



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

Бх. № 41/КЛ
Дата 19.02.21г.

Изх. № 20-2 / 19.02. 2021 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Конституционно дело № 14 за 2020 г.

СТАНОВИЩЕ

от

ЕМИЛ ДИМИТРОВ - МИНИСТЪР НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

адрес: Министерство на околната среда и водите, гр. София, бул. „Княгиня Мария Луиза” № 22

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл.18, ал.2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) и Определение от 19 януари 2021 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 2 от 2020 г., представям и моля да приемете настоящото становище по повод направеното искане от тричленен състав на Върховния административен съд по адм. дело № 114 от 2018 г. за установяване на противоконституционност на чл.12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие (ЗБР).

I. По отношение на твърденията в направеното искане, касаещи чл.17, ал.1 - 3 от Конституцията на Република България:

Основните аргументи в направеното искане са, че налагането на ограничения в заповедта за обявяване на защитена зона на практика изпразва от съдържание правото на собственост и лишава притежателите им от възможността да ползват в пълен обем съобразно предназначението им имотите си, като косвено засяга и възможността за адекватно разпореждане с тях.

По принцип лишаване от собственост е налице, когато всички права на собственика са погасени по силата на правото или чрез упражняване на законоустановено право, водещо до това. С разпоредбите на ЗБР, в частност чл.12, ал.7 от ЗБР собствениците не се лишават от право си на собственост, включително и от правото да се разпореждат с имотите си. Съгласно чл.13 от ЗБР обявяването на защитени зони не променя собствеността върху земите, горите и водните площи в тях.

Имайки предвид, че правото на собственост е съвкупност от права фактът, че със заповедта по чл.12, ал. 7 от ЗБР се предвиждат забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона, не представлява лишаване от

собственост, като предвидената „намеса“ при упражняването на правото на собственост по своята същност представлява контрол върху ползването на собствеността. Последното е изцяло и в съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека (, прилагана вече двадесет и девет години след присъединяването на България към Конвенцията след 1992 г.) и формулировката на правото на собственост в чл.1, Протокол № 1 „*Всяко физическо лице има право мирно да ползва 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 сметнат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряването на плащането на данъци и такси или други постъпления или глоби*“, т. к. с разпоредбата се постига една легитимна цел - опазването и възпроизводството на околната среда, в частност - защитените зони. Съгласно чл. 1, ал. 3 от ЗБР, биологичното разнообразие е неразделна част от националното богатство и опазването му е приоритет и задължение за държавните и общинските органи и гражданите.

Видно от развитието на правото през годините правото на собственост, въпреки че е най - пълното по обем вещно право, познато от хилядолетия, в много случаи търпи определени „намеси“ (в съответствие с езика на Европейския съд по правата на човека) или т. нар. „ограничения“. Пределите на правото на собственост и ограниченията на собствеността са изследвани в правната литература още в края на 19 век, когато принципът за неприкосновеност на частната собственост е конституционно закрепен. Подчертавайки изключителния характер на правото на собственост проф. П. Венедиков приема, че ограниченията на собствеността са два вида - „*едните са ограничения, които правовият ред налага на собственика на известни вещи, с оглед на обществения интерес*“, и „*другият вид ограничения на възможностите на собственика да въздейства върху вещи си (които) произтичат от съществуването на друго вещно право върху същата вещь*“. В частност, разглеждайки ограниченията на използването на недвижимите имоти, произтичащи от правото на собственост върху съседни имоти, проф. Петко Венедиков казва: „*Възможността да се строи е подложена и на редица ограничения от публичноправно естество, чието подробно разглеждане принадлежи на административното право*“. Към днешна дата собствеността не би могла да се упражни в една изолирана вселена, без оглед на третите лица. Собствеността вече се социализира в смисъл, че изключителното отношение на един индивид към дадена вещь отстъпва място на третите лица в упражняване на правото.

В съвременната теория широко е застъпено разбирането за хоризонтално действие и на основното право на чиста околна среда към други признати права - например към правото на собственост: екологичният подход води до промяна на самата концепция за правото на собственост като вещно право и като основно право; то вече не се разглежда като основно право; то вече не се разглежда като възможност за осъществяване на абсолютна власт върху природните обекти, в притежание на определен правен субект, а като възможност за отговорно ползване на природните ресурси при полагане на специфична екологична грижа и задължения в тежест на собственика да опазва, рекултивира и възстановява природата. Собствеността все повече придобива една социална функция, едно подчертано социално значение, което проличава в разширяването на понятието „публичен интерес“, закодирано и в административното право като принцип (арг. от чл.4 и чл.6 от Административнопроцесуалния кодекс - АПК), според който общият интерес не трябва да се противопоставя на индивидуалните интереси на гражданите на едно общество. Най - ниската степен е изискването един собственик да упражнява правата си по начин, който просто не вреди на обществото. По - високата степен е да упражнява по начин, който е в хармония с интересите на обществото. И най - високата степен е собственикът да упражнява правата си по начин, който е в полза на обществото. Едно е положението да не увреждаш, а съвсем друго - да действаш в полза на обществото. Първото изисква по - скоро бездействие, пасивност, а в другото се крие едно позитивно задължение. С други думи, когато има „намеса“ или

„ограничения“ в правото на собственост, същата цели да задоволи едно по - висше благо от индивидуалния интерес на отделния собственик.

Във връзка с горното действащата българска Конституция съдържа правото на здравословна и благоприятна околна среда като самостоятелно основно право в Глава втора „Основни права и задължения на гражданите“ (чл.55), непосредствено след социалните и културните права. Сърцевината на правото на чиста околна среда като основно конституционно право и конституционно защитеното му съдържание фокусира върху постулата за „околна среда - здравословна и благоприятна“. Конституцията съдържа и друга разпоредба относно чистата околна среда, в която присъстват „живата природа“ и „природните ресурси“ - това е чл. 15: „Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната“. Тази разпоредба е поместена в глава първа сред основните начала на Конституцията и по същество вмениява на държавата в дълг да направи всичко възможно осъществяването на основното право на здравословна и благоприятна околна среда. Конституционния съд е категоричен, че задължението на държавата е императив, отнасящ се до всички форми на собственост (Решение № 12 от 2013 г., обн. в ДВ, бр. 105/ 2013 г.).

Съчетанието на съдържащата се в чл.55 и чл.15 уредба формира конституционното признание за правото на чиста околна среда като самостоятелно основно право. Едновременно с това държавата има конституционно установеното задължение и отговорност да създава такова законодателство, което да гарантира реализацията на чл.15 и чл.55, „в съответствие с установените стандарти и нормативи“. А стандартите и нормативите може да са в закон, подзаконов акт или международен договор предвид спецификата на това основно право, свързана с многообразието на природата, респ. околната среда. Това, което е важно да се подчертае е, че изречение второ на чл.55 прогласява опазването на здравословна и благоприятна (чиста) околна среда като основно задължение на гражданите (т. е на всеки). По правната си същност и функция основното право на чиста околна среда с основание е причислявано към съпричастните основни права и се възприема като субективно право „на всеки“, с особено социално предназначение - неговият носител не „се отбранява“ от неканена намеса на държавата в личната му сфера, а изисква (Конституционния съд изрично се произнася, че грижата за чиста околна среда не е декларация, а изискване Решение № 12 от 2103 г., обн. в ДВ, бр. 105/ 2013 г.) от държавата тя да се ангажира за изпълнението на конституционно възложените и функции по опазване и възпроизводство на околната среда, поддържането на разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната.

В тази връзка в редица свои решения Конституционния съд коментира понятието цел на закона - защита на интересите на обществото е легитимна цел и е израз на народния суверенитет. Не е противоконституционно общественият интерес да бъде защитен. Съдът счита, че основните права на гражданите, които не са абсолютни, могат да бъдат ограничавани именно поради надделяване и в защита на обществения интерес над интереса на отделния индивид.

На следващо място противопоставянето на конституционното право на здравословна и благоприятна околна среда, от една страна, и принципите за неприкосновеност на частната собственост и свободната стопанска инициатива, е неприемливо за обществото. Баланс между тези конституционни ценности може да бъде постигнат, както чрез икономическо осъществими и целесъобразни устройствени планове при спазване на правилата за принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди, така и чрез правилата за въвеждане на ограничения на собствеността.

Необходимостта от установяване на баланс между основните конституционни принципи е предмет на тълкуване в Решение № 12 от 28.11.2013 г. по конст. дело № 9 от 2013 г., където Конституционния съд приема, че съответно на Конституцията е само онова законово разрешение, което не допуска противопоставяне на конституционни ценности, а търси баланс между тях: „Конституционно прокламираното право на благоприятна околна

среда - висша ценност и гаранция за живота и възпроизводството на поколенията, се противопоставя на друго конституционно право, а това е недопустимо. Всички принципи на Конституцията гарантират равенството на правните субекти и са правно защитими. Те действат паралелно и съвместно и не трябва да бъдат противопоставяне. Не може едни конституционни ценности да бъдат за сметка на други, без да се търси баланс между тях. Точно в това се изразява и задължението на държавата да насърчава, ограничава и балансира чрез различни законодателни мерки осъществяване на дейности, включително и тези по инфраструктурата".

В този смисъл предвиждането на забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона, е законово закрепен инструмент за провеждане на конституционните принципи - за опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл.15 от Конституцията на Република България), за опазването на земеделската земя (чл.20 от Конституцията на република България), за осигуряване на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл.55 от Конституцията на Република България). В ЗБР са дефинирани групите обществени интереси, които подлежат на охрана: 1. дългосрочното опазване на биологичното, геологичното и ландшафтното разнообразие; 2. осигуряването на достатъчни по площ и качество места за размножаване, хранене и почивка, включително при миграция, линееене и зимуване на дивите животни; 3. създаването на условия за генетичен обмен между разделени популации и видове; 4. участието на Република България в европейските и световните екологични мрежи; 5. ограничаване на негативното антропогенно въздействие върху защитени територии (чл.4 от ЗБР). За постигането на тези легитимни цели е допустимо да бъдат налагани ограничения при използването и застрояването на имоти - частна собственост, но при законово определени критерий и предпоставки и при спазване на принципа за пропорционалност. Държавата е в правото си да регулира обществените отношения по повод упражняването на правото на собственост, въвеждайки изисквания и административни регулации (част от публичното право), които са в интерес на общността.

Решението на законодателя заповедите, с които се обявяват защитените зони да са необжалваеми и да съдържат при необходимост забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона след пропорционално разглеждане на всички интереси, е прието през 2005 г. и цели, както хармонизиране с европейското законодателство, така и баланс между основните конституционни принципи - за опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл. 15 от Конституцията на Република България), за опазването на земеделската земя (чл. 20 от Конституцията на Република България), за осигуряване на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл. 55 от Конституцията на Република България).

Така например Директива 79/ 409 относно опазването на дивите птици (1979) изисква от държавите членки да класифицират най- подходящите си територии като специални защитени зони за опазване на определени, особено застрашени видове птици. В рамките на тези зони държавите - членки „вземат подходящи мерки за избягване на замърсяване или влошаване на условията в местообитанията, или всяко обезпокояване на птиците, доколкото те ще имат значение". В отделни случаи, това може да доведе до ограничения при използването на земята от собствениците: по делото C- 355/ 90 (Commission v Spain C- 355/ 90) (1993) E.C.R.I – 4221(Santona). Съдът обявява строежа на пътища и на други инфраструктурни съоръжения на територията на защитено местообитание за несъответстващо на чл.4 от Директива 79/ 409.

От своя страна Директива 92/ 43 за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (1992) съдържа разпоредба, подобна на тази, на чл.4 от Директива 79/ 409, а именно чл. 6 (2): „Държавите - членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания и на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие, с оглед на

целите на настоящата директива". В Директивата е въведена впоследствие и разпоредба (, като реакция на практиката на Съда, който счита за твърде рестриктивна разпоредбата на чл.6 (2) от Директива 92/ 43), според която мярката може да бъде предприета, въпреки отрицателния си ефект, „поради наложителни причини от по - важен обществен интерес”.

Обръщам внимание, че разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР действа вече почти 16 години, прилагана е без проблеми, не е предизвиквала противоречия и несъгласия, в който смисъл почти 16 години защитените зони се управляват в интерес на обществото. Освен това различните финансови механизми, предоставени от Общността на държавите - членки, особено в рамките на аграрната и регионалната политика, в определени случаи допринасят не само за защита на защитените зони, а и компенсаторни мерки по отношение на предвидените забрани. (Примери през годините: Една от основните цели на финансовия инструмент LIFE, създаден през 1992 г. и ревизиран през 1996 и 2000 г., е опазването на „местообитанията и природата”. Тези общностни средства се използват главно за закупуване или наемане на земята - извършвано от местните сдружения и групировки за защита на природата - за подкрепа за създаването на национални, регионални или местни списъци или за финансиране на мерки за запазване или за подобряване на състоянието на мястото. Друг пример са и възможностите в досега действащата нормативна уредба за кандидатстване на по Наредба № 3 от 23.02.2011 г. за условията и реда за прилагане на мярката 213 „Плащания по Натура 2000 и плащания, свързани с Директива 2000/ 60/ ЕК - за земеделски земи” от ПРСР за периода 2007 - 2013 г. Подпомагат се земеделски стопани, които стопанисват земеделски земи, попадащи в обхвата на европейската екологична мрежа Натура 2000 и за тях има заповед за защитена зона от министъра на околната среда и водите. Всеки кандидат трябва да спазва съответните забрани и ограничения за конкретната защитена зона, разписани в заповедта на министъра на околната среда и водите, да поддържа земята в добро земеделско и екологично състояние и да спазва законоустановените изисквания за управление. Подпомагането се предоставя под формата на годишни плащания на хектар използвана земеделска площ за компенсиране на наложени режими (ограничения) забрани за земеделски дейности, включени в заповедта за обявяване на съответната зона от Натура 2000. Разходите за дейности се изчисляват въз основа на пропуснати доходи и на допълнителни разходи, свързани с режимите и забраните за земеделски дейности, разписани в заповедите за обявяване/ плановете за управление на защитените зони по Натура 2000).

В този смисъл и доводи в смисъл на липса на отчуждаване и обезщетяване на собствениците, както и в смисъл за засягане на „възможността за адекватно разпореждане” са напълно неоснователни. Обявяването на защитени зони не променя собствеността, последното е изцяло в правомощията на титуляра на правото на собственост, няма забрана за извършване на разпоредителни сделки, като предвид статута на земята, същите са обект на интерес от много екологични и браншови организации, включително и в изпълнение на екологични проекти.

II. Мотиви за приемане на разпоредбата на чл.12, ал.7 от ЗБР:

Целта на това законодателно разрешение, прието през 2005 г., не е регулацията на земята, а защитата на флората и фауната, центърът на тежестта не е в използването на земята, а опазването на природата и биоразнообразието. Счита се, че защитените зони по „Натура 2000“ са специално предназначени за защита на основните зони за подгрупа от видове или типове местообитания, посочени в Директивата за местообитанията и Директивата за птиците и са от европейско значение, защото са застрашени, уязвими, редки, ендемични или пердставляват изключителни примери за типични характеристики на един или повече от деветте биогеографски региона в Европа.

Процедурите по проучване, предлагане, определяне и обявяване на защитените зони са предмет на цялостна нормативна уредба в специален закон, а именно - ЗБР, включително по отношение на етапа и формите за участие на заинтересованите лица и обществеността в

административното производство по обявяване на защитените зони. ЗБР е приет от Народното събрание през 2002 г., като дейностите по определяне на места (потенциални защитени зони), отговарящи на изискванията, поставени от Директивите на Европейския съюз, започват още през 2002 г.

По силата на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз (ЕС) и в изпълнение на поетите от държавата ни ангажименти в процеса на присъединяване към Европейската общност, Република България е задължена от датата на присъединяването да определи и обяви зони за опазване на видовете и местообитанията, посочени в приложения на ЗБР и да представи на Европейската комисия (ЕК) Национален списък на тези зони, които европейското законодателство третира като: "специални защитени зони" и "зони от значение за Общността" / "специални консервационни зони".

Следва да се отбележи, че в Хартата на основните права на Европейския съюз „опазването на околната среда“ е заглавие на самостоятелна разпоредба - чл.37. Тя е поместена не сред правата - свободи, а в дял Четвърти „Солидарност“, т. е. сред съпричастните права в социалната сфера, и гласи: „Високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие“ Редакцията на чл.37 от Хартата на основните права на Европейския съюз прогласява опазването на околната среда като задача и цел за изпълнение, с очаквани и дължими от съюза постижения.

ЕС провежда политика по опазване на околната среда, която следва да допринася за създаването на нови възможности за бизнес и заетост, като стимулира допълнително инвестициите. Екологосъобразният растеж заема централно място в политиката на ЕС, за да се гарантира, че европейският икономически растеж е екологично устойчив. Опазването на природата е един от ключовите приоритети в политиката на ЕС по отношение, на който се полагат усилия и се залагат амбициозни цели, както на законодателно, така и на политическо ниво.

Основна цел още на Договора за създаване на Европейската общност е постепенното интегриране на европейските държави, създаването на Общ пазар, основан на четирите свободи на движение (на стоки, услуги, хора и капитали), и постепенното сближаване на икономическите политики на държавите. За тази цел държавите членки се отказват от част от своята независимост и предоставят на институциите на Общността правомощия да приемат законодателство, което директно да важи в държавите - членки (регламенти, директиви, решения) и да има приоритет пред националното законодателство.

С присъединяването си към Европейския съюз България се е ангажирала да транспонира, съответно да прилага правото на Европейския съюз. В случай, че страната ни не изпълнява задълженията си, произтичащи от европейското законодателство, Европейската комисия като „пазител на Договорите“ има право да стартира процедури за нарушения срещу страната.

Материята, свързана с изграждането, поддържането и управлението на Общоевропейската екологична мрежа НАТУРА 2000 е регламентирана в Директива 92/ 43/ ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (Директивата за местообитанията) и Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици, заменена в последствие от Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (Директивата за птиците).

Като принцип, важащ за всички държави в рамките на Съюза, следва да се отбележи, че според европейското екологично законодателство държавите членки са изцяло отговорни да гарантират, че всички местообитания и видове от интерес за Общността се съхраняват или възстановяват до степен на благоприятно природозащитно състояние. Защитените зони по „Натура 2000“ имат решаваща роля за постигането на тази обща цел, тъй като те обхващат най-важните, основните зони за тези видове и местообитания. Затова всяка защитена зона трябва да се управлява по начин, гарантиращ възможно най - ефективното подпомагане на

видовете и местообитанията, за които зоната е била определена, така че те да достигнат до степен на благоприятно природозащитно състояние в рамките на Европейския съюз.

Съгласно чл. 288 от Договора за функциониране на Европейския съюз директивата е вторичен източник на европейското право и като такъв обвързва държавите членки по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат на национално и оттам на общностно ниво. Националният законодателен орган трябва да приеме акт за транспониране на директивата в законодателството на съответната държава членка, с който то се привежда в съответствие с целите, определени в нея. В случай, че националният законодател не направи това в определен срок или в съответния обем, е възможно конкретни разпоредби от директивата да се считат за пряко приложими в държавата членка.

Преценката относно способите и правните инструменти, които ще бъдат използвани за постигане на общите цели на държавите членки, е оставена на националните органи. Начинът на транспонирането на директивите в националните правни системи е обусловен от правните традиции, съществуващото законодателство, разпределението на правомощията между държавните органи, както и други релевантни съображения от национален характер.

Важно е да бъдат определени ясни цели на опазването за всяка отделна защитена зона, за да се гарантира, че всяка защитена зона по „Натура 2000“ допринася в пълна степен за постигането на тази обща цел за благоприятно природозащитно състояние. С тези цели трябва да се определи желаното състояние на всеки от видовете и типовете местообитания в рамките на конкретната защитена зона, за които тя е била определена.

След като целите и предметът на опазването са определени, следва да бъдат установени мерките за опазване, които са нужни за изпълнението на тези цели, като те трябва да бъдат съгласувани с всички свързани страни, за да се гарантира ефективното им прилагане. Те трябва да отговарят на екологичните изисквания на местообитанията и на видовете, за които е определена защитената зона. Мерките за опазване може да включват както специфични за дадената защитена зона мерки (т.е. управленски действия и/или управленски ограничения), така и хоризонтални мерки, приложими за множество защитени зони по „Натура 2000“ в рамките на по-обширна територия (напр. мерки за намаляване на замърсяването с нитрати или за регламентирането на лова или на използването на ресурсите). Мерките за опазване на състоянието на естествените местообитания следва да бъдат подходящи. Това означава, че при налагането им, следва да се извърши преценка за тяхната пропорционалност.

Според разбирането на ЕК, с оглед на постигането на целите на опазването въз основа на добрите практики от опита на държавите членки“, след като дадено място бъде включено като защитена зона в мрежата „Натура 2000“, съгласно член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, държавите членки са длъжни да приложат във всяка защитена зона необходимите мерки за опазване, които да отговарят на екологичните изисквания на защитените типове местообитания и биологичните видове от интерес за Общността, срещащи се в тези райони; те трябва да предотвратяват всички увреждащи дейности, които биха могли значително да обезпокоят тези видове и местообитания (член 6, параграф 2), както и да защитават зоната от нови, потенциално увреждащи планове и проекти, които може да окажат значително въздействие върху защитената зона по „Натура 2000“ (член 6, параграфи 3 и 4).

Подходящите инструменти за прилагането на тези мерки за опазване може да включват планове за управление, специално разработени за териториите или включени в други развойни планове, и/или подходящи мерки от правно, административно и договорно естество. Изборът на подходящ инструмент за прилагането на тези мерки, обаче, принадлежи на националните органи на държавите членки, като Директивата за местообитанията не предопределя този избор. Съгласно член 2 от Директивата за местообитанията държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед целите на директивата. Посочените норми, очевидно са свързани с прилагането на принципът на превенцията. Съгласно насоките на Европейската комисия за тълкуване текста се прилага към

изпълнението на всички текущи дейности като земеделие, рибарство или управление на водите, които може да не попадат в обхвата на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, заедно с планове и проекти, които вече са били разрешени в миналото и впоследствие се оказва, че има вероятност да доведат до влошаване на състоянието или обезпокояване. Самото определяне на защитената зона по предвидената в Директивата за местообитанията процедура вече означава, че за нея се прилага чл. 6. Съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за местообитанията режимът на подходяща защита за защитените зони изброени в изпратения на Комисията национален списък, изисква държавите членки да не разрешават никаква намеса, която създава опасност от сериозно засягане на екологичните характеристики на тези територии, в който смисъл законодателят е преценил, че следва да се продвигат и ограничителни мерки, свързани с опазването на конкретни местообитания в зависимост от тяхната значимост и състояние.

Съгласно чл. 4, ал. 4 от Директивата за птиците в защитените зони, посочени в параграфи 1 и 2, държавите членки вземат подходящи мерки за избягване на замърсяването или влошаване на условията в местообитанията или всякакво обезпокояване на птиците, доколкото те имат съществено значение за постигане целите на настоящия член. Извън тези защитени зони държавите членки също така се стремят да избягват замърсяването и влошаването на местообитанията. В тази връзка забраните на дейностите от заповедите за обявяване са сред необходимите мерки за постигане на заложените в цитираната директива цели. Държавите членки имат задължението да приемат необходимите консервационни мерки, които отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания и на видовете, посочени съответно в приложения I и II към директивата.

В изпълнение на поетия ангажимент директивите са транспонирани в ЗБР съгласно изискванията на европейското право за въвеждането им в националното законодателство на всяка държава - членка.

В националното законодателство съвкупността от разпоредбите на ЗБР - по чл. 27, 29 и 30 от ЗБР, вкл. чл. 12, чл. 19 и чл. 118 от ЗБР, предвижда задължително изискване за въвеждане на мерки за опазване по смисъла на член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, а именно *„необходими консервационни мерки, които да отговарят на екологичните изисквания“*.

Предвид спецификата на обществените отношения, които се уреждат и видно от регламентираните цели на ЗБР, обявяването на местата от Европейската екологична мрежа Natura 2000 се осъществява чрез една сложна, строго последователна и детайлно разписана административна процедура, която включва Решение на Министерския съвет и завършва с акт на министъра на околната среда и водите за всяка конкретна защитена зона.

По-конкретно, разписаната в ЗБР процедура предвижда, че Министерство на околната среда и водите (МОСВ) възлага проучването, оценката и изготвянето на документации за потенциалните защитени зони, като въз основа на внесените предложения министерството трябва да изготви проект на списък на защитени зони, който се внася за разглеждане на заседание на Националния съвет по биологично разнообразие (НСБР). В състава на НСБР, съгласно закона, са включени представители на заинтересуваните министерства и ведомства, научни и академични институти, неправителствени и природозащитни организации.

Заповедите за обявяване на защитени зони се издават в рамките на производство, уредено в Глава втора, раздел трети от ЗБР. Както е предвидено в чл. 8 - чл. 17 от ЗБР, МОСВ осигурява проучването, оценката и изготвянето на документации за териториите, включващи типове природни местообитания по приложение № 1 от закона. МОСВ уведомява обществеността за началото на проучването по ал. 1 и организациите, които ще го провеждат, чрез съобщение на интернет страницата си и най-малко в един ежедневник. В процеса на подготовка на документациите по чл. 8, ал. 1 от ЗБР и преди обявяването на защитени зони МОСВ и Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ) обезпечават провеждането на национални и регионални обществени кампании за разясняване на предназначението и целите на защитените зони. Тази законова разпоредба отразява изискванията и препоръките на Европейската комисия към страната и въвежда форма на

интегриране и ангажиране на обществеността в процеса на опазване на защитените зони, което допълнително способства за постигане целите на европейските директиви в областта на биоразнообразието.

На основание на постъпили документи по чл. 8, ал. 1 от ЗБР МОСВ изготвя списък на защитени зони, който заедно с документите се внася за разглеждане на заседание на НСБР. В срок до три месеца от произнасянето на НСБР министърът на околната среда и водите внася за разглеждане в Министерския съвет списък на защитените зони в съответствие с ал. 2 заедно с особените мнения. Решението на Министерския съвет и списъкът се обнародват в „Държавен вестник“. Решенията по ал. 2 и 4 се основават единствено на научната информация в документите по чл. 8, ал. 1 и на целите по чл. 4 на ЗБР. Съгласно Директива 92/ 43/ ЕЕС (чл. 4) определянето от държавите-членки на Натура 2000 местата (защитените зони по националното ни законодателство) се основава единствено на релевантна научна информация и заложените в Приложение III на Директивата (чл. 7 на ЗБР) научни критерии. Важно е да се подчертае, че при определянето на Натура 2000 местата (защитените зони) са ирелевантни съображения от икономически, политически, социален или друг характер, несвързани с опазването и осигуряването на благоприятното природозащитно състояние на местообитанията и видовете, включени в приложенията на Директивата и ЗБР. Списъкът на потенциалните защитени зони се разглежда от НСБР - консултативен орган към министъра на околната среда и водите, преди предлагането му на Министерски съвет.

МОСВ изпраща на Европейската комисия за одобрение списъка на защитените зони по чл. 6, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗБР, приет от Министерския съвет. За защитени зони се обявяват територии, включени в списъка по чл. 10, ал. 4. Обявяването на защитените зони по чл. 6, ал. 1, т. 1 и 2 се извършва от министъра на околната среда и водите в срок до шест години след получаване на одобрение по чл. 10, ал. 6 на списъка на защитените зони. Обявяването на защитените зони по чл. 6, ал. 1, т. 3 и 4 се извършва от министъра на околната среда и водите в срок до една година след обнародване на решението на Министерския съвет по чл. 10, ал. 4. МОСВ изготвя проект на заповед за обявяване на всяка защитена зона, включена в списъка по чл. 10, ал. 4 на ЗБР. МОСВ съобщава на обществеността за изработения проект на заповед с обявление, публикувано най-малко в един ежедневник и на Интернет страницата му. В едномесечен срок от обявлението по ал. 3 заинтересованите лица могат да представят на министъра на околната среда и водите мотивирани писмени становища, възражения и предложения по проекта на заповед само относно забраните или ограниченията по ал. 2, т. 5. В едномесечен срок след изтичане на срока министърът на околната среда и водите взема окончателно решение по постъпилите становища, възражения или предложения и издава заповед за обявяване на съответната защитена зона. Заповедта е окончателна и не подлежи на обжалване.

Участието на обществеността и заинтересованите лица чрез обществени обсъждания в процедурите по обявяване на защитени зони по ЗБР е напълно гарантирано с разпоредбите на чл. 12, ал. 3-5 от ЗБР. Съгласно тези разпоредби МОСВ е длъжно да осигури достъп до проекта на заповед за обявяване на всяка защитена зона на всички заинтересовани лица, които от своя страна могат в едномесечен срок да представят своите становища, възражения и предложения относно включените в проектозаповедите забрани или ограничения. Това законодателно решение по същество е израз на разпоредбите на чл. 66, чл. 68 и чл. 69 от АПК, тъй като въпросът за режима в Натура 2000 местата пряко засяга собствениците, ползвателите и инвеститорите в тези зони, докато определянето на предмета на опазване, границите и площта на защитените зони може да почива само на научни данни и критерии.

Съгласно чл. 11, ал. 1 от ЗБР, за защитени зони се обявяват територии, включени в списъка по чл. 10, ал. 4, приет с Решение на МС. Решението на МС за определяне на защитените зони, които да се обявят със заповед на МОСВ, подлежи на обжалване по общите правила на АПК.

След приемането от МС на националния списък от защитени зони, предложени по Европейската директива за местообитанията, този списък се изпраща в Европейската комисия (ЕК) за разглеждане и одобрение. При одобряването му от ЕК, Република България като

пълноправна страна-членка на Европейския съюз се задължава да осигури опазването на защитените зони от този списък, т.е. от този момент ЕК третира тези територии като защитени зони и изисква съхраняването им, независимо от следващите процедури съгласно вътрешното законодателство по обявяване на местата от екологичната мрежа Натура 2000.

Отделно от горното следва да се отбележи, че собствениците и ползвателите на земи, гори и водни площи, попадащи в защитени зони (Натура 2000 места), могат да получат заместваща облага, като бъдат компенсирани за свои намерения, които не са осъществили преди включването на имотите им в границите на защитени зони, за пропуснати ползи и направени разходи при изпълнение на задължителните законови ограничения. Такива са именно компенсаторните мерки, които се прилагат от Министерството на земеделието, храните и горите по Програмата за развитие на селските райони за програмния период на Европейския съюз 2014 - 2020 г., са общо 3 - Мярка 10 „Агроекология и климат“, мярка 11 „Биологично земеделие“ и мярка 12 „Плащания по Натура 2000 и Рамковата директива за водите“.

Мярка 10 „Агроекология и климат“ стартира през 2015 г., като предоставя финансова подкрепа в следните направления: поддържане на местообитанията на зимуващите видове гъски и ливаден блатар в обработваеми земи с орнитологично значение; поддържане на местообитанията на Царски орел и Египетски лешояд в обработваеми земи с орнитологично значение; контрол на почвената ерозия; традиционни практики за сезонна паша (пасторализъм); опазване на застрашени от изчезване местни породи, важни за селското стопанство; опазване на застрашени от изчезване местни сортове, важни за селското стопанство; подсигуряване на разнообразна паша на пчелите и осигуряване на естествено опрашване. В рамките на осъществените приеми към 31.12.2019 г. са извършени плащания на площ с пряк принос към дейностите по Натура 2000, както следва:

Прием 2015 г. - одобрени са 1 763 бр. заявления, по които са оторизирани плащания в размер на 11 253 840,53 евро за площ от 137 711,38 ха.

Прием 2016 г. - одобрени са 1 910 бр. заявления, по които са оторизирани плащания в размер на 12 612 084,94 евро за площ от 138 126,19 ха.

Прием 2017 г. - одобрени са 2 013 бр. заявления, по които са оторизирани плащания в размер на 14 287 604,42 евро за площ от 152 813,06 ха.

Прием 2018 г. - одобрени са 1 870 бр. заявления, по които са оторизирани плащания в размер на 11 612 984,09 евро за площ от 146 718,36 ха.

За Мярка 10 са представени данни за договорените средства, вкл. поети ангажименти по мярката, тъй като по нея се подава искане за плащане всяка година, което може да съдържа различна информация от предходните. Данните за изплатените средства в колона „Настоящи разходи за действия или подмерки от значение за Натура 2000 се отнасят само за изброените по-горе дейности, пряко свързани с Натура 2000.

Мярка 11 „Биологично земеделие“, която обхваща прилагането на две подмерки - „Плащания за преминаване към биологично земеделие“ и „Плащания за поддържане на биологично земеделие“ предоставя подпомагане в три направления - биологично растениевъдство, биологично пчеларство и биологично животновъдство. На база резултати от прилагането на мярката през 2017 г. се приемат нови заявления за подпомагане на биологични производители за дейностите и направленията по подмярка „Плащания за поддържане на биологично земеделие“. Заявяване на постоянно затревени площи в тези заявления се допуска само от земеделски стопани, които заявяват за подпомагане животни за дейности от направление „Биологично животновъдство“. За кампания 2017 по Мярка 11 са подадени 4 401 заявления за подпомагане, най - голям брой от които са по направлението „Биологично растениевъдство“ (73,4 % от всички заявления). Мерки с принос към управлението и изпълнението на дейностите по Натура 2000 са и Подмярка 16.1. Подкрепа за сформирани и функциониращи оперативни групи в рамките на ЕПИ (в област: Биоразнообразие, екосистемни услуги и функционалност на почвите и Натура 2000) и Подмярка 16.4. "Подкрепа за хоризонтално и вертикално сътрудничество между участниците

във веригата на доставки", по които към края на 2019 г. все още няма договорени и изплатени средства.

Мярка 12 „Плащания по Натура 2000 и Рамковата директива за водите” предоставя подкрепа на фермери със земи в обхвата на защитените зони от Натура 2000, които спазват забраните и ограниченията за съответната защитена зона. Подпомагат се земеделски стопани, които стопанисват земеделски земи, включително ливади и пасища от горски територии, в обхвата на защитени зони, обявени по реда на ЗБР и за които има издадени заповеди за тяхното обявяване. Подпомагането по тази мярка се предоставя под формата на годишно плащане на хектар земеделска земя. Право на подпомагане имат земеделски стопани, заявили минимален размер на ползваната площ за подпомагане от 0.3 ха, при минимален размер на парцела от 0.1 ха. За заявените площи се спазват условията за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние.

Подмярка 12.1. Компенсаторни плащания за земеделски площи в Натура 2000:

- за кампания 2015 г. са одобрени 10 778 бр. заявления с обхваната площ 410 414, 94 ха и оторизирани плащания в размер на 24 661 281, 16 евро.

- за кампания 2016 г. са одобрени 11 820 бр. заявления с обхваната площ 366 126, 31 ха и оторизирани плащания в размер на 22 274 805, 18 евро.

- за кампания 2017 г. са одобрени 11 530 бр. заявления с обхваната площ 371 658, 16 ха и оторизирани плащания в размер на 22 869 637, 05 евро.

Плащанията по подмярка 12. 1 са само за издадените заповеди по Директивата за птиците и са на обща стойност 69 805 723, 39 евро. Темпът на усвояване на средствата по Мярка 12 е равномерен, като годишно по нея се подпомагат сходен брой бенефициенти - средно 11 376 земеделски стопани.

Предвид гореизложеното възприетото от законодателя решение в заповедите за обявяване на защитени зони да се предвиждат мерки, свързани с целта на обявяване на защитената зона - опазване на биологичното разнообразие, което ЗБР определя като неразделна част от националното богатство, приоритет и задължение за държавните и общинските органи и гражданите, напълно съответства на принципа за пропорционалност. Налагането на ограничения и забрани със заповедта за обявяване на защитена зона не са резултат на усмотрение на административния орган, а се допускат както от националния закон, така и от правото на Европейския съюз, в защита на обществения интерес. В заповедите за обявяване на защитените зони се включват само забрани или ограничения на дейности, за които априори и безспорно е известно, че ще доведат до твърде значителни увреждания на предмета на защита в съответната защитена зона и осъществяването на които е несъвместимо с предмета на опазване. Освен това, законът (чл. 12, ал. 3, 4 и 5 от ЗБР) дава възможност на заинтересованите лица - собственици, ползватели, инвеститори и др., да участват в процедурата по определяне на режима на опазване на всяка защитена зона, както и на най - ранен етап да обжалват решението на Министерския съвет, с което се одобрява списък на защитените зони, приет въз основа на научна информация за осигуряването на благоприятното природозащитно състояние на местообитанията и видовете, включени в приложенията на директивата и ЗБР. С включването на територии, имоти в списъка на защитените зони, собствениците на имотите на най- ранен етап „осъзнават“ специалния статут на имотите, като в случай, че не са съгласни, могат да оспорят решението на Министерския съвет. След одобрението от ЕК на националния списък от защитени зони, не е възможно същите да се ревизират, преразглеждат и т.н. В този смисъл наложените ограничения или намеси върху собствеността със заповеди за обявяване, са свързани единствено с необходимото за постигане на целите на европейското и националното законодателство. Допускане на възможност за обжалване на заповедите за обжалване на защитени зони създава предпоставки за блокиране на прилагането на Европейската екологична мрежа Натура 2000 у нас, за неспазване на релевантното европейско законодателство и поетите от страната ангажменти към Европейския съюз. (Срещу България има стартирани наказателни процедури, съответно едно постановено осъдително решение на

Съда на Европейския съюз, именно за неспазване на задълженията за опазване на биологичното разнообразие).

III. По отношение на твърденията в направеното искане, касаещи чл.120 от Конституцията на Република България.

Правилото на чл.12, ал.7 от ЗБР указва, че заповедите за обявяване на защитени зони, с които се обявяват защитени зони и, в които се придвиждат забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона, не подлежат на обжалване.

Следва да се отбележи, че разглежданите разпоредби на ЗБР осигуряват реализирането на такива обществени отношения от първостепенна значимост, каквито са отношенията, свързани с обявяването и съхраняването на защитените зони и опазването чрез тях на живата природа, в съответствие с един от основните конституционни принципи, заложен в чл. 15 от Конституцията, а именно - Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Предвид систематичното място на цитираната императивна правна норма в Конституцията, това основно конституционно начало има приоритет пред частни икономически интереси и отделни имуществени отношения, тъй като осигурява защита на общочовешки блага и охранява интересите на цялото общество.

От цитираните по - горе разпоредби на ЗБР следва, че при обявяването на защитените зони, разпоредбите на ЗБР балансират интересите в специалните зони, като позволяват пропорционално разглеждане на всички интереси. Нещо повече. Законодателят е предвидил по реда на чл.16 от ЗБР защитена зона да може да бъде изключена от списъка, но само ако тя е загубила своята природозащитна стойност в резултат на естествени развития и не може да бъде възстановена с мерки за управление.

Конституцията на Република България дава право на законодателя да предвиди изключение от принципа за обжалваемост на всички административни актове в разпоредбата на чл. 120, ал. 2 (Тълкувателно решение на Конституционния съд № 21 от 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г.).

Анализ на практиката на Конституционния съд показва, че досега Съдът е давал предимно ограничителни тълкувания на възможността за изключване на съдебното обжалване на определени със закон административни актове. Принципно е приемал, че такова изключение от общото правило по чл. 120, ал. 2 от Конституцията може да бъде оправдано от особено важни интереси на гражданите и обществото, и то само по отношение на тесен кръг конкретно, а не общо посочени актове, които не рефлектират непоправимо върху реализацията на основните права на гражданите и принципа на правовата държава. Например, законодателят не може да установи необжалваемост на административните актове само с оглед на техния издател (отделен или обособена група от административни органи), без да се позове на тяхното същностно съдържание (вж. Решение на Конституционния съд № 8 от 1999 г. по к.д. № 4 от 1999 г.).

Според Конституционния съд, разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията дава правото на законодателя по изключение при спазване на изискванията за съразмерност, включително задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита, със закон да предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове само, когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси, като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Два от принципите, които Конституционния съд трайно приема като водещи при прогласяването на даден административен акт за необжалваем са - при посочването на административни актове като необжалваеми пред съд законодателят трябва да се съобразява с международните договори, по които България е страна и да се спазва

принципът на съразмерност между правото на защита срещу административния акт и целта на необжалваемостта (Решение на Конституционния съд № 14 от 2014 г. по к.д. № 12 от 2014 г.). Следва да се отбележи, че принципът на съразмерност е един от основополагащите принципи и на европейското законодателство (чл. 5, т. 1 и 4 от Договора за Европейския съюз и чл. 1 и 5 от Протокол № 2 към Договора относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност).

В конкретния случай със заповедта на министъра на околната среда и водите, с която се въвеждат намеси или ограничения за извършване на определени дейности в границите на защитена зона, не може да се приеме, че се ограничават основни права и свободи на гражданите, доколкото тя не променя правото на собственост върху земята и не се ограничават възможността за разпореждане с нея. Ограниченията, които се налагат се основават на задълбочена преценка относно необходимите мерки за запазване на местообитанието и в крайна сметка на вида, което именно е водещата цел на Директивата за местообитанията.

Последното е в съответствие и с принципа на съразмерност, доколкото налагането на определени ограничения спрямо дейностите, които могат да се извършват в рамките на защитената зона, е направено въз основа на задълбочени обследвания и анализи, след консултиране със заинтересованите страни, и е в граници, необходими за опазване на биологичното разнообразие в съответната територия. Както бе казано и по - горе европейското законодателство, като наднационална правна система, изисква страна да предприеме „необходимите“ мерки за опазване. В този смисъл наложените ограничения идват с цел защита на ценност от общ интерес не само на национално, но и на европейско ниво, каквато е опазването на видовете и местообитанията.

Именно потенциалната колизия между интересите, най-често икономически, на частноправните субекти и защитата на висши ценности от общ, наднационален интерес, като опазването на биологичното разнообразие в страната и съответно в ЕС, налага възприетия подход в ЗБР на консултиране на заповедите, но и определянето им в съответствие с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, за необжалваеми.

Държавата, от своя страна, е длъжна да осигурява опазването и възпроизводството ѝ, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната - чл. 15 от Конституцията на Република България, както и да закриля здравето на гражданите - чл. 52, ал. 3, предл. 1 от Конституцията на Република България“.

Конституционният съд приема, че съдебният контрол върху административните актове съгласно чл. 120, ал. 2 не е всеобхватен. В сравнителноправен аспект историята на административното правораздаване по принцип не познава система на съдебен контрол върху администрацията, който да функционира на основата на общата кауза в пълен обем. Нашата Конституция също е възприела ограничение в приложението на общата кауза. Подлежат на контрол за законност всички административни актове освен изрично посочените от закона. Това ще са такива актове, които поради особеното си съдържание и предмет ще бъдат изключени чрез бъдеща законова уредба. (Решение на Конституционния съд по к.д. № 13/1993 г.).

Предвид гореизложеното и същностните характеристики на защитените зони, като актове, свързани с управление на територии със специален статут на защита, със заповедите за обявяване на защитени зони и предвиждането на забрани или ограничения на дейности в тях, се защитават интересите на обществото и с тях се гарантират ценности, които са конституционно защитени - за поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл. 15 от Конституцията на Република България), за опазването на земеделската земя (чл. 20 от Конституцията на Република България), за осигуряване на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл. 55 от Конституцията на Република България), едновременно с това се постига баланс между изброените основните конституционни принципи и защита на частната собственост (чл. 17 от Конституцията на Република България), както и се постига хармонизиране и съответствие с общностното законодателство и не на последно място - за

опазването и възпроизводството на околната среда. Законодателят не е предвидил изрично съдебен контрол по отношение на тези заповеди именно с оглед защитата на обществения интерес и приоритетната закрила на изброените конституционни ценности, така и предвид избора на процедурата и органите, които разработват, съответно одобряват защитени зони.

В тази връзка, текстът на чл. 12, ал. 7 от ЗБР не е в нарушение на конституционните норми, предвид възможността за изключения от общото право на обжалване, предвидена в чл. 120 на Конституцията на Република България, особено като се има предвид значимостта и приоритетността на обществените отношения по ЗБР, свързани с първостепенен национален и обществен интерес (чл. 1, ал. 3, чл. 2, т. 1 и чл. 4 от ЗБР) и с прилагане на разпоредбите на чл. 4, ал. 3 и на чл. 15 от Конституцията.

С оглед изложените по - горе съображения, считам, че разпоредбите на ЗБР са изцяло в съответствие с Конституцията на Република България и с международните актове от по - висша степен, по които Република България е страна.



ЕМИЛ ДИМИТРОВ
МИНИСТЪР НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

"За министър	
Заместник-министър	<i>И. Педарова</i>
Заповед за заместване	<i>РА - 133/16.02.2017</i>