервитути, въз основа на които се изграждат отклоненията от В и К инфраструктурата за обслужване на отделни имоти. С оглед възприетите в Закона за ВиК положения относно ограниченията на собствеността за благоустройствени цели, в Закона за водите са направени съответните изменения, с които се уреждат законовите сервитутни ивици.

В същия раздел са уредени изрично законовите правила за изграждане на В и К системи в имоти публична и частна държавна и общинска собственост. Тези разпоредби целят преодоляване на широко разпространеното разбиране, че за прокарването на линейни мрежи на техническата инфраструктура, чрез които се предоставят обществени услуги, е необходимо учредяването на вещни права в полза на операторите. Уредбата относно условията и редът за изграждане на линейните части на В и К системите се основава на разбирането, че при спазване на принципа за съразмерност, могат да бъдат налагани ограничения в ползването на земеделски земи и гори, частна собственост на физически и юридически лица срещу заплащане на еднократно обезщетение, без принудително отчуждаване на земята. При изграждането на елементите на В и К системите в границите на урбанизираните територии е възприет принципът те да се разполагат в обхвата на уличната мрежа. В самостоятелна разпоредба е намерила отражение практиката участъци от В и К мрежите в урбанизираните територии да се финансират и изграждат от инвеститорите на новото строителство, предвидени с подробните устройствени планове. Изрично се прогласява публичния характер на изградените участъци от В и К мрежите, като се предвижда отношенията между съответната община и инвеститора да се уреждат с договори, по ред и условия, предвидени в наредби на общинските съвети.

В глава трета са включени и предложения за законово разрешаване на проблемите, свързани с изграждането на улични водопроводни и канализационни мрежи за водоснабдяването на промишлени, курортни и вилни зони на населените места, както и в границите на селищни образувания.

В глава четвърта „Водоснабдителни и канализационни услуги“ се съдържа основната уредба на ВиК дейностите свързани със стопанисването, поддържането и експлоатацията на ВиК системите и предоставянето на услугите.

В първия раздел са представени изискванията към ВиК операторите, като досега доста фрагментарната уредба на ниво закон е представена по-последователно и подробно, в допълнение на което отново е предвидено нейното детайлизиране в подзаконов нормативен акт – наредба на министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Предвидено е възлагането на дейностите по стопанисване, поддържане и експлоатация на публичната ВиК инфраструктура и предоставянето на ВиК услугите от ВиК оператори, да се определя по реда на специалния закон, чрез сключване на договори между публичния собственик и ВиК оператора.

Изискванията за сключването, съдържанието, измененията и прекратяването на договорите с ВиК операторите, определянето на максимално допустим законов срок за тяхното действие и свързаните с това правила са обособени в отделен раздел. Що се отнася до срока на сега действащите договори е предвидена възможност за удължаването на техния срок, тъй като това има и много важен практически смисъл да се осигури стабилност за изпълнението на проектите, финансирани със средства по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, по които бенефициенти са именно сегашните ВиК оператори.

По отношение възлагането и изпълнението на дейностите по стопанисване, поддържане и експлоатация на ВиК системите от ВиК операторите досегашният подход е запазен, но осъвременен и подобрен. По-съществени нови моменти в сравнение с действащите законови правила се съдържат в частта за предоставяне на ВиК услугите, като е възприето, че поради тяхното значение трябва да бъдат уредени повече въпроси на ниво закон, при запазване на възможността да бъдат доразвити в подзаконов нормативен акт. Понастоящем уредбата се съдържа основно в подзаконов нормативен акт, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството по делегация от чл. 135, т. 15 от ЗВ относно условията и редът за ползване на водоснабдителните и канализационните системи и чл. 84, ал. 3 от ЗУТ относно присъединяването към тях – това е Наредба № 4 от 2004 г. за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи от 2004 г.

В Глава пета „Регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги“ е систематизирана уредбата на регулирането на ВиК дейностите и услугите чрез пренасяне и актуализиране на съществена част от уредбата на ЗРВКУ, действала през последните 15 години. В законопроекта е предвидено да се създаде нова самостоятелна Комисия за регулиране на ВиК услугите, като независим специализиран държавен орган, която ще се отчита пред Народното събрание. Регулаторът ще осъществява функции основно чрез регулиране и контрол на изискванията за качество и цени на предоставяните услуги от ВиК операторите.

В отделни раздели са уредени въпросите, свързани с изискванията към качеството на ВиК услугите, които се основават на определени показатели за качество, като се запазва разработването от ВиК операторите, съгласуването и одобряването на 5-годишни бизнес планове, регулирането на цените, по които ВиК операторите предоставят услугите на потребителите, както и присъединяват потребители към ВиК системите.

В самостоятелен раздел са представени законовите изисквания към общите условия за предоставяне на ВиК услуги на потребителите, като е определен обхватът на задължителното им съдържание. В законопроекта е предвидено те да се разработват от Министерството на регионалното развитие и благоустройството и да се прилагат от всички ВиК оператори.

В глава шеста „Контрол“ са разписани контролните правомощия основно на регулаторния орган към ВиК операторите, а контролът на асоциациите по ВиК е предимно договорен.

Глава седма „Финансиране“ урежда въпросите за финансирането на отрасъл ВиК, като основни възможности за това извън финансирането през цените на услугите са средства от държавния бюджет, общинските бюджети, „Български ВиК холдинг“ ЕАД и средства от Европейските фондове и програми.

В глава осма е уредбата на единната информационна система за ВиК услугите и на регистъра на асоциациите по ВиК и на ВиК операторите, които целят осигуряването на публичност и прозрачност при осъществяване на дейността по предоставяне на ВиК услуги. За тяхното създаване и поддържане отговаря Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

В глава девета са разписани разпоредби за осъществяване на административнонаказателна отговорност, както и разпоредби за гражданската отговорност на ВиК операторите и други лица.

В допълнителните разпоредби на проектозакона са предложени легални дефиниции на понятията, ползвани в него, с цел осигуряване на неговото правилно разбиране, тълкуване и прилагане.

С преходните и заключителни разпоредби са уредени въпроси за определяне на условия и ред за привеждане в изпълнение на новия закон, които са от съществено значение за цялостната уредбата на този отрасъл. Такива правила с основно преходен характер са определяне на ред за обединяване (консолидиране) на обособените територии в административната област, в които това все още не е осъществено, запазването на създадените по досегашния ред асоциации в консолидираните обособени територии, запазването на сключените договори с ВиК операторите, включително възможност за удължаване на тяхното действие и други.

Предложени са промени в закони, засегнати от този закон, с оглед постигане на синхрон, непротиворечивост и свързаност на уредбите, сред които е отмяната на ЗРВКУ, съществени промени в ЗВ чрез отпадането на редица разпоредби, включително на цялата глава 11а от същия, редактирането и позоваването към новия закон в случаите на препратки, както и промени в други, свързани със законопроекта закони, предимно с правно-технически характер при препратки към неговото наименование, но и такива за постигане на синхрон в уредбите и за подобряване на общата законова рамка на регулираните обществени отношения.

# Предложени са необходимите изменения в ЗУТ. Част от измененията целят осигуряване на съгласуваност между общите и подробните устройствени планове и регионалния генерален план за ВиК на обособената територия, както и процедурите по съгласуване на проектите за подробни устройствени планове и техните изменения с В и К операторите и другите експлоатационни дружества.

# Изрично е уреден статутът на съществуващите (заварени) ВиК системи, като се отчита тяхното предназначение и обществената необходимост от привеждането и поддържането им в техническо състояние, в съответствие с изискванията към строежите.

# С цел намаляване на административната тежест и синхронизиране на нормативната уредба относно поземлените сервитути и ограниченията на собствеността за благоустройствени цели, са направени изменения и в Закона за горите (ЗГ). За избягване на противоречива административна и съдебна практика по прилагането на ЗГ при изграждане на нови и при реконструкция или основен ремонт на съществуващи водоснабдителни и канализационни проводи (мрежи) и съоръжения, когато се променят трасето, обхватът и границите на сервитутните ивици, разположени в горските територии, със закона е отчетена спецификата на линейните ВиК обекти, които преминават през горски територии, тяхното предназначение за задоволяване на обществени потребности, чрез общо ползване и правилото на ЗУТ, че за изграждането им се ползват предимно държавни и общински имоти. В тази връзка са направени изменения в чл. 61 и следващите в ЗГ като предвидените в тях съгласувателни режими и процедури по учредяване на сервитути върху държавни и общински имоти в горски територии са заменени с облекчена процедура по даване на разрешение.

# В проекта за нов Закон за ВиК е предвидено детайлизирането на законовата уредба да се осъществи с редица наредби и един правилник, за приемането на които трябва да бъде определен срок. Предлага се законът да влезе в сила в срок от шест месеца от обнародването му, с оглед изготвянето подзаконовите нормативни актове, предвидени в него. За влизането в сила на подзаконовите нормативни актове по прилагането на закона се предвижда 2 месечен срок от влизането в сила на закона.

# В проекта за закон не се предвижда приемането на правилник за прилагането му.

# С приемането на закона ще се създаде актуална, систематизирана, цялостна и пълна законова основа за устойчиво развитие на отрасъл ВиК. С това ще бъде изпълнено предвиденото в Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г. и ще се създаде съществена предпоставка съобразно очакванията на обществото за подобряване на качеството и ефективността на ВиК услугите.

# Законопроектът е в съответствие с правото на Европейския съюз, тъй като отговаря на приложимите директиви към урежданата материя, чиито изисквания са транспонирани вече в националното законодателство и при неговото изготвяне това изцяло е съобразено.

С препоръчания за изпълнение вариант 2, разгледан в цялостната предварителна оценка на въздействието на законопроекта, не се предвиждат допълнителни разходи от бюджета. Разходите за осъществяване на дейностите от новия закон ще са в рамките на бюджетите на съответните компетентни органи.

Процедурата по обществено обсъждане на законопроекта стартира в началото на май 2020 г. с публикуване на Консултационния документ и структурата на законопроекта на Портала за обществени консултации към Министерския съвет и на интернет страницата на МРРБ.

След приключване на процедурата по общественото обсъждане на Консултационния документ и структурата на законопроекта, до администрацията на Министерския съвет е изпратен проект на Доклад и резюме за цялостната предварителна оценка на въздействието на нормативния акт, съгласно чл. 22, ал. 1 на Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. Препоръките и предложенията в становището на администрацията на Министерския съвет са отразени в цялостната предварителна оценка на въздействието на нормативния акт, която е част от пакета документи по неговото публикуване за обществено обсъждане и последващите действия по неговото приемане.