

МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ
ГЛАВНА ДИРЕКЦИЯ „ПОЖАРНА БЕЗОПАСНОСТ И ЗАЩИТА НА НАСЕЛЕНИЕТО”

СТАНОВИЩЕ

на Работна група № 29 „Гражданска защита” към СЕВ по проект на Закон за устойчивост на критичните субекти транспониращ Директива (ЕС) 2022/2557 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 г. за устойчивостта на критичните субекти

Директива (ЕС) 2022/2557 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 г. за устойчивостта на критичните субекти и за отмяна на Директива 2008/114/ЕО на Съвета е публикувана в Официалния вестник на ЕС на 27 декември 2022 г. (ОJ, L 333, 27.12.2022) и влиза в сила от 17 януари 2023 г.

Основната цел на Директива (ЕС) 2022/2557 е да се осигури непрекъснатото предоставяне в рамките на вътрешния пазар на услуги, които са от основно значение за поддържането на жизненоважни обществени функции или икономически дейности, и да се повиши устойчивостта на субектите, предоставящи тези услуги в държавите членки. Целта е чрез минимални хармонизиращи правила да се създаде рамка основана на всички опасности, в подкрепа на държавите членки при гарантирането, че критичните субекти са в състояние да предотвратят, да окажат съпротива и да се възстановят от разрушителни инциденти, без значение дали са причинени от природни бедствия, инциденти, тероризъм, вътрешни или кибер заплахи, или извънредни ситуации в областта на общественото здраве. В Приложението към Директивата са изброени секторите, подсекторите и категориите субекти, които попадат в обхвата ѝ, а именно: енергетика; транспорт; банково дело; инфраструктура на финансовия пазар; здравеопазване; питейна вода; отпадъчни води; цифрова инфраструктура; публична администрация; космическо пространство; производство, преработка и дистрибуция на храни. Държавите членки трябва да разработят национална стратегия за засилване на устойчивостта на критичните субекти, да извършват оценка на всички съответни рискове, които могат да засегнат предоставянето на основни услуги, да идентифицират критичните субекти, да определят компетентни органи и единни звена за контакт и др. Предвидени са конкретни задължения и за установените критични субекти.

Работна група № 29 „Гражданска защита“ подкрепя предложения законопроект, с който се въвеждат мерки на национално ниво в пълно съответствие с разпоредбите на Директива (ЕС) 2022/2557 и правото на ЕС.

В рамките на РГ 29 са получени коментари и предложения от страна на представителите на АМС, МТС, ДКИС-МВР и МРРБ, както следва:

1. Представителят на АМС предлага да се отправи официално искане за извършване на поправка (corrigendum) на Директива (ЕС) 2022/2557 във връзка с определението „критичен субект“ – критичният субект да се преименува на „критичен обект“ или „обект на критичната инфраструктура“, а относно отговорностите и задълженията по предложеният законопроект да се предвиди кой ще бъде съответният субект – собственикът (тъй като има обекти, собственост на държавата, както и частни такива), ръководителят (или операторът) на съответния обект.

Изразено е становище, че по отношение на предвидените в чл. 5 - 6 и чл. 9 от законопроекта органи (Съвет по устойчивост на критичните субекти, Национален координатор по устойчивост на критичните субекти и Национално единно звено за контакт) е необходимо ясно разграничаване на консултативните и оперативно технически функции, включително и тези за контрол и надзор, като не са представени конкретни предложения по законопроекта.

Изразено е мнение, че липсва анализ на съществуващия до момента административен капацитет в някои министерства с ангажименти по прилагането на Закона за защита от бедствия в частта относно Европейската критична инфраструктура, включително тези по чл. 18г и чл. 18д от закона, както и анализ на административния капацитет в Министерството на вътрешните работи по прилагане на Наредбата за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценка на риска за тях. Липсва оценка за необходимия ресурс в предложеното ново звено (вкл. яснота относно това какво като структура по смисъла на Закона за администрацията ще бъде това звено в Администрацията на Министерския съвет, от къде и колко ще бъдат привлечените експерти със съответната специфична компетентност, каква да бъде числеността) и обосновка за необходимия финансов ресурс относно неговото създаване.

Дадено е предложение в т. 2 и 3 на § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на законопроекта да не се фиксират конкретни срокове и да се запише „в тримесечен срок“ (вместо „в срок до 17 януари 2026 г.“), което ще бъде и в съответствие с чл. 45, ал. 1 от Указ № 883 от 1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, който

предвижда максимален 6-месечен срок за приемане на подзаконовите актове. Същата бележка се отнася и до т. 2 и 3 на ал. 1 от § 4 от Допълнителните разпоредби на законопроекта, независимо, че тези срокове са предвидени в Директива 2022/2557, но очевидно може и да не бъдат изпълнени. Относно таблицата за съответствието, се предлага във втората колона да се нанесат текстовете от законопроекта, отнасящи се до административно-наказателните разпоредби, както и в таблицата да се включи целият текст на Приложение 1 към законопроекта, което е и съответното приложение към Директива 2022/2557.

2. От представителя на МТС е изразено становището, че основно затруднение за прилагането на законопроекта ще бъде осигуряването на необходимия експертен и технически капацитет за изпълнение на ангажиментите на националните компетентни органи и неяснотата относно определянето им. В чл. 7, ал. 1 е посочено, че Министерският съвет определя с решение националните компетентни органи за секторите, с изключение на три сектора (банково дело, инфраструктура на финансовите пазари и цифрова инфраструктура), за които компетентните органи са посочени в самия закон, а в ал. 2 са изброени редица задължения, които тези компетентни органи следва да изпълняват, като е посочено също, че тези органи „трябва да разполагат с технически, финансови и човешки ресурси, за да гарантират, че са в състояние да изпълняват ефективно възложените им функции в съответствие с този закон“. При така избрания подход се вменяват много задължения без яснота кой ще бъде определен за компетентен орган и ще има ли изискуемия капацитет да изпълнява възложените му със закона функции, поради което се предлага да бъде обмислена възможността тези органи да бъдат определени със законопроекта, но не са дадени конкретни мотивирани предложения за промени в законопроекта.

В предварителната оценка на въздействието е отбелязано, че: „за да бъде изчислена административната тежест е необходимо да се набави информация за броя на задължените субекти, средна заплата на служителите, от които се очаква да се извърши съответното действие, както и за честотата на извършването на действието на годишна база. Това на този етап е неизпълнимо“. В тази връзка е изразено мнение в законопроекта да се предвиди механизъм за изпълнението му занапред, но няма конкретно предложение за такъв механизъм.

Също така е направен коментар, че вменените изисквания и като обем работа и като експертна подготовка не могат да се осъществят без допълнителни щатни бройки и

съответното финансово обезпечаване. Изразено е мнение, че който и да бъде натоварен със задачите, предвидени за изпълнение от националните компетентни органи, ще трябва да развие допълнителен административен капацитет, включително да разшири експертния състав и да увеличи бюджета си, а предвидените срокове в проекта са нереалистични за реализацията на промени от такъв характер. Нито една администрация не би могла да изпълни ефективно предвидените функции и задължения по ЗУКС без тези предварителни условия и съответното време за реализирането им.

Изразено е мнение, че в Националната стратегия за устойчивост на критичните субекти, която ще бъде стратегическа рамка за политиката за устойчивост на критичните субекти е предвидено да се разпишат процедури и описания, неприсъщи за стратегия. В тази връзка, следва да се отбележи, че в Директива 2022/2557 са посочени конкретни изисквания по отношение на съдържанието на стратегията, които са съобразени в законопроекта.

В становището се посочва, че е очертана обща рамка, без да е предвидена възможност за запълване на празнините в уредбата с разработването на наредби и инструкции за съответните процедури, но няма направени конкретни предложения за промени и допълване на законопроекта.

Направен е коментар, че като съществен елемент при определянето на критичните субекти е заложено изискването за „значително нарушаващо въздействие“ без да са определени минимални параметри, които да се приложат. (Например кои критерии ще се прилагат, за да бъдат определени критичните субекти, попадащи в сектор „Транспорт“ – *подсектор „Автомобилен транспорт“* – „Пътни органи“ и „Оператори на интелигентни транспортни системи“ и *подсектор „Обществен транспорт“* – „Оператори на обществени услуги“, като се има предвид, че за Република България издадените лицензи за осъществяване на обществени превози на пътници и товари на операторите на обществени услуги (превозвачите) към 4 юни 2025 г. са 17 906 броя за превоз на товари и 1454 броя за превоз на пътници?). В тази връзка, следва да се отбележи, че в чл. 14 от проекта на ЗУКС са посочени конкретни критерии, които националните компетентни органи прилагат при определяне на „значително нарушаващо въздействие“.

Изразено е мнение, че предвиденото хоризонтално разпределяне на задълженията, без установени процедури за координирането на дейността и задълженията, също не би могло да се приложи на практика без допълващи процедури, но няма направено предложение за въвеждането на конкретни процедури.

В становището е направен коментар, че с § 5 от Преходните и заключителни разпоредби на проекта на ЗУКС се отменя чл. 8а, ал. 1 от Закона за защита при бедствия - законова делегация за приемане на Наредбата за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценка на риска за тях, а съгласно § 4, т. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на проекта критичните субекти за секторите и подсекторите, посочени в приложение № 1, ще бъдат установени в срок до 17 юли 2026 г., а не е посочено какви правила ще се прилагат в преходния период от приемане на закона, съответно отмяната на Наредбата, до определяне на критични субекти по новия ред. В тази връзка, следва да се отбележи, че в проектозакона ясно е регламентиран реда и приложимите критерии за установяване на критичните субекти.

3. От ДКИС-МВР е направено предложение в преходните и заключителни разпоредби на проектозакона или в самите приложения да се добави следното определение на „комически услуги“: „Космически услуги“ са услуги, предоставяни чрез използване на космически обекти и технологии, включително сателитни комуникации, позициониране и навигация, дистанционно наблюдение, научни изследвания и други приложения, свързани с дейности в космическото пространство.“

4. От МРРБ са постъпили следните бележки и предложения:

4.1. Във връзка с предвиденото в чл. 4 на проекта на ЗУКС създаване на Съвет по устойчивост на критичните субекти да се обсъди необходимостта от включване на министъра на околната среда и водите в неговия състав и съответно в чл. 4, ал. 4 да се добави отделна точка с текст : „министърът на околната среда и водите“.

4.2. В чл. 11, ал. 1 се предвижда: „Министерският съвет приема с решение Национална стратегия за повишаване на устойчивостта на критичните субекти“, като не е посочено за какъв времеви период се разработва тази стратегия и в тази връзка, се предлага да се регламентира срок на действие на посочената Национална стратегия, който да е 10 години.

4.3. В Приложение 1 към чл. 1, ал. 1 и Приложение № 2 към чл. 1, ал. 1 е необходимо да бъде направено разграничение между:

а) предоставянето на водоснабдителни и канализационни (ВиК) услуги по пречистване и доставка на вода за питейно-битови цели и отвеждане и пречистване на отпадъчните и дъждовните води до и от имотите на потребителите, от една страна, и

б) дистрибуторите на вода, предназначена за консумация от човека (минерална и/или изворна), от друга.

В допълнение се отбелязва, че дейността „обезвреждане на отпадъчни води“, посочена в категориите субекти и основните услуги по т.7 „отпадъчни води“, е неясна, поради което следва да се изключи от обхвата на услугите на предприятията по б. а) и се предлага да остане като отделна дейност при необходимост и доказване.

4.4. Във връзка с изложеното в предходната т. 4.3 се предлага в Приложение 1 и Приложение 2 на проекта на ЗУКС категориите субекти и основните услуги в сектор 6 и сектор 7 да се разделят, както следва:

4.4.1. В Приложение № 1 към чл. 1, ал. 1 от проекта на ЗУКС „Списък на секторите, подсекторите и категориите субекти“ да се направят следните промени:

а) В Сектор 6 - Питейна вода, графа „Категории субекти“ думите „Доставчици и дистрибутори на води, предназначени за консумация от човека, съгласно определението в член 2, точка 1, буква а) от Директива (ЕС) 2020/2184 на Европейския парламент и на Съвета (18), с изключение на дистрибуторите, за които дистрибуцията на вода за консумация от човека е несъществена част от общата им дейност по дистрибуция на други стоки и продукти.“ да се заменят с:

„6.1. Публични предприятия - ВиК оператори, извършващи дейност по предоставяне на водоснабдителни услуги (включително добиване, пречистване и доставяне на вода за питейно-битови цели до имотите на потребителите), чрез публичните (държавни и/или общински) водоснабдителни системи в населените места, урбанизираните територии и селищните образувания.

6.2. Предприятия-субекти, извършващи дейност по предоставяне на водоснабдителни услуги (включително добиване, пречистване и доставяне на вода за питейно-битови цели до имотите на потребителите) за отделни потребители в обособени имоти или група от имоти, когато доставянето на вода за питейно-битови цели е основната им дейност.

6.3. Дистрибутори на вода предназначена за консумация от човека (минерална и/или изворна или др.п.)“.

б) В Сектор 7 „Отпадъчни води“, в графа „Категории субекти“, думите „-Предприятия, които събират, обезвреждат или пречистват градски отпадъчни води, битови отпадъчни води или промишлени отпадъчни води съгласно определенията в член 2, точки 1, 2 и 3 от Директива 91/271/ЕИО на Съвета(19), с изключение на предприятията, за които събирането, обезвреждането или пречистването на градски отпадъчни води,

битови отпадъчни води или промишлени отпадъчни води е несъществена част от тяхната обща дейност“ да се заменят с:

„7.1. Публични предприятия - ВиК оператори, извършващи дейност по предоставяне на канализационни услуги (включително събиране, отвеждане, пречистване и третиране на отпадъчни води от имотите на потребителите) чрез публичните (държавни и/или общински) канализационни системи на населените места, урбанизираните територии и селищните образувания.

7.2. Предприятия - субекти, извършващи дейност по предоставяне на канализационни услуги, (включително събиране, отвеждане, пречистване и третиране на отпадъчни води от имотите на потребителите) за отделни потребители в обособени имоти или група от имоти, когато отвеждането и/или пречистването на отпадъчни води е основната им дейност.“.

4.4.2. В Приложение № 2 към чл. 1, ал. 1 „Списък на основните услуги по чл. 1, ал. 1“ да се направят следните промени:

а) В т. 6 “сектор „питейна вода“ думите „снабдяване и дистрибуция на питейна вода, с изключение на дистрибуцията на вода, предназначена за консумация от човека, когато тази услуга е несъществена част от общата дейност на дистрибуторите по дистрибуция на други стоки и продукти (доставчици и дистрибутори на вода, предназначена за консумация от човека)“ да се заменят с:

„6.1. Предоставяне на водоснабдителни услуги (включително добиване, пречистване и доставяне на вода за питейно-битови цели до имотите на потребителите), чрез публичните (държавни и общински) водоснабдителни системи на населените места, урбанизираните територии и селищните образувания.

6.2. Предоставяне на водоснабдителни услуги (включително добиване, пречистване и доставяне на вода за питейно-битови цели до имотите на потребителите) за отделни потребители в обособени имоти или група от имоти.

6.3. Доставяне и дистрибуция на вода, предназначена за консумация от човека (минерална и/или изворна и др. п.).“

б) В т. 7 „сектор „отпадъчни води“, думите „събиране, пречистване и обезвреждане на отпадъчни води, с изключение на събиране, обезвреждане или пречистване на градски отпадъчни води, битови отпадъчни води или промишлени отпадъчни води, когато това е несъществена част от общата дейност на предприятията (предприятия, които събират, обезвреждат или пречистват градски отпадъчни води, битови отпадъчни води или промишлени отпадъчни води)“ да се заменят с:

„7.1. Предоставяне на канализационни услуги, (включително събиране, отвеждане, пречистване и третиране отпадъчни води от имотите на потребителите) чрез публичните (държавни и общински) канализационни системи на населените места, урбанизираните територии и селищните образувания.

7.2. Предоставяне на канализационни услуги, (включително събиране, отвеждане, пречистване и третиране отпадъчни води от имотите на потребителите) за отделни потребители в обособени имоти или група от имоти.“

В тази връзка, се обръща внимание, че категориите субекти и услуги, посочени в текста на предложените нови точки 6.2, 6.3 и т.7.2 в т. 4.1. и 4.2. по-горе, не са в обхвата на дейност на МРРБ.

Текстът в Сектор 7 „Отпадъчни води“, графа „Категории субекти“ от Приложение 1 и в т. 7 „сектор „отпадъчни води“ от Приложение 2 от проекта на ЗУКС, а именно „обезвреждат или пречистват градски отпадъчни води, битови отпадъчни води или промишлени отпадъчни води“, е неясен и следва да бъде прецизиран, ако не отпадне от проекта на акт.

РЪКОВОДИТЕЛ НА РГ 29 И
ДИРЕКТОР НА ГДПБЗН-МВР:
ГЛАВЕН КОМИСАР

Александър Джартов