WWF България
ул. „Княз Борис I“ №147, ет.1
София 1612

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

Изх.№ 59/21.02.2025 г.

До:

Г-н Росен Желязков
Министър-председател на Република България

Г-н Манол Генов
Министър на околната среда и водите

Становище

От
ВВФ България,
Гр. София 1000, ул. „Княз Борис I“ №147, ет.1, представлявано от Диана Димитрова
Директор "Природозащитни програми"

Относно: Обществено обсъждане на проект на Наредба за условията и реда за разработване и утвърждаване на териториални планове за управление на защитени зони

Уважаеми г-н Министър-председател,
Уважаеми г-н Министър,

Във връзка с провеждането на обществени консултации по чл. 26, ал. 3 и ал. 4 от Закон за нормативните актове на проект на Наредба за условията и реда за разработване и утвърждаване на териториални планове за управление на защитени зони, предоставяме становището на ВВФ България.

Надяваме се становището ни бъде разгледано в необходимата детайлност, за да се гарантира адекватна транспозиция в националното законодателство и ефективното прилагане на разпоредбите на чл. 6, параграфи 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО за опазване на природните местообитания и на дивата флора и фауна и чл. 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/147/ЕО относно опазването на дивите птици.

С уважение:

Диана Димитрова
Директор "Природозащитни програми", ВВФ България

Становище на ВВФ България относно проект на Наредба за условията и реда за разработване и утвърждаване на териториални планове за управление на защитени зони

1. Пряко противоречие с правото на Европейския съюз.

С приемането на Наредба за условията и реда за разработване и утвърждаване на териториални планове за управление на защитени зони се цели постигането на адекватна транспозиция на разпоредбите на чл. 6, параграфи 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО за опазване на природните местообитания и на дивата флора и фауна и чл. 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/147/ЕО относно опазването на дивите птици, регулиращи консервационните и превантивни мерки в защитените зони от общоевропейската мрежа „Натура 2000“.

Проектът на наредбата страда от основен порок, заложен в разпоредбите на Закон за биологичното разнообразие (ЗБР) и по специално чл. 29, ал. 3 (Изм. - ДВ, бр. 88 от 2023 г.). Въпросната разпоредба въвежда изискването при определяне на консервационните и превантивни мерки в плановете за управление на защитените зони, да се вземат под внимание икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености. Законовата разпоредба е пресъздадена в разпоредбата на чл. 5, ал. 2 от проекта на наредбата.

В чл. 2, параграф 3 от 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. Аналогично е съдържанието и на чл. 2 от Директива 2009/147/ЕО.

По този въпрос следва да бъде съобразено тълкуването на чл. 2, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО дадено в т. 32 от Решение на Съда на ЕС на по Дело C-226/08 - *„член 2, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, не представлява самостоятелна дерогация от въведения от тази директива общ режим на защита.“* Същото тълкуване на чл. 2 от Директива 79/409/ЕИО, който е в аналогично съдържание с това на чл. 2 от заменилата я Директива 2009/147/ЕО, е дадено в т. 8 от Решение на Съда от 8 юли 1987 г. по дело 247/85 - *„чл. 2 на Директива 79/409/ЕИО не представлява самостоятелна дерогация от въведения от тази директива общ режим на защита.“*

Тълкуванията на Съда на разпоредбите на двете директиви отнасящи се до икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености, ясно сочат, че държавите-членки не разполагат със свободата да подчиняват всяка разпоредба на директивите на тези изисквания.

Случаите, при които икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености и др. следва да се вземат предвид, са изрично регламентирани в двете директиви.

В разпоредбите на чл. 6, параграфи 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/147/ЕО, няма изискване да се отчитат икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености.

Единственият случай отнасящ се до защитените зони по двете директиви, при който подобни съображения могат да се вземат предвид, е регламентиран в чл. 6, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО (чл. 33 и чл. 34 от ЗБР), приложим на основание чл. 7 от тази директива и за защитените зони обявени по силата на Директива 2009/147/ЕО. По силата на чл. 6, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО държавите членки могат да одобрят планове или проекти, които ще увредят защитени зони от мрежата Натура 2000, тоест чл. 6, параграф 4 дава възможност за прилагане на конкретно изключение (дерогация) от изискванията на чл. 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО (чл. 31 и чл.32 от ЗБР).

Подчиняването на консервационните и превантивните мерки предвидени в чл. 6, параграфи 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/147/ЕО на икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености, на първо място води до неадекватна транспозиция на посочените разпоредби на директивите в националното законодателство. На второ място, води до невъзможност да се постигнат целите на посочените разпоредби на директивите относно необходимите консервационни и превантивни мерки, когато тези мерки не биха съответствали на икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености. На трето място, съобразяването с други изисквания, освен състоянието на опазваните местообитания и видове означава, че плановете за управление няма да представляват планове, които в своята цялост са непосредствено свързани или необходими за управлението на защитените зони, което ще ги постави в приложното поле на чл. 6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, респективно ще подлежат на процедурата по чл. 31 и последващи от ЗБР.

Въз основа изложеното, молим Министерски съвет сериозно да обмисли възможността да предложи изменение на ЗБР, чрез възстановяване на предходното съдържание на чл. 29, ал. 3 от закона, което предвиждаше икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености да се вземат предвид само „при възможност“. Текстът “при възможност“ в разпоредбата на чл. 29, ал. 3 от ЗБР и принципът на съразмерност посочен в чл. 6 от АПК, създаваха необходимите гаранции, че определянето на консервационни и превантивни мерки в плановете за управление, не следва да води до ограничения за граждани и юридически лица в по-голяма степен от необходимата за изпълнение задълженията по чл. 6, параграфи 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/147/ЕО.

В допълнение, Министерство на околната среда и водите от 2019 г. неколкократно е запознавано от нас с посочените решения на Съда и разгледаният от нас въпрос следваше да е предмет на анализа за съответствие с правото на Европейския съюз, изискуем по силата на чл. 28, ал. 2, т. 5 от Закон за нормативните актове.

2. Други слабости на проекта за наредба.

2.1. Относно изготвянето на планове за управление на части от защитени зони.

С измененията на ЗБР (Изм. - ДВ, бр. 88 от 2023 г.), се предвижда за защитените зони от мрежата „Натура 2000“ да се изготвят териториални планове за управление (ТПУ), обхващащи не само цели защитени зони, но и части от тях. Ясно е, че с тези изменения се търсеше опростяване на административния процес, но това опростяване не следва да води до неизпълнение на задълженията за държавата възникнали по силата на чл. 6, параграфи 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/147/ЕО.

Консервационните и превантивните мерки предвидени с чл. 6, параграфи 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/147/ЕО, следва да се прилагат на ниво защитена зона и това е пределно ясно от текстовете на посочените разпоредби. В т. 1 от диспозитива на Решението на Съда на ЕС по Дело C-66/23 е посочено, че държавите-членки следва да определят за всяка специална защитена зона, разглеждана отделно, цели и мерки за опазване.

За да се гарантира ефективно изпълнение на посочените разпоредби на двете директиви, е необходимо проектът на наредба да се преработи така, че териториалните планове за управление включващи отделни части от една и съща защитена зона да бъдат приемани, преразглеждани, актуализирани и променяни едновременно, като мерките предвидени в съответните планове да бъдат разглеждани и оценявани за тяхната достатъчност по отношение постигане целите на опазване на ниво защитена зона.

2.2. Относно мерките за местообитания и видове с противоречиви изисквания.

Поради голямото биологично разнообразие на Р България, предметът на опазване на защитените зони у нас не е ограничен до единични местообитания или видове. В повечето случаи предметът на опазване на защитените зони обхваща десетки, а понякога и над 100 отделни местообитания или видове. Често в една защитена зона предмет на опазване са местообитания или видове с противоположни екологични изисквания.

В определени случаи, когато предмет на опазване на една защитена зона са местообитания или видове с противоположни екологични изисквания, може да възникне колизия между единствените възможни консервационни или превантивни мерки за такива местообитания или видове, които биха постигали целите преследвани с чл. 6, параграфи 1 и 2 на Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО, или колизия и между консервационните и превантивните мерки. В резултат, предприемането на единствените възможни консервационни или превантивни мерки за местообитания или видове, постигащи целите преследвани с посочените разпоредби на двете директиви, може да доведе до невъзможност за предприемане на необходимите консервационни или превантивни мерки за местообитания или видове с противоположни екологични изисквания, или дори да водят до увреждането им.

Проектът на наредба изобщо не третира този въпрос, като няма разпоредби, които да указват на кои местообитания и видове следва да даде приоритет при описаната колизия.

В последващите редове излагаме някои съображения, които може да подпомогнат МОСВ при създаването на разпоредби на наредбата третиращи подобни колизии.

Консервационните и превантивните мерки, както са предвидени в чл. 6, параграфи 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/147/ЕО, са задължителни за държавите-членки.

Механизъм за даване на приоритет на мерките за даден предмет на опазване в защитена зона обявена по силата на Директива 92/43/ЕИО, когато това няма да доведе до увреждане на друг предмет на опазване в зоната, е чл. 4, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО. Тази разпоредба задължава държавите-членки да определят приоритетите според важността на съответните територии 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. Разпоредбата на чл. 4, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО не е адекватно транспонирана в ЗБР, защото в закона няма разпоредби за определяне на приоритетите в защитените зони. Частична транспозиция е извършена с разпоредбата на чл. 12а от ЗБР, отнасящи се до специфичните и подробни цели на опазване.

Доколкото в Приложения I и II на Директива 92/43/ЕИО определени местообитания и видове са посочени, като приоритетни за опазване, това също следва да е критерий, въз основа на който при посочената колизия да се дава приоритет на мерките за тези местообитания и видове.

Механизъм за даване на приоритет на мерките за определени защитени видове птици в защитена зона обявена по силата на Директива 2009/147/ЕО, когато това няма да доведе до увреждане на други защитени видове птици, може да се изведе от Решението на Съда на ЕС по Дело C-66/23. В съответствие с тълкуванията на чл. 6, параграфи 2 - 4 от Директива 92/43/ЕИО и чл. 4 от Директива 2009/147/ЕО дадени в Решението на Съда на ЕС по Дело C-66/23, в защитените зони по Директива 2009/147/ЕО приоритет следва да се дава на видовете птици, които са включени в предмета на опазване на зоната (обосновали нейното обявяване) и онези видове, които са най-застрашени.

Единственият механизъм, чрез който може да се разреши описаната колизия, когато прилагането на консервационни или превантивни мерки за един предмет на опазване в защитена зона може да доведе до увреждане на друг предмет на опазване, е чл. 6, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО (чл. 33 и чл. 34 от ЗБР). Посочената разпоредба на директивата дава възможност да се допусне увреждане на защитена зона на основание благоприятни въздействия върху околната среда, когато няма друго алтернативно решение и след прилагане на компенсаторни мерки.

За да се приложи този механизъм, е необходимо в наредбата да са приети разпоредбите даващи приоритет на мерките за дадено местообитание или вид и изясняващи кое местообитание или вид ще бъдат увредени.

2.3. Относно чл. 3 от проекта на наредба.

Съдържанието на чл. 3 е следното:

„Чл. 3 Предмет на ТПУ са:
1. типовете природни местообитания, местообитанията и популациите на видовете животни (без птици) и растения, които са предмет на опазване в защитени зони и части от тях, попадащи в обхвата на съответния план.
2. местообитанията на видовете птици, които са предмет на опазване в защитени зони и части от тях, попадащи в обхвата на съответния план.“

Предлагаме чл. 3 да придобие следното съдържание:

„Чл. 3 Предмет на ТПУ са:
1. типовете природни местообитания, местообитанията и популациите на видовете животни и растения, посочени в Приложения № 1 и № 2 на ЗБР, които са предмет на опазване в защитени зони и части от тях, попадащи в обхвата на съответния план.
2. местообитанията и популациите на видовете птици, които са предмет на опазване или са редовно срещащи се мигриращи видове в защитени зони и части от тях, попадащи в обхвата на съответния план.“

Основен порок на чл. 3 от проекта на наредбата, е че изключва от обхвата на ТПУ популациите на видовете птици посочени в Приложение I на Директива 2009/147/ЕО и редовно срещащи се мигриращи видове извън това приложение.

В тази връзка, следва да се има предвид, че чл. 4, параграф 1 от Директива 2009/147/ЕО изисква държавите-членки да оценяват тенденциите и измененията в популационните нива на видовете птици посочени в Приложение I на директивата. В т. 53 от Решението на Съда на ЕС по Дело C-66/23, Съдът посочва, че органите на държавите-членки следва да установят приноса на съответните популации на видовете птици в дадена защитена зона за целите на Директивата за птиците, както и рисковете и заплахите, на които са изложени тези популации.

Също така, разпоредбата на чл. 6, параграф 2 Директива 92/43/ЕИО, приложима и за защитените зони по Директива 2009/147/ЕО на основание чл. 7 от Директива 92/43/ЕИО, изисква избягване обезпокояването на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие.

Без актуална информация за популационните нива на видовете птици опазвани в защитените зони по Директива 2009/147/ЕО, не може да се определи достатъчността на мерките за

опазване на техните местообитания и мерките за избягване на значителното им обезпокояване.

Предложението ни за добавяне в чл. 3 на изискването за предприемане на мерки за редовно срещащите се в защитените зони по Директива 2009/147/ЕО мигриращи видове птици, дори и те да не са включени в предмета на опазване на зоните, е извършено във връзка с тълкуванията на разпоредбите на тази директива дадени в т. 20 до т. 59 от Решението на Съда на ЕС по Дело C-66/23. По-специално Съдът посочва, че в защитените зони по тази директива следва да се определят цели и мерки за опазване за всички срещащи се на територията на зоните видове птици от Приложение I на директивата и редовно срещащите се мигриращи видове, които не са посочени в Приложение I.

Предложили сме и по-ясен запис на разпоредбите на чл. 3, съответстващ на разпоредбите на чл. 6 от ЗБР.

2.5. Относно чл. 17, ал. 1 от проекта на наредба.

В чл. 17, ал. 1 от проекта на наредба са регламентирани случаите, при които Министърът на околната среда и водите връща проекта на ТПУ за допълване и/или преработване.

Предлагаме създаването на нова т. 4 към чл.17, ал. 1, със следното съдържание:

„4. недостатъчност на мерките за постигане целите посочени в чл. 29, ал. 2 от ЗБР.“

Предложеният от нас нов критерий е ключова предпоставка за ефективното изпълнение на изискванията на чл. 6, параграфи 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/147/ЕО и съществена гаранция, че ТПУ няма да представляват формални планове с някакви, но недостатъчни по своя характер или количество мерки.

2.6. Относно чл. 18, ал. 4 от проекта на наредба.

Разпоредбите на чл. 18 регламентират разглеждането на проектите на ТПУ от Националния съвет по биологично разнообразие (НСБР). Чл. 18, ал. 4 предвижда при представяне в срок на мотивирано особено мнение от член на НСБР, Министърът на околната среда и водите да взема окончателно решение за утвърждаване или за връщане на ТПУ за преработване.

От разпоредбата на чл. 18, ал. 4 не става ясно какъв е срока, в който член на НСБР следва да депозира пред министъра особеното мнение и в кой случай може да се депозира особеното мнение – само по първоначалния проект на плана или и при повторното му разглеждане?

Ако ще се следват разпоредбите от Правилник за устройството и дейността на Националния съвет по биологичното разнообразие (Обн. ДВ, бр. 61/2.08.2022 г.), то тогава това следва да се посочи изрично. Ако ще се създава специален ред за разглеждането на ТПУ от НСБР, тогава следва изрично да се посочи срокът за особено мнение на член на НСБР, както и че

такова може да се депозира по първоначалния проект на плана и при повторното му разглеждане.

2.7. Относно чл. 25, ал. 2 от проекта на наредба.

Разпоредбите на чл. 25 регламентират промените в териториалните планове за управление. Чл. 25, ал. 2 страда от аналогичен на чл. 18, ал. 4 порок – не е изяснено какъв е срока, в който член на НСБР следва да депозира пред министъра особеното мнение и в кой случай може да се депозира особеното мнение – само по първоначалния проект за промени в плана или при повторното му разглеждане?

Коригирането на посочения порок следва да се извърши по идентичен начин, по който би се коригирал същия порок на чл. 18, ал. 4.

2.8. Относно § 2 от Преходни и заключителни разпоредби от проекта на наредба.

§ 2 от Преходни и заключителни разпоредби от проекта на наредба следва бъде премахнат.

Разпоредбата е със следното съдържание:
„§ 2. Действащите планове за управление на защитени зони продължават да действат до срока, определен в заповедите за утвърждаването им .“

Разпоредбата се отнася до плановете за управление на защитени зони приети по силата на разпоредбите чл. 27 и чл. 28 от ЗБР, преди измененията на ЗБР обнародвани в ДВ, бр. 88 от 2023 г. Преди посочените изменения, чл. 27 и чл. 28 от ЗБР предвиждаха плановете за управление да са само възможност, като те задължително следваха да се актуализират на срок от 10 г, а за защитени зони, в които преобладаващата част са влажни зони – за срок от 5 г. За съжаление, с измененията на ЗБР обнародвани в ДВ, бр. 88 от 2023 г., въпросът с действието и сроковете на действие на вече приетите планове за управление не беше уреден.

По аргумент от чл. 12 от Закон за нормативните актове, настоящата наредба не може да допълва или коригира пропуски в ЗБР, поради което § 2 от ПЗР от проекта на наредбата следва да бъде премахнат.

Плановете за управление, приети по силата на чл. 27 и чл. 28 от ЗБР в редакцията предхождаща измененията на закона обнародвани в ДВ, бр. 88 от 2023 г, за които в заповедите за утвърждаването им има определен срок, ще запазят своето действие до този срок. Останалите планове за управление ще запазят своето действие до приемане на разпоредби на ЗБР, които да регламентират сроковете им на действие.

Във връзка с гореизложеното, в § 2 от проекта на постановление на Министерски съвет, с който се изменя чл. 12, ал. 2 от наредбата по чл. 31а от ЗБР, текстът *„плановете за управление по чл. 27, ал. 1 от ЗБР“*, следва да се замени с текста*„ действащите планове за управление и тези по чл. 27, ал. 1 от ЗБР“*

2.9. Относно Глава първа от приложението към чл. 8, ал. 2.

Във връзка с изложеното в настоящето становище относно чл. 3 от проекта на наредба, в т. 2 от Глава първа от приложението към чл. 8, ал. 2, следва да се добави и текст за редовно срещащи се в зоната мигриращи видове птици, които не са посочени в предмета на опазване на защитени зони обявени по силата на Директива 2009/147/ЕО.