



**WWF Дунавско – Карпатска
програма България**
Бул. „Цар Борис III“ № 19Б
(Сграда на Алианц)
Ет. 4 и 5
София 1612

Тел. (02) 950 50 40
Тел. (02) 950 50 41
Факс (02) 981 66 40
office@wwfdcp.bg
<http://wwf.bg>

До
Г-н Нено Димов
Министър на околната среда и водите

Копие до
Г-н Бойко Борисов
Министър председател на Република България

СТАНОВИЩЕ

Относно: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие, публикуван на Портал за обществени консултации на 07.01.2019г.

**Уважаеми Г-н Димов,
Уважаеми Г-н Борисов,**

Предоставяме на Вашето внимание становище на WWF България относно проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие, публикуван на Портал за обществени консултации на 07.01.2019г.

Надяваме се направените в становището препоръки и предложения, да бъдат взети под внимание преди внасянето на проекта в народното събрание на Р България.

С Уважение,

07.02.2019г.

София

Веселина Кавръкова
Директор WWF България



Становище на WWF България относно проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие, публикуван на Портал за обществени консултации на 07.01.2019г.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие съдържа съществени недостатъци и страда от значими пороци.

Проектът съдържа предложения за нови текстове на закона, които пряко противоречат на Конституцията на Р България и други закони от вътрешното право на държавата.

В основната си част, проектът предвижда нови текстове на закона, влизащи в пряко противоречие с разпоредбите на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО на Съвета на Европейския съюз и Европейския парламент.

Като цяло проектът предвижда такива промени в закона, при наличието на които Р България няма да изпълни задълженията си по чл.288 от ДФЕС и няма да постигне търсеният от двете директиви ефект.

Проектът съдържа предложения за нови текстове на закона, с които държавен финансов и институционален ресурс, няма да се използва по ефективен начин.

Ако този проект бъде материализиран в закона, той ще породи риск от множество хоризонтални наказателни процедури срещу Р България.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие, следва да бъде коригиран изцяло, преди и в случай, че бъде внесен за разглеждане в народното събрание.

1. По отношение § 1 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

Предлагаме § 1 от проекта на ЗИД на ЗБР, да отпадне.

Мотиви:

С § 1 от ЗИД на ЗБР се предлага създаването на нов чл. 2а, който да гласи:

„Чл. 2а. (1) Лицата и организацияте, които набират и анализират първични данни за местообитанията и видовете по приложения № 1, 2, 3 и 4, са длъжни да ги предоставят на Министерството на околната среда и водите преди тяхното използване за изготвянето на частни и официални документи“.

Кои са субектите на задължението?

Кои са задължените „лица и организации“? Ако приложим граматическо тълкуване на термина „лица“, задължени би трябвало да са всички лица от двете категории „физически лица“ и „юридически лица“. Т.е. задължението изглежда, че обхваща на практика неограничен брой субекти.



Употребата на термина „организации“ пък дава основание да се мисли, че става дума, както за персонифицирани, така и за неперсонифицирани структури, които могат да представляват „организации“, или в наименованието на които, съответно статута на които се определя като „организация“. Трябва да се отбележи, че в ЗБР думата „организация“ е употребена за означаване на множество структури - научни организации, неправителствени организации, природозащитни организации, международни организации, обществени организации, национални организации. Отбелязваме посоченото, като индикация, че е възможно, по силата на чл.2а, задължени да се окажат неограничен брой организации (структури).

В това обстоятелство виждаме опасност от нееднакво прилагане на закона по отношение на всички. Във всички случаи е добре да се знае какъв е кръгът на задължените лица. Това е първият недостатък на предложението.

Множеството на задължените субекти е ограничено от допълнителен критерий, формулиран така – задължени са лицата и организациите „които събират и анализират първични данни за местообитанията и видовете по приложения № 1, 2, 3 и 4“.

Считаме термините „събират и анализират“ за широки и с неопределено съдържание. Изразът „събират данни“ навежда на извода, че става дума за „бази данни“ по смисъла на чл.3, ал.2, т.3 от Закона за авторското право и сродните му права (ЗАПСП). Думата „анализ“ пък недвусмислено сочи, че става дума за произведение на науката по смисъла на чл.3, ал.1 от ЗАПСП. Но в теорията и практиката по прилагане на авторското право и на ЗАПСП в частност, няма критерий за степента на творчество при създаване на произведението на авторско право (виж чл.3, ал.1 от ЗАПСП) или пък за обема на базите данни, предмет на защита в чл.3, ал.2, т.3 от ЗАПСП.

Това означава, че задължението би възникнало по отношение на анализи с ниска или спорна научна стойност и всякакви бази данни, съдържащи първични данни. Кръгът на задължените лица е извънредно голям. Това допълнително би усложнило дейността по прилагане на текста.

В какво се състои задължението?

Задължението, по силата на текста на чл.2а, е събраните бази данни да бъдат предоставени на МОСВ, преди тези бази данни да бъдат използвани за съставянето на частни или на официални документи. Тази част от текста крие големи неизвестни и със сигурност регулира отношения, попадащи както в обхвата на публичното, така и на частното право и дори засяга човешките права.

За изготвянето на официални документи

На първи поглед по-безпроблемна изглежда хипотезата, когато първичните данни и анализи са предназначени (ще бъдат използвани) за целите на изготвянето на официални



документи. Но анализът на начина, по който евентуално ще се прилага текста разкрива трудности – може да се стигне до ситуации в които няма разумно разрешение.

Официалните документи биват категоризирани на свидетелстващи и диспозитивни. Прието е, че със свидетелстващия документ административният орган удостоверява знанието си за някакви факти с правно значение. Ако си представим, че в един момент административен орган „Х“, различен от МОСВ или пък самото МОСВ, трябва да изготви свидетелстващ документ, с който ще се удостоверяват някакви факти с правно значение, задълженото лице „У“ би трябвало да знае не само за процеса на изготвяне на документа, но и за датата на която се очаква да бъде издаден свидетелстващия документ – за да изпълни задължението си по предложението чл.2а от ЗБР. Но ако „У“ не е страна в производството по изготвяне на документа, той няма да може да знае, че такова задължение съществува за него. Знанието за това че документът се изготвя не се предполага и не може и да се предполага, защото това би било nonsens. За да бъде създадено задължение за „У“, той трябва да бъде уведомен най-малкото за началния момент, когато е стартирало изготвянето на свидетелстващия документ. По същият начин стоят нещата и с диспозитивните документи, в производството за издаването на които „У“ не е страна.

По изложените съображения считаме текста за неприложим или най-малкото за прилагането му е необходим нарочен механизъм.

Нonsens представлява задължението „У“ да предоставя бази данни на МОСВ, когато официалния документ се издава от друго ведомство, което не знае или няма как да знае, че МОСВ разполага с базите данни [предоставени от „У“].

Нonsens изобщо представлява „У“ да е задължен да предоставя бази данни за изготвянето на официални документи, които са му неизвестни. Връзката между документа и необходимостта от предоставяне на бази данни трябва да е напълно ясна за „У“. От настоящата редакция на чл.2а не е видно как се случва това.

Предложението за чл.2а е в противоречие с чл.36, ал.4 от АПК:

„Чл.36 (4) Административните органи не могат да изискват предоставяне на информация или документи, които са налични при тях, а ги осигуряват служебно за нуждите на съответното производство“.

Как могат да знаят лицата и организациите каква информация и документи са налични при административните органи, та да могат да действат съобразно предписанието на чл.2а? Отговорът е ясен: Лицата и организациите не могат да знаят каква информация и документи се намират на разположение (са налични) при административните органи.

Предложението за чл.2а създава правна несигурност и по никакъв начин не мотивира администрацията да упражнява правомощията си в съответствие с ограничението на чл.36, ал.4 от АПК.



За изготвянето на частни документи

Каква е била логиката на автора на текста за създаване на задължение за предоставяне на първични данни в случаите на изготвяне на частен документ? Отговор на този въпрос е трудно, дори невъзможно да бъде даден.

В огромната част от случаите, издатели на частните документи са лица, които нямат нищо общо с органите на управление. Поставя се въпроса: Каква е логиката лицето „У“, което разполага с първични данни да ги предоставя на МОСВ за нуждите на изготвянето и издаването на частния документ от лицето/лицата „А“ и „Б“?

Отговорът е ясен: Няма никаква логика у МОСВ да се намира информация, необходима за изготвянето на частните документи на „А“ и „Б“. Ако „А“ и „Б“ се нуждаят от информацията, намираща се у „У“ за целите на изготвянето на частния документ, нищо не пречи те да се обърнат към „У“ и да се договорят „У“ да им предостави необходимата информация. Това би бил единствено правилния и коректен начин да се осигури необходимата информация за целите на изготвянето на частния документ.

Възможно е авторите на предложението да са имали предвид хипотезата, когато органът на управление (МОСВ или „Х“) се нуждае от информацията за изготвянето на частен документ – например договор – по който МОСВ или „Х“ е страна, наред с друга страна – например „М“. Тук на първи поглед изглежда, че съществува някаква логика и разум „У“ да предостави информацията за това договорът между МОСВ/„Х“ и „М“ да защитава интересите на органа на управление, който действа в частно качество. Но това е само на първи поглед. По-внимателно обмисляне на ситуацията ще разкрие недостатъците на законодателния замисъл.

На първо място от мотивите на законопроекта не личи авторите да са имали предвид гореописаната ситуация.

На второ място не са създадени механизми така че „У“ да получи гаранция в определена степен, че предоставената от него информация ще се използва за защита на обществения интерес и че няма да бъде използвана за защита интересите на „М“, независимо от това дали те са легитимни или не.

Страните от ЕС са намерили законодателни решения за привличане или осигуряване на съдействието на различни лица с оглед опазването на обществения интерес, в случаите, когато органите на управление не упражняват власт, а действат в качеството им на участници в гражданския оборот. Но всички тези законодателни решения се стремят да намерят баланс между интересите на обществото и останалите участници. В нито едно от законодателните решения не съществуват само права за едни лица и само задължения за други лица, както изглежда да се случва при действието на чл.2а.

На трето и последно място трябва да се подчертае, че предложеният чл.2а засяга по мощен начин правната сфера на частни лица и това е видно в поне два аспекта – нарушаване



неприкосновеността на частната собственост и пълната липса на обосновка за това как би бил съхранен баланса между защитата на обществения интерес и накърняването на частния интерес. На тези два аспекта са посветени следващите редове.

Нарушаване неприкосновеността на частната собственост

Няма и не може да има съмнение, че базите данни представляват обект на закрила на авторското право. Това е ясно от текста на чл.3, ал.2, т.3 от ЗАПСП. Няма и не може да има съмнение, че анализите, независимо от тяхната научна стойност и качество са също така обект на закрила на авторското право (чл.3, ал.1 от ЗАПСП).

Впрочем от текста на предложението изглежда, че лицата са задължени да предоставят единствено първичните бази данни, но не и анализите. Така в центъра на вниманието ни ще бъдат базите първични данни.

Няма и не може да има съмнение, че авторското право върху базите данни, от момента на тяхното създаване (виж чл.2 от ЗАПСП) става притежание на лицето, което е създавало базите данни.

Смисълът на чл.2а, изразен с терминологията на ЗАПСП, е този, че притежателят на авторското право е задължен да предостави използването на създаденото от него произведение на органа на управление. Тази правна конструкция търпи критики и е несъвместима с цяла поредица от законови и международноправни норми.

На първо място, задължението за предоставяне на бази данни от едно лице (притежателят на авторското право) на МОСВ имплицитно означава, че предоставящото лице ще трябва да разгласи произведението в момента на предоставянето. Това положение е в колизия с правото на автора да реши дали създаденото от него произведение може да бъде разгласено и да определи времето, мястото и начина, по който да стане това – чл.15, ал.1, т.1 от ЗАПСП.

На второ място глава Пета от ЗАПСП детайлно регламентира случаите, когато едно авторско произведение може да бъде свободно използвано и от кого може да бъде използвано произведението. ЗАПСП разграничава случаите когато едно произведение може да бъде свободно използвано със заплащане на авторско възнаграждение от случаите, когато използването може да бъде сторено без заплащане на възнаграждение.

Изглежда, че текстът на чл.2а е писан без авторът му да отчита по какъвто и да било начин разпоредбите на глава Пета от ЗАПСП. ЗАПСП и авторските права не са споменати в мотивите към законопроекта.

Това е сериозен недостатък на предложението за допълнение на ЗБР. Съществуват големи основания да се смята, че, ако бъде приет в настоящия вид, чл.2а от ЗБР може да бъде обявен за противоречащ на чл.54, ал.3 от Конституцията на Република България.



Текстът на чл.2а може да бъде разгледан и през призмата на практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) за прилагане на чл.1 от допълнителния протокол № 1 към Конвенцията за правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС):

„Член 1

Защита на собствеността

Всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от своята собственост освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право.

Предходните разпоредби не накърняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито смятат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.“

Практиката на ЕСПЧ е приела, че правата на интелектуална собственост, каквито са авторските права, попадат в обхвата на закрилата, предоставена от чл.1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС¹. Т.е. при оценка на намерението, заложено в чл.2а трябва да бъде направен тест за допустимостта на намесата на държавата в онова, което Конвенцията определя като „мирно“, но всъщност става дума за необезпокоявано ползване на частната собственост.

Без да се впускаме в анализ на задълженията на държавата за осигуряване на необезпокоявано ползване на частната собственост, ще отбележим, че в случая очевидно не става дума за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби (последното изречение на чл.1). Т.е. теоретично правото на необезпокоявано ползване на частната собственост би могло да бъде ограничавано единствено в „обществен интерес“ или в „общ интерес“. Но всяко едно ограничаване трябва да отговаря на изискването за „съразмерност“ или „пропорционалност“².

В конкретния случай, в мотивите на законопроекта, не са изложени никакви съображения за съразмерност на мярката, предложена в чл.2а. На чл.2а изглежда, че е посветен един единствен параграф от четири изречения на стр.1 от мотивите, долу, в който параграф думата „съразмерност“/“пропорционалност“ липсва. Липсата на обосновка защо се предлага такова драстично ограничаване на авторските права представлява значим недостатък на законопроекта и излага държавата на опасност от процес пред ЕСПЧ.

Е ли задължението по чл.2а такова по чл.61 от Конституцията на Република България?

Чл.61 от Конституцията на Република България гласи:

¹ В този смисъл The right to property under the European Convention on Human Rights, Aida Grgic, Zvonimir Mataga, Matija Longar and Anna Vilfan, Human rights handbooks, No 10, Council of Europe, 2007, page 7, може да се намери в интернет на адрес: <https://rm.coe.int/168007ff55>

² Пак там, стр.14-15



„Чл. 61. Гражданите са длъжни да оказват съдействие на държавата и обществото в случай на природни и други бедствия при условия и по ред, определени със закон.“

В мотивите към законопроекта не се употребява израза „съдействие на държавата“, но на практика задължението за предоставяне на информация е задължение за съдействие, независимо от волята на лицата и организациите, които са създали или са държатели на базите първични данни за местообитанията и видовете по приложения № 1, 2, 3 и 4. Ето защо е добре чл.2а да бъде разгледан в светлината на чл.61 от Конституцията.

В мотивите към законопроекта ситуацията, в която се намира правителството е описана както следва: *„В рамките на различни проекти и разработки се набират първични данни за местообитанията и видовете, обект на специална регулация по ЗБР. В много от случаите тези данни не са известни на МОСВ, като компетентен орган по околна среда. В тази връзка е от изключителна важност МОСВ да разполага с тези данни, за да може да прилага политиката по управление и опазване на тези целеви обекти, по ефективен и ефикасен начин“.*

В описанието на нуждата от приемането на този текст не фигурира думата „бедствие“ – нито като природно, нито като друг вид бедствие. На основата на този факт, както и според разбирането ни за това какво представлява „бедствие“, считаме, че не може да се създаде задължение за лицата и организациите, които набират и анализират първични данни за местообитанията и видовете по приложения № 1, 2, 3 и 4, да предоставят тези данни и това да е в съответствие с чл.61 от Конституцията на Република България

Какво означава „различни проекти и разработки“?

Следва да се отбележи, че нито в мотивите на законопроекта, нито в чл.2а се прави разграничение между различните видове „проекти и разработки“. Това е сериозен недостатък на мотивите по две причини.

Ако проектите и разработките са били финансирани с публични средства, включително когато МОСВ е било Възложител, тогава намирам, че Възложителят е допуснал сериозен пропуск, като не е предвидил механизъм първичните данни, събрани в изпълнение на тези проекти и разработки да бъдат предадени на възложителите.

Ако проектите и разработките са били финансирани с непублични средства, намирам за недопустимо държавата да задължава лицата, притежаващи базите първични данни да ги предоставят на МОСВ. Съображенията за това изложих по-горе.

Поради изложеното, считаме предложението за създаване на нов чл.2а страдащо от множество недостатъци – както като концепция, така и като израз на концепцията - и това ще доведе до множество проблеми при прилагане на текста.



Считаме чл.2а за несъвместим с принципа на правната сигурност. Възможно е държавата да бъде обвинена в нарушаване на поредица от норми от областта на авторското право и човешките права и този текст трябва да отпадне от законодателното предложение.

При всички положения административният орган и сега има възможност да събира документи и информация от неучастващи в административното производство лица (чл.41 от АПК). Считаме, че разпоредбата на чл.41 от АПК предоставя достатъчно силен и ефективен механизъм в ръцете на администрацията за установяване на действителните факти от значение за случая (чл.7 от АПК).

В заключение, настоящето съдържание на закона е регламентирало процеса по събиране на научни данни за целите на администрацията в областта на околната среда, а именно чл.115, ал.1 т.10, съгласно който Министъра на ОСВ организира Национална система за мониторинг на състоянието на биологичното разнообразие и създава бази данни и географски информационни системи за регистриране на състоянието и установяване на измененията в биологичното разнообразие, осигурява достъп и обмен на данни по опазване на биологичното разнообразие.

Условията и редът за създаването и функционирането на Националната система за мониторинг на състоянието на биологичното разнообразие се определят с наредба на министъра на околната среда и водите, съгласно чл.115, ал.2 от ЗБР.

В приетата към настоящия момент наредба по чл.115, ал.2 от ЗБР, е създаден ефективен механизъм, включително и по желание на предоставящите данни, такива данни да се събират и предоставят доброволно, при гарантирано спазване на Конституцията и Закона за авторското и сродните му права.

Преди Министерство на околната среда и водите да изготвя проект противоречащ на Конституцията и национални закони, следваше да посочи, доколко съществуващата Националната система за мониторинг на състоянието на биологичното разнообразие следва да бъде подобрена.

Без отговор остават въпросите, защо в тази система не се откриват данни от оценките по чл.31 от ЗБР за планове и проекти, които се предхождат от задълбочени научни изследвания на определени територии от защитените зони?

Защо в тази система не се откриват всички данни, които МОСВ е получавало, при изпълнението на проекти финансирани по ОПОС?

Тези фундаментални въпроси имат нужда от изчерпателен отговор, но без значение дали става въпрос за нехайство или липса на капацитет, подхода да се задължават някои лица в нарушение на техни права, да компенсират безплатно невъзможността на МОСВ да придобива и да управлява научни данни, е шокиращ и несъвместим с морала и правните устои на държавата.



2. По отношение § 2 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

Предлагаме § 2, т.1 от проекта да се запази, а т.2 да отпадне.

Предлагаме нов § 2, т.2 и т.3 от проекта на ЗИД на ЗБР:

2. Създава се нова ал.2:

(2) Защитените територии попадащи в границите на защитени зони запазват режимите и ограниченията за извършване на дейности в тях, определени със Закона за защитените територии, заповедите им за обявяване и плановете за управление.

3. Създава се нова ал.3:

(3) Постигането на целите по ал.1 се извършва по начин отчитащ целите на устойчивото развитие на регионите и местните общности, доколкото те не влизат в противоречие със специалните изисквания на този закон и Закона за защитените територии.

Мотиви:

Специфичните цели на 6-те категории защитени територии са определени в чл.16, ал.2, чл.18, ал.2, чл.23, ал.2, чл.26, ал.2, чл.29, ал.2 и чл.33, ал.2 от Закона за защитените територии.

Глобалните цели на защитените зони обявени по силата на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО са уредени в чл.5 и чл.6 от Закона за биологичното разнообразие, а специфичните цели следва да се определят за всяка защитена зона в заповедите за обявяване.

По отношение целите на Закона за биологичното разнообразие, който е транспозиция на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО, в последващите редове ще бъдат изложени допълнителни аргументи.

Съгласно чл.191, ал.2 от ДФЕС, политиката на Съюза в областта на околната среда се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия. Съгласно чл.193 от ДФЕС, държавите членки могат да вземат по-строги мерки (включително законодателни), стига да се гарантира, че те ще са в съответствие с общите принципи на правото на Съюза и с всички релевантни разпоредби на Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС и на актовете от вторичното право на Съюза.

В практиката си по тълкуване на Директива 92/43/ЕИО, Съдът на ЕС аргументира възможността държавите членки да предприемат по-строги мерки от предвидените в директивата, именно с чл.193 от ДФЕС (т.50 от Решение на Съда на ЕС (първи състав) от 21 юли 2011 година по Дело С-2/10).

Възможността държавите членки да вземат по-строги мерки за опазване на всички видовете птици срещащи се на територията на Съюза в диво състояние и техните местообитания, спрямо предвидените такива мерки в Директива 2009/147/ЕО, е изрично посочена в чл.14 на Директива 2009/147/ЕО.

Уреждането в ЗБР на други цели на защитени територии и защитени зони в контекста на целите на Националната екологична мрежа, които се припокриват до голяма степен с



целите на тези територии определени от ЗЗТ и чл.5 и чл.6 от ЗБР и които са насочени към намаляване вредните въздействия върху биологичното разнообразие в тези територии, не влиза в противоречие с целите на двете категории територии определени от ЗЗТ и ЗБР и са в съответствие и с правото на Съюза.

Систематичното място на настоящето съдържание на чл.14 от ЗБР е към Глава Втора от закона, в която се създава Национална екологична мрежа, съставена от защитени територии и защитени зони и тук следва да се посочат взаимоотношенията между разпоредбите на ЗЗТ и ЗБР.

Предложена е по-прецизна редакция на законовия текст, отчитайки липсата на достатъчна яснота в настоящето съдържание на чл.14 от ЗБР, даващо възможност за различни тълкувания на волята на законодателя, а именно, дали в защитените територии попадащи в защитени зони са приложими и специалните разпоредби на ЗБР, включително и чл.4 или са приложими само разпоредбите на ЗЗТ.

Вероятно съдържанието на § 2, т.2 от проекта на ЗИД на ЗБР е свързано с общото посочване на чл.2, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО в мотивите на вносителя.

Позоваването на тази разпоредба от вторичното право на ЕС е едностранчиво и извън контекста и съдържанието и на останалите разпоредби на директивата, като този въпрос налага и по-детайлно разглеждане.

В чл.2, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО е посочено, че мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, вземат под внимание икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености. С аналогично съдържание и смисъл е и чл.2 на Директива 2009/147/ЕО.

Съдържанието на чл.2, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО на първо място следва да се отчете с оглед предходният параграф 2, съгласно който мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, имат за цел да запазят или възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността.

Аналогично, съдържанието на чл.2 на Директива 2009/147/ЕО следва да се отчете на първо място с оглед чл.1 на тази директива, съгласно който, тя има за цел защитата, управлението, регулирането и ползването на всички видове естествено живеещи в диво състояние птици на европейската територия на държавите-членки, за които се прилага Договорът.

Чл.2, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО и чл.1 на Директива 2009/147/ЕО посочват целите на директивите, а чл.2, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО и чл.2 на Директива 2009/147/ЕО посочват условия, които трябва да се съблюдават при постигането на целите, като в последващите разпоредби на тези актове, законодателят на Съюза изрично е уредил случаите, при които икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености, следва да се вземат предвид.

В съдържанието и на двете директиви, изрично са посочени два случая, при които икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености, следва да се вземат предвид.



Първият случай посочен в чл.6, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО, приложим на основание чл.7 на Директива 92/43/ЕИО и за защитените зони обявени по силата на Директива 2009/147/ЕО, регламентира възможностите държавите членки да одобрят планове и проекти, които ще увредят консервационните цели на защитени зони от мрежата „Натура 2000“, тоест това е конкретно изключение специално от изискванията на чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО.

Характерно за това изключение, както по смисъла на чл.6, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО, така и в контекста на константната практика на Съда на ЕС по тълкуване тази норма, е че неговото прилагане се извършва при няколко задължителни условия, с които се гарантира постигане глобалните цели на двете директиви свързани със защитените зони от мрежата „Натура 2000“.

Задължителните условия, са липса на възможни алтернативи за реализацията на плановете и проектите засягащи защитените зони, при които тези планове и проекти няма да увредят консервационните цели на зоните, наличие на обществен интерес, който трябва да е от първостепенно значение и възможност да се предприемат компенсиращи мерки, които трябва да бъдат приложени/изпълнени преди да се реализират съответните планове и проекти.

Следователно, изключението по чл.6, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО не е генерално изключение от целите на двете директиви свързани със защитените зони от мрежата „Натура 2000“, а изключение само от изискванията на чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, при осъществяване на което се гарантира постигане на глобалните цели на двете директиви.

Вторият случай на изрично посочено изключение в двете директиви, при което може да се отчетат икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености, е регламентиран в чл.9 на Директива 2009/147/ЕО и чл.16 на Директива 92/43/ЕИО.

Този случай отново е свързан с изключение от конкретни задължения на държавите членки, по-специално това за осигуряване строга защита на животинските видове предмет на опазване на тези директиви, регламентирана с чл.5 до чл.8 на Директива 2009/147/ЕО и чл.12 до чл.15 на Директива 92/43/ЕИО.

И в този случай, изключението е подчинено на стриктни критерии, с които се гарантира, че глобалните цели на двете директиви ще бъдат постигнати – да липсват други възможности, изключенията да засягат малък брой индивиди и пр.

Отделно от изложеното до тук, следва да бъде съобразено и тълкуването на чл.2, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО дадено в т.30 Решение на Съда на ЕС (втори състав) от 14 януари 2010 година по Дело С-226/08, а именно, че **член 2, параграф 3 на Директивата за местообитанията, не представлява самостоятелна дерогация от въведения от тази директива общ режим на защита.**

На основание изложеното до тук, не остава съмнение, че волята на законодателя на Съюза не е била с чл.2, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО и чл.2 на Директива 2009/147/ЕО да въвежда генерални изключения от целите посочени в чл.2, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО и чл.1 на Директива 2009/147/ЕО, които да са свързани икономическите,



социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености икономическите.

Поради изложените аргументи, сме предложили създаване на нова алинея 3 към чл.4 на ЗБР, чието съдържание гарантира, че вземането предвид целите на устойчивото развитие на регионите и местните общности няма да влезе в противоречие със специфичните цели на Закона за защитените територии и Закона за биологичното разнообразие, като в същото време не остава съмнение, че целите на устойчиво развитие ще бъдат отчитани и във връзка с чл.2, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО и чл.2 на Директива 2009/147/ЕО.

3. По отношение § 3 и § 30 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

Предлагаме § 3 и § 30, т.1, т.2 и т.5 проекта на ЗИД на ЗБР да отпаднат, като § 3 придобие следното съдържание:

§ 3. Чл.5 се изменя така:

Текста „опазване“ се заменя с текста „запазване“, а след съюзът „или“ се добавя текста „при необходимост“.

Мотиви:

Мотивите за предложението ни да се запази настоящето съдържание на чл.5 от ЗБР и защо не трябва да се посочват различни глобални цели на защитените зони по Директива 2009/147/ЕО и Директива 92/43/ЕИО, ще бъдат обосновани с 4 основни аргумента.

Настоящото съдържание на чл.5 от ЗБР е почти идентично със съдържанието на чл.2, параграф 2 и част от съдържанието на чл.3, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО.

Първи аргумент

Чл.3, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО гласи - „Изгражда се единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, наречена „Натура 2000“. Тази мрежа, състояща се от територии, обхващащи естествените местообитания от приложение I, както и местообитанията на видовете от приложение II, дава възможност за запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение. Мрежата „Натура 2000“ обхваща също така специални защитени зони, класифицирани от държавите-членки в изпълнение на Директива 79/409/ЕИО.“

От цитирана разпоредба на директивата е безспорно ясно, че от една страна с нея се определят целите на защитените зони от мрежата „Натура 2000“, а от друга страна, че тази мрежа е съставена от защитени зони по смисъла на Директива 2009/147/ЕО и Директива 92/43/ЕИО.

Следователно в защитените зони по двете директиви се преследват еднакви глобални цели - запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на



запазване на естествените местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение.

Втори аргумент

Разпоредбите на двете директиви имащи пряко отношение към защитените зони от мрежата „Натура 2000“, които са били класифицирани като такива по смисъла Директива 2009/147/ЕО, включени в списъка по чл.4, параграф 2 или определени като такива по чл.4, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО, са чл.4, параграфи 1 и 4 на Директива 2009/147/ЕО и чл.6 и чл.7 на Директива 92/43/ЕИО.

Съгласно чл.7 на Директива 92/43/ЕИО задълженията съгласно член 6, параграфи 2, 3 и 4 от настоящата директива заменят задълженията, произтичащи от член 4, параграф 4, първо изречение от Директива 79/409/ЕИО, по отношение на областите, класифицирани съгласно член 4, параграф 1 или признати за такива съгласно член 4, параграф 2 от нея, от датата на влизане в сила на настоящата директива или от датата на класифициране или признаване от страна на държава-членка съгласно Директива 79/409ЕИО, в случай че последната дата е по-късна.

Следователно, единствените разпоредби на двете директиви свързани с целите на защитените зони, които се различават, са чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО.

Съгласно чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, държавите-членки определят необходимите консервационни мерки, които при необходимост включват подходящи планове за управление, специално разработени за териториите или включени в други развойни планове, и подходящи мерки от правно, административно и договорно естество, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания от приложение I и видовете от приложение II, срещащи се в тези райони.

Съгласно чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО, видовете посочени в приложение I, подлежат на специални мерки по опазване на техните местообитания, за да се осигури тяхното оцеляване и размножаване в района на разпространението им и тези изисквания са идентични с изискванията въведени с чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО.

В практиката си по тълкуване на двете директиви, съдът на ЕС приема, че целите преследвани с чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО способстват за поддържане на благоприятно състояние на запазване на защитените местообитания и видове в рамките на съответната защитена зона от мрежата „Натура 2000“ (т.213 от Решение на Съда на ЕС (голям състав) от 17 април 2018 година по Дело С-441/17).

Досежно изложеното, разпоредбите на двете директиви вменяващи задължения за държавите-членки по отношение защитените зони по Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО, са насочени към постигане на целта посочена в чл.3, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО - запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване естествените местообитания и местообитанията на видовете.



Трети аргумент

С Директива 92/43/ЕИО се въвеждат понятията „благоприятно състояние на опазване на естествено местообитание“ и „благоприятно състояние на запазване на вид“.

Дефиницията на благоприятно състояние на запазване на вид е дадена в чл.1, т.1и) на Директива 92/43/ЕИО:

„Състоянието на запазване се счита за „благоприятно“, ако:

- въз основа на данните от динамиката на вида може да се приеме, че този вид е жизнеспособен елемент на естественото си местообитание и ще продължи да бъде такъв в дългосрочен аспект, и
- естественият район на разпространение на този вид нито намалява, нито е вероятно да намалее в обозримо бъдеще, и
- налице е и вероятно ще продължава да бъде налице достатъчно голямо местообитание, което може в дългосрочен аспект да поддържа популацията на този вид;“

Съгласно чл.2 на Директива 2009/147/ЕО, държавите-членки вземат всички мерки, необходими за поддържане или адаптиране на популациите на всички видове, посочени в член 1, на ниво, което отговаря на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните изисквания. Това задължение е насочено към постигане на първата предпоставка в дефиницията на благоприятно състояние на запазване на вид.

Съгласно чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО, видовете, посочени в приложение I, подлежат на специални мерки по опазване на техните местообитания, за да се осигури тяхното оцеляване и размножаване в района на разпространението им. Това задължение е насочено към постигане на втората предпоставка в дефиницията на благоприятно състояние на запазване на вид.

Съгласно чл.3, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО, предвид изискванията, посочени в член 2, държавите-членки вземат всички мерки необходими за запазване, поддържане или възстановяване на достатъчно разнообразие и площ на местообитанията за всички видове птици, посочени в член 1. Това задължение е насочено към постигане на третата предпоставка в дефиницията на благоприятно състояние на запазване на вид.

Досежно изложеното, разпоредбите на Директива 2009/147/ЕО преследват същата цел на опазване в защитените зони по тази директива, каквато е целта на опазване в защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, определена от чл.3, параграф 1 на последната.

Четвърти аргумент

В практиката си по тълкуване разпоредбите на двете директиви, **Съдът на ЕС посочва еднакви цели преследвани с разпоредбите на двете директиви отнасящи се до защитените зони от мрежата „Натура 2000“** (т.157 от Решение на Съда на ЕС (голям състав) от 17 април 2018 година по Дело С-441/17, т.35 и т.36 от Решение на Съда на ЕС



(втори състав) от 25 юли 2018 година по Дело С-164/17, т.51 и т.52 от Решение на Съда на ЕС (първи състав) от 21 юли 2011 година по Дело С-2/10).

С оглед всичко изложеното до тук, не може да съществуват различни цели на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО и настоящето съдържание на чл.5 от ЗБР, посочващо, че „защитените зони са предназначени за опазване или възстановяване на благоприятното състояние на включените в тях природни местообитания, както и на видовете в техния естествен район на разпространени“, е изцяло в съответствие с двете директиви.

Една от предложените от нас редакции на съществуващия законов текст, е с цел внасяне на повече яснота по отношение съюза „или“ съществуващ в дефиницията на чл.2, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО и чл.3, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО.

С този текст, разпоредбите на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО, не предоставят за избор на държавите членки една от две възможности.

От съдържанието на чл.4, ал.1, т. а), б), в) и г) на Директива 2009/147/ЕО е видно, че приоритетни за опазване (включително чрез обявяване на защитени зони, в които да подлежат на специални мерки на опазване) са по-засегнатите видове птици.

В преамбюла на Директива 92/43/ЕИО е посочено - „като има предвид, че състоянието на естествените местообитания на европейската територия на държавите-членки се влошава непрестанно и все по-голям брой видове диви животни и растения са сериозно застрашени.....“.

Следователно текста „или“ следва да се тълкува с оглед целите посочени в чл.2, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО и чл.3, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО, а именно, държавите-членки са длъжни да вземат мерки за възстановяване благоприятното състояние на опазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения, отчитайки, че при обявяване на териториите включени в мрежата „Натура 2000“ някои от тези видове или естествени местообитания може да не са се намирали в благоприятно състояние на опазване.

Предложена е и стилистична редакция на чл.5 от ЗБР с оглед настоящият текст „опазване на благоприятното състояние....“, доколкото благоприятното състояние по смисъла на горепосочената дефиниция за него дадена в Директива 92/43/ЕИО, всъщност представлява въведена с директивата степен на опазване на видовете и естествените местообитания от интерес за Общността и в този смисъл благоприятното състояние следва да се запазва, а не да се опазва.

Предлагаме законовият текст „опазване“ да се замени с текста „запазване“, какъвто текст е използвал и законодателя на Съюза в чл.2, параграф 2 и чл.3, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО.

4. По отношение § 5 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

Предлагаме § 5, т.1 до т. 4 включително от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие, да отпаднат.



Мотиви:

Мотивите за отпадане на § 5, т.4 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие, са изложени в становището ни по отношение § 2 на проекта.

Мотивите за отпадане § 5, т.1, 2 и 3, са както следва.

Съгласно чл.4, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, въз основа на критериите, установени в приложение III (етап 1), и съответната научна информация всяка държава-членка представя списък на териториите, като посочва намиращите се в тях типове естествени местообитания от приложение I и местни видове от приложение II, които обитават тези територии.

Съгласно чл.4, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО, въз основа на установените в приложение III (етап 2) критерии и в рамките на пет от посочените в член 1, буква в), iii) биогеографски региони, както и в цялата територия, посочена в член 2, параграф 1, Комисията в съгласие с държавите-членки съставя от списъците на държавите-членки проектосписък на териториите от значение за Общността, в който се идентифицират територии с един или повече типове приоритетни естествени местообитания или с един или повече природни видове.

Съгласно чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО, държавите-членки класифицират като специални защитени зони именно най-подходящите по брой и площ територии за опазването на тези видове, съобразно сухоземната и морската географска зона на прилагане на настоящата директива.

Съгласно чл.2, параграф 2 на Директива 2009/147/ЕО, държавите-членки вземат подобни мерки за редовно срещащите се мигриращи видове, които не са посочени в приложение I, като вземат предвид нуждите им от защита в сухоземната и морската географска зона на прилагане на настоящата директива, по отношение на техните райони на размножаване, смяна на перата и зимуване и междинните зони по време на техните миграционни маршрути. За тази цел държавите-членки придават особено значение на защитата на влажните зони и особено на влажните зони от международно значение.

Както вече посочихме към т.2 от настоящето становище, волята на законодателя на Съюза не е била с чл.2, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО и чл.2 на Директива 2009/147/ЕО да въвежда генерални изключения от целите посочени в чл.2, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО и чл.1 на Директива 2009/147/ЕО, които да са свързани икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености.

В съдържанието и на двете директиви, изрично са посочени два случая, при които икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености, следва да се вземат предвид и те не обхващат чл.4 на Директива 92/43/ЕИО и чл.4, параграф 1 Директива 2009/147/ЕО.

В т.1, т.2 и т.3 от диспозитива на Решение от 11 юли 1996 г. по Дело С-44/95, Съдът посочва, че чл. 4, параграфи 1 или 2 от Директива 79/409/ЕИО трябва да се тълкуват в смисъл, че държава-членка **не може**, когато определя специална защитена зона и определя нейните граници, да вземе предвид посочените икономически изисквания в чл.2 от директивата, да взема предвид икономическите изисквания като обществен интерес от висока степен от представената от екологичната цел на тази директива, да взема предвид



икономическите изисквания, които могат да представляват императивни съображения от по-висш обществен интерес от вида, посочен в член 6, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО.

В т.27 до т.33 включително от Решение на Съда на ЕС (втори състав) от 14 януари 2010 година по Дело С-226/08, Съдът посочва, че във фазата на класиране, уредена в член 4, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО, а именно съставянето от Комисията в съгласие с държавите членки, на проектосписък на специалните защитени зони, не е позволено на държавите-членки да отказват да дават съгласие по различни от свързаните с опазване на околната среда съображения, в частност такъв би бил случаят, ако тези държави-членки можеха да откажат да дадат съгласието си поради икономическите, социалните и културните изисквания, както и поради регионалните и местните особености.

Списъкът на териториите, които държавите-членки представят на ЕК, съгласно чл.4, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, се основава на критериите, установени в приложение III (етап 1) и съответната научна информация и следователно заключенията на Съда на ЕС по отношение чл.4, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО, са приложими и за процеса регламентиран от чл.4, параграф 1.

В т.26 от Решение от 2 август 1993 г. по Дело С-355/90 и т.26 от Решение от 11 юли 1996 г. по Дело С-44/95, Съдът посочва, че макар и държавите-членки да имат определена свобода на преценка по отношение на избора на СЗЗ, класифицирането на тези зони все пак остава подчинено на определени орнитологични критерии, определени от Директива 409/79/ЕИО (нова Директива 2009/147/ЕО).

С оглед изложеното до тук, определянето на териториите, които следва да изградят мрежата „Натура 2000” и ще подлежат на предвидената от Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО защита, се извършва само въз основа научни критерии.

Съгласно чл.10, ал.2 на Закона за биологичното разнообразие, органът, който е отговорен за установяване на научната обосновааност на предложените от органите или лицата по чл.8, ал.2 от ЗБР територии, които да бъдат определени, като защитени зони, е Националният съвет по биологично разнообразие.

Националният съвет по биологичното разнообразие се създава на основание чл.116, ал.1 от ЗБР, като консултативен орган на Министъра на околната среда и водите. Устройството и дейността на този консултативен орган се урежда с правилник, утвърден от министъра на околната среда и водите.

На основание чл.116, ал.2 от ЗБР, съставът на НСБР се определя със заповед на Министъра на околната среда и водите, като в него се включват представители на заинтересуваните министерства и ведомства, научни и академични институти, неправителствени и природозащитни организации.

Основните критерии за участие в НСБР на представители на неправителствените организации, в които попадат и природозащитните такива, са да притежават експертиза в областта на биологичното разнообразие, съгласно чл.4 от действащия правилник по 116, ал.3 от ЗБР, утвърден със Заповед №РД-670/06.10.2015г. на Министъра на ОСВ.



Националният съвет за биологично разнообразие подпомага Министъра на околната среда и водите основно с научна експертиза.

С предложените промени в § 5, т.1 до т. 4 включително от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие, определени въпроси свързани със защитените зони предоставени по силата на разпоредби на ЗБР за решение на Националният съвет за биологично разнообразие, ще се решават от нов консултативен орган - Национален консултативен съвет за мрежата Натура 2000.

В новият консултативен орган, ще бъдат включени браншови, работодателски и други секторни организации, организации на собственици или ползватели на земи или ресурси в мрежата „Натура 2000“, респективно се осигурява възможност решенията за цялостното развитие и опазване на мрежата да отчитат в значителна степен икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености.

Съгласно § 24 от проекта на ЗИД, този нов консултативен орган има много по-широки функции, които вече се регламентират императивно в самият закон, а не са оставени за последваща регламентация в правилника предвиден по новопредложения чл.116, ал.3 от проекта на ЗИД на ЗБР и тези функции са свързани с изготвяне на становища касаещи ефективността управлението на защитените зони, предложения за изготвяне на стратегически документи и политики, предложения за усъвършенстване на нормативната база и др.

За последващо уреждане в правилника по новопредложения чл.116, ал.3 от проекта на ЗИД на ЗБР, остава само дейността на новият консултативен орган, но не и неговите функции.

Новият консултативен орган, по силата на оставащи непроменени разпоредби на ЗБР ще е отговорен за установяване на научната обосновааност на предложените от органите или лицата по чл.8, ал.2 от ЗБР територии, които да бъдат определени, като защитени зони, съгласно чл.10, ал.2 от ЗБР, както и с промените в защитените зони посочени в чл.16, ал.1, т.1, т.2 и т.3, на основание чл.16, ал.2 от ЗБР.

Съгласно § 23 от проекта на ЗИД, определяне целите на Натура 2000 на биогеографско ниво, на ниво мрежа и на зоново ниво, оценка за достатъчността на мрежата и на изпълнението на целите на мрежата на национално ниво и други аспекти, изискващи допълнителна научна експертиза, вече ще се извършват от Министъра на околната среда.

На основание всичко изложено до тук, се установява следното:

С § 5, т.1 до т.4, § 23 и § 24 от проекта на ЗИД на ЗБР, за Министърът на околната среда и водите вече липсва легално задължение да се съобразява с научна експертиза по въпросите свързани с обявяване и промени в защитените зони, предоставяна от научни институции и организации с експертиза в областта на биологичното разнообразие.

Министърът на околната среда и водите ще решава еднолично съществени въпроси свързани с обявяване и промени в защитените зони, като ще използва нов консултативен орган, който няма законови функции да го подпомага с научна експертиза, но в който с оглед състава му, превес ще имат икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености



Предложените промени не съдействат по никакъв начин за по-ефективното прилагане на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО от страна на Р България, а създават предпоставки за мащабното им нарушаване.

Както посочихме в началото на тази точка, разпоредбите на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО свързани с обявяване и промени в защитените зони, както и практиката на Съда на ЕС по тълкуване на тези разпоредби, са безспорно ясни и ако предложените промени станат част от съдържанието на Закона за биологичното разнообразие, рискът за Р България от нови хоризонтални наказателни процедури и осъждане от страна на Съда на ЕС се увеличава значително.

Националният съвет по биологично разнообразие следва да се запази, като консултативен орган към Министъра на околната среда и водите, който предоставя научна експертиза.

Може да се направят стъпки към разширяване на състава на НСБР и включване на други субекти, но при всички случаи, те следва да се представляват на заседанията на Съвета от експерти с компетентност и опит в областта на биоразнообразието.

5. По отношение § 6 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

Предлагаме в § 6, т.1, б) и т.2 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие, след текста „забрани и ограничения“ запетаята да се замести със съюза „или“, а текста „или препоръки“ да отпадне.

Мотиви:

Детайлно разглеждане на изискванията на чл.6, параграф 1 и параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО е извършено към т.7 от настоящето становище, като най-важните изводи са следните:

Забрани и ограничения въведени в нормативни и административни актове, могат да спомагат за изпълнение задълженията на държавите-членки както по чл.6, параграф 2, така и по чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, вземайки предвид конкретното съдържание на втората част на чл.6, параграф 1, т. 134 от Решение на Съда на ЕС (втори състав) от 7 ноември 2018 година по съединени дела С-293/17 и С-294/17, т.209 от Решение на Съда на ЕС (голям състав) от 17 април 2018 година по Дело С-441/17 и т.61 от Решение на Съда на ЕС (втори състав) от 14 октомври 2010 година по Дело С-535/07 и др.

Разграничителният критерий между забрани и ограничения, с които се определят консервационни мерки по чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и забрани и ограничения, с които се определят превантивни мерки по чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО, следва да се изведе от конкретното съдържание на забраните и ограниченията определени с нормативни или административни актове приемани и издавани от органите на държавите-членки.

Общ текст в заповедите за обявяване на защитени зони, визиращ само забрани и ограничения за дейностите в тях и насочени към постигане целите на защитените зони, без никаква конкретика на специфичните цели преследвани с тези забрани и ограничения,



каквото е съдържанието чл.12, ал.2, т.5 от ЗБР, не дава основание да се определи дали тези забрани и ограничения ще представляват само консервационни мерки или само превантивни такива и следователно с оглед настоящата законова регламентация на заповедите за обявяване на защитени зони, с тях може да се изпълняват както изисквания по чл.6, параграф 1, така и на чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО.

Задълженията на държавите-членки въведени с чл.6, параграф 1 и параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО, са императивни и не предоставят избор на държавите дали да предприемат или не изискуемите от тези разпоредби на директивата мерки (т. 136 от Решение на Съда на ЕС (втори състав) от 7 ноември 2018 година по съединени дела С-293/17 и С-294/17, т.37 от Решение на Съда на ЕС (трети състав) от 14 януари 2016 година по Дело С-399/14, т.76 от Решение на Съда на ЕС (четвърти състав) от 10 май 2007 година по Дело С-508/04 и др.).

Препоръки не могат да се съдържат в заповедите за обявяване на защитени зони, защото препоръките нямат задължителен характер, респективно не представляват безусловна гаранция за изпълнение задълженията за Р България по чл.6, параграф 1 и параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО.

Забрани и ограничения за човешките дейности в защитените зони, не е задължително да бъдат включвани в заповедите за обявяване на защитените зони с оглед тълкуването на чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО в т.61 от Решение на Съда на ЕС (втори състав) от 14 октомври 2010 година по Дело С-535/07, и следователно този въпрос може да се остави на преценката на Министъра на околната среда и водите.

Следва обаче да се посочи, че в контекста на принципа на правна сигурност, в случай че въпросът е оставен на преценката на Министъра на околната среда и водите, тежестта на изпълнение на изискванията на чл.6, параграф 1 и параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО ще се измести върху плановете за управление на защитените зони и ще предопредели необходимостта такива плановете да се изготвят задължително за всяка защитена зона и то по начин, при който да създават безусловна гаранция за ефективно изпълнение чл.6, параграф 1 и параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО от страна на Р България.

Следва да се отчете и изложеното по т.7 от настоящето становище, а именно, до момента на ефективното прилагане на всички плановете за управление, предходено от приемането на такива за всички защитени зони, Р България няма да е изпълнила изискванията на чл.6, параграф 1 и параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО и ще е под риск от описаните в тази точка от становището хоризонтални наказателни процедури от страна на ЕК и вероятно последващо осъждане от страна на Съда на ЕС.

В контекста на изложеното по настоящата точка от становището ни, ще обосновем и мотивите си по отношение § 8 и § 10 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

6. По отношение § 7 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

Предлагаме настоящето съдържание на § 7 от проекта на ЗИД на ЗБР, да отпадне, като § 7 придобива следното съдържание:

§ 7. В чл. 16 се правят следните изменения и допълнения:



1. В ал.1 се правят следните изменения и допълнения:

а) т.4 се изменя така:

„промяна на предмета на опазване;“

б) т.5 се изменя така:

„промяна на забраните или ограниченията на дейностите;“

в) създава се т.6:

„промяна на целите на опазване;”

г) създава се т.7:

„промяна в стандартния формуляр.”

2. В ал.2 се правят следните изменения и допълнения:

Текста „ал. 1, т. 1, 2 и 3“ се заменя с текста „ ал. 1, т. 1, 2, 3 и 4“.

3. В ал.3 се правят следните изменения и допълнения:

Текста „т. 4“ се заменя с текста „т. 5 и т. 6“

4. В ал.4 се правят следните изменения и допълнения:

След текста „заповед“, точката се заменя със запетая и се добавя текста „ освен в случаите по т. 7.“

5. Ал.6 се изменя така:

„(6) Промени по ал. 1, т. 7 се извършват само при констатиране на грешки, както и при наличие на данни, установени след обявяване на защитена зона по чл. 12, ал. 6. Министърът на околната среда и водите издава инструкция за реда и начина на отразяване на нови данни в стандартните формуляри по чл. 8, ал. 1, т. 4.

6. Създава се нова ал.7, със следното съдържание:

„ (7) Основание за промените по чл.16, ал.1, т.1 до т.6 включително, не може да бъде състояние на защитените зони, достигнато в резултат на отрицателно въздействие от антропогенни или други причини, различни от естествени природни процеси, които не могат да бъдат ефективно предотвратени ”.

Мотиви:

Считаме настоящето съдържание на чл.16, ал.6 от ЗБР за сравнително адекватна транспозиция на разпоредбите на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО, като единственият недостатък е липсата на възможност за актуализиране на стандартния формуляр при установяване на грешки в него.

Като цяло други разпоредби на чл.16 от ЗБР изискват известни корекции за изясняване на условията, при наличието на които може да се направят всички промени в защитените зони, които са регламентирани в тази разпоредба на закона.



Следва да се има предвид, че предложеният от носителя на проекта на ЗИД за ЗБР текст „при констатиране на грешки”, визира несъответствие между реалното разпространение и състояние на естествените местообитания и видовете предмет на опазване в защитените зони.

В този смисъл, грешка може да е техническа такава при пренасяне на реално установени данни в стандартния формуляр, но и такава възникваща при появата на нови по-подробни и прецизни научни данни за реалното разпространение и състояние на естествените местообитания и видовете предмет на опазване в защитените зони.

Съвсем отделен е случаят, при който не става въпрос за гореописаните грешки, а в следствие на обективни или субективни фактори, състоянието на видовете и естествените местообитания в защитените зони се е изменило във времето.

В практиката си по тълкуване на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО, Съдът на ЕС ясно е посочил, че опазване на територии несъответстващи на изискванията на двете директиви, за да подлежат на защитата, която получават при определянето им като защитени зони от мрежата „Натура 2000”, не допринася по никакъв начин за изпълнение целите на директивите и е безпредметно (т.28 от Решение на Съда на ЕС (втори състав) от 3 април 2014 година по Дело С-301/12, т.34 от Решение на Съда на ЕС (четвърти състав) от 19 октомври 2017 година по Дело С-281/16).

От друга страна, Съдът на ЕС много ясно е посочил кога може да се приеме за налична горната хипотеза и изключва възможността до такова състояние да се стигне в резултат от неизпълнение на задълженията на държавите-членки, възникнали по силата на двете директиви (т.1 от диспозитива на Решение на Съда на ЕС (четвърти състав) от 19 октомври 2017 година по Дело С-281/16, т.32 от Решение на Съда на ЕС (втори състав) от 3 април 2014 година по Дело С-301/12 и др.).

Поради изложеното, към промяна на данните в стандартните формуляри на защитените зони, следва да се пристъпва изключително внимателно и този процес следва да е регламентиран в закона, както е в настоящето му съдържание, задължаващо Министърът на околната среда и водите да издаде инструкция за реда и начина на отразяване на нови данни в стандартните формуляри по чл. 8, ал. 1, т. 4.

В настоящето съдържание на чл.16, ал.1, т.5 от ЗБР, е регламентирана възможност за промяна в защитените зони, която е свързана с предмета и/или целите на опазване на зоните.

Съгласно § 1, т.31 а от Допълнителните разпоредби на ЗБР, "Предмет на защитените зони" са природните местообитания и местообитанията на видове, които се опазват в дадената защитена зона.

Целите на защитените зони не са дефинирани в Допълнителните разпоредби на ЗБР, но като логично следствие от чл.5 на ЗБР и текста „приоритетите“ от чл.4, ал.4 на Директива 92/43/ЕИО, целите на защитените зони могат да се определят на глобални и специфични.

Глобалните са посочени в чл.5 от ЗБР и са онези цели, за които се обявяват определени територии, като защитени зони, а именно-запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени



местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение.

Специфичните цели в смисъла на чл.4, ал.4 на Директива 92/43/ЕИО, в дългосрочен аспект съвпадат с глобалните цели, но се определят според важността на защитените зони за опазване или възстановяване в благоприятно консервационно състояние на тип естествено местообитание от приложение I или на вид от приложение II и за кохерентността на мрежата „Натура 2000“ и в светлината на застрашеността на тези територии от увреждане или унищожаване.

Специфичните цели могат да се променят във времето с оглед динамиката на процесите протичащи в естествените местообитания и популациите на видовете или други фактори, като неблагоприятни или благоприятни събития от обективен характер и в този смисъл процедурите регламентиращи промяна в тези цели, по никакъв начин не следва да са свързани с предмета на опазване, освен в случай, че в дадена защитена зона предмета на опазване не се промени.

Предметът на опазване на защитените зони, макар и свързан с глобалните и специфичните цели на зоните, е съвсем отделно понятие и проявление на обективната реалност.

Включването на всички естествени местообитания и видове, които отговарят на критериите на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО, за да станат предмет на опазване в съответните защитени зони и така да допринесат за опазване на тези местообитания и видове от първостепенно значение за Европейския съюз, е въпрос свързан с пълнотата и адекватността на мрежата „Натура 2000“ и целите на двете директиви.

С Решение на Съда на ЕС (шести състав) от октомври 2018 година по Дело С-669/16, Съдът осъжда Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия за неизпълнение задължения по Директива 92/43/ЕИО, поради невключване в списъка на защитените зони на достатъчен брой обитавани от морската свиня (*Phocoena phocoena*) територии и по този тези държави не са допринесли, както изисква член 3, параграф 2 от тази директива, за изграждането на мрежата „Натура 2000“ в съответствие с намиращите се на техните територии местообитания на този вид.

Въз основа изложеното до тук, може да се заключи, че всички горесцитирани заключения на Съда на ЕС касаещи случаите на намаляване площта на защитена зона или декласифицирането ѝ, са приложими и за промените в предмета на опазване.

Следователно промяната в предмета на опазване, следва да се извършва, чрез същата процедура, която ЗБР е предвидил за случаите на увеличение на площта, намаление на площта или заличаване на защитена зона.

Допълнителна гаранция за съответствието на закона с изискванията на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО, която обхваща всички случаи на промени в защитените зони по чл.16 от ЗБР, с изключение на тези в стандартния формуляр на зоните, е предложената от нас нова ал.7.



7. По отношение § 8, § 10 и § 33 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

§ 8, § 10 § 33 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие ще бъдат разгледани заедно, поради взаимосвързаната материя, която уреждат.

Предлагаме § 8, § 10 и § 33 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие в настоящето си съдържание, да отпаднат. Предлагаме ново съдържание на § 8, § 10 и § 33 от проекта на ЗИД на ЗБР.

§ 8. Чл.27 се изменя по следния начин:

От настоящето съдържание на чл.27 от ЗБР отпада текста „могат да“.

§ 10. Чл.29 се изменя по следния начин:

1. В ал.2, т.1, текста “противоречащи на изискванията за опазване на конкретните обекти – предмет на защита“ отпада и вместо него се записва текста „противоречащи на целите на опазване на защитената зона/зони“

2. Алинея 3 се отменя.

Създава се нов § 33 от проекта на ЗИД на ЗБР със следното съдържание:

§ 33. „(1) В срок до 1 година от влизането в сила на този закон, министърът на околната среда и водите възлага изработване на планове за управление на всички защитени зони по чл. 27.“

(2) „В срок до 3 години от влизането в сила на този закон, министърът на околната среда и водите издава заповед за утвърждаване на плановете по ал.1.“

Мотиви:

Съгласно константната практика на Съда на ЕС по тълкуване разпоредбите на Директива 92/43/ЕИО, чл.6 на директивата разпределя мерките в защитените зони от мрежата „Натура 2000“ на консервационни, превантивни и компенсаторни (т.33 от Решение на Съда на ЕС (седми състав) от 21 юли 2016 година по съединени Дела С-387/15 и С-388/15, т.25 от Решение на Съда на ЕС (седми състав) от 12 април 2018 година по Дело С-323/17).

Консервационните мерки са регламентирани в чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО.

Превантивните мерки са регламентирани в чл.6, параграф 2, а компенсаторните мерки в чл.6, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО, като тези разпоредби са приложими и за защитените зони, класифицирани, като такива по Директива 2009/147/ЕО, на основание чл.7 на Директива 92/43/ЕИО.

Както посочихме към т.3 от настоящето становище, волята на законодателя на Съюза не е била с чл.2, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО и чл.2 на Директива 2009/147/ЕО да въвежда генерални изключения от целите посочени в чл.2, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО и чл.1 на Директива 2009/147/ЕО, които да са свързани с икономическите,



социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености, като последващите разпоредби на двете директиви изрично уреждат случаите, при които такива съображения следва да се взимат предвид.

Чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО и чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО не предвиждат възможности за изключения, които да са свързани икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености.

Чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО задължава държавите-членки да предприемат необходимите консервационни мерки, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания и видовете, опазвани в защитените зони по смисъла на тази директива.

Чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО съдържа по-общи изисквания за мерките, които са определени само като „специални“, но които разгледани в контекста на глобалните цели на директивата посочени в чл.2 от нея, безспорно водят до извод, че в „специални мерки“ се включват такива отговарящи на екологичните изисквания на всички видове птици срещащи се в диво състояние на територията на държавите, за които е приложим ДФЕС.

Единственият критерий, на който следва да отговарят консервационните мерки, са екологичните изисквания на естествените местообитания и видовете предмет на опазване в зоните от мрежата „Натура 2000“.

Консервационните мерки съгласно чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, могат да са част от специално разработени планове за управление, такива планове включени в други развойни планове и мерки от правно, административно и договорно естество.

Разработването на плановете за управление на защитените зони, като самостоятелни планове или като такива включени в други развойни планове, не е императивно задължение за държавите-членки, **но мерките от правно, административно и договорно естество са задължителни**, с оглед конкретното съдържание на чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и тълкуването на тази разпоредба в т.74, т.75 и т.76 от Решение на Съда на ЕС (четвърти състав) от 10 май 2007 година по Дело С-508/04.

Консервационните мерки трябва да бъдат ефективно приложени, тоест съществуването им само под формата на предвиждания или дори императивно определени задължения в нормативни или административни актове, не е достатъчна предпоставка за изпълнение изискванията на чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО (изречение второ от т.213 от Решение на Съда на ЕС (голям състав) от 17 април 2018 година по Дело С-441/17).

Сравнявайки целите на защитените зони от мрежата „Натура 2000“ дефинирани в чл.3, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и конкретните задълженията към държавите-членки за постигане на тези цели определени от чл.6, параграф 1, 2, 3 и 4, се налага изводът, че възстановяването на благоприятното състояние на местообитанията и видовете в защитените зони, в които те не се намират в такова състояние, следва да се постигне основно, като следствие от задължението по чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО.



Преки консервационни мерки включващи активни дейности по възстановяване на благоприятното състояние на предмета на опазване на защитените зони, е най-удачно да се прилагат, чрез договорни взаимоотношения, визирани в последната част на чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, доколкото МОСВ и регионалните му структури разполагат с ограничен бюджет и административен капацитет, който не позволява конкретни дейности по възстановяване на естествени местообитания, местообитания на видове или увеличаване популациите на видове, да бъдат извършвани пряко от тези органи.

Превантивните мерки регламентирани в чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО и приложими за защитените зони и по двете директиви, следва да гарантират избягване на влошаването на състоянието на естествените местообитания и видовете, както и обезпокояване на видовете, предмет на опазване на съответните защитени зони, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие върху видовете.

Чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО не посочва от какво естество следва да бъдат взетите по силата на разпоредбата мерки, а само ефекта, който следва да възпроизведат, тоест въпроса как ще се постигне изпълнението на разпоредбата, е оставен на свободата и преценката на държавите-членки (т.40 от Решение на Съда на ЕС (трети състав) от 14 януари 2016 година по Дело С-399/14).

Забрани и ограничения въведени в нормативни и административни актове, могат да спомагат за изпълнение задълженията на държавите-членки както по чл.6, параграф 2, така и по чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, вземайки предвид конкретното съдържание на втората част на чл.6, параграф 1, т. 134 от Решение на Съда на ЕС (втори състав) от 7 ноември 2018 година по съединени дела С-293/17 и С-294/17, т.209 от Решение на Съда на ЕС (голям състав) от 17 април 2018 година по Дело С-441/17 и т.61 от Решение на Съда на ЕС(втори състав) от 14 октомври 2010 година по Дело С-535/07 и др.

Разграничителният критерий между забрани и ограничения, с които се определят консервационни мерки по чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и забрани и ограничения, с които се определят превантивни мерки по чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО, може да се извежда от конкретното съдържание на забраните и ограниченията определени с нормативни или административни актове приемани и издавани от органите на държавите-членки.

Въз основа на изложеното и отчитайки настоящето съдържание на ЗБР, могат да се направят следните изводи.

Възприет е еднакъв стандарт за консервационните мерки в защитените зони от мрежата „Натура 2000“, което въпреки различията в съдържанието на чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО, е изцяло в съответствие с общата цел преследвана със защитените зони по двете директиви - запазване или възстановяване на благоприятното състояние на видовете, предмет на опазване в защитените зони (т.213 от Решение на Съда на ЕС (голям състав) от 17 април 2018 година по Дело С-441/17).

С плановете за управление на защитените зони по ЗБР, се определят консервационни мерки по смисъла на чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО за съответните защитени зони – чл.29, ал.2, т.2, т.3 и т.4 от ЗБР.



С плановете за управление на защитените зони по ЗБР, се определят превантивни мерки по смисъла на чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО – чл.29, ал.1 и ал.2, т.1 и т.2 и чл.30, ал.1 от ЗБР, последвани и от разпоредбите на чл.30, ал.1 от ЗБР чл.4, ал.1, т.1, чл.4, ал.3 и чл.6, ал.3 от наредбата към чл.28, ал.1 от ЗБР и чл.13, ал.1 във връзка с чл.12, ал.2 от наредбата към чл.31а от ЗБР.

Общ текст в заповедите за обявяване на защитени зони, визиращ само забрани и ограничения за дейностите в тях и насочени към постигане целите на защитените зони, без никаква конкретика на специфичните цели преследвани с тези забрани и ограничения, каквото е съдържанието чл.12, ал.2, т.5 от ЗБР, не дава основание да се определи дали тези забрани и ограничения ще представляват само консервационни мерки или само превантивни такива и следователно с оглед законовата регламентация на заповедите за обявяване на защитени зони, с тях може да се изпълняват както изисквания по чл.6, параграф 1, така и на чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО (виж т.5 от становището).

От друга страна липсата на конкретика на забраните и ограниченията в чл.12, ал.2, т.5 от ЗБР и липсата на конкретика за специфичните цели преследвани със забраните и ограниченията, води до извод за липса на безусловна законова гаранция, че заповедите за обявяване на защитените зони ще изпълняват самостоятелно изискванията на чл.6, параграф 1 и параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО.

С оглед всичко изложено до тук, плановете за управление на защитени зони следва да бъдат задължителни за всяка защитена зона, за да се гарантира пълно изпълнение на задълженията за Р България, възникващи по силата чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО, чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО и само по отношение мерките от административно естество визирани в чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО.

Отделно остава въпроса дали проверката за допустимост по чл.12, ал.2 последвана от рестрикцията въведена с чл.13, ал.1 от Наредбата по чл.31а на ЗБР, може да се счита за достатъчна консервационна мярка от правно естество, както по отношение мащаба на ефекта, така и с оглед, че става въпрос за правна норма в подзаконов, а не законов акт.

Отделно държавата следва да предприеме конкретни консервационни мерки от договорно естество, които както посочихме, са най-подходяща форма за прилагане на мерки свързани с активно възстановяването на благоприятното състояние на местообитанията и видовете в защитените зони, в които те не се намират в такова състояние.

В светлината на изложеното, недостатъците на настоящето съдържание на Закона на биологичното разнообразие по отношение задълженията на Р България по чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО и чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО, са следните.

Съгласно чл.27 от ЗБР, разработването на плановете за управление на защитените зони е възможност, а не императивно задължение.

В резултат от това съдържание на закона, разработването на плановете за управление на защитените зони е оставено на инициативата на субектите посочени в чл.9 на наредбата към чл.28, ал.1 от ЗБР и към настоящият момент има само 8 разработени и утвърдени плановете за управление за защитени зони по Директива 2009/147/ЕО, от общо 119 такива зони.



Следователно към настоящия момент Р България е изправена пред риск от хоризонтална наказателна процедура от ЕК за нарушение на чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО за 111 защитени зони по тази директива и на чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО за 9 зони, обявени със заповед на Министъра на ОСВ, като защитени зони по Директива 92/43/ЕИО. Проблемът ще се задълбочи още повече, след като бъдат издадени заповедите за обявяване на останалите 331 защитените зони по Директива 92/43/ЕИО.

Отделно, поради липса на заповеди за обявяване на останалите 331 защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, които с оглед разпоредбите на чл.12, ал.2, т.5 от настоящето съдържание на ЗБР представляват мерки взети по силата на чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО, които допълват същият тип мерки предвидени с плановете за управление, то към настоящия момент Р България е изправена пред риск от наказателна процедура от ЕК за цялостно нарушение на чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО в 331 защитени зони по тази директива и същото нарушение но поради недостатъчност на мерките в 111-те защитени зони по Директива 2009/147/ЕО.

Отделно под въпрос стои и степента в която, съществуващите 8 плана за управление на защитени зони по Директива 2009/147/ЕО, изпълняват изискванията чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО и чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО, с оглед чл.29, ал.3, т.1 от настоящето съдържание на ЗБР и чл.4, ал.2 от наредбата към чл.28, ал.1 от ЗБР, които поставят изисквания при определяне на съответните консервационни и превантивни мерки в плановете за управление, да се отчитат доколкото е възможно регионалните и местните особености и икономическите, социалните и културните изисквания на обществото.

За пореден път ще посочим, че чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО и чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО не предвиждат възможности за изключения, които да са свързани икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености.

На фона на изложеното до тук и сериозните проблеми, които стоят за решаване пред Р България за да изпълнява задълженията си по ДФЕС, свързани с разпоредбите на Директива 2009/147/ЕО и Директива 92/43/ЕИО, включително и със законодателни средства, вносителят на проекта на ЗИД на ЗБР, предлага от настоящето съдържание на чл.29, ал.3 да отпадне текста „ при възможност“ и закона да се промени по начин, при който консервационните и превантивните мерки в плановете за управление задължително следва да се съобразят с икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености .

Каквито и разпоредби да съдържа в настоящият момент или би съдържала наредбата по чл. чл.28, ал.1 от ЗБР, които да са насочени единствено и само към запазването или където е необходимо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на естествените местообитания и видовете, предмет на опазване в защитените зони, на основание чл.4, ал.1 от Конституцията, чл.5, ал.1 от АПК и чл.15, ал.3 от ЗНА, въпросът се приключва окончателно със законната норма.



В случай, че такава промяна бъде извършена в ЗБР, отпада изцяло законовата гаранция, че плановете за управление ще изпълняват изискванията и чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО и чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО.

На фона на всичко изложено до тук, ако § 10, т.2 от проекта на ЗИД стане част от съдържанието на ЗБР, Р България ще бъде изправена пред риск от няколко хоризонтални наказателни процедури с мащаб, който вероятно ще е безпрецедентен в историята на Общността.

Отделно, при вменено законово задължение плановете за управление да вземат предвид икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености, те вече няма да представляват плановете, които в цялостното си съдържание са непосредствено свързани и необходими за управлението на защитените зони, което ще ги постави в приложното поле на чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО и ще подлежат на процедурата по чл.31 и последващи от ЗБР.

Отделно, при отпадане на законовата гаранция, че плановете за управление ще способстват само за изпълнение на задълженията на Р България по чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, за тяхното разработване **не може** да се усвояват средства визирани в чл.8 Директива 92/43/ЕИО, защото параграф 1 от разпоредбата на директивата изрично посочва, че финансовото участие на Общността е свързано с изпълнение на задълженията, произтичащи от чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО.

По отношение, § 10, т.1 от проекта на ЗИД на ЗБР, вземайки предвид съдържанието на чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО, и чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО, и гореизложеното по отношение ефекта, който се преследва с мерките въведени с тези разпоредби, елиминирането на заплахата от унищожаване или увреждане на видове или местообитания предмет на опазване, в комбинация с мерките по чл.29, ал.2, т.2, т.3, т.4 и т.5 от ЗБР, не е достатъчно за да се гарантира, че целите на двете директиви по отношение защитените зони от мрежата „Натура 2000“, ще бъдат изпълнени.

Новопредложените от вносителя на проекта на ЗИД текстове в чл.29, ал.2, т.1 от ЗБР не гарантират, че ще спомогнат за предотвратяване безпокойството върху видовете предмет на опазване, което би довело до увреждането на защитените зони, отчитайки посочената от чл.29, ал.1 от ЗБР цел и липсата на други мерки целящи предотвратяване на такова безпокойство в другите точки на чл.29, ал.2 от закона.

Макар настоящето съдържание на чл.29, ал.2, т.1 от ЗБР да не е достатъчно ясно и прецизно, не оставя съмнение в превантивния характер на тази мярка, с която се цели избягване в дългосрочен аспект на влошаването на състоянието на естествените местообитания и видовете.

Новопредложените текстове допускат мерките да се вземат след установяването на заплахата, което може да доведе до увреждане на защитените зони, отчитайки сложната и продължителна във времето процедура по промяна на плановете за управление регламентирана от чл.18 във връзка с чл.8 до чл.17 от наредбата по чл.28, ал.1 от ЗБР и по този начин те не гарантират безусловно, че държавата е взела всички мерки такова



увреждане да не се осъществи в контекста на изискването по чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО.

Отделно, втората част на § 10, т.1 от проекта на ЗИД на ЗБР, поставя дори условие, при което следва се предприемат новоформулираните мерки - при невъзможност от прилагането на други мерки за постигане на поставените цели.

Логично възниква въпроса, кои са другите мерки, които могат да спрат непосредствена заплаха от увреждане на консервационните цели на защитените зони?

С оглед съдържанието на останалите точки в чл.29, ал.2 от ЗБР, нито една от другите мерки не притежава характеристиките на тези предвидени в т.1, а именно установяване на забрана или ограничение за човешки дейности, а е безспорно, че заплаха от човешки дейности може да се елиминира само с конкретни забрани или ограничения.

Ако въпросният текст в § 10, т.1 от проекта на ЗИД на ЗБР визира възможни мерки, които могат да се предприемат с актове на органите по чл.122, ал.1 от ЗБР, с които да налагат ПАМ в случаите по чл.121, ал.2 от ЗБР - възникване на непосредствена опасност от увреждане или унищожаване на защитени зони или на части от тях, то следва да се посочи, че процесите по налагане на ПАМ не може да се синхронизират във времето с процесите по приемане на планове за управление, защото по смисъла на чл.121, ал.2 от ЗБР във връзка и с чл.25, ал.2 от АПК и чл.57, ал.1 от АПК, органите следва да приложат ПАМ в 14-дневен срок от момента на установяване на непосредствената опасност от увреждане или унищожаване на защитени зони.

По изложените съображения, § 10, т.1 и т.2 от проекта на ЗИД на ЗБР следва да отпаднат, като плановете за управление следва да са задължителни за изработване за всяка защитена зона, както и сме предложили по-прецизна дефиниция на мярката по чл.29, ал.2, т.1 от ЗБР, с която вече става пределно ясно, какви са глобалните цели се преследвани с тази мярка.

По отношение позицията ни защо не следва да се изготвят териториални планове за управление, а следва да се изготвя по един план за целите защитени зони, голяма част от аргументите се съдържат в предходните редове, като излагаме и допълнителни аргументи.

В контекста на § 36 от проекта на от ЗИД на ЗБР, тежестта на изпълнение на изискванията на параграф 1 и 2 на Директива 92/43/ЕИО и чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО, се измества към плановете за управление. Както вече посочихме, това само по себе си не представлява проблем по отношение правилната транспозиция на разпоредбите на директивите, с изключение на недостатъчност на консервационните мерки от правно и договорно естество.

При подход за защитените зони да се изготвят по няколко плана за управление за отделни техни части, възникват и следните трудности и утежнения от административно и процесуално естество.

Вземайки предвид гореизложените аргументи в тази точка и т.2 от становището ни, мерките за защита по чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО и приложимите за защитените зони по двете директиви чл.6, параграф 2, 3 и 4 на Директива 92/43/ЕИО, следва да се вземат на ниво защитена зона, а не за част или части от зоната.



Естествените местообитания, местообитанията на видовете и видовете в сложната си динамика на съществуване, като резултат от естествени процеси протичащи в дълъг исторически период, не се съобразяват/ръководят от териториалните граници, определени с нормативни или административни актове.

Едно естествено местообитание или местообитание на вид може да попада в няколко териториални области. Един вид птица, особено едрите такива, в зависимост от годишния сезон, може да гнезди в една териториална област, а да се храни в друга и пр.

В константната си практика по тълкуване на чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, като специфична разпоредба способстваща за постигане на изискванията на чл.6, параграф 2, Съдът на ЕС приема, че за опазване на защитена зона е без значение дали отрицателно въздействие върху нея се осъществява от действия извън или в териториалните и граници.

Макар и задължени да определят точни териториални граници на защитените зони, за държавите-членки възникват ясни задължения по двете директиви, при опазването на защитените зони, да се отчитат екологичните изисквания на естествените местообитания, видовете и местообитанията на видовете, за чието опазване се създават зоните, които може да изискват и предприемане и на мерки извън териториалните граници на зоните.

Въз основа на изложеното, всички териториални планове за управление на защитените зони следва да се синхронизират един с друг, така че да гарантират изпълнение на чл.6, параграф 1 и 2 на Директива 92/43/ЕИО и чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО, на ниво защитена зона.

Ако такъв процес на синхронизиране, не се регламентира, чрез изрични правни норми, каквито и рестриктивни мерки да съдържа всеки един от териториалните планове за управление, те не могат да представляват обективна и безусловна гаранция за опазването на защитените зони в тяхната цялост.

От посоченото следва и отделно, изключително трудно преодолимо ограничение, което трябва да се въведе за да се постигне синхронизирането на всички териториални планове за управление за една защитена зона.

Това ограничение е свързано с необходимостта различните такива планове да бъдат приети в сравнително кратък период, както поради краткия срок на актуализация на плановете за управление от 6 години, така и поради динамиката на състоянието на видовете и местообитанията, обусловени както от естествени природни процеси, така и в резултат от възможни отрицателни проявления на антропогенно въздействие, което от своя страна би променило мерките, които при съгласуването на отделните планове биха постигнали търсения от директивите ефект.

На фона на неизпълнение от страна на Р България на задълженията по чл.6, параграфи 1 и 2 на Директива 92/43/ЕИО и чл.4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО, посочени по-горе към настоящата точка от становището ни, изборът на толкова рисков и практически трудно осъществим подход за изпълнение на тези задължения, е категорично неоправдан.

Поради изложеното, настоящето съдържание на чл.27 от ЗБР следва да се запази, с изключение на редакцията, която сме предложили по отношение задължителността за изработване на планове за управление за всички защитени зони.



С предложеното ново съдържание на § 33 на проекта на ЗИД, Министъра на ОСВ се задължава да стартира ефективно и да приключи процеса по изработване на планове за управление за всички защитени зони в регламентирани от закона срокове.

Считаме, че 3-годишния срок за утвърждаване на всички планове за управление на защитените зони е достатъчен, при условие, че плановете за управление няма да вземат предвид никакви други изисквания, освен екологичните изисквания на естествените местообитания и видовете предмет на опазване на защитените зони.

Ако предходното не се възприеме, както вече посочихме, плановете за управление ще подлежат на процедурата по чл.31 от ЗБР и срокът от 3-години вече няма да е реалистичен и постижим.

8. По отношение § 11 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

Предлагаме настоящето съдържание на § 11 от проекта на ЗИД на ЗБР, да отпадне, като § 11 придобива следното съдържание:

§ 11. В чл.31 се правят следните изменения и допълнения:

1. Ал.15 се изменя така:

(15) „Всички волеизявления на компетентните органи съгласно други закони, с които се одобрява/разрешава съответният план, проект, програма или инвестиционно предложение в случаите по ал.12, т. 2 или ал.13, както и преди влизане в сила на решението за него по ал. 7 или по ал. 12, т. 1, са нищожни.”

2. Ал.17 става ал.16.

3. Ал.17 се изменя така:

„(17) Решенията по ал. 7 или по ал. 12, т. 1, не подлежат на предварително изпълнение.”

4. Създава се нова ал.17а:

„(17а) Разпоредбите на ал.13, 14, 15, 16 и 17 се прилагат и в случаите по ал.4.”

5. Алинея 24 се изменя така:

„(24) Решенията по ал. 7 и ал. 12, т. 1 губят правно действие, ако в продължение на 5 години от датата на влизането им в сила възложителят не започне действия по осъществяването на проекта или инвестиционното предложение или по одобряване на плана или програмата. Тази разпоредба е приложима и в случаите по ал.4“

Мотиви:

Мотивите за отпадане на § 11, т.1 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие са изложени към т.4 от настоящето становище.

Чл.31 от Закона за биологичното разнообразие е пряка транспозиция на чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО.



Съгласно § 1, т.28а от ЗБР, "Планове, програми и инвестиционни предложения" са плановете, програмите и инвестиционните предложения и техните разширения и промени по смисъла на Закона за опазване на околната среда.

Съвместяването на процедурите по чл.31 от Закона за биологичното разнообразие с процедурите по Закона за опазване на околната среда се регламентира от чл.31, ал.4 на ЗБР и изрични разпоредби и в ЗООС свързани с процедурите по оценка въздействие върху околната среда и екологична оценка, като със съвместяването се цели процесуална икономия, доколкото визираните процедури съдържат идентични етапи – те започват с искане за издаване на индивидуален административен акт от правоимащо лице, последвани са от проверка за допустимост по отношение императивно определени изисквания на други национални закони, следва преценка на въздействията, оценка по същество на материята предмет на ЗБР и ЗООС и издаване на краен акт.

Единствените съществени различия между процедурите предвидени по чл.31 от Закона за биологичното разнообразие и процедурите по оценка въздействие върху околната среда и екологична оценка по Закона за опазване на околната среда, на които се подлагат плановете, програмите и инвестиционните предложения, се изразява в липсата на нормативно изискване в Закона за биологичното разнообразие, за определени планове, програми и инвестиционни предложения, да се извършва задължителна оценката на степента на въздействие върху природните местообитания, местообитанията на видовете и видовете, предмет на опазване в засяганата защитената зона.

Принципът на правна сигурност изисква специфичните норми на чл.31 от Закона за биологичното разнообразие, с които се изпълняват задълженията по чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, да са приложими винаги, в цялата си съвкупност и правопораждащ ефект, без значение дали за планове, програми и инвестиционни предложения, засягащи защитени зони по Директива 92/43/ЕИО или Директива 2009/147/ЕО, се провежда самостоятелна процедура по чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО или тя е интегрирана в процедури изискуеми от други национални разпоредби, включително и такива представляващи транспозиция на други актове на съвета на ЕС и ЕП.

Поради изложеното принципно подкрепяме редакцията на закона в § 11, т.3 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие, като сме предложили известни корекции в систематичното и място в закона и допълнителни корекции по отношение съдържанието и мястото на ал.15 и ал.17 от настоящето съдържание на закона, с което се гарантира еднакъв правопораждащ ефект на специфичните норми на чл.31 от Закона за биологичното разнообразие, както в случаите на провеждане на самостоятелна процедура по чл.31, така и при съвместена такива с процедурите по оценка за въздействието върху околната среда или екологична оценка по ЗООС.

По отношение предложените от нас промени с ново съдържание на чл.31, ал.17, и ал.17 а от ЗБР.

Съгласно последната част от чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, националните органи да следва да одобрят плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територията, потвърдено и в константната практика на Съда ЕС по тълкуване на тази разпоредба на директивата (т.26 от Решение на Съда на ЕС (втори състав) от 15май 2014 година по Дело С-521/12, т.5 от диспозитива на



Решение на Съда на ЕС (четвърти състав) от 16 февруари 2012 година по Дело С-182/10, т.112 от Решение на Съда на ЕС (голям състав) от 11 септември 2012 година по Дело С-43/10 и др.).

Съгласно чл.288 от ДФЕС (предишен член 249 от ДЕО), задължението за постигането на даден резултат определен от директива на органите на Съюза е на националните власти на държавите-членки.

Задълженията произтичащи от чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, следва да се отчитат по отношение ефекта, който държавата-членка следва да постигне с оглед съдържанието на чл.288 от ДФЕС.

В т.5 от диспозитива на Решение на Съдът на ЕС (четвърти състав) 6 февруари 2012 година по С-182/10, Съдът постановява:

„5) Член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национален орган, дори законодателен, да разреши план или проект, без да е установил, че същият няма да има отрицателно влияние върху съответната територия.“

В Решение на Съда на ЕС (трети състав) 14 януари 2016 година по Дело С-399/14, Съдът посочва:

„67 В това отношение следва да се припомни, че както е видно от точка 54 от настоящото решение, последващата оценка по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията трябва да бъде извършена в съответствие с изискванията на член 6, параграф 3 от посочената директива.

68 Тези изисквания не биха могли да бъдат изменени само поради обстоятелството, че процесният обект е бил построен въз основа на решение за одобрение, което съгласно националното право подлежи на незабавно изпълнение, или че молбата за постановяване на обезпечителни мерки за възпрепятстване започването на така разрешените строеж е отхвърлена без възможност за обжалване.

69 Всъщност, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 64 от заключението си, и предвид целта за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, припомнена в първото съображение от Директивата за местообитанията, полезното действие на тази директива би било застрашено, ако национални процесуални норми могат да бъдат използвани за ограничаване на необходимостта от съобразяване с нейните изисквания.“

От първото решение е видно, че Съдът прави широко тълкуване на чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО в контекста на чл.288 от ДФЕС, като приема, че националните компетентни органи посочени в разпоредбата на директивата, са всички национални власти по смисъла на чл.288 от ДФЕС.

Този извод се потвърждава и от последващото цитирано решение, като тук акцентът е върху правната уредба на държавите-членки, даваща възможност националните им власти, независимо от тяхното естество, да позволят осъществяване на планове или проекти в



нарушение на изискванията на чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, каквато уредба съдът не приема за съответстваща на директивата.

Следователно национална правна уредба даваща възможност за незабавно изпълнение на решение, с което се одобрява план или проект попадащ в обхвата на чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО или такава уредба, която независимо от причините, ограничава възможността съответните юрисдикции да отменят такова решение, когато не съответства на изискванията на разпоредбата на директивата, не може да се приеме за достатъчна за изпълнение изискванията както на чл.23 от Директива 92/43/ЕИО, така и на чл.288 от ДФЕС.

Съгласно чл.31, ал.16 от ЗБР, влязлото в сила решение по ал. 7 или по ал. 12, т. 1 е задължително за одобряване на плана, проекта, програмата или инвестиционното предложение от съответните компетентни органи съгласно други закони.

Към настоящият момент, макар тази норма на закона привидно да създава гаранции за правна сигурност по отношение изпълнение задълженията за държавата произтичащи от чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, тя не се възприема от съставите на Върховния административен съд, като забрана в закон за предварително изпълнение по чл.60 от АПК на решенията по чл.31, ал. 7 или по ал. 12, т. 1 от ЗБР.

Поради изложеното до тук, наложително е приемането на изрична норма в закона, която недвусмислено да посочва, че онези решения по чл.31 от ЗБР, с които се създават права за определени лица да осъществяват планове, програми, проекти и инвестиционни предложения засягащи защитени зони, не подлежат на предварително изпълнение.

Съгласно вътрешноправната система на Р България, изпълнението на задълженията на държавата по чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО в съответствие с чл.288 от ДФЕС, се осъществява от законодателната власт, чрез създаване на съответните правни норми, като пряко изпълнение и на чл.23 на Директива 92/43/ЕИО, административни актове по чл.31 от ЗБР, издавани от органите на изпълнителната власт, посочени в ЗБР и решения на административните съдилища.

Съгласно Административно процесуалния кодекс на Р България, административните актове се делят на унищожяеми и нищожни.

Нищожни са онези административни актове, които страдат от толкова значими пороци, че са изцяло несъвместими с правния ред на държавата и никога не могат да получат стабилитет, за разлика от унищожяемите административни актове.

Съгласно чл.4, ал.1 от Конституцията, Р България е правова държава, която се управлява съгласно Конституцията и законите на страната, а съгласно ал.3 на посочения член, Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.

Съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията, международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната, като те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.



Вземайки предвид тълкуванията на Съда на ЕС на чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, задълженията за Р България по чл.288 от ДФЕС и разпоредбите на Конституцията, държавата не може да си позволи правна уредба, даваща възможност решения на националните власти в нарушение на чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, да получат стабилитет.

Поради изложеното, сме предложили ново съдържание на чл.31, ал.17 от Закона за биологичното разнообразие, с което всички волеизявления на компетентните органи съгласно други закони, с които се одобрява план, проект, програма или инвестиционно предложение, преди влизане в сила на решението за него по ал. 7 или по ал. 12, т. 1, следва са нищожни, като тази норма, ще е приложима и по отношение случаите по чл.31, ал.12, т.2 и ал.13, визиращи невъзможност за одобряване на плана, програмата, проекта или инвестиционното предложение.

9. По отношение § 12, § 13 и § 16 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

Предлагаме § 12, § 13 и § 16 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие, да отпаднат.

Мотиви:

Мотивите за отпадане на § 12, § 13 и § 16 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие, частично се припокриват с изложени в становището ни по отношение § 3 на проекта, където безспорно доказахме, че защитените зони по Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО имат еднакви цели.

В допълнение, от третия аргумент изложен към т.3 от становището ни, разпоредбите на Директива 2009/147/ЕО, които не са изрично свързани само със защитените зони, а именно чл.2 и чл. чл.3, параграф 1, отговарят на първата и третата предпоставка от дефиницията за благоприятно състояние на вид дадена в Директива 92/43/ЕИО:

„ - въз основа на данните от динамиката на вида може да се приеме, че този вид е жизнеспособен елемент на естественото си местообитание и ще продължи да бъде такъв в дългосрочен аспект, и

- налице е и вероятно ще продължава да бъде налице достатъчно голямо местообитание, което може в дългосрочен аспект да поддържа популацията на този вид.“

Отделно, извън защитените зони от мрежата „Натура 2000“ дефиниране на състоянието на всички видове птици, което трябва да се преследва със закона, се извежда и от съдържанието на чл.13 на Директива 2009/147/ЕО – „Прилагането на мерките, взети по силата на настоящата директива, не може да води до влошаване на настоящата ситуация по отношение на опазването на всички видове птици, посочени в член 1.“

Отделно, с оглед съдържанието на чл.3, параграф 2, т., б), в) и г), на Директива 2009/147/ЕО, тя изисква подобряване, а не само избягване влошаване настоящата ситуация по отношение на опазването на всички видове птици, посочени в член 1.



На основание изложеното, специално за птиците, в 45, чл.48, ал.1 и чл.68, ал.1 от ЗБР, би следвало да се запише следният критерий – „да не води до влошаване на настоящата ситуация по отношение на опазването на всички видове птици посочени в Приложение №2, както и въз основа на данните от динамиката на вида да може да се приеме, че всеки вид ще е жизнеспособен елемент на естественото си местообитание и ще продължи да бъде такъв в дългосрочен аспект, както и е налице и вероятно ще продължава да бъде налице достатъчно голямо местообитание, което може в дългосрочен аспект да поддържа популацията на този вид.“

От друга страна, при такъв подход, в 45, чл.48 и чл.68 от ЗБР, следва да се направи изрично диференциране за описаните в тези норми намеси или забрани за такива, в границите и извън границите на защитените зони, защото в защитените зони единственият възможен критерий, е запазване на благоприятното състояние на всички видове, включващо и птиците.

Поради изложеното, не считаме, че се налага излишно усложняване на 45, чл.48 и чл.68 от ЗБР, като запазването им в настоящето съдържание, съответства и на възможността посочена в чл.14 на Директива 2009/147/ЕО, държавите-членки да вземат по-строги мерки за защита от предвидените в директивата.

10. По отношение § 22 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

Предлагаме § 22 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие, да отпадне.

Мотиви:

С оглед изложеното в становището ни по отношение § 8 и § 10 от проекта на ЗИД на ЗБР, считаме, че при запазване на настоящето законово положение по отношение обхвата на плановете за управление на защитените зони, следва да се запази и съответната законова регламентация за тяхното разработване и приемане, респективно и релевантните разпоредби, регламентиращи органите за управление и контрол и техните специфични функции.

11. По отношение § 23 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

Предлагаме § 23, т.5 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие, да отпадне.

Мотиви:

Мотивите за отпадането на § 23, т.5 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие са изложени към становището ни по § 7 от проекта на ЗИД.

Министърът на ОСВ не следва свободно да променя стандартните формуляри, а този процес следва да се регламентира в инструкция и във връзка с това предложихме вече по §



7 от проекта на ЗИД, настоящето съдържание на чл.16, ал.6 на ЗБР да се запази в частта, регламентираща промените в стандартните формуляри.

В допълнение, ще обърнем внимание на текста от новопредложения чл.115а, ал.1 от вносителя на проекта на ЗИД на ЗБР – „Министърът на ОСВ определя целите на Natura 2000 на биогеографско ниво, на ниво мрежа и на зоново ниво в Документ за целите.“

Министърът на ОСВ може да разписва всякакви цели във всякакви документи, но този текст следва да се прецизира, защото не става ясна целта на изготвянето на този документ, нито неговият характер - той ще има ли правопораждащ ефект по отношение определени аспекти на обявяването, промените и управлението на защитените зони или не.

На първо място глобалните цели на мрежата „Natura 2000“ на „биогеографско ниво, на ниво мрежа и на зоново ниво“ са дефинирани в чл.5 от настоящето съдържание на ЗБР и чл.3, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО.

Както посочихме в предходни точки на настоящето становище, за защитените зони на ниво всяка една зона следва да се определят специфични цели (задължително за зоните по Директива 92/43/ЕИО), които следва да са съставна част от заповедите за обявяване на защитените зони - чл.4, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО.

В този смисъл, не е ясно какво са цели със съставянето на документ за целите и защо такъв документ следва да се регламентира изрично от норма в закон.

12. По отношение § 24 и § 30 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

§ 24 и § 30 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие ще бъдат разгледани заедно, поради взаимосвързаната материя, която уреждат.

Предлагаме от съдържанието на предложената чл.116 а, ал.2 в § 24 от проекта на ЗИД на ЗБР, „национални неправителствени природозащитни организации“ да отпадне текста „национални“.

Предлагаме § 30, т.3 от проекта на ЗИД на ЗБР, да отпадне.

Мотиви:

Считаме, че с въвеждането на определението „национални неправителствени природозащитни организации“ и дефиницията дадена за това определение, законово се регламентира дискриминация по отношение определени лица, въз основа техните убеждения.

За браншовите, работодателските и други секторни организации, които могат да бъдат включени в съставът на Националния консултативен съвет за мрежата Natura 2000, законът не определя ограничителни критерии за участие, така, както за неправителствените природозащитни организации.



Поради изложеното, проектът на ЗИД на ЗБР в посочената по-горе част, е в нарушение на чл.6, ал.2 във връзка с чл.4, ал.2 от Закона за защита от дискриминацията, и чл.6, ал.2 от Конституцията.

Отделно, специалният закон уреждащ създаването е функционирането на НПО, а именно ЗЮЛНЦ, определения за „национални“ и „регионални“ НПО няма, и в този смисъл ЗИД на ЗБР предоставява допълнение на специалния закон, което противоречи на чл. 10, ал.1 Закона за нормативните актове.

13. По отношение § 25 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие.

По отношение § 25 от проекта на ЗИД на Закона за биологичното разнообразие, ще посочим само принципни препоръки.

Като отправна точка по въпроса с регламентирането на административни и други структури за управление на мрежата „Натура 2000“ в България, посочваме изложеното в предходните части от становището ни.

На първо място, плановете за управление трябва да са инструмент целящ единствено и само изпълнение задълженията на държавата по чл.6, параграф 1 и 2 на Директива 92/43/ЕИО и чл.4, ал.1 на Директива 2009/147/ЕО.

Това би предопределило и възможността да се получат средствата за тяхното изработване и прилагане, които са визирани в чл.8 Директива 92/43/ЕИО.

Планове за управление на защитените зони трябва да се изготвят за целите им територии, съгласно действащата нормативна уредба.

При липсата на посочените предпоставки, създаването на специализирани органи и структури за управление на защитените зони, ще е безпредметно упражнение и излишен разход на държавни финансови и институционални ресурси.

Безспорно управлението на защитените зони следва да се ръководи от Министъра на околната среда и водите или негови регионални органи, отчитайки специалната материя предмет на ЗБР и факта, че този закон е пряката транспозиция на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО в правната система на Р България.

С оглед изложеното до тук, не възразяваме регионален орган за управление на защитените зони, в териториалния обхват на съответната регионална инспекция по околната среда и водите, да е директорът на инспекцията. Считаме, че в закона следва да се направи допълнение, с което същите функции да се вменят на директорите на дирекциите на националните паркове, за териториите на парковете.

ДНП са специализирани структури на Министъра на ОСВ за управление и охрана на националните паркове и притежават необходимия административен и експертен капацитет да управляват територии предназначени за опазване на биологичното разнообразие. Отчитайки, че всички национални паркове попадат в защитени зони, е безпредметно да се изразходва допълнителен административен капацитет за прилагането на плановете за управление на тези защитените зони.



Аналогичен подход следва да се възприеме и за дирекциите на природните паркове, но отчитайки, че те са органи на подчинение на МЗХГ, а не на МОСВ, съответните дирекции на регионалните инспекции следва да са водещи в този процес.

Това предложение е в съответствие с вменените на регионалните инспекции правомощия от ЗЗТ, на органи пряко отговорни за управлението и охраната на всички защитени територии, освен националните паркове.

Директорите на съответните РИОСВ, ДНП, както и ДПП, но в пряка субординация с Директорите на РИОСВ, следва да са сред лицата, които могат да инициират процедура по промени в плановете за управление или да отразяват пряко някои належащи промени, но при сигурни гаранции, че тези възможности няма да се използват за дейности, които попадат в обхвата на чл.6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО.

Подходът, към регионалните органи за управление, да съществува „Комитет на заинтересованите страни“, е оправдан, но тази материя следва да бъде регламентирана по начин, при който плановете за управление ще запазят същността си, като консервационни мерки по чл.6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и чл.4, ал.1 на Директива 2009/147/ЕО и превантивни мерки по чл.6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО.