



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 36 КБ
Дата 18.02.21г.

WWF България
Бул. „Цар Борис III“ № 19Б
(Сграда на Алианс)
Ет. 4
София 1612

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

Изм. № 3110/18.02.2021г.

До
Г-н Борис Велчев
Председател на Конституционен съд на Р България

Становище

От
ВВФ България, предишно „ВВФ – Световен фонд за дивата природа.
Дунавско – Карпатска програма България“,
представявано от Веселина Чавдарова Кавръкова, Изпълнителен директор,
Гр. София 1612, бул. „Цар Борис III“ №19Б, ет. 4-5

Относно

Конституционно дело № 14/2020 г.


Уважаеми Г-н Велчев,

С Определение на Конституционният съд от 19.01.2021 г. по конституционно дело № 14/2020 г., на Сдружението е даден 30-дневен срок за становище по предмета на делото.

На първо място изказваме благодарност на Конституционния съд за предоставената възможност да заявим своята позиция по въпроса. Надяваме се с нашето становище да подпомогнем Съдът при решаване на конкретния въпрос предмет на конституционно дело № 14/2020 г.

Нашето мнение по въпроса, предмет на разглеждане в посоченото конституционно дело, е че разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие противоречи на разпоредбите на чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията, за което ще изложим детайлни мотиви.

С Уважение,


Веселина Кавръкова
Директор, WWF България



Становище на ВВФ България по конституционно дело № 14/2020 г., за установяване съответствието на чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие с разпоредбите на Конституцията на Р България

I. Относно подхода за решаване на конкретното дело.

С чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие (ЗБР) е въведена забрана за обжалване на заповедите на Министъра на околната среда и водите по чл. 12, ал. 6 от закона, за обявяване на защитени зони. Издаването на заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР е в съответствие със задълженията за Р България въведени с Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици, заменила Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 г. относно опазването на дивите птици и Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна.

По аргумент от чл. 65 от Административнопроцесуалния кодекс, заповед на Министъра на околната среда и водите за обявяване на защитена зона по чл. 12, ал. 6 от ЗБР, представлява общ административен акт.

Следователно предметът на конституционно дело № 14/2020 г. е законово ограничение на основно конституционно право на българските граждани на защита по чл. 56 от Конституцията на Р България, ограничение на правото на гражданите и юридическите лица на съдебна защита по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, както и изключение от неотменимостта на основните права на гражданите, въведена с разпоредбата на чл. 57, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд има богата, еднозначна и константна практика относно случаите, при които е допустимо да се ограничават конституционни права на гражданите, като тази практика е основана на постулата за съразмерност (Решение № 20/1998 г. по к. д. № 16/1998 г., Решение № 1/2002 г. по к. д. № 17/2001 г., Решение № 15/2010 г. по к. д. № 9/2010 г., Решение № 2/2011 г. по к. д. № 2/2011 г., Решение № 14/2014 г. по к. д. № 12/2014 г., Решение № 2/2015 г. по к. д. № 8/2014 г., Решение № 7/2019 г. по к. д. № 7/2019 г., Решение № 15/17.11.2020 г. по к.д. № 4/2020 г. и др).

От практиката на Конституционният съд може да се заключи, че съразмерността на ограничението на конституционни права, следва да се разглежда в два основни аспекта. Първият аспект е съразмерност на ограничението на права по отношение преследваните с ограничението цели. Вторият аспект е съразмерност по отношение конкретните правни решения за такова ограничение. Разкриването на първият основен аспект на съразмерността, налага в настоящето дело да се прецени, дали забраната въведена с чл. 12, ал. 7 от ЗБР преследва защита на по-висши права на гражданите или първостепенен държавен и обществен интерес. Разкриването на вторият основен аспект на съразмерността, следва да се извърши в две направления. На първо място, следва да се установи, дали освен законодателното решение по чл. 12, ал. 7 от ЗБР, с други разпоредби на този закон са създадени достатъчно силни и надеждни защитни средства срещу евентуална злоупотреба с правата на гражданите и юридическите лица от страна



изпълнителната власт и по-конкретно Министерът на околната среда и водите, издаващ заповедите за обявяване на защитените зони. На второ място следва да се установи, дали е възможно алтернативно законодателно решение, гарантиращо защитата на по-висши права на гражданите или първостепенен държавен и обществен интерес, което да е по-благоприятно за гражданите и за юридическите лица, включително и дали е възможно ограничението на права да е в по-малка степен отчитайки, че забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР слага под един знаменател защитени зони обявявани по силата на два отделни правни акта от вторичното право на Съюза, налагащи в определени случаи и различни задължения за държавите-членки по отношение защитените зони.

За да се гарантира обективност и правилност на заключенията за наличието или липсата на съразмерност в конституционното дело, следва да бъде съобразен обхватът от въпроси, които се уреждат в заповедите за обявяване на защитените зони по Директива 2009/147/ЕО и Директива 92/43/ЕИО, като се разграничат онези въпроси, за които на Министъра на ОСВ е дадена право на преценка и той упражнява оперативна самостоятелност и онези въпроси, за които органа няма такава самостоятелност, а се намира в условия на обвързана компетентност. Отчитайки, че забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР е приложима и за измененията на заповедите по чл. 12, ал. 6, извършвани по реда и съгласно разпоредбите на чл. 16 от закона, то същата проверка следва да бъде извършена и спрямо въпросите, които чл. 16 на ЗБР оставя на преценка на Министъра на околната среда и водите. Произнасяне на този орган в нарушение на условията на обвързана компетентност, дава възможност за провеждане на съдебен контрол по нищожност върху заповедта по чл. 12, ал. 6 или нейно изменение по чл. 16 от ЗБР (Решение № 14 от 4 ноември 2014 г. по конституционно дело № 12 от 2014 г.). За улеснение на прочита на настоящето становище, когато правим заключения за ефекта на заповедите за обявяване на защитените зони и техни изменения, ще използваме само текста „заповеди за обявяване“.

Вземайки предвид, че Законът за биологичното разнообразие е пряката транспозиция в националното законодателство на посочените актове от вторичното право на Съюза, както и че предмет на конституционното дело е ограничение достъпа до правосъдие по въпроси касаещи околната среда, то за да се гарантира, че конституционното решение ще допринесе за утвърждаване на правовия ред в държавата определен от разпоредбите на чл. 4, ал. 1 от Конституцията във връзка с чл. 4, ал. 3 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията, при произнасянето по делото Съдът ще следва да съобрази и разпоредбите на посочените актове от вторичното право на Съюза и практиката на Съда на ЕС по тяхното тълкуване, както и разпоредбите Конвенцията за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуска конвенция), по която Р България е страна.

В настоящето становище няма да разглеждаме въпроси, по които Конституционният съд има установена и ясна практика, като например дали правото на собственост и неприкосновеността на частната собственост могат да бъдат ограничавани с цел защита на околната среда, като преследван с такива ограничения първостепенен държавен и обществен определен от чл. 15 на Конституцията, както и преследвана с такива ограничения защитата на правото на гражданите на благоприятна и здравословна околна среда по чл. 55 от Конституцията, като второто най-висше право на гражданите, неразривно свързано с най-висшето право - правото на живот.



Важно е да посочим, че заповед по чл. 12, ал. 6 от ЗБР или нейно изменение може да засегне негативно и законни интереси на органи на държавната и местната власт, както и правото на гражданите на свободно придвижване по чл. 35, ал. 1 от Конституцията, правото на гражданите да се събират мирно и без оръжие на събрания и манифестации по чл. 43 от Конституцията, правото на гражданите да избират мястото на своята работа по чл. 48, ал. 3 от Конституцията, както и да засегне негативно самото право на гражданите на благоприятна и здравословна околна среда по чл. 55 от Конституцията.

II. Обхват от въпроси, които се уреждат при издаване на заповеди за обявяване на защитени зони по Директива 2009/147/ЕО и Директива 92/43/ЕИО.

По аргумент от чл. 12, ал. 2 от ЗБР, със заповедите за обявяване на защитените зони се определят наименованието и местоположението на защитената зона, предметът на опазване, целите на опазване, общата площ, опис на имотите, включени в защитената зона и/или координатен регистър на границите на защитената зона, както и забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона.

Както посочихме вече, необходимо е да се разграничат онези въпроси, за които на Министъра на ОСВ е дадена право на преценка и той упражнява оперативна самостоятелност и онези въпроси, за които органа няма такава самостоятелност, а се намира в условия на обвързана компетентност.

1. Обхват от въпроси, по които Министърът на околната среда и водите действа в условия на обвързана компетентност при издаване на заповеди за обявяване на защитените зони.

а) Наименование, площ и граници и местоположение на защитена зона.

По аргумент от чл. 8, чл. 9, чл. 10, чл. 11, чл. 12, ал. 1 и ал. 5 и чл. 16, ал. 2 от ЗБР, наименованието, местоположението, общата площ и свързаните с нея граници на зоната са въпроси, които се приключват по същество в решенията на Министерски съвет (МС) по чл. 12, ал. 4 от ЗБР. Решенията на Министерски съвет касаещи защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, на основание чл. 10, ал. 6 се изпращат за одобрение на Европейската Комисия.

В основата на определянето, обявяването, защитата и управлението на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО, е научното начало.

В т. 33 от Решение на Съда на ЕС на Дело С-281/16, Съдът посочва, че съгласно формулировката на член 4, параграф 1 от Директивата за местообитанията, съответната територия се предлага от държава-членка въз основата на критериите, установени в приложение III към тази директива и съответната научна информация. В т. 26 от Решение на Съда на ЕС по Дело С-355/90 и т. 26 от Решение на Съда на ЕС 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 орнитологични критерии.



Разпоредбите на чл. 4, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО задължават държавите-членки да предоставят списък на защитените зони и информация включваща картографско представяне на територията, нейното обозначение, географско положение, големина и др. Въз основа на тази информация и по описаната в чл. 4, параграф 2 процедура Европейската Комисия приема списък на защитените зони, въз основа на който по силата на чл. 4, параграф 4, в определен от тази разпоредба максимален срок от 6 години, държавите-членки следва да обявяват официално защитените зони. По отношение процесът на обявяване на защитените зони по Директива 2009/147/ЕО трябва да се посочи, че в директивата няма специални изисквания за срокове и предварително одобрение от страна на Комисията, като с чл. 4, параграф 3 на директивата е въведено само задължението за държавите-членки да представят на Комисията цялата необходима информация касаеща обявените защитени зони. При всички случаи, когато държава-членка не е включила в защитени зони обявени по силата на тази директива най-подходящите територии за опазването на видовете, посочени в приложение I към директивата, тя ще е в нарушение на разпоредбите на чл. 4, параграф 1 на директивата (Решение на Съда на ЕС по дело C-141/14 (Комисията срещу България) и др.).

В националното законодателство научното начало при определяне на териториите, които следва да бъдат обявени, като защитени зони по двете директиви, е обезпечено от разпоредбите на чл. 7, чл. 8 и чл. 10 от ЗБР и императивните изисквания въведени с чл. 10, ал. 5 от закона.

Директива 92/43/ЕИО урежда два случая на промени в защитените зони, включени в списъка с най-подходящи територии предоставен на ЕК от държавите-членки. Първият случай е посочен в изречение последно на чл. 4, параграф 1, което гласи – „Където е подходящо, държавите-членки предлагат и евентуалното осъвременяване на този списък в светлината на резултатите от надзора, посочен в член 11.“ Вторият случай е посочен в изречение второ от чл. 9, което гласи – „В този контекст може да бъде разглеждано декласифицирането на специална защитена зона в случаите, в които основание за това дава природното развитие, отбелязано като резултат от наблюдението, предвидено в член 11.“ Съгласно т. 30 от Решение на Съда на ЕС по Дело C-281/16 и т. 1 от диспозитива на Решение на Съда на ЕС по Дело C-301/12, промени в границите и площите на защитените зони или тяхното цялостно декласифициране се извършва по реда на тяхното обявяване, след решение на ЕК, а съгласно т. 33 от Решение на Съда на ЕС по Дело C-281/16, промените следва да са подкрепени с научни аргументи, които да служат, като неоспоримо доказателство, че териториите, които държавите-членки предлагат да отпаднат от мрежата Натура 2000, не допринасят по никакъв начин за постигане целите на директивата. В Директива 2009/147/ЕО няма специални разпоредби регламентиращи случаите на промени в защитените зони, като тук е приложимо вече изложеното - при всички случаи, когато държава-членка не е включила в защитени зони обявени по силата на тази директива най-подходящите територии за опазването на видовете, посочени в приложение I към директивата, тя ще е в нарушение на разпоредбите на чл. 4, параграф 1 на директивата (Решение на Съда на ЕС по дело C-141/14 (Комисията срещу България) и др.). Срокът от 1 година между обнародването на решенията на МС и обявяването на защитените зони по Директива 2009/147/ЕО въведен с чл. 11, ал. 3 от ЗБР, не намира опора в разпоредбите на директивата, които не предвиждат никаквиgratisни срокове за обявяване на защитените зони спрямо момента на влизане в сила на директивата за съответната държава-членка.



По силата на чл. 5 от Директива 92/43/ЕИО, Комисията има право на инициатива за допълване на предложените от държавите-членки територии, като окончателно решение по този въпрос при липса на съгласие между Комисията и държава-членка, се взема от Съвета на ЕС. В Законът за биологичното разнообразие последният случай не е уреден - няма разпоредби задължаващи Министерски съвет (МС) да издаде ново решение за приемане на списък на защитените зони по тази директива в съответствие с решенията на Съвета на ЕС. Законът за биологичното разнообразие не изяснява и какви действия следва да предприеме МС или Министърът на ОСВ, когато ЕК не е одобрила изцяло списъка на защитените зони приет от МС и изпратен на Комисията в изпълнение на чл. 10, ал. 6 от закона.

Наименованието на защитените зони, е онзи елемент от правно-техническо естество, чрез който се идентифицират съответните територии в изпълнение изискванията на чл. 3, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и изречение последно от чл. 4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО и който се посочва изрично в решенията на МС и ЕК за одобрение на съответните списъци със защитени зони. В разпоредбите на чл. 16 от ЗБР не е предвидена възможност за промяна на наименованието на защитена зона и следователно по този въпрос Министърът на околната среда и водите не притежава оперативна самостоятелност нито при обявяването на защитените зони, нито при промени в заповедите за обявяването им.

Обобщено, по отношение научното начало в процеса за обявяване на защитените зони, наименованието на защитените зони, както и установяване на местоположението, площите и свързаните с тях граници на защитените зони при обявяването им или при промени в последните, разпоредбите на ЗБР с изключение случаите посочени в предходните редове, са в съответствие с изискванията на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО и представляват пълна и адекватна транспозиция на двете директиви.

Въз основа на изложеното до тук, се налагат следните изводи:

При обявяването на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО и в случаите на промени в заповедите за обявяване на зоните, по отношение наименованието на защитените зони, тяхното местоположение и площите и границите им, Министърът на околната среда и водите действа в условия на обвързана компетентност спрямо решенията на Министерски съвет по чл. 10, ал. 4 от ЗБР, а на основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията, той действа и в условия на обвързана компетентност спрямо решенията на ЕК по чл. 4, параграф 2 и чл. 9 и решенията на Съвета на ЕС по чл. 5 на Директива 92/43/ЕИО. При обявяването на защитените зони по Директива 2009/147/ЕО, по същите въпроси Министърът на околната среда и водите действа в условията на обвързана компетентност спрямо решенията на Министерски съвет по чл. 10, ал. 4 от ЗБР.

Пререшаването на въпроси изрично приключени в решенията на Министерски съвет и в описаните случаи и решенията на Европейската Комисия и Съвета на ЕС, ще представлява несъвместимо с принципа на правовата държава действие, формиращо нищожност на съответната заповед за обявяване на защитена зона или за нейна промяна.



В посочените случаи няма пречка за реализацията на съдебен контрол на акта на Министъра на ОСВ за прогласяване на неговата нищожност, като правото на българските граждани на защита по чл. 56 от Конституцията и правото на гражданите и юридическите лица на съдебна защита по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, не е ограничено. В случаите, когато граждани или юридически лица считат, че определянето на площите, границите и местоположението на защитените зони не съответства на изискванията на двете директиви от вторичното право на Съюза, те могат да потърсят съдебна защита на своите права и законни интереси, чрез обжалване на решенията на Министерски съвет по чл. 10, ал. 4 от ЗБР пред Върховния административен съд, за каквото обжалване законът не предвижда забрана.

Установява се наличието на елемент на несъразмерност на забраната за обжалване в чл. 12, ал. 7 от ЗБР по отношение целите преследвани с Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО и възможността определена от чл. 267 от ДФЕС Съдът на ЕС да се произнася преюдициално по валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза. От съдържанието и предмета на цитираното по-горе Дело С-281/16 е видно, че Съдът на ЕС е бил сезиран с преюдициално запитване за валидността на решение на ЕК за корекции в границите и площите на защитена зона по Директива 92/43/ЕИО и той се е произнесъл за частичната невалидност на решението на ЕК. Правото на Съюза осигурява допълнително средство за защита на права и законни интереси на гражданите и юридическите лица по отношение решения на ЕК за обхвата на защитените зони. Същото на основание чл. 267 от ДФЕС е валидно и за решенията на Съвета на ЕС по чл. 5 на директивата. Отчитайки, че Директива 92/43/ЕИО не създава регулации за срока за взимане на решение по процедурата описана в чл. 4, параграф 2 на директивата, както и дългите сроковете описани в чл. 5 на същата, липсата на разпоредби на ЗБР уреждащи случаите на неприемане на целият списък защитени зони предложени въз основа решението на МС, както и допълване на този списък с решенията на Съвета на ЕС, то е безспорно, че възможностите за отправяне на преюдициално запитване за валидността на решенията на ЕК и Съвета на ЕС в дело по контрола законосъобразността на решение на МС са силно ограничени. Тези възможности ще зависят от случайни стечения на обстоятелствата - в хода на образувано дело за контрол законосъобразността на решение на МС по чл. 10, ал. 4 от ЗБР, да се осъществят посочените в предходното изречение хипотези за наличие на решение на ЕК по чл. 4, параграф 2 на директивата различаващо се от обхвата на защитените зони приети от МС, както и решение на Съвета на ЕС по чл. 5 на директивата за допълване на този списък.

Отпадането на забраната за обжалване в чл. 12, ал. 7 от ЗБР ще създаде допълнителни гаранции за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС относно валидността на решенията на ЕК и Съвета на ЕС в описаните специални случаи и окончателно разрешаване на въпроса за границите и площите на защитените зони, с които зоните трябва да се обявят или тяхното изменение с последваща заповед на Министъра на околната среда и водите. Въпросът с прекият достъп до юрисдикция на Съюза и с оглед съдебен контрол на решенията на ЕК и Съвета на ЕС в посочените по-горе случаи, е в процес на развитие на ниво ЕС¹ с цел гарантиране пълно съответствие на правото на Съюза с разпоредбите на Орхуската Конвенция.

¹ <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>



Независимо от окончателното решение, което този въпрос ще получи в рамките на правото на ЕС, не може да има спор, че съдебните производства пред юрисдикция на Съюза са далеч по-утежняващи за гражданите и юридическите лица, спрямо такива производства пред националните съдилища и това е аргумент, който вземаме предвид при заключенията си по тази точка от становището ни за несъразмерност на забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР.

б) Предмет на опазване на защитена зона.

Следващият въпрос уреждан на заповедите за обявяване на защитените зони, по който считаме, че Министърът на ОСВ действа също в условия на обвързана компетентност спрямо решенията на МС, ЕК и Съвета на ЕС, е предметът на опазване на защитените зони.

В чл. 12, ал. 2, т. 3 и чл. 16, ал. 1, т. 5 от ЗБР, предметът и целите на защитените зони са посочени заедно. Въпреки, че между предметът на опазване на защитените зони и целите им на опазване съществува ясна причинно-следствена връзка, с предметът и целите се описват различни проявления на обективната реалност и те следва да бъдат разгледани и отделно.

Предметът на опазване на защитените зони, са природните местообитания от Приложение I и местообитанията на видовете от Приложение II на Директива 92/43/ЕИО, както и местообитанията на видовете птици от Приложение I на Директива 2009/147/ЕО и местообитанията на редовно срещащите се мигриращи видове птици извън това приложение. В същият смисъл е и легалната дефиниция за предмет на защитените зони дадена в § 1, т. 31 а от Допълнителните разпоредби на ЗБР.

По аргумент от чл. 2 и чл. 3 на Директива 92/43/ЕИО и чл. 1 и чл. 3 от Директива 2009/147/ЕО, наличието на горепосочените природни местообитания и местообитания на видове в дадена територия, е фундаменталното основание за защитата на съответната територия, която се въвежда с разпоредбите на двете директиви, както и за включването на всички такива територии в общата екологична мрежа Natura 2000, съгласно чл. 3, параграф 1 от Директива 92/43/ЕИО. Двете директиви обвързват задълженията за обявяване на определени по площ територии, като защитени зони, само и единствено с разпространението в съответните територии на природните местообитания и местообитанията на видовете посочени в приложенията на двете директиви. **Тези задължения, без изключение, са валидни спрямо всички природни местообитания и местообитания на видове включени към приложенията на директивите.**

Първоначалните предложения на държавите-членки за площите и границите на защитените зони, по аргумент от чл. 4, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и цитираната в предходната точка практика на Съда на ЕС се основава на критериите, установени в приложение III на директивата и съответната научна информация, а по отношение местообитанията на видовете птици, за които Директива 2009/147/ЕО изисква обявяване на защитени зони, се прилагат орнитологичните критерии.



Съгласно изречение последно от чл. 4, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, държавите-членки представят информацията за включените в националните списъци по тази разпоредба на директивата защитени зони във формат, установен от Комисията, съгласно процедурата, установена в член 21. Що се отнася до Директива 2009/147/ЕО, както вече посочвахме, тя не изисква държавите-членки да предлагат предварителен списък на потенциалните защитени зони по тази директива на Комисията, както и последната да се произнася по пълнотата на списъка, но по аргумент от чл. 4, параграф 3, държавите-членки са задължени да подадат необходимата информация за зоните към Комисията.

В съответствие с изложеното, Комисията е приемала формат² за информацията, която държавите-членки следва да представят по отношение защитените зони по двете директиви. За този формат, в националното законодателство се използва текста „стандартен формуляр“ и той е посочен още на етапа на проучване на териториите отговарящи на изискванията на двете директиви за определяне на защитени зони в чл. 8, ал. 1, т. 4 от ЗБР. Формата на Комисията е търпял промени през годините, но задължителен елемент от него винаги е бил посочването на конкретното природно местообитание и видовете, чийто местообитания ще подлежат на защита, както и допълнителни критерии за изясняване моментното състояние на съответното местообитание, разпространение, заплахи и пр. Въз основа на цялата информация предоставена в „стандартните формуляри“ на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, Комисията преценява дали да се приложи процедурата описана чл. 4, параграф 2 на директивата завършваща с решение на Комисията за избирането на предложените територии за територии от значение за Общността, или да се започнат консултациите по чл. 5 на директивата, които могат да завършат, както с прилагане на член 4, параграф 2 при постигнато съгласие между Комисията и държавата-членка или да завършат с решение на Съвета на ЕС за избирането на територията за територия от значение за Общността. Въз основа информацията предоставена в „стандартните формуляри“ за защитените зони по Директива 2009/147/ЕО, Комисията може да прецени да започне наказателна процедура срещу съответната държава-членка когато счита, че тя не е обявила за защитени зони всички територии отговарящи на орнитологичните критерии за видовете от Приложение 1 на директивата и редовно срещашите се мигриращи видове птици извън това приложение.

С Решението си по Дело С-669/16, Съдът на ЕС 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 заключава, че 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. С Решението си по Дело С-97/17, Съдът на ЕС осъжда Р България, защото не е обявила за специална защитена зона цялото орнитологично важно място, обхващащо Рила планина и по този начин не класифицирала най-подходящите по брой и площ територии за опазването на видове птици, посочени в приложение I към Директива 2009/147/ЕО, в резултат на което не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1 от тази директива.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0484&from=EN>



Въз основа на изложеното твърдим, че предметът на опазване на защитените зони е фундаменталното основание за защитата на съответната територия, която се въвежда с разпоредбите на двете директиви и включването на всички такива територии в една обща екологична мрежа съгласно чл. 3, параграф 1 от Директива 92/43/ЕИО. Съответно, по отношение промените в предмета на опазване на защитените зони, държавите членки нямат свободата да решават този въпрос само на национално ниво.

Както вече беше посочено в предходната точка, научното начало при определяне на териториите, които следва да бъдат обявени, като защитени зони по двете директиви, в националното законодателство е обезпечено от разпоредбите на чл. 7, чл. 8 и чл. 10 от ЗБР и императивните изисквания въведени с чл. 10, ал. 5 от закона. По отношение първоначалното определяне на предмета на опазване на защитените зони по двете директиви и стъпките на неговото определяне, националното законодателство е в съответствие с изискванията на двете директиви, но същото не може да се твърди за промените в предмета на опазване, извършвани с промени в заповедите за обявяване на защитените зони.

Що се отнася до случаите на промяна на предмета на опазване на защитените зони, са възможни две основни хипотези - добавяне на ново природно местообитание или местообитание на вид от приложенията на двете директиви или отпадане на такива. При добавянето на ново природно местообитание или местообитание на вид към предмета на опазване на дадена защитена зона са възможни две хипотези. При първата хипотеза, промяната в предмета на опазване може да не доведе до промяна на границите и площите на защитената зона, когато новите територии вече са обхванати от границите на съответната защитена зона. Това е случаят, когато новото природно местообитание или местообитание на вид се припокриват изцяло с вече опазвани местообитания в зоната. Втората хипотеза обхваща случаите извън посочените в предходното изречение, като извън тези случаи разширяването на предмета на опазване на защитената зона ще води до промяна на площите и границите на зоната. При отпадане на природно местообитание или местообитание на вид от приложенията на двете директиви от предмета на опазване, са възможни три хипотези. При първата хипотеза, в случай, че в защитената зона предмет на опазване е само едно природно местообитание или едно местообитание на вид, това ще означава декласифициране на зоната по същество и ще води до нейното цялостно заличаване. При втората хипотеза, отпадането на природно местообитание или местообитание на вид от предмета на опазване на зоната, може да доведе до частичното декласифициране на зоната с намаляване на площта и промяна на границите и. При третата хипотеза, промяната в предмета на опазване може да не доведе до промяна на границите и площите на защитената зона, когато отпадащото природно местообитание или местообитание на вид се припокриват изцяло с други опазвани в зоната местообитания.

В описаните случаи на промени в предмета на опазване на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, когато промяната води до увеличаване или намаляване на площите на защитените зони и до промяна на техните граници, както и в случаите налагащи пълно декласифициране на защитената зона, с оглед изложеното в предходната точка, е необходимо държавата-членка да предложи на Комисията актуализиран списък на защитените зони, а Комисията следва да се произнесе с решение по този въпрос.



Считаме, че когато промените в предмета на опазване на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО не водят до промени в границите и площите на зоните, е необходимо да се следват същите процедури предвидени в директивата и разпоредбите на ЗБР, регламентиращи промени в границите и площите или пълно декласифициране на защитените зони. Независимо, че площите и границите на защитените зони могат да не се изменят при отпадане на природно местообитание или местообитание на вид от предмета на опазване на зоните, това ще води до съществено декласифициране на защитената зона по отношение съответното природно местообитание или местообитание на вид, като тази зона вече по никакъв начин няма да допринесе за постигане целите посочени в чл. 3, параграф 1 от директивата по отношение местообитание от приложенията на директивата. За отпадащите от предмета на опазване на защитените зони местообитания, държавата вече няма да е задължена да прилага консервационни мерки по чл. 6, параграф 1, превантивни мерки по чл. 6, параграф 2, процедурите посочени в чл. 6, параграфи 3 и 4, наблюдението посочено в чл. 11 и докладването посочено в чл. 17 на Директива 92/43/ЕИО.

Обобщено, в случаите на промени в предмета на опазване на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, когато промяната води до увеличаване или намаляване на площите на защитените зони и до промяна на техните граници, включително случаите налагащи пълно декласифициране на зоната, разпоредбите на чл. 16, ал. 2 от ЗБР обезпечават съответствието на закона с разпоредбите на Директива 92/43/ЕИО. В същото време, за останалите случаи на промени в предмета на опазване, когато не се изменят площите и границите на защитените зони, разпоредбата на чл. 16, ал. 6 от ЗБР даваща възможност министъра на околната среда и водите да изменя предмета на опазване на защитени зони, без по този въпрос да се е произнесъл Националният съвет по биологично разнообразие, Министерски съвет и Европейската Комисия, според нас не съответства на Директива 92/43/ЕИО. Въпреки, че настоящето конституционно дело няма за предмет установяване на противоконституционност на други разпоредби на Закона за биологичното разнообразие, освен тази на чл. 12, ал. 7, считаме, че за да се гарантира обективност и правилност на конституционното решение, Конституционният съд ще следва да си изясни дали по отношение промяната в предмета на опазване на защитените зони, Министерът на околната среда и водите действа в условия на обвързана компетентност по отношение решение на ЕК по този въпрос.

За съжаление, не откриваме практика на Съда на ЕС, с която точно този въпрос да е бил изяснен и в случай, че Конституционният съд не намира достатъчно насоки в разпоредбите на Директива 92/43/ЕИО или посочената в предходната точка практика на Съда на ЕС относно частичното или пълно декласифициране на защитена зона, ще е необходимо да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС.

Ние ще развием нашата теза относно свободата на преценка на Министъра на ОСВ по посочения въпрос, в светлината на изложеното ни разбиране за разпоредбите на двете директиви, а именно - държавите-членки не разполагат със свободата да променят предмета на опазване на защитена зона по Директива 92/43/ЕИО без по този въпрос Европейската Комисия да се е произнесла с решение, нито разполагат с тази свобода по отношение предмета на опазване на защитена зона по Директива 2009/147/ЕО, без да са уведомили Комисията за съответната промяна и да са получили нейното мнение.



Това наше разбиране ни води до заключение, че в случаите на промени на предмета на опазване на защитена зона Директива 92/43/ЕИО, без промените да са отразени в решение на ЕК, както и в случаите на промени на предмета на опазване на защитена зона по Директива 2009/147/ЕО, без одобрение на промяната от страна на Комисията, съдебният контрол на акта на Министъра е допустим по нищожност, като правото на българските граждани на защита по чл. 56 от Конституцията и правото на гражданите и юридическите лица на съдебна защита по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, в тези случаи не е ограничено. В случаите, когато промяната в предмета на опазване води до промяна в площите и границите на защитените зони или тяхното пълно заличаване, съдебният контрол е допустим спрямо решенията на МС по чл. 12, ал. 4 от ЗБР и отново няма ограничение на права. Отпадането на забраната за обжалване в чл. 12, ал. 7 от ЗБР, ще създаде гаранции за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС относно валидността на решенията на ЕК за защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, с които тя е одобрила промените в предмета на опазването им.

в) Координатен регистър на защитените зони.

Чл. 4, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО изисква при предоставяне на списъците с предложения за защитени зони, държавите-членки във формата приет от Комисията (стандартния формуляр) да посочат картографско представяне на територията, нейното обозначение, географско положение, големина, както и данните, произтичащи от критериите, посочени в приложение III. С координатния регистър се очертават границите на защитената зона. Регулациите създадени в Закона за биологичното разнообразие относно координатния регистър на защитените зони и по-специално чл. 8, ал. 1, т. 5 от закона, целят изпълнение на изискването по чл. 4, параграф 1 на директивата, държавите-членки да посочат географското положение на зоната. В същото време, по смисъла на чл. 12, ал. 2, т. 4 от ЗБР, координатният регистър не е сред задължителните приложения към заповедта за обявяване на защитена зона при изпълнение задълженията на държавата по чл. 4, параграф 4 на директивата. Чл. 8, ал. 1, т. 5 от ЗБР цели и изпълнение на задълженията за държавата въведени и с чл. 4, параграф 3 на Директива 2009/147/ЕО, с оглед липсата на задължение при обявяването на защитените зони, координатния регистър винаги да се прилага към заповедите за обявяване. Съответно изпълнението на разпоредбата на тази директива може да се извърши и чрез изпращане на ЕК на координатния регистър в обхвата, в който Националният съвет по биологично разнообразие (НСБР) принципно е одобрил защитена зона по тази директива.

По аргумент от чл. 8, ал. 1, т. 5 от ЗБР, координатният регистър на границите на защитените зони е онзи елемент от техническо естество, въз основа на който НСБР преценява дали включените територии в предложението за защитена зона съответстват на научните основания за определянето на тези територии, като необходимите за опазване на съответните природни местообитания и местообитания на видове. Съответно координатния регистър е ключов елемент за решението на Министерски съвет по чл. 10, ал. 4 от ЗБР. Промяната на координатния регистър води винаги до промяна на границите на защитената зона. Вероятно отчитайки посоченото, както и липсата на императивно задължение в ЗБР към заповедта за обявяване на защитена зона да бъде прилаган и координатния регистър на зоната, законодателят не е предвидил самостоятелна възможност за промяна на координатния регистър в разпоредбите на чл. 16 от ЗБР.



Въз основа изложеното, по отношение координатния регистър на защитените зони, Министерът на околната среда и водите няма правомощия да нанася изменения при издаването на заповедите за защитените зони, без този въпрос да е предоставен на повторно разглеждане от НСБР и респективно ново решение на Министерски съвет, както и уведомяване на ЕК по основанията в изречение последно от чл. 4, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО или по тези в изречение второ от чл. 9 на директивата и последващо произнасяне на ЕК с решение по този въпрос, когато промените в координатния регистър се отнасят за защитени зони по тази директива. В случай, че подобна промяна е извършена при издаването на първоначалната заповед за обявяване на защитена зона или при последваща нейна промяна, без да е проведена и приключена процедурата по чл. 10 от ЗБР или и тези по чл. 4, параграф 1 и чл. 9 на Директива 92/43/ЕИО, актът на Министъра може да се обжалва по нищожност и правото на българските граждани на защита по чл. 56 от Конституцията и правото на гражданите и юридическите лица на съдебна защита по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, в тези случаи не е ограничено.

2. Обхват от въпроси, по които Министерът на околната среда и водите упражнява оперативна самостоятелност при издаване на заповеди за обявяване на защитените зони по Директива 2009/147/ЕО и Директива 92/43/ЕИО.

По всички въпроси, които се уреждат при издаване на заповеди за обявяване на защитени зони по Директива 2009/147/ЕО и Директива 92/43/ЕИО, без тези посочени в предходната точка, Министерът на околната среда и водите упражнява оперативна самостоятелност. Тези въпроси са целите на опазване на защитена зона, опис на имотите, включени в защитена зона и забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитена зона.

а) Опис на имотите.

Описът на имотите включени в защитена зона от мрежата Натура 2000, не е задължение за държавите-членки произтичащо от разпоредбите на Директива 2009/147/ЕО и Директива 92/43/ЕИО, нито по отношение подготовката за обявяване на зоните, нито при обявяването им. Включването на опис на имотите, като задължителен атрибут на заповедите за обявяване на защитените зони извършено с чл. 12, ал.1, т. 4 от ЗБР, е вътрешноправен въпрос, който законодателят е намерил за целесъобразно да бъде изрично решен в заповедите за обявяване на защитените зони.

Включването на конкретен имот в обхвата на защитена зона е въпрос от изключителна важност за собственика на имота, който ще търпи ограничения на различни свои права, включая неприкосновеността на частната собственост и произтичащото от нея право на свободно разпореждане и свързаното право на свободна инициатива и др., с оглед строгите регулации въведени с разпоредбите на чл. 6, параграфи 2, 3 и 4 на Директива 92/43/ЕИО, валидни на основание чл. 7 от тази директива и за защитените зони по Директива 2009/147/ЕО, както и регулациите по чл. 6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО.



От друга страна, невключването на имот в защитена зона, също би бил важен въпрос за собственик на такъв имот, за който опазването на заобикалящата го среда и ефективното обезпечаване на правото му по чл. 55 от Конституцията са по-важни от ограниченията, които би търпял от действието на посочените по-горе регулации на двете директиви. Следователно неправилното определяне на описа на имотите в заповедта за обявяване на защитена зона спрямо границите на защитената зона, за които НСБР и МС вече са се произнесли, може да накърни съществено основни права на гражданите собственици на такива имоти. Същото е валидно и за юридическите лица упражняващи право на собственост или право на разпореждане с даден имот.

От друга страна, съставянето на списъка с имотите попадащи в защитена зона, е въпрос от чисто техническо естество, чието решаване при вече установени граници на защитените зони, може да се осъществи в изключително кратки срокове от няколко дни или най-много няколко седмици, в зависимост от площта на защитената зона. Следователно решаването на този въпрос, което дори не произтича от пряко задължение за държавата създадено с правото на Съюза, не може обоснове по никакъв начин съразмерност на ограничение на правото на българските граждани на защита по чл. 56 от Конституцията и правото на гражданите и юридическите лица на съдебна защита по чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Допълнителен аргумент в подкрепа на заключението ни, черпим от съдържанието на чл. 12, ал. 5 от ЗБР, съгласно който заинтересованите лица могат да представят на Министъра на ОСВ писмени становища само по отношение забраните и ограниченията в заповедите за обявяване на защитените зони. В обхвата на заинтересованите лица посочени в разпоредбата, попадат и пряко засяганите от заповедта собственици и ползватели на имоти. По смисъла на тази разпоредба, не само на заинтересованите лица е отнето правото да предоставят становища по отношение описа на имотите, но и в случай, че са представили такова становище, Министърът е задължен да го игнорира.

б) Цели на опазване на защитената зона.

За да се прецени дали целите на опазване на защитените зони определяни в заповедите за тяхното обявяване, налагат съществуването на забраната за обжалване на тези заповеди въведена с чл. 12, ал. 7 от ЗБР, е необходимо да се изясни обхвата на тези цели, свободата на преценка на Министъра на ОСВ по отношение тяхното определяне и значимостта на определянето им за постигане на фундаменталните цели на двете директиви преследвани със защитените зони.

На първо място, що се касае до целите на опазване на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, по аргумент от чл. 2, параграф 2 и чл. 3, параграф 1 на директивата, тези цели са пределно ясни - **запазване или възстановяване благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността.** С чл. 3, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО се създава мрежата от защитени зони Натура 2000, включваща и защитените зони по Директива 2009/147/ЕО, отменила Директива 79/409/ЕИО. С чл. 1 на Директива 92/43/ЕИО са създадени дефиниции на термините „благоприятното състояние на запазване на природно местообитание“ и „благоприятното състояние на запазване на вид“.



Макар и в Директива 2009/147/ЕО да не се използва терминът „благоприятното състояние на запазване на вид“, ключовите елементи на дефиницията за този термин дадена в чл. 1 на Директива 92/43/ЕИО, могат да се открият в разпоредбите на чл. 2, чл. 3 и чл. 4 на Директива 2009/147/ЕО. Това има и своето научно обяснение, доколкото за оцеляването на всеки биологичен вид, независимо от таксономичната му принадлежност, е необходимо съществуването на ключовите елементи посочени в дефиницията на „благоприятното състояние на запазване на вид“ дадени в чл. 1 на Директива 92/43/ЕИО - динамиката на вида трябва да гарантира, че този вид е жизнеспособен елемент на естественото си местообитание и ще продължи да бъде такъв в дългосрочен аспект, естественият район на разпространение на този вид нито намалява, нито е вероятно да намалее в обозримо бъдеще и е налице и вероятно ще продължава да бъде налице достатъчно голямо местообитание, което може в дългосрочен аспект да поддържа популацията на този вид.

В допълнение, ключовите разпоредби на двете директиви, чрез които се постига търсената цел за запазване или възстановяване благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността по отношение обявените защитени зони от мрежата Натура 2000, са чл. 4, параграфи 1 и 4 на Директива 2009/147/ЕО и чл. 6 на Директива 92/43/ЕИО. Чл. 6 на Директива 92/43/ЕИО налага на държавите членки поредица задължения и специфични процедури, които имат за цел, видно от член 2, параграф 2 от тази директива, да запазят или евентуално да възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания, и по-конкретно на специалните защитени зони (т. 23 от Решение на Съда на ЕС по С-323/17 и цитираната съдебна практика). По силата на чл. 7 на Директива 92/43/ЕИО, задълженията съгласно член 6, параграфи 2, 3 и 4 от тази директива заменят задълженията, произтичащи от член 4, параграф 4, първо изречение от Директива 2009/147/ЕО по отношение обявените по тази директива защитени зони. Следователно, единствените ключови разпоредби на двете директиви, с които се обезпечава постигането на целите на двете директиви по отношение обявените защитени зони и които се различават, са чл. 6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО. 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, параграфи 1 и 2 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).

Следователно не може да има никакво съмнение, че макар и да е използвана различна терминология в Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО по отношение на преследваните със защитените зони по тези директиви цели за опазване на биологични видове, тези цели не се различават и те са - запазване или възстановяване благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността. Естествено, посочените цели при Директива 2009/147/ЕО са стеснени до опазването на животинските видове от Клас „Птици“ (Aves), посочени в Приложения I и редовно срещащите се мигриращи видове, които не са посочени в приложението.



Необходимо е да се отчете, че съгласно установената практика на Съда на ЕС, благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения посочени в Приложения I и II на Директива 92/43/ЕИО, може да се постигне на ниво биогеографски район и цялата мрежа Натура 2000. Затова винаги, когато е използвал този термин от Директива 92/43/ЕИО в решения касаящи прилагането на разпоредбите на чл. 6 на тази директива и тези на чл. 4, параграф 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО, Съдът на ЕС винаги е уточнявал – „що се касае до характеристиките на съответната защитена зона“ (т. 157 от Решението по Дело С-441/17) или „в рамките на съответната защитена зона от мрежата Натура 2000“, както е направил в т. 213 от Решението по Дело С-441/17, цитирана в предходните редове. Безспорно е, че постигането на посочените цели на ниво цялата мрежа Натура 2000 не би могло да се обезпечи, ако критериите за благоприятно състояние на опазване на природно местообитание или вид не бъдат прилагани и на ниво конкретна защитена зона.

По аргумент от чл. 3, ал. 1, т. 1, чл. 5 и чл. 6 от ЗБР, разбирането на законодателят за целите на защитените зони по двете директиви, е изцяло в унисон с изложеното в предходните редове – защитените зони по двете директиви са предназначени за опазване или възстановяване на благоприятното състояние на включените в тях природни местообитания, както и на видовете в техния естествен район на разпространение.

Разпоредбите на Директива 2009/147/ЕО не задължават държавите-членки при обявяване на защитените зони да определят конкретни консервационни цели на зоните, което е потвърдено и в практиката на Съда на ЕС в т. 61 от Решението по Дело С-535/07. Следователно целеопределянето в заповедите на защитените зони по Директива 2009/147/ЕО, въведено с разпоредбите на чл. 12, ал. 2, т. 4 от ЗБР, не е част вътрешноправната преценка на националния законодател, целяща обезпечаване изпълнение на задължението за адекватна транспозиция по чл. 17 от Директива 2009/147/ЕО, а е задължение надвишаващо изискванията на директивата. С чл. 12, ал. 2, т. 5 от ЗБР, законодателят е създал ясна причинно-следствена връзка между целите на опазване и на защитените зони и забраните и ограниченията за дейности в тези зони, определяни със заповедите за обявяване на зоните. По този начин, преценката на законодателя в заповедите за обявяване на защитените зони по Директива 2009/147/ЕО да се определят и цели на опазване, може да доведе до предприемане на по-силни мерки за защита на предмета на опазване на защитените зони по тази директива. Подобен подход е в съответствие с чл. 14 на Директива 2009/147/ЕО, съгласно който държавите-членки могат да вземат по-строги мерки за защита от предвидените в директивата. От друга страна, освен посочване на общите глобални цели на защитените зони по двете директиви в чл. 5 от ЗБР и пресъздаване на дефинициите от чл. 1 на Директива 92/43/ЕИО „благоприятното състояние на запазване на природно местообитание“ и „благоприятното състояние на запазване на вид“ в § 1, т. 1 и т. 2 от Допълнителните разпоредби на ЗБР, законодателят не е създал никакви допълнителни критерии за целеопределянето в защитените зони и по двете директиви. Следователно за защитените зони по Директива 2009/147/ЕО, от една страна вероятно законодателят предприема подход за осигуряване на по силна защита на предмета на опазване в тези защитени зони в съответствие с чл. 14 от директивата, а от друга страна се ограничава до регулации, с които изравнява защитата на предмета на опазване в тези зони със защитата на предмета на опазване на защитените зони по



Директива 92/43/ЕИО, което с оглед изложеното в предходните редове следва от самите разпоредби на директивите и практиката на Съда на ЕС по тълкуването им. Това налага извода, че законодателно решение всъщност е цяло опростяване и оптимизиране на разпоредбите на закона, а не е израз на целенасочено желание да се създаде по-строга защита за видовете птици предмет на опазване в защитените зони по Директива 2009/147/ЕО.

В заключение, ако Министерът на ОСВ действа добронамерено и с отговорността на държавен орган, за да изпълни изискванията на Закона за биологичното разнообразие за защитените зони по Директива 2009/147/ЕО, достатъчно е в заповедите им за обявяване да посочи, че целите на съответната защитена зона са опазване или възстановяване на благоприятното състояние на видовете птици, предмет на опазване в зоната. Разбира се, органът притежава свободата и да допълни тези цели с терминологията използвана в Директива 2009/147/ЕО – запазване, поддържане или възстановяване на достатъчно разнообразие и площ на местообитанията за видовете птици, поддържане на техните популации на ниво отговарящо на екологичните им изисквания, осигуряване на оцеляването и размножаване им в района на разпространението им, обхванат от територията на защитената зона и пр. В случай, че Министерът на ОСВ не действа добронамерено и с отговорността на държавен орган, той може извърши целеопределяне отклоняващо се от посоченото в предходните две изречения и това да доведе в последствие до приемането на забрани и ограничения за дейности в заповедите за обявяване на защитените зони, с които необосновано да бъдат засегнати конституционни права и законни интереси на граждани и юридически лица. Следователно, **окончателните заключения за съразмерността на забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР по отношение целите на опазване на зоните по Директива 2009/147/ЕО, ще зависят от заключенията за съразмерността на тази забрана по отношение забраните и ограниченията за човешките дейности в заповедите за обявяване на защитените зони, които заключения ще изложим в последващата точка от становището ни.**

Директива 92/43/ЕИО се различава от Директива 2009/147/ЕО по отношение целеопределянето при обявяването на защитените зони. По аргумент от чл. 4, параграф 4 на тази директива, при обявяването на защитените зони държавите-членки трябва установят приоритетите според важността на тези 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 Natura 2000 и в светлината на застрашеността на тези територии от увреждане или унищожаване. За да изпълни изискванията на Закона за биологичното разнообразие, Министерът на ОСВ заповедите за обявяване на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО следва на първо място да посочи, че целите на съответната защитена зона са опазване или възстановяване на благоприятното състояние на запазване на природните местообитания и видовете, предмет на опазване в зоната. Към глобалните цели на директивата преследвани със защитените зони, Министерът следва да установи и целите на ниво конкретна защитена зона в съответствие с критериите посочени в чл. 4, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО. Неизпълнението на посочените задължения възникнали по силата на разпоредбата на директивата, може да доведе до негативни последици за държавата, изразяващи се в започване на наказателна процедура от ЕК и последващо осъждане от страна на Съда на ЕС.



Към настоящият момент Р България е в крайният етап на наказателна процедура с референтен номер 2018/2352, възбудена от ЕК и поради неизпълнение на задълженията за определяне на конзервационни цели на защитените зони в съответствие с критериите посочени в чл. 4, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО.

Важен въпрос, чието изясняване е необходимо да бъде извършено, е дали целеопределянето въведено с разпоредбите на чл. 4, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО е ключово за постигане целите на директивата по отношение защитените зони или става въпрос по-скоро за регулация, целяща обезпечаване изпълнение на чл. 2, параграф 2 и чл. 3, параграф 1 на директивата, на някакво по-ниско/междинно ниво. Изясняването на този въпрос е важно и за заключенията, дали забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР е съразмерна мярка по отношение и забраните и ограниченията за дейности в заповедите за обявяване на защитените зони.

Както вече посочихме в предходните редове и с оглед цитираната практиката на Съда на ЕС, ключовите разпоредби обезпечавачи постигането на глобалните цели на двете директиви по отношение защитените зони, са тези по чл. 6 на Директива 92/43/ЕИО и тези на чл. 4, параграф 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО, като за вече обявените защитени зони по Директива 2009/147/ЕО, са приложими разпоредбите на чл. 6, параграфи 2, 3 и 4 на Директива 92/43/ЕИО, а чл. 6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО преследват същата обща цел, както и чл. 6, параграфи 2, 3 и 4. Опорният елемент за изпълнение задълженията въведени с чл. 6, параграфи 2 и 3 са целите на опазване на съответните защитени зони, а параграф 4 урежда дерогационен режим спрямо изискванията на параграф 3, като опорният елемент за прилагане на дерогации, е осигуряване цялостната кохерентност на мрежата Натура 2000. При условие, че Директива 2009/147/ЕО не изисква при обявяване на защитените зони да се определят конкретни конзервационни цели на зоните, се налага изводът, че липсата на такива цели по никакъв начин не накърнява полезното действие на чл. 6, параграфи 2 и 3 на Директива 92/43/ЕИО, приложими и за обявените по Директива 2009/147/ЕО зони. Същото се установява и по отношение целеопределянето въведено с разпоредбите на чл. 4, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО. Макар и тази директива да задължава държавите-членки да определят конкретни конзервационни цели за всяка защитена при обявяването и, съгласно чл. 4, параграф 5, разпоредбите на член 6, параграфи 2, 3 и 4 се прилагат за съответната защитена зона преди обявяването на зоната, респективно преди определянето на конкретни конзервационни цели. Следователно, целеопределянето въведено с разпоредбите на чл. 4, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО, не е ключова предпоставка за постигане целите на директивата по отношение мрежата Натура 2000, а по-скоро е регулация, целяща обезпечаване изпълнение на чл. 2, параграф 2 и чл. 3, параграф 1 на директивата, на някакво по-ниско/междинно ниво.

Последният аргумент в подкрепа на изложеното, който считаме, че изключва окончателно всяка възможност за други заключения, е относително статичният характер на обявяването на защитените зони и целеопределянето при тяхното обявяване, въведени с разпоредбите на чл. 4, параграф 4 на Директива 92/43/ЕИО. Трябва да се отчете, че по смисъла на чл. 4, параграф 1 и чл. 9 на Директива 92/43/ЕИО, които вече разгледахме в предходни части на становището ни, заповедите по чл. 4, параграф 4, респективно и целеопределянето в тях може да претърпят промени, но това са само възможности, за чието прилагане в



директивата е предвидена сложна процедура, както и трябва да са налични неоспорими и категорични доказателства за такива промени. Контекстът на всички разпоредби на Директива 92/43/ЕИО, включително тези от преамбюла и, свързани с изграждането на мрежата Natura 2000, е трайност и стабилност на тази мрежа, респективно трайност и стабилност на целеопределянето в заповедите на защитените зони по тази директива. В същото време, от научна гледна точка не може да се спори, че в природните местообитания и местообитанията на видовете посочени в Приложения I и II на директивата, още от ерата на тяхното първичното зараждане, са протичали динамични процеси и такива процеси ще продължават да протичат и за в бъдеще, независимо дали ще бъдат повлияни от антропогенна намеса или не. Динамиката на процесите протичащи в природните местообитания и местообитанията на видовете посочени в Приложения I и II на директивата, не може да бъде повлияна със статични инструменти, какъвто се явява целеопределянето по чл. 4, параграф 4 на директивата. За разлика от тази разпоредба, разпоредбите на чл. 6 на Директива 92/43/ЕИО отчитат посочената динамика и тя е определяща за тяхното прилагане. Така например, по силата на чл. 6, параграф 1 на директивата, държавите-членки следва да вземат, а според Съда на ЕС (т. 213 от Решението по Дело С-441/17) и да приложат ефективно необходимите консервационни мерки от правно, административно и договорно естество, които да отговарят на екологичните изисквания на опазването в зоните природни местообитания и животински и растителни видове. Екологичните изисквания на природните местообитания и видовете са трайни, видно и от тяхното синтезиране извършено с дефинициите в чл. 1 на директивата за „благоприятно състояние на запазване“. Следователно изпълнението на чл. 6, параграф 1, налага консервационните мерки да съответстват на динамиката в процесите протичащи в природните местообитания и местообитанията на видовете, за да обезпечават във всеки един момент съответствие с екологичните им изисквания. Затова и законодателят на Съюза в чл. 6, параграф 1, не се ограничил до консервационни мерки приемани само в плановете за управление на защитените зони или само до такива мерки от правно естество, а е посочил комплекс от прави инструменти, чието съвкупно прилагане следва да отговори на екологичните изисквания на предмета на опазване в зоните.

В константната си практика Съдът на ЕС нееднократно е посочвал, че чл. 6, параграфи 2 и 3 на Директива 92/43/ЕИО търсят едно ниво на защита на видовете и местообитанията от интерес за Съюза, като в същото време Съдът ясно е посочвал, че тези две разпоредби имат самостоятелно действие и различен обхват (т. 87 от Решение на Съда на ЕС по съединени дела С-293/17 и С-294/17). По отношение етапа на предварителна проверка по чл. 6, параграф 3, Съдът на ЕС посочва, че тази проверка трябва да бъде извършена с оглед на специфичните природни характеристики и условия на територията (т. 112 от Решението по Дело С-441/17). По отношение детайлната оценка предвидена в тази разпоредба на директивата, Съдът на ЕС посочва, че оценката предполага предвид най-добрите научни достижения в тази област да се установят всички аспекти на плана или проекта, които поотделно или във взаимодействие с други плановете или проекти могат да засегнат целите за опазване на тази територия (т. 113 от Решението по Дело С-441/17), както и че такава оценка не може да се счита за подходяща, когато липсват информация или надеждни и актуализирани данни относно предмета на опазване в съответната зона (т. 115 от Решението по С-43/10).



Въз основа изложеното се налага изводът, че целеопределянето в заповедите за обявяване на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, не е въпрос от ключово значение за постигане целите на директивата, но все пак с целеопределянето се преследва защитата на първостепенен държавен и обществен интерес и защитата на правото право на гражданите по чл. 55 от Конституцията, което принципно може да обоснове забраната за съдебния контрол на тези заповеди. Друг извод, който се налага, е че в заповедите за обявяване на защитените зони по тази директива следва да се определят относително трайни и стабилни във времето цели, защото в противен случай ще се накърни полезният ефект на чл. 4, параграф 4 на директивата и съществуването на тази разпоредба се обезсмисля.

От друга страна, срокът от 6 години за определянето на целите на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, определен от разпоредбите чл. 4, параграф 4 на директивата и последван от разпоредбите на чл. 11, ал. 2 от ЗБР, е напълно достатъчен, за да може при одобрени предмет на опазване, граници и площи на зоната от НСБР, МС и ЕК, Министерът на околната среда и водите да подготви проект на заповед за обявяване на защитена зона с необходимите цели на опазване, да проведе процедурата на обществени обсъждания, да издаде заповедта и върху същата да бъде осъществен съдебен контрол.

Следователно, по отношение целеопределянето със заповедите за обявяване на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР се явява несъразмерно ограничение на правото на българските граждани на защита по чл. 56 от Конституцията и правото на гражданите и юридическите лица на съдебна защита по чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

в) Забрани и ограничения в заповедите за обявяване на защитените зони.

По отношение преценката на Министъра на околната среда и водите за необходимите забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона, се установява следното.

Забрани и ограничения за човешки дейности въведени в нормативни и административни актове, могат да спомагат за изпълнение задълженията на държавите-членки както по чл. 6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО, както и задълженията по чл. 6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО, приложим за защитените зони по двете директиви, вземайки предвид конкретното съдържание на втората част на чл. 6, параграф 1 и изложеното от Съда на ЕС в т. 134 от Решението на Съдът по съединени дела С-293/17 и С-294/17, т. 208 и т. 209 от Решението на Съдът по Дело С-441/17 и т. 59 до т. 64 вкл. от Решението на Съдът по Дело С-535/07. Разграничителният критерий между забрани и ограничения, с които се определят консервационни мерки по чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО и 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.



Когато със забраните и ограниченията за човешки дейности се цели осигуряване на необходимите екологични условия за поддържане или възстановяване на благоприятното състояние на запазване на предмета на опазване на зоните в дългосрочен аспект, тези забрани и ограничения ще представляват консервационни мерки. Когато със забраните и ограниченията се цели ограничаване/премахване на заплахи, които могат да доведат до влошаване на състоянието на запазване на предмета на опазване, забраните и ограниченията ще представляват превантивни мерки. **Чл. 12, ал. 2, т. 5 от ЗБР не изяснява, дали посочените в разпоредбата забрани и ограничения следва да са само консервационни мерки или само превантивни такива и следователно със забраните и ограниченията в заповедите за обявяване на защитени зони, може да се определят както консервационни, така и превантивни мерки.**

Забрани и ограничения за човешки дейности в защитените зони, като превантивни мерки, 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 дадено в т. 59 до т. 64 вкл. от Решението на Съдът на ЕС по Дело С-535/07. Чл. 6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО изисква определяне и прилагане необходимите консервационни мерки, включващи подходящи планове за управление (незадължителни) и подходящи мерки от правно, административно и договорно естество. Самото съдържание на чл. 6, параграф 1 изключва възможността ефективното изпълнение на разпоредбата да бъде постигано само с консервационни мерки от административно естество, каквито се явяват тези мерки определяни, чрез забрани и ограничения в заповедите за обявяване на защитените зони. Директива 2009/147/ЕО не задължава държавите-членки да предприемат необходимите консервационни мерки по чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО в заповедите за обявяване на защитените зони, още повече, че по смисъла на тези разпоредби, самото обявяване на защитените зони е консервационна мярка. Отделно, в т. 59 до т. 64 вкл. от Решението по горесцитираното Дело С-535/07, Съдът се произнася и за консервационните мерки по чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО, като посочва, че не е задължително такива мерки да бъдат приемани в заповедите за обявяване на защитените зони по тази директива.

Въз основа на изложеното, Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО не вменяват императивни задължения на държавите-членки да предприемат консервационни и превантивни мерки в заповедите за обявяване на защитените зони. Следователно, предприемането на консервационни и превантивни мерки със заповедите за обявяване на защитените зони е от онази категория въпроси, които по силата на чл. 288 от ДФЕС, чл. 17 на Директива 2009/147/ЕО и чл. 23 на Директива 92/43/ЕИО, са оставени на преценка на държавите-членки. С чл. 12, ал. 2, т. 5 от ЗБР, законодателят на Р България е преценил, че такива мерки е целесъобразно да се предприемат и със заповедите за обявяване на защитените зони по двете директиви.

В същото време, отчитайки елемента на относителна статичност на заповедите за обявяване на защитените зони, то включването в тези заповеди на консервационни или превантивни мерки по смисъла на двете директиви, не винаги би било целесъобразно и правилно, защото може да се накърни полезният ефект на чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО и чл. 6, параграфи 1 и 2 на Директива 92/43/ЕИО, които са създадени така, че да отчитат динамиката в процесите протичащи в предмета на опазване



на зоните. Подобен подход може да се счете за правилен единствено в случаите, когато със забраните и ограниченията се определят консервационни или превантивни мерки в такъв обхват и по такъв начин, при който те биха останали валидни и адекватни за дълъг период от време, независимо от динамиката на процесите в протичащи в предмета на опазване на защитените зони. **В същото време регулациите в чл. 12 и чл. 16 от ЗБР не ограничават преценката на Министъра на ОСВ до забрани и ограничения на човешки дейности, с които могат да се предприемат само валидни и адекватни за дълъг период от време консервационни или превантивни мерки, а оставят на органа широка свобода на преценка по този въпрос.**

От друга страна, разпоредбата на чл. 12, ал. 2, т. 5 предопределяща и прилагането на чл. 16, ал. 1, т. 4 от ЗБР, е лишена и от прецизност. Настоящото съдържание на чл. 12, ал. 2, т. 5 от ЗБР поражда логичният въпрос – кои са онези дейности, които противоречат на целите за опазване на защитена зона? Нито една човешка дейност, априори не може да се приеме за противоречаща на целите за опазване на защитена зона. В същото време, много видове човешки дейности, при определени условия, в зависимост от техният мащаб, интензитет, конкретното им място на извършване, както и моментното състояние на засягания предмет на опазване в защитена зона, може да влезнат в противоречие с целите за опазване на защитена зона.

Всъщност, за изясняването на този въпрос в Директива 92/43/ЕИО е предвидена цяла разпоредба, приложима и за защитените зони по Директива 2009/147/ЕО и това е чл. 6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО. Кумулативното съобразяване на т. 38 от Решението на Съдът на ЕС по Дело С-226/08 и т. 24 от Решението на Съдът на ЕС по Дело С-275/09, води до извод, че понятието „планове или проекти“ по смисъла на чл. 6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, обхваща всяка човешка дейност водеща до физическо изменение на околната среда. **В практиката си по тълкуване на чл. 6, параграф 3 Съдът на ЕС никога не е заключавал, че определени човешки дейности изначално противоречат на целите на защитените зони.** Единственото стеснение на този въпрос, до което Съдът се е ограничавал, е заключението, че планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, крият риска да осуетят целите, свързани с опазването и трябва да се приеме, че те могат да окажат значително влияние върху тази територия (т. 3, б) от диспозитива на Решението по Дело С-127/02, т. 226 от Решението по Дело С-418/04, т. 30 от Решението по Дело С-258/11, т. 34 от Решението по Дело С-323/17, т. 45 от Решението по съединени дела С-387/15 и С-388/15, т. 112 от Решението по Дело С-441/17 и др.). Съдът на ЕС изяснява и случаите, когато този риск може да се приеме за наличен в контекста на принципа на предпазливостта - Оценката на този риск трябва да се осъществи по-специално с оглед на специфичните екологични характеристики и условия на засегнатата от такива планове или проекти територия (т. 30 от Решението по Дело С-258/11, т. 34 от Решението по Дело С-323/17, т. 112 от Решението по Дело С-441/17 и др.), този риск ще е наличен, когато въз основа на обективни елементи не може да се изключи вероятността плана или проекта да окаже значително влияние върху съответната територия (т.3, а) от диспозитива на Решението по Дело С-127/02, т. 227 от Решението по Дело С-418/04, т. 22 от Решението по Дело С-177/11 и др.).



Когато рискът от засягане на целите на защитените зони не може да бъде изключен напълно на етапа на предварителна проверка по чл. 6, параграф 3, съответната човешка дейност, представляваща план или проект по смисъла на разпоредбата, следва да бъде подложена на детайлната оценка предвидена в нея. По отношение качеството на оценката и пристъпването към одобряването на съответната човешка дейност, практиката на Съда е константна, еднозначна и синтезирана в т. 114 до т. 119 от Решението по Дело С-441/17. По отношение целите на опазване, в становището ни вече посочихме и практика на Съда на ЕС, според която за оценката по чл. 6, параграф 3 е необходимо наличието на актуална информация за състоянието на предмета на опазване на засяганата защитена зона. В процедурата предвидена по чл. 6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО, правото на Съюза гарантира участие на обществеността (т. 39 от Решението на Съдът на ЕС по Дело С-323/17).

Транспозицията на чл. 6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО в националното законодателство и по-специално чл. 31 и последващи от ЗБР и наредбата към чл. 31а от ЗБР, също гарантират участие на обществеността, включително създавайки гаранции за актуалност и изчерпателност на научните данни необходими за детайлната оценка предвидена в разпоредбата на директивата, както и възможност за проверка на място от органите водещи процедурите по чл. 31 и последващи от ЗБР, когато в рамките на обществените обсъждания бъде предоставена научна информация различаваща се от тази, въз основа която е изготвена оценката. По отношение забраните и ограниченията в заповедите за обявяване на защитените зони, законодателят е създал възможност за изразяване на становища. В същото време, в чл. 12 и чл. 16 от ЗБР, законодателят не е създал задължение за Министъра на околната среда и водите да проверява актуалността или обективността на научните данни, въз основа на които са заложили съответните консервационни или превантивни мерки в проектите на заповеди за обявяване на защитените зони или за техни промени, когато в становище по този въпрос е представена друга научна информация, при условие, че както вече посочвахме в становището ни, научното начало е в основата на целите на двете директиви преследвани със защитените зони и разпоредбите им, с които е обезпечено постигането на тези цели.

По аргумент от чл. 13, ал. 1 във връзка с чл. 12, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 от наредбата към чл. 31а от ЗБР, недопустимостта на човешка дейност, съставляваща конкретния план или проект, спрямо забраните и ограниченията в заповедта на защитена зона, води до прекратяване на процедурата по чл. 31 и последващи от ЗБР. Цитираните разпоредби на наредбата по чл. 31а от ЗБР, не биха могли да уредят допустимостта на плановете или проектите по смисъла на чл. 6, параграф 3 на Директива 92/43/ЕИО по различен начин, защото биха влезнали в противоречие с буквата и духа на закона по отношение забраните и ограниченията посочени в чл. 12, ал. 2 т. 5 от ЗБР. По аргумент от чл. 31, ал. 19 от ЗБР, за решенията по чл. 31 и последващи от ЗБР, съдебният контрол по унищожаемост е допустим.

Въз основа изложеното до тук, не може да има спор, че със забраните и ограниченията в заповедите на защитените зони могат да бъдат засегнати права и законни интереси на граждани и юридически лица и законни интереси на органи на държавната и местната власт. Когато такива права и законни интереси се засягат със забраните и ограниченията в заповедите за обявяване на защитените зони, съдебният контрол е забранен, а когато същите права и законни интереси се засягат с решенията по чл. 31 и последващи от ЗБР,



съдебният контрол е допустим. В същото време, нормативно установените гаранции за правилност и законосъобразност на забраните и ограниченията в заповедите на защитените зони са сведени до неясен критерий „дейности противоречащи на целите на защитените зони“, а правилността и законосъобразността на решенията на органите по околна среда по чл. 31 от ЗБР, са обезпечени с множество детайлни критерии, установени както с разпоредбите на самият закон, така и с тези на подзаконовият акт уреждащ за реда и условията за провеждане на процедурите по чл. 31 от ЗБР.

Допустимост на съдебният контрол по отношение правилността и законосъобразността на консервационните и превантивни мерки, се установява и за други административни актове регламентирани ЗБР, а не само за административните актовете по чл. 31 и последващи от закона. Транспозиция на чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО и чл. 6, параграфи 1 и 2 на Директива 92/43/ЕИО е създадена и в други разпоредби на ЗБР, освен тези касаещи забраните и ограниченията в заповедите за обявяване на защитените зони.

Транспозиция на чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО и чл. 6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО, са и разпоредбите на чл. 27 до чл. 30 от ЗБР, регламентиращи планове за управление на защитените зони, както и разпоредбата на чл. 118, ал. 1 от ЗБР, вменяваща задължения на Министерството на земеделието, храните и горите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството и другите държавни органи и техните поделения, както и общините, в сферата на своята компетентност, да предприемат необходимите консервационни мерки за защитените зони. За плановете за управление на защитените зони няма законова забрана за съдебен контрол и той е допустим.

Транспозиция на чл. 6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО са и разпоредбите на чл. 19 от ЗБР целящи избягване увреждане на защитени зони преди тяхното обявяване, чл. 27 до чл. 30 от ЗБР регламентиращи плановете управление и чл. 121, ал. 1 и чл. 122 от ЗБР регламентиращи административната принуда с превантивен и преустановителен характер, с изключение разпоредбите целящи отстраняване на вече настъпили вредни последици, каквито последици са изключени по смисъла на чл. 6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО. Всички актове на органите по околна среда, с които се прилагат превантивни мерки в посочените случаи, са допустими за съдебен контрол!

Въз основа всичко изложено до тук, се налагат следните изводи:

Може да се приеме, че със заповедта по чл. 12, ал. 6 последвана и от забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР за съдебен контрол върху правилността и законосъобразността на консервационните мерки предприети, чрез забрани и ограничения в заповедите за обявяване на защитените зони, в някои случаи се преследва защитата на първостепенен държавен и обществен интерес определен от чл. 15 от Конституцията и защитата на второто най-висше право на гражданите по чл. 55 от Конституцията, като е дадена възможност на Министъра на околната среда и водите да допълни ефективно предприетите от други органи консервационни мерки, с такива мерки с траен и стабилен във времето ефект, с което да се обезпечи ефективното изпълнение на чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО и чл. 6, параграф 1 на Директива 92/43/ЕИО.



Слабост на законодателното решение за ограничаване съдебният контрол, е неясният критерий по чл. 12, ал. 2, т. 5 от ЗБР за „дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона“ и липсата на адекватни регулации в чл. 12 от ЗБР, които да ограничат преценката на Министъра на ОСВ до забрани и ограничения на човешки дейности, с които могат да се предприемат само валидни и адекватни за дълъг период от време консервационни мерки. Не откриваме никаква научна, правна или логична причина, поради която възможностите за съдебен контрол по отношение правилността и законосъобразността на тези мерки да се различават за различните административните актове по ЗБР, с които такива мерки се предприемат.

Същият първостепенен интерес може да се приеме за наличен и по отношение превантивните мерки по чл. 6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО предприемани, чрез забрани и ограничения в заповедите за обявяване на защитените зони, но тук възниква аналогичен въпрос. Защо всички актове, с които се прилагат превантивни мерки по чл. 6, параграф 2 на Директива 92/43/ЕИО в останалите случаи регламентирани в ЗБР, са допустими за съдебен контрол? Още повече, че в случаите по чл. 19 и чл. 121, ал. 2 от ЗБР, превантивните мерки следва да отчетат моментното състояние на предмета на опазване на защитената зона, а критериите за прилагане на превантивните мерки в тези случаи са далеч по-ясни и като такива ограничават възможни злоупотреби от страна на Министъра на ОСВ или от директорите на регионалните структури на министерството. По отношение превантивните мерки, също не откриваме никаква научна, правна или логична причина, поради която възможностите за съдебен контрол по отношение правилността и законосъобразността на тези мерки да се различават за различните административните актове по ЗБР, с които такива мерки се предприемат.

Окончателното ни заключение, е че с преценката на законодателя по целесъобразност определена в обхвата на правомощията му по чл. 288 от ДФЕС, чл. 17 на Директива 2009/147/ЕО и чл. 23 на Директива 92/43/ЕИО, забраните и ограниченията в заповедите на защитените зони последвани от забраната за съдебния контрол на заповедите, могат да способстват в някои случаи за ефективно изпълнение на задълженията за държавата по чл. 4, параграфи 1 и 2 на Директива 2009/147/ЕО и чл. 6, параграфи 1 и 2 на Директива 92/43/ЕИО и преследват защитата на първостепенен държавен и обществен интерес определен от чл. 15 на Конституцията и защита на второто най-висше право на гражданите - правото по чл. 55 от Конституцията.

В същото време, законодателното решение в чл. 12, ал. 2, т. 5, последвано и от забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР, от една страна влиза в противоречие с волята на самият законодател изразена за други случаи касаещи забрани и ограничения урегулирани в закона, а от друга страна не осигурява силни и надеждни защитни средства срещу евентуална злоупотреба с конституционни права и не съответства на установената практика на Конституционният съд - „*Всяко ограничаване на правата на гражданите трябва да бъде достатъчно точно, съответстващо на обстоятелствата за вмешателство и да осигурява силни и надеждни защитни средства срещу евентуална злоупотреба.*“ Следователно, забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР се явява несъразмерно ограничение на права и следва да бъде обявена за противоконституционна.



Въз основа на изложеното в т. II от становището ни считаме, че по отношение наименованието, местоположението на защитената зона, площта и границите на защитената зона, координатния регистър и предметът на опазване, правото на българските граждани на защита по чл. 56 от Конституцията и правото на гражданите и юридическите лица на съдебна защита по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, не са ограничени. Съдебен контрол за унищожаемост по посочените въпроси е допустим спрямо решенията на Министерски съвет по чл. 10, ал. 4 от ЗБР. Съдебен контрол за нищожност по посочените въпроси е допустим спрямо заповедите за обявяване на защитените зони и техни изменения, когато с последните посочените въпроси са уредени по различен начин, от този в решенията на Министерски съвет по чл. 10, ал. 4 от ЗБР, решенията на ЕК по чл. 4, параграф 2 или решенията на Съвета на ЕП по чл. 5 на Директива 92/43/ЕИО.

По отношение опис на имотите включени в защитена зона, целите на опазване на защитените зони и забраните или ограниченията на човешки дейности уредени в заповедите за обявяване на защитени зони, забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР не се явява съразмерно ограничение на права и следва да бъде обявена за противоконституционна.

III. Съответствие на забраната за съдебен контрол в Закона за биологичното разнообразие спрямо разпоредбите на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на взимане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната рела (Орхуската конвенция)³.

Последващият анализ е изготвен от адвокат Александър Михайлов Коджабашев по поръчение на Сдружението и неговото съдържание изцяло съответства на нашето разбирането за разпоредбите на Конвенцията.

Кратко съдържание на анализа

- Член 9, ал. 3 от Орхуската конвенция е приложимо право към казуса с обжалваемостта пред съд на заповедта по чл. 12, ал. 6 от Закона за биологичното разнообразие (ЗБР);
- Съществуват решения на Комитета за съответствие с Орхуската конвенция, които дават основание да се приеме, че заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР са актове на държавен орган и при нарушение на административнопроизводствените или материалноправните разпоредби за издаването им, на засегнатата общественост трябва да бъде предоставено правото за обжалване на тези заповеди по чл. 9, ал. 3 от Орхуската конвенция;
- Екологичните неправителствени организации (ЕНПО) са част от засегнатата общественост и на тези организации следва да бъде предоставено правото на достъп до правосъдие, включително по отношение на обжалването пред съда и участието в

³ Любопитното е, че процесът за изработване на Орхуската конвенция стартира с документ, приет на събитие, състояло се в гр.София. Става дума за Насоките на ИКЕ за достъпа до информация за околната среда и участието на обществеността във вземането на решения, засягащи околната среда, одобрени в Декларацията на министрите, приета на Третата министерска конференция "Околна среда за Европа" в София, България, на 25 октомври 1995 г.,



- производства по обжалване на заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР. Страната-членка на Орхуската конвенция може да ограничава достъпа до правосъдие по отношение на ЕНПО, но упражняването на тази възможност има точно определени граници;
- Във всички случаи правото на оспорване на заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР във връзка с чл. 9, ал. 3 от Орхуската конвенция трябва да има за цел постигане на целите на Конвенцията;
 - Съвместното тълкуване на чл. 9, ал. 3 и на чл. 9, ал. 4 от Орхуската конвенция, както и на предмета и съдържанието на заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР навежда на извода, че обхватът на съдебната проверка трябва да включва контрол за законосъобразност за спазването както на административнопроизводствените, така и на материалноправните разпоредби на закона.

Орхуската конвенция

1. По смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България, Орхуската конвенция (или за още по-кратко „Конвенцията“) е международен договор, ратифициран по конституционен ред, обнародван и влязъл в сила за Република България, който договор е част от вътрешното право на страната. Конвенцията е ратифицирана със закон, приет от 39-о НС на 2.10.2003 г. - ДВ, бр. 91 от 14.10.2003 г. Обнародването е извършено от Министерството на околната среда и водите, в ДВ, бр. 33 от 23.04.2004 г. Към настоящия момент Орхуската конвенция е сила за Република България.
2. Конвенцията се състои от разпоредби, които регламентират три взаимно свързани материи, често наричани трите „стълба“ на Конвенцията – достъпа до информация за околната среда, участието на обществеността при взимане на решения по въпроси на околната среда и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда. Европейският съюз (ЕС) е на отделно, собствено основание член на Конвенцията. Законодателството на ЕС е силно повлияно от Конвенцията – няколко от процедурите в Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и в Закона за биологичното разнообразие (ЗБР) са регламентирани в качеството им на процедури, за които се прилага и чл.6 от Конвенцията. За съответните процедури, както и за процедурата за достъп до информация за околната среда са приети директиви на ЕС.
3. За прилагането на Конвенцията е създаден уникален механизъм, считан за един от най-успешните инструменти за прилагане на принципа на опазване на околната среда с участието на заинтересованите страни. Гражданите и екологичните неправителствени организации могат да подават жалби (наричани „communications“ на англ.език) до нарочно създаден Комитет за съответствие с Орхуската конвенция (Aarhus Convention Compliance Committee) – за краткост по нататък „Комитетът“. При условията на пълна прозрачност и с участието на жалбоподателите и засегнатите страни-членки, Комитетът разглежда жалбите и издава решения, наричани „findings“ на английски език. Тези решения съдържат раздели, в които Комитетът обсъжда оплакванията и, в случай че намери заинтересованата страна в нарушение на някоя от разпоредбите на Конвенцията, към страната се отправят препоръки. Решенията на Комитета се представят на вниманието на Общото събрание на страните-членки, което обикновено се състои веднъж на всеки три години. Общото събрание взима решение дали да подкрепи или не решенията на Комитета – досега Общото



събрание е подкрепило всички решения на Комитета, почти без изключения. Решенията на Общото събрание, с които то подкрепя решенията на Комитета подлежат на изпълнение чрез механизма за т.нар. „прилагане“. Механизмът за прилагане задължава страната-членка периодично да изготвя доклади, в които да сочи какви стъпки са предприети за изпълнение на препоръките на Комитета, подкрепени от Общото събрание. Комитетът разглежда докладите и предлага на следващото Общо събрание дали да прекрати действието на механизма за прилагане спрямо съответната страна или механизма за прилагане да продължи.

4. В правната наука решенията на Комитета се разглеждат като висш източник на доктринално тълкуване на Конвенцията. Периодично Икономическата комисия за Европа на ООН (ИКЕ на ООН) издава и публикува на сайта си Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция. Ръководството за прилагане се изготвя от изтъкнати юристи в материята – измежду авторите на последното, второ издание на Ръководството (2014) са двама от сегашните членове на Комитета. Последното издание на Ръководството (на четири от официалните езици на ООН) може да бъде намерено в интернет на адрес: <https://unece.org/environment-policy/publications/aarhus-convention-implementation-guide-second-edition>.

5. Решенията на Комитета и изобщо отношенията на страните-членки с Комитета се приемат изключително сериозно от страните с развита парламентарна демокрация и с висока степен на защита на правата на човека. Това е видно както от поведението на страните по време на процедурата за разглеждане на жалбите, така и от начина, по който страните реагират, ако срещу тях е издадено решение, в което се приема, че те са нарушили Конвенцията. Позициите на страните-членки по повод на подадени срещу тях жалби разкриват интересни аспекти на правото на околната среда в страните от ИКЕ на ООН. Много често от тези позиции могат да бъдат взаимствани полезни идеи за управленски решения в областта на околната среда и за постигане на устойчиво развитие и използване на ресурсите. Впрочем цялата кореспонденция между жалбоподателите и страните-членки от една страна и Комитета от друга страна, може да бъде намерена на страницата на Конвенцията в интернет.

Забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР и Орхуската конвенция

6. По своите характеристики актът, предмет на регламентация по чл. 12 от ЗБР, изглежда да притежава характеристиките на общ административен акт по смисъла на чл. 65 от АПК. За целите на настоящия анализ е важно да се каже, че заповедта за обявяване на съответната защитена зона по чл. 12, ал. 6 от ЗБР не представлява „екологично разрешително“ и следователно не попада в обхвата на чл. 6 от Орхуската конвенция.

7. Горното е от значение за определяне коя е приложимата разпоредба от Орхуската конвенция измежду алинеите на чл. 9, относим към въпроса за достъпа до правосъдие. Въпросът за достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда е всъщност въпросът, зададен от Върховния административен съд, Шесто отделение в неговото определение № 15326/10.12.2020 г., постановено по адм.дело № 1134/2018 г.



8. Чл. 9 от Орхуската конвенция се състои от пет алинеи, първите две от които се отнасят до материи, различни от материята, към която принадлежи процедурата за издаване на заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР, съответно забраната за обжалване на тази заповед по чл. 12, ал. 7 от ЗБР. Чл. 9, ал. 3 от Орхуската конвенция е текст с широко приложно поле и, както ще стане дума по-нататък в настоящия анализ, често пъти бива тълкуван и прилаган заедно с чл. 9, ал. 4 от Орхуската конвенция. Поради това анализът по-нататък ще се съсредоточи върху практиката на Комитета за тълкуването и прилагането на чл. 9, ал. 3 от Конвенцията, в някои случаи в комбинация с чл. 9, ал. 4 от Конвенцията.

Чл. 9, алинеи 3 и 4 от Орхуската конвенция – общи положения

9. Основна идея на третия стълб на Конвенцията (чл. 9) е, че обществеността, включително организациите за опазване на околната среда, трябва да има достъп до ефективни съдебни механизми, така че нейните законни интереси да бъдат защитени и законът да се прилага. Това е подчертано в един от параграфите на Преюмбюла на Конвенцията. В решенията на Комитета особено внимание се обръща на необходимостта от широк достъп до правосъдие, както и на изискването за ефективност.

10. Чл. 9, ал. 3 от Конвенцията гласи: *„9 (3). В допълнение и без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в параграфи 1 и 2 по-горе, всяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда.“*

11. Чл. 9, ал. 4 от Конвенцията задължава страните-членки да предприемат мерки, така щото [цитат]: *„9(4) В допълнение и без ущърб на предвиденото в параграф 1 по-горе, процедурите, споменати в параграфи 1, 2 и 3, предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, включително при необходимост правна защита под формата на съдебно запрещение, и са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпни скъпи. Решенията по този член се дават или протоколират в писмена форма. Решенията на съда, а когато е възможно и на другите органи, са обществено достъпни.“*

12. В досегашната практика на Комитета са били обсъждани най-вече жалби срещу частични ограничения на правото на достъп до правосъдие, обозначавано с английския термин „standing“. Разбираемо е, че разглежданите от Комитета жалби не винаги са били жалби срещу абсолютна забрана за обжалване, каквато е забраната на чл. 12, ал. 7 от ЗБР. Но аргументите на Комитета, изразени относно частичната невъзможност за обжалване, са в голяма степен относими към въпроса, предмет на разглеждане от к.д.14/2020 г. на Конституционния съд и поради тази причина ще бъдат разгледани по-нататък. За прегледност изложението по-нататък ще разгледа последователно: а) кои действия и пропуски на държавни органи и на частни лица влизат в обхвата на чл. 9, ал. 3; б) кои екологични неправителствени организации и в какви случаи имат достъп до правосъдие на основание чл. 9, ал. 3 (изключението „които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право“); в) изискването за ефективност на процедурите за достъп до правосъдие – чл. 9, ал. 4 от Орхуската конвенция. Кои са случаите, когато



съществуващият достъп до правосъдие в някои от страните-членки е бил окачен от Комитета като неефективен или неотговарящ на изискванията на чл. 9, ал. 3; г) обхватът на проверката – по кои въпроси трябва да се произнесе съдът. Както ще стане ясно, тези въпроси много често пъти са неразривно свързани и разделянето им в групи е само условно и за яснота на изложението

Кои действия и пропуски на държавни органи и на частни лица влизат в обхвата на чл. 9, ал. 3

13. Както става ясно от формулировката на чл. 9, ал. 3 в обхвата му влизат много широк кръг действия или бездействия на всякакви лица, независимо дали имат властнически функции или пък – не. Страните членки са длъжни да осигурят достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на „действия или пропуски“ – т.е. става дума за максимално широк кръг от деяния.

14. Ключово е изискването на чл. 9, ал. 3 тези действия и пропуски да „нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда“. Тук Комитетът е имал повод на изтъкне, че изразът „законодателство, касаещо околната среда“ е с по-богато и широко съдържание от понятието „екологични закони“. Така например в параграф 52 от решението по дело С-11/Белгия⁴, Комитетът отбелязва, че [чл. 9, ал. 3] „не прави препратка към „законите за околната среда“, а към законодателство, касаещо околната среда. Чл. 9, ал. 3 не е ограничен до „законите за околната среда – например до законите, които изрично включват термина „околна среда“ в тяхното заглавие или разпоредби. [Това понятие по-скоро] обхваща всеки закон, който се отнася до околната среда – напр. закон в областта на която и да е политика, включително, но не само [отнасяща се до] контрола върху химически вещества, управлението на отпадъците, планирането, транспорта, минната дейност и използването на природните ресурси, земеделието, енергията, данъчното облагане на дейностите, свързани с морето, които общо взето могат да се отнасят до околната среда, да спомагат за нейното опазване, да [са във връзка с] увреждането на околната среда или по друг начин да оказват въздействие върху околната среда“. По-нататък в параграф 54 на същото решение Комитетът посочва, че широкото тълкуване на понятието „околна среда“ се извежда от определението за това какво представлява „околна среда“ в определението за информация за околната среда в чл. 2, параграф 3 от Конвенцията. А като примери за закони, които попадат в обхвата на определението на законодателство, касаещо околната среда, в следващия параграф 55 от същото решение Комитетът посочва законодателството за опазване на видовете от дивата природа и за търговията с [екземпляри от] застрашени видове. Въз основа на горепосоченото тълкуване на чл. 9, ал. 3 от Конвенцията, можем с категоричност да твърдим, че заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР е акт (действие), попадащо в приложното поле на чл. 9, ал. 3 от Конвенцията. На абсолютно същия извод навежда и друго решение на Комитета – по дело С-63/Австрия⁵. В параграф 65 на това решение Комитетът посочва, законодателството за опазването на природата и за защитата на животните попадат в обхвата на чл. 9, ал. 3.

⁴ <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>

⁵ https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-44/ECE_MP_PP_C.1_2014_3_ENG.pdf



15. Интересно е, че в решението по дело С-63/Австрия⁶ Комитетът, тълкувайки понятието „националното право, касаещо околната среда“, включва в това понятие и директивите и регламентите на ЕС. От което следва извода, че въз основа на чл. 9, ал. 3 от Орхуската конвенция могат да бъдат оспорвани и действия и пропуски, които нарушават законодателството на ЕС – не само на „националното законодателство“ в тесния смисъл на това понятие (пар.53 от посоченото решение).

16. В поне два случая – по дело С-18/Дания и дело С-63/Австрия - Комитетът е бил сезиран с въпроса дали липсата на право на ЕНПО да стартират наказателни процедури за нарушения на правото, касаещо околната среда представлява нарушение на Конвенцията. Комитетът не се е произнесъл по зададения въпрос, посочвайки, че *„липсата на възможност за жалбоподателя ... да стартира наказателна процедура само по себе си не означава нарушение по чл. 9, ал. 3, доколкото съществуват други средства за оспорване на действията и пропуските на частните лица и на публичните власти, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда“*⁷. В горепосочените решения, но не само в тях, Комитетът неизменно е изхождал от това как изглежда системата за достъп до правосъдие в цялост.

17. Разсъждавайки върху въпроса кой акт трябва да може да бъде обжалван от представителите на обществеността по силата на чл. 9, ал. 3, Комитетът често е обсъждал фигурата на т.нар. „последващи решения“ – или “tiered decision-making” на английски език. Фигурата на „последващите решения“ е била обсъждана най-често, но не само във връзка с чл. 6, ал. 4 от Конвенцията, който огласява принципа на ранното участие на обществеността при взимане на решения по въпроси на околната среда (т.нар. екологично разрешително). Идеята е, че нерядко законодателството предвижда вземането на последователни, често повече от две на брой решения, които засягат околната среда и едното от които е обусловено от другото. Като класически пример за последващи решения в България могат да бъдат посочени следните последователно взимани решения: а) становище по Екологична оценка на устройствен план (може да е общ устройствен или подробен устройствен план) – ОУП или ПУП; б) приемане на ОУП или на ПУП; в) [понякога] провеждане на процедура по ОВОС (необходимост от ОВОС); г) издаване на разрешение за строеж (ЗУТ); д) разрешаване на използването на строежа (ЗУТ). В случай като този, но и в други подобни, Комитетът е бил воден от разбирането, че при последващи решения, засягащи околната среда обществеността по принцип трябва да може да участва на всеки етап, разбира се – само в рамките на предмета, който се разглежда на съответния етап. Във връзка с прилагането на чл. 9, ал. 3 Комитетът е обсъждал по отношение на кое от последващите решения обществеността има право на достъп до правосъдие. Тук интересни са примерите, в които Комитетът е установил пропуск на страна-членка на Конвенцията във връзка с чл. 9, ал. 3 и по отношение на някое

⁶ https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-44/ECE_MP.PP_C.1_2014_3_ENG.pdf

⁷ Пар. 56 от Решение по дело С-63/Австрия (https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-44/ECE_MP.PP_C.1_2014_3_ENG.pdf) с препратка към решението по С-18/Дания (https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ecc_mp_pp_2008_5_add_4_e.pdf)



от решенията в поредицата от „последващи решения“ е установено нарушение на Конвенцията. Още по-интересно е, че някои от примерите са от дело срещу България⁸. А най-любопитното е, че след дългогодишно отлагане на българското правителство да изпълни поредица от препоръки на Общото събрание на страните-членки, изглежда, че изпълнение на една от тях (дори и само частично) е постигнато с решението на Конституционния съд от 14 и 15 октомври 2020 по к.д.2/2020 г.⁹

18. Ето и някои от случаите, обсъждани от Комитета, където Комитетът е намерил, че страна-членка е нарушила чл. 9, ал. 3 от Конвенцията. В споменатото по-горе решение по дело С-58/България (виж § 66 от решението), Комитетът е намерил, че забраната за обжалване на общите устройствени планове (ОУП) по ЗУТ е в нарушение на чл. 9, ал. 3. Независимо от това, че към момента на приемане на решението съдебната практика все още се е колебаела дали становището за екологична оценка (ЕО) на ОУП е акт, който може да бъде самостоятелно обжалван, Комитетът не е изразил никакво съмнение за това дали България е в нарушение на чл. 9, ал. 3 или не. Защо това е така става ясно от разсъжденията на Комитета по следващия въпрос – дали липсата на право на жалба на екологичните неправителствени организации относно решенията за приемане на ПУП е в нарушение на чл. 9, ал. 3. По въпроса за обжалваемостта на ПУП-овете Комитетът посочва, че забраната за обжалване на ПУП-овете лишава ЕНПО от възможността да оспорят онези ПУП-ове, които са приети без дължимата ЕО (съответно преценка за необходимостта от ЕО) по ЗООС, или в отклонение и в нарушение на условията на становището по ЕО. В тези хипотези забраната за обжалване на ПУП-овете в националното българско законодателство е в нарушение на чл. 9, ал. 3, заключава Комитетът. Независимо от това, че в раздела за обжалваемостта на ОУП не са изтъкнати съображенията за обжалваемост в хипотезата на липса на становище по ЕО или при противоречие между ОУП и становището за ЕО, няма никакво съмнение, че съображенията, изложени за обжалваемостта на ПУП-овете могат да бъдат пренесени без промени и за случаите на ОУП. Примерите от решението по дело С-58/България са много добра илюстрация по какъв начин Комитетът прилага фигурата на последващите решения за целите на оценката на съответствието с чл. 9, ал. 3 от Орхуската конвенция.

19. Друг подобен пример, все във връзка с правото на ЕНПО да обжалват устройствени планове е бил разгледан в решението по дело С-11/Белгия¹⁰. Там Комитетът е намерил, че актовете, с които се одобряват устройствените планове в областта Валония попадат в обхвата на чл. 9, ал. 3.

20. Много интересна е практиката на Комитета във връзка с правото на обществеността да обжалва действия и пропуски на частни лица. В дело С-18/Дания Комитетът е бил сезиран с казус, където частни лица са могли да извършат контролирано унищожаване (англ. “culling”) на птици и жалбоподателят е твърдял, че Дания е в нарушение на чл. 9, ал.

⁸ <https://unccc.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-58/Findings/ecc.mp.pp.c.1.2013.4.e.pdf>

⁹ Виж Пар. 66 от решение по дело С-58/България - <https://unccc.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-58/Findings/ecc.mp.pp.c.1.2013.4.e.pdf>

¹⁰ Виж Пар. 31 от решение по дело С-11/Белгия - <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/pp/ecc.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>



3, защото той не е имал право да стартира наказателна процедура срещу извършителя на контролираното унищожаване. Казусът е бил и е останал недотам изяснен от фактическа страна по простата причина, че засегнатата страна (Дания) веднага е предприела мерки и е изменила законодателството си в посока, че контролираното унищожаване е било обявено за незаконно без предварително получаване на съответно разрешително. По силата на законовите изменения Агенцията за горите и природата е била задължена да се намеси веднага, щом получи сигнал за незаконно контролирано унищожаване на птици, и е било предвидени, че ако Агенцията бездейства по сигнала/искането за действие, подадени от ЕНПО, ЕНПО може да обжалва отказа на Агенцията пред съда¹¹.

21. Като цяло за Комитета е без значение дали националното право предвижда съответната административна процедура да протича само между заявителя и административния орган. За Комитета е важно дали става дума за нарушение на правото, касаещо околната среда. Илюстрация на този аспект от подхода на Комитета е решението по дело С-50/Чехия, където заключението на Комитета е, че страната-членка на Конвенцията е в нарушение на чл. 9, ал. 3 защото не е осигурила достъп до правосъдие на членовете на засегнатата общественост при издаване на разрешение, свързано с нивото на шум от дадена инсталация/сграда или при нарушение на издаденото разрешение¹². Решението по дело С-50/Чехия е интересно, защото визира две отделни хипотези, при които заключението е, че страната трябва да осигури достъп до правосъдие: а) хипотезата в която органът издава разрешение за нива на шум, които са в нарушение на закона и б) хипотезата, в която титулярът на разрешението, определящо максималните допустими нива на шум нарушава разрешението, засегнатите се обръщат към административния орган за съдействие, и органът отказва да се намеси. И в двете описани хипотези Комитетът счита, че засегнатите трябва да имат достъп до правосъдие. Ясно е, че в хипотезата на нарушаване на допустимите нива на шум засегнати могат да бъдат физически и юридически лица – т.е. лица, които могат да защитят интереса им пред съда. В много други решения Комитетът дава ясно да се разбере, че в случаите на заплахи срещу природата, там, където застрашените видове и местообитания няма как да се защитят пред съда, ЕНПО са тези, които действат в защита на обществения интерес и по тази причина правото на достъп до правосъдие по чл.9, ал.3 се предоставя на тези ЕНПО.

22. Разгледана в светлината на изложеното в параграфи 13-21 на този анализ, и особено в рамките на фигурата на „последващите решения“, разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР недвусмислено попада в обхвата на чл. 9, ал. 3 от Орхуската конвенция и следователно на заинтересованите лица следва да бъде предоставен достъп до правосъдие за оспорване законосъобразността на заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР. Следва да се има предвид, че при определянето на предмета и целите на защитената зона (чл. 12, ал. 2, т. 3 от ЗБР) и на забраните или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона (чл. 12, ал. 2, т. 5 от ЗБР), административният акт може да бъде издаден в нарушение на закона било защото заповедта е неразумно и на практика

¹¹ Виж Пар. 38 от решението по дело С-18/Дания - https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_e.pdf

¹² Виж Пар. 84 от решението по дело С-50/Чехия - https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp_pp_c.1_2012_11_eng.pdf



безсмислено рестриктивна, било защото целите на защитената зона и ограниченията на дейностите, обявени в заповедта са недостатъчни за осигуряване на пълноценна защита на биологичното разнообразие. И двете гореописани - на практика диаметрално противоположни, но напълно възможни - хипотези на противоречие на заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР с материалноправни разпоредби на ЗБР могат да бъдат коригирани и правилно приложение на природозащитното законодателство да бъде осигурено чрез отнасяне на спора до съда.

Кои екологични неправителствени организации и в какви случаи имат достъп до правосъдие на основание чл.9, ал.3 (изключението „които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право“)

23. Трябва да се посочи, че оценката за съответствие с тази част на чл. 9, ал. 3 се извършва обикновено в рамките на оценката на системата за достъп до правосъдие като цяло. В едно от първите решения на Комитета – решението по делото С-11/Белгия¹³ - са формулирани критериите за това какви са границите, в които една страна-членка може да ограничава достъпа до правосъдие по чл. 9, ал. 3 на основание „*критерии, ако има такива, посочени в националното право*“. По-нататък в практиката на Комитета това решение често се цитира като отправна точка за анализ на фактическа обстановка, различна от обстановката по дело С-11/Белгия.

24. В решението по дело С-11/Белгия Комитетът отбелязва няколко неща. На първо място се казва, че страните-членки нямат задължение да въведат система на всеобщо право на обжалване (на достъп до правосъдие) – т.нар. *actio popularis*. На второ място се подчертава, че страните членки не могат да използват израза „които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното законодателство“ като [цитат]: *„извинение за въвеждането или поддържането на толкова стриктни критерии, които в действителност преграждат пътя на всички или на почти всички ЕНПО да оспорват действия или пропуски, които нарушават националното право, касаещо околната среда“*¹⁴. Следователно, продължава Комитетът по-нататък в § 36 от решението, [цитат] : *„фразата „критериите, ако има такива, посочени в националното законодателство“ сочи на самоограничаване на страните да не поставят много стриктни критерии“*. На трето и много важно място Комитетът посочва, че достъпът до процедури за обжалване пред съда трябва да бъде презумпцията в случая на чл. 9, ал. 3, а ограничението – изключение. Комитетът напомня, че при упражняването на правото на изключение по чл. 9, ал. 3 страните членки са задължени да вземат предвид целите на Конвенцията за осигуряване на достъп до правосъдие¹⁵. Това ранно (от 2011 г.) тълкуване на Конвенцията по-късно е потвърдено в поредица от последващи решения на Комитета, както и в Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция, където е подчертана нуждата от широк достъп до правосъдие, с препратка към най-началния документ от процеса на създаване на Орхуската конвенция - Насоките на ИКЕ за достъпа до

¹³ <https://unecc.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>

¹⁴ Пар. 35 от решението по дело С-11/Белгия - <https://unecc.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>

¹⁵ Края на параграф 36 от решението по дело С-11/Белгия



информация за околната среда и участието на обществеността във вземането на решения, засягащи околната среда, одобрени в Декларацията на министрите, приета на Третата министерска конференция "Околна среда за Европа" в София, България, на 25 октомври 1995 г.¹⁶.

25. Ако се върнем към примерите, в които Комитетът е имал случай да разгледа ограничението *"критериите, ако има такива, посочени в националното законодателство"*, би било интересно да посочим две решения, където засегнати страни са били страни-членки и на Европейския съюз – Австрия и Франция. Тези две решения ще бъдат разгледани в следващите два параграфа.

26. В казуса по дело С-48/Австрия¹⁷ на вниманието на Комитета е бил поставен въпроса дали така наречената *"Schutznormtheorie"* (преводът на която приблизително звучи *"доктрина на защитната клауза"*) за оценка на правния интерес отговаря на изискването на чл. 9, ал. 3 от Орхуската конвенция. Става дума за тест за оценка на засегнатия интерес, по силата на който тест на ЕНПО не се признава право на достъп до правосъдие по редица спорове, свързани с правото, касаещо околната среда. В жалбата ЕНПО излагат разбирането си, че оспорвайки актове, издадени въз основа на закони, касаещи околната среда, тези ЕНПО защитават обществения интерес и поради тази причина доктрината на защитната клауза не отговаря на буквата и духа на чл. 9, ал. 3 от Конвенцията. В решението си по това дело Комитетът разглежда, наред с други аспекти, и два от основните защитни аргумента на засегнатата страна Австрия. Първият аргумент гласи приблизително, че ЕНПО могат да се оплачат на Омбудсмана за околна среда, който може да предприеме последващи действия и поради тази причина на ЕНПО е осигурен достъп до правосъдие. Комитетът не намира за убедителен този аргумент, като посочва, че в различните провинции на федералната държава Австрия правомощията на Омбудсмана варират и че освен това правомощията на Омбудсмана са различни в различните секторни регламентации. Най-важното – Омбудсманът не е задължен, а има право на избор дали да отнесе въпроса до съда. Според Комитета това не е достатъчна гаранция за осигуряване на достъп до правосъдие. Вторият аргумент на засегнатата страна за отхвърляне на жалбата е, че в някои случаи процедурите в секторните регламентации могат да бъдат съчетани с процедурите за оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) или издаване на комплексно разрешително (КР), където достъпа до правосъдие е гарантиран. Австрия твърди, че в тези случаи съответствието с чл. 9, ал. 3 се осигурява по този начин. И този втори аргумент на засегнатата страна е отхвърлен от Комитета – в решението се посочва, че фактът, че процедурата по някоя от секторните регламентации може да бъде съчетана с някоя от процедурите по ОВОС или КР, или друга процедура с осигурен достъп до правосъдие, не означава, че в останалите случаи изискванията на чл. 9, ал. 3 ще бъдат спазени. В крайна сметка Комитетът заключава, че Австрия е в нарушение на чл. 9, ал. 3 от Конвенцията¹⁸.

¹⁶ Стр.198 от Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция –Второ издание – на английски език https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf

¹⁷ https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Findings/ccc_mp.pp_c.1_2012_4_eng.pdf

¹⁸ Виж параграфи 73-75 от решението по делото С-48/Австрия - https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Findings/ccc_mp.pp_c.1_2012_4_eng.pdf



27. В казуса по дело С-135/Франция Комитетът намира, че страната-членка на Конвенцията не е в нарушение на чл. 9, ал. 3 от Конвенцията¹⁹. Но решението по делото, както и информацията, представена от засегнатата страна са интересни и илюстрират един възможен и съвсем нелош баланс на засегнатите интереси, тогава когато се определя кои ЕНПО могат да имат достъп до правосъдие. В казуса по дело С-135/Франция предмет на разглеждане е бил правото на жалба срещу заповед на министъра на екологията, устойчивото развитие и енергията за определяне на списък на животински видове, класифицирани като вредители, на установените периоди на тяхното унищожаване и на разрешените методи за унищожаване на вредителите. Жалбоподателят господин Жанен, професор по право в университет в Лион, настоява съдът да му признае правото на жалба срещу заповедта в нейната цялост (заповедта съдържа разпоредби, засягащи цялата територия на Франция, при което тези разпоредби се предлагат от префектите на областите и са различни за различните области). Като аргументи за наличието на право на жалба в негова полза, господин Жанен изтъква три обстоятелства: а) буквалният прочит на чл. 7 от Хартата за околна среда, по силата на която всеки може стартира процедури срещу решения, които засягат околната среда; б) той е участвал в процедурата по подготовка на процесната заповед; в) той има дългогодишен интерес за опазването на околната среда, дълги години е заемал ръководни длъжности в ЕНПО и най-накрая – автор е на множество статии на екологични теми. Административният съд, а след това и Държавният съвет, в качеството на последна инстанция по административни дела отказва да признае правния интерес на господин Жанен за оспорване на процесната заповед. В позицията на засегнатата страна (Франция) пред Комитета се посочва, че ЕНПО разполагат с широки възможности за отнасяне на спорове пред съдилищата: а) те могат да отнасят пред съда всякакви спорове, които попадат в обхвата на предмета на дейност на съответното ЕНПО; б) в някои случаи могат да упражняват същите права, каквито са предоставени на пострадалите в рамките на наказателни процедури; в) а когато са официално признати, ЕНПО се ползват с презумпцията за наличието на интерес от обжалване на всякакви административни решения, които има вероятност да окажат негативно въздействие върху околната среда²⁰. Изглежда, че френската система за определяне на *“критериите, ако има такива, посочени в националното законодателство“* е разумна и балансирана.

28. Ако отнесем заключенията и изводите на Комитета, описани по-горе в параграфи 23-27 към въпроса дали заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР трябва да подлежи на контрол за законосъобразност от страна на съда, несъмненият отговор е – да, има разум и смисъл тази заповед да може да бъде обжалвана и това е в пълно съответствие с буквата и духа на чл. 9, ал. 3. Но още по-ясно става и нещо друго – заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР засягат много по-широк кръг лица и техните интереси и права, отколкото са посочени в определение № 15326/10.12.2020 г. на ВАС, Шесто отделение, постановено по адм.дело № 1134/2018 г. При издаване на заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР не се засяга само конституционно гарантираното право на собственост по чл. 17, ал. 1-3 от Конституцията на Република България и чл. 47, ал.1 от Хартата на основните права на ЕС. Заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР засяга в не по-малка степен правата на гражданите на здравословна и благоприятна

¹⁹ <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-68/ece.mp.pp.c.1.2020.9.e.pdf>

²⁰ [https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2015-135-](https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2015-135-France/Correspondence_with_Party_concerned/frPartyC135_response_to_communication_09.08.2016_eng_official.pdf)

[France/Correspondence_with_Party_concerned/frPartyC135_response_to_communication_09.08.2016_eng_official.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2015-135-France/Correspondence_with_Party_concerned/frPartyC135_response_to_communication_09.08.2016_eng_official.pdf)



околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи (чл. 55 от Конституцията на Република България), както и правото на защита на околната среда по чл. 37 от Хартата на основните права, който предвижда, че в политиките на Съюза трябва да бъдат интегрирани високо ниво на опазване на околната среда и подобряване на околната среда. Горното е в пълно съзвучие с чл. 9, ал. 3 от Орхуската конвенция и води на извод, че забраната за обжалване на заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР противоречи на норми от по-висш порядък. Достъп до правосъдие за обжалване на заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР трябва да имат широк кръг заинтересовани лица и ЕНПО – при спазване на изискванията на чл. 9, ал. 3 от Орхуската конвенция.

Изискването за ефективност на процедурите за достъп до правосъдие – чл. 9, ал. 4 от Орхуската конвенция. Кои са случаите, когато съществуващият достъп до правосъдие в някоя от страните-членки е бил окачествен от Комитета като неефективен или неотговарящ на изискванията на чл. 9, ал. 3.

29. В много от решенията на Комитета разсъжденията относно изискването за ефективност на процедурите за достъп до правосъдие (чл. 9, ал. 4) се преплитат или служат за обосновка на заключение за нарушение на чл. 9, ал. 3. Това е особено видимо в случаите, когато предмет на разглеждане е правото на оспорване на едно или на няколко от поредицата решения при наличието на последващи решения. Връзката между чл. 9, ал. 4 и чл. 9, ал. 3 е особено ясно подчертана в решението по дело С-58/България, където Комитетът не само ясно заявява, че изискванията на чл. 9, ал. 4 се отнасят до „системата за съдебен преглед като цяло“²¹, но намира за нужно да изтъкне, че чл. 9, ал. 4 от Конвенцията е нарушен, заедно с чл. 9, ал. 2, ако засегнатата общественост няма възможност да потърси защита пред съда в случаите, когато крайното разрешение е издадено в нарушение на решението по ОВОС²².

30. Друг казус, в който Комитетът е разсъждавал относно ефективността на процедура за обжалване е бил казусът по дело С-18/Дания²³. В параграф 39 от това решение Комитетът излага становището си, че независимо от осигуреното право на жалба пред съда, регламентирането на осигурено право на обжалване пред Борда за защита на природата би било по-ефективното решение за съдействие за постигане на целта на Конвенцията. Зад тази бележка на Комитета, направена „между другото“ се крие разбиране, основано на многократно констатирания факт, че в поредица страни от Западна Европа достъпът до правосъдие е свързан с големи разноси – както адвокатски, така и съдебни. Затова в някои европейски страни наличието на алтернативни на съда правораздавателни органи за разглеждане на административни спорове в материята на природозащитата съществуват именно за да улесняват достъпа до правосъдие и да правят достъпа до правосъдие ефективен.

²¹ Пар. 77 от решението по дело С-58/България - <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-58/findings/ece.mp.pp.c.1.2013.4.c.pdf>

²² Пар. 80 от същото решение.

²³ https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_c.pdf



31. Разгледан през призмата на изискването за ефективност по чл. 9, ал. 4, необжалваемостта на заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР би създала голям риск от „скъсване“ на връзката между: а) закона (в случая ЗБР) и неговите изисквания; б) предмета и целите на защитената зона и забраните и ограниченията в защитената зона, въведени със заповедта по чл. 12, ал. 6 и в) последващите действия за опазване на природата в защитената зона и контрола за спазване на заповедта по чл. 12, ал. 6. Затова има разум членовете на обществеността – граждани и ЕНПО - да могат да обжалват заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР.

Обхватът на проверката – по кои въпроси трябва да се произнесе съдът

32. По въпроса за обхвата на проверката в случаите на достъп до правосъдие по чл. 9, ал. 3 авторите на Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция са категорични, че обхватът на прегледа трябва да обхваща както спазването на административнопроизводствените правила, така и спазването на материалноправните изисквания²⁴.

33. Гореописаното решение изглежда да е подходящо за случая с обжалването на заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР и нейния характер и смисъл. Процедурата за издаване на заповедта по чл. 12, ал. 6 от ЗБР предвижда участие на обществеността, включително и възможността за представяне на мотивирани писмени становища, възражения и предложения по проекта на заповед, но само относно забраните или ограниченията по чл. 12, ал. 2, т. 5 (чл. 12, ал. 5 от ЗБР). Ясно е, че спазването на няколко прости процедурни изисквания не може да създаде гаранция за законосъобразност на заповедта по чл. 12, ал. 6 – най-точната оценка за това дали е бил спазен закона може да бъде дадена в състезателно съдебно производство, където ще могат да бъдат разгледани индивидуалните факти на спора и намерена най-правилната мярка за прилагане на материалния закон.

С оглед изложеното в тази точка от становището ни и по силата на непосредственото действие на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, съдебният контрол на заповедите за обявяване на защитените зони е допустим, независимо от съществуването на забраната по чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие. Доколкото въпросът дали разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР следва да продължи да съществува в правния мир е поставен за разглеждане пред юрисдикцията, която е компетентна да се произнесе за неговата отмяна, решение на Конституционния съд за отмяна на законовата разпоредба, ще е стъпка в утвърждаването на принципа на правовата държава.

IV. Алтернативни решения за обезпечаване защитата на първостепенен държавен и обществен интерес и по-висши права на гражданите.

²⁴ Стр.199 от Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция –Второ издание – на английски език https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf



По аргумент от чл. 65 от АПК, заповедите за обявяване на защитени зони са общи административни актове – те са с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица. Съгласно чл. 179 от АПК, общите административни актове могат да се оспорят в едномесечен срок от съобщението за издаването им. Съгласно чл. 180, ал. 1 и ал. 2 от АПК, оспорването не спира изпълнението на общия административен акт, като съдът може да спре изпълнението на основанията и по реда на чл. 166, ал. 2 и 3 от АПК. Съгласно чл. 181 и чл. 182 от АПК, оспорването на общите административни актове се съобщава в Държавен вестник, като всички лица, чийто права и законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от акта, могат да се присъединят към оспорването или да встъпят, като страна наред с административния орган до началото на устните състезания.

При обжалването на заповедите за обявяване на защитените зони по двете директиви, националните съдилища действат, като юрисдикции на Съюза и следва да осигурят пълното и ефективно прилагането на правото на Съюза, което е приложимо както за окончателното произнасяне по делото, така и за преценката им по чл. 180, ал. 2 от АПК за спиране действието на оспорена заповед за защитена зона, до окончателното приключване на делото.

Характерът на заповедите за обявяване на защитените зони и посочените разпоредби на процесуалният закон АПК, според нас са достатъчната гаранция, че съдебният контрол на тези актове, не би се превърнал в пречка за своевременното изпълнение на задълженията на държавата, въведени с разпоредбите на Директива 2009/147/ЕО и на Директива 92/43/ЕИО.

Възможностите определени от ДФЕС и АПК за отправяне на преюдициални запитвания до Съда на ЕС в рамките на съдебно производство за контрол законосъобразността на заповед за обявяване на защитена зона, са допълнителна гаранция за обезпечаване на защитата на първостепенен държавен и обществен интерес и второто най-висше право на гражданите по чл. 55 от Конституцията, обусловени от задълженията за държавата въведени с разпоредбите на Директива 2009/147/ЕО и на Директива 92/43/ЕИО и целите преследвани с тези разпоредби.

В светлината на изложеното считаме, че при допустимост на съдебният контрол за законосъобразност на заповедите за обявяване на защитените зони по Директива 2009/147/ЕО и на Директива 92/43/ЕИО, от една страна се гарантира в по-силна степен защитата на първостепенен държавен и обществен интерес, както и защитата на второто най-висше конституционно право на гражданите по чл. 55 от Конституцията, а от друга страна се създават по-силни гаранции срещу евентуална злоупотреба с други права на гражданите и права и законни интереси на юридическите лица.