

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Д.к. № 43 КБ
Дата 22.02.21г.



Асоциация на
парковете в
България



ЗЕЛЕНИ БАЛКАНИ Пловдив 4004,
ул. Скопие № 1, офис 9 и 10
Тел.: 032 62 69 77, 032 62 69 15
Факс: 032 63 59 21
e-mail: office@greenbalkans.org
www.greenbalkans.org

Сдружение с нестопанска цел

Фирмено дело 986-1990 г. ЕГОС, БУАС.ТЛТ 825349081

Сдружението е част от Федерацията на природозащитни сдружения „ЗЕЛЕНИ БАЛКАНИ“

1

До
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
По Конституционно дело № 14/2020 г.

Относно: Становище на Сдружения с нестопанска цел Асоциация на парковете в България (с изх. № 8/19.02.2021 г.) и Зелени Балкани (с изх. № 9 / 19.02.2021 г. на Ваш изходящ № 14 – КД / 19.01.2021) по Конституционно дело № 14/2020 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Благодарим за дадената ни възможност да предложим становище по предмета на КД №14/2020 г.

Настоящото становище ще се основава на нашите виждания относно следните основни въпроси:

- Относно предмета на адм. дело № 1134/2018 на ВАС, Шесто отделение;
- Относно характера на заповедите по чл.12 на Закона за биологичното разнообразие;
- Противоречи ли ал.7 на чл. 12 на ЗБР на гарантирана защита и неприкосновеност на частната собственост?
- Противоречи ли ал.7 на чл.12 на ЗБР на достъпа до съдебна защита?

В рамките на нашата теза ще се опитаме да докажем, че заповедите за обявяване на защитени зони са в приложение на законодателството на ЕС за околна среда и като такива законодателят е дал възможност да бъдат оспорени пред съда в рамките на процедурата по екологична оценка и АПК, както и че ограничението на начина на ползване на имота в тях не представлява непропорционална и нетърпима намеса в правото на собственост.

- Относно предмета на адм. дело № 1134/2018 г. на ВАС, Шесто отделение

Предмет на административно дело № 1134/2018 е Заповед № РД-815/12.12.2017г. на министъра на околната среда и водите за обявяване на защитена зона BG0000573 „Комплекс Калиакра” и по-специално нейни точки 5.7., с които се забранява издаване на разрешения за строеж и всякакво строителство и т.5.8., с която се забранява всякакво разораване, залесяване, създаване на трайни насаждения, плодови, зеленчукови и видове култури на територията, заета от природно местообитание 62C0 * Понто-Сарматски степи. Посочените режими практически означават, че пасищата, заети от местообитание 62C0, могат да се стопанисват и ползват само като пасища.

Според искането на тричленния състав на ВАС, част от имотите на жалбоподателите по делото са предвидени за урбанизиране с предходни устройствени планове.

Природно местообитание 62C0 * Понто-Сарматски степи е приоритетно природно местообитание съгласно член 1 буква г и приложение I на Директива 92/43/ЕИО, като застрашено от изчезване и за неговото запазване Общността носи особена отговорност.

Територията на Понто-Сарматските степи, попадащи под режимите на т.5.7 и на 5.8 е определена чрез координатен регистър, включен в приложение на заповедта.

- Относно характера на заповедите по чл.12 на Закона за биологичното разнообразие.

Заповедите по чл.12 на ЗБР се издават за обявяването на защитени зони от Европейската екологична мрежа Natura 2000 (чл.3 ал.1 т.1 на ЗБР). Тяхното създаване е част от прилагането на Директива 92/43/ЕИО на Съвета за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна и Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (чл.6 на ЗБР). Двете директиви са част от екологичното законодателство на ЕС, което допринася за преследването на целите на политиката на Съюза в областта на околната среда, така както те са установени в Договора за функционирането на ЕС: защита, опазване и подобряване на качеството на околната среда, опазване на здравето на човека, разумно и рационално използване на природните ресурси и насърчаване на мерки на международно ниво за справяне с регионални и световни екологични проблеми. (чл.191 от ДФЕС).

Първата заповед за обявяване на защитена зона е издадена на 15.11.2007г. (ДВ бр.100 от 30.11.2007г), като до настоящия момент са издадени:

- 120 броя заповеди за обявяване на защитени зони за опазване на дивите птици (https://www.moew.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/Zapovedi_ZZ_1609_2020_%D0%B4%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5_%D0%BF%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8_2020b3f536b852131a8a0f519027622cb535.pdf)

- 44 броя заповеди за обявяване на защитени зони за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна. (https://www.moew.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/Registur_zz_mestoobitania5536b1a5addf3b2efcf180ae61cfa6c1.pdf)

Заповедите за обявяване на защитените зони съгласно чл. 7 от ЗБР съдържат:

- наименованието и местоположението на защитената зона;
- предметът и целите на защитената зона;
- общата площ, както и опис на имотите, включени в защитената зона, и/или координатен регистър на границите на защитената зона;
- забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона.

Наименованието и местоположението, предметът и целите на защитената зона, както и нейната площ и границите са част от документацията по чл.8, ал.1 на ЗБР и прилагат чл. 4, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО.

Забраните или ограниченията на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона, се използват за изпълнение задълженията на страните членки на ЕС по:

- чл. 6, параграфи 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО, задължаващ държавите-членки да вземат подходящи мерки от правно, административно и договорно естество, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания и мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива.
- и чл. 4, параграф 4 на Директива 2009/147/ЕО, задължаващ страните членки да „вземат подходящи мерки за избягване на замърсяването или влошаване на условията в местообитанията, или всякакво обезпокояване на птиците, доколкото те имат съществено значение за постигане целите на този член“.

За нас от съществена важност за решението на Конституционния съд е какъв е характерът на забраните или ограниченията на дейности в заповедите за защитените зони. От прегледа на издадените заповеди се установява, че те представляват определяне на разрешените или забранените в защитената зона дейности, както и указания как да се стопанисват отделните природни ресурси – гори, пасища, обработваеми земи. В отделни заповеди, както в предмета на съдебния спор пред ВАС - адм. дело №1134/2018 г., се определят режими на ползване в точно конкретно определени с географски координати части от защитените зони (в случая обхващат на местообитание 62C0)

- Относно ограничаване правото на собствеността

Правото на собственост е най-широкото по съдържание субективно вещно право. То позволява на собственика да прави с вещта всичко по начин и при условия, каквито той намери за добре. Възможните поведения, традиционно, най-общо и условно, се групират в трите правомощия – на владение, ползване и разпореждане с вещта. (Решение № 11/2014 г. по к.д. № 2/2013 г)

Както е посочил и тричленният състав на ВАС съгласно чл. 13 на ЗБР обявяването на защитената зона не променя собствеността върху земите, горските територии и водните площи в тях. Т.е. заповедта не променя нищо по отношение на правото на владение и правото на разпореждане със собствеността.

Заповедите по чл. 12 на ЗБР могат да въведат и реално въвеждат ограничения върху правото на ползване като забраняват или ограничават дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона.

Тричленният състав на ВАС определя тази възможност като изправане от съдържание правото на собственост и като лишаване притежателите им от възможността да ги ползват в пълен обем, позовавайки се на частния случай, когато имоти са били урегулирани и за тях се дължат данъци. По отношение частния случай ще посочим, че дали един имот е част от урбанизирана територия и по този начин се дължат данъци към местните власти, зависи и от волята на собственика. Промяната на предназначението на един имот от земеделска територия в урбанизирана е временна съгласно ЗСПЗЗ и при незапочване на строителство в рамките на 5 години промяната се заличава, имотът се връща като селскостопански и за него не се плащат данъци. Връщането от урбанизирана в селскостопанска територия също е възможно по волята на собственика.

Що се отнася до общия случай на ограничаване на правото на ползване, свързано с по-ниски потенциални доходи на собственика, бихме посочили, че Конституционният съд вече е постановил, че „правото, което се ползва с конституционна закрила, е правото на собственост, а не някакво друго право - на ползване по най-печеливш начин на собствеността. Последното е в немалка степен въпрос на разумно и предвидливо управление на същата, включително и добре преценен пазарен и непазарен риск от титуляра на правото на собственост.“ (Решение № 5 ОТ 11 май 2017 г. по КД № 12 ОТ 2016 г.).

Трябва да посочим, че ограничаване на начините на ползване на имотите на гражданите не е уникално или специфично само за заповедите за обявяване на защитените зони от европейската екологична мрежа Натура 2000. Член 21, ал. 2 на Конституцията разпорежда, че обработваемата земя се използва само за земеделски цели. Всеки приет общ устройствен план по реда на Закона за устройство на територията определя имоти, в които може да се урбанизират и такива, които не може да се урбанизират, както и ограничения за тази урбанизация. Областните планове за развитие на горските територии също определят гори, които не подлежат на урбанизация. Със заповедите на законите за защитените територии и за културното наследство също се налагат ограничения върху ползването на територии, включително до дълбочината, с която може да се оре обработваемата земя. Законът за устройство на Черноморското крайбрежие забранява строителството върху дюни. Законът за водите забранява строителството в заливаемите ивици на реките и т.н.

В този смисъл е и изводът от Решение № 15/2001 г. по КД № 3/2001 г. – „Посоченият принцип не изключва правната възможност за ограничаване на частната собственост и съдържанието му не е равнозначно на установяването на абсолютна забрана за такива ограничения. Потвърждава се и от това, че Конституцията установява приоритети (примерно опазване и възпроизводство на околната среда – чл. 15, съхраняване на обработваемата земя за земеделски цели – чл. 21, опазване на националното исторически

и културно наследство – чл.23), закрилата, на които е свързана с ограничения на собствеността.”

Възприемането на идеята, че всяко ограничаване на начина на ползване на имотите е нетърпима намеса в правото на собственост, би довела до пълен хаос в устройството на територията и довела до тежки загуби в природното и културно наследство, както и до човешки жертви.

Член 55 от Конституцията, второ изречение задължава гражданите да опазват околната среда. Това задължение е абсолютно и не изключва действията от страна на гражданите да опазват околната среда при ползването на собствеността им. Член 15 от Конституцията предвижда, че Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Конституционният съд вече е приел в своята практика, че това е „императив”, който се отнася до „всички дейности и до всички форми на собственост” (Решение № 12 от 28. 11. 2013 г. по КД № 9 от 2013 г.)

Въпросът за ограничаване правото на собственост на ниво право на Европейския съюз също е разглеждан многократно от Съда на ЕС, който установява, че правото на собственост не е абсолютно, а трябва да се разглежда във връзка с обществената му функция. Следователно могат да се налагат ограничения върху упражняването на това право, при условие че тези ограничения действително отговарят на цели от общ интерес и че не представляват по отношение на следваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираното по този начин право (Решение от 3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, С- 402/05 Р и С- 415/05 Р, Сборник, стр. I- 6351, точка 355 и Решение от 9 март 2010 г. по дело ERG и др., С- 379/08 и С- 380/08, Сборник, стр. I- 2007, точка 80). По отношение какво влиза в понятието „цели от общ интерес”, от постоянната съдебна практика следва, че защитата на околната среда е една от тези цели и следователно може да е основание да се ограничи ползването на собствеността (вж. Решение от 7 февруари 1985 г. по дело ADBHU, 240/83, Recueil, стр. 531, точка 13, Решение от 20 септември 1988 г. по дело Комисия/Дания, 302/86, Recueil, стр. 4607, точка 8, Решение от 2 април 1998 г. по дело Outokumpu, С- 213/96, Recueil, стр. I- 1777, точка 32 и Решение от 9 март 2010 г. по дело ERG и др., С- 379/08 и С- 380/08, точка 81).

На въпроса дали ползването на гората като гора, пасището като пасище или обработваемата земя като обработваема земя, е непропорционална и нетърпима намеса в правото на собственост, може категорично да се отговори – не е, защото противният отговор би означавал, че стопанският живот такъв, какъвто е, представлява нетърпима намеса в правото на собственост.

Поради всичко гореизложено, считаме, че може да се отхвърли искането на тричленен състав на ВАС за обявяване на противонституционност на разпоредбата на чл.12, ал.7 на ЗБР по отношение на чл.17, ал.1 и ал.3 от Конституцията на Република България.

Относно ограничаване достъпа до правосъдие

Заповедите по член 12 от ЗБР са част от изпълнение на задълженията на Република България по:

- чл. 4, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО и чл. 4 параграф 1 на Директива 2009/147/ЕО за обявяване на защитени зони по двете директиви;
- чл. 6, параграфи 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО и чл. 4, параграф 4 на Директива 2009/147/ЕО, задължаващ държавите-членки да вземат подходящи мерки, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания и за предотвратяване на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и срещу обезпокояване на видовете, за които са определени зоните.

Повдигнатият от тричленния състав на ВАС въпрос за достъпа до правосъдие на собствениците на имоти по отношение на заповедите по чл. 12 на ЗБР, за нас е частен случай на по-общия въпрос, свързан изобщо с достъпа до правосъдие по отношение тези заповеди, поради което ще разгледаме този по-общ въпрос.

Разглеждайки този въпрос, трябва да отчетем на първо място, че Законът за биологичното разнообразие е част от екологичното законодателство на България и прилага екологичното законодателство на ЕС.

Достъпът до правосъдие по европейското законодателство, касаещо околната среда е част от разпоредбата на чл. 9 на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, както и е защитено от ДФЕС.

На второ място трябва да отчетем, че заповедите по член 12 от ЗБР се състоят от два основни компонента, всеки от които трябва да бъде разгледан отделно по отношение достъпа до правосъдие.

Първият компонент от съдържанието на заповедите включва наименованието и местоположението на защитената зона, предметът и целите на защитената зона, както и нейната площ и границите. Този компонент е част от документацията по чл.8, ал.1 на ЗБР, включена в стандартния формуляр на защитената зона и се утвърждава с решението на Министерски съвет по чл. 10, ал. 4 на ЗБР, което се публикува в Държавен вестник. По отношение на това решение няма ограничение за достъп до правосъдие, нито по отношение на собствениците на имоти в защитените зони, нито по отношение всяко едно лице, което е видно и от съдебната практика на ВАС. В този смисъл по отношение на тази част от заповедите на защитените зони не съществува ограничение за достъп до правосъдие.

Вторият компонент се състои от забрани или ограничения на дейности, действащи на цялата територия на зоната, на отделни нейни обособени териториално части, на отделните видове територии – горски, селскостопански или водни, или даващи условия за изпълнението на определени стопански дейности (ползване на гори, паша, земеделие), или отделни житейски дейности като ползване на МПС, лов, отдих и т.н.

Характерът на този компонент попада в обхвата на термина „планове и програми“ съгласно Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда. (известна като Директива за стратегическа екологична оценка – ДСЕО). Съгласно чл. 2 (а „планове и програми“ са планове и програми, които отговарят на две кумулиращи се условия:

- които подлежат на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно ниво, или които се изготвят от орган с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството, и
- които се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби,

Заповедите за обявяване на защитените зони отговарят на двете условия – приемат се от национален орган – министърът на околна среда и се изискват от Закона за биологичното разнообразие. Фактът, че заповедите са издавани от централен орган – министър, изключват възможността да попаднат в изключението на член 3, параграф 3 от Директивата за СЕО (виж решение по дело С- 444/15).

Трябва да отбележим, че като планове и проекти по смисъла на директивата се приемат различни типове, нормативни и административни актове, като правилници (дело С-671/16, EU:C:2018:403), наредби (дело С- 321/18 на СЕС), постановления и циркулярни писма (дело С- 24/19 на СЕС), референтна рамка (дело С- 290/15 на СЕС). Нещо повече, съдът се е произнесъл, „че понятието „планове и програми“ може да включва закони или подзаконови нормативни актове.“ (дело С- 290/15 на СЕС., т. 52)

Член 3, параграф 2 (а на Директивата за СЕО изисква да се изготвя екологична оценка за всички планове и програми, които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС .

Вторият компонент от заповедите за обявяване на защитените зони определя начина и правилата за земеползване в тесен смисъл на термина. Тук може да посочим, че Съдът на ЕС се е произнесъл, че терминът земеползване трябва да се разглежда даже в широк смисъл – *„...тази разпоредба се отнася както до устройственото планиране, така и до земеползването, ясно показва, че въпросният сектор не се покрива със земеползването в тесен смисъл, а именно районирането на територията и определянето на разрешените в съответните райони дейности, а по необходимост има по-широк обхват.“* (решение от 7 юни 2018 г. Inter-Environnement Bruxelles ASBL и др. срещу Région de Bruxelles-Capitale, С-671/16, EU:C:2018:403, т. 43)

Съдът на ЕС също така е постановил, че понятието „планове и програми“ се отнася до всеки акт, който като определя правила и процедури за контрол, приложими за съответния сектор, установява съществена съвкупност от критерии и подробни правила за разрешаването и осъществяването на един или повече проекти, които могат да имат значително отражение върху околната среда (решение от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др., С- 290/15, EU:C:2016:816, т. 49). Несъмнено е че, позволяването или забраната за строителство в различни части на защитените зони, начинът на стопанисване на горите, разрешаването или забраната за разораване на пасища и ливади може да има значително отражение върху околната среда и върху целите на защитените зони. Нещо повече – дейности и проекти по комасиране на земи, за използване на необработваеми земи или полупустеещи земи за интензивни селскостопански цели, мелиоративни дейности, първоначално залесяване, или обезлесяване, или интензивно

развъждане на животни, са част от т. 1 на приложение II към Директивата за ОВОС. В този смисъл чрез забраните или допускането на тези дейности в отделни части на защитената зона се определя рамката за даването на съгласие за бъдещото им развитие.

От съществено значение дали един план или програма попада в обхвата на термина по Директивата за СЕО в областта на устройството и земеползването е дали има карта и обособява различни части в обекта по отношение, на които се прилагат различни правила (решение от 7 юни 2018 г. Inter-Environnement Bruxelles ASBL и др. срещу Région de Bruxelles-Capitale, C-671/16, EU:C:2018:403, т. 49). Заповедите за защитените зони се основават на карти и в някои от тях се създават отделни зони с различни правила, касаещи строителството.

Трябва да посочим, че дали един акт на държава-членка по определяне на защитена зона заедно с определяне на режими и норми в нея подлежи на екологична оценка, вече е бил предмет на решение на Съда на ЕС по преюдициално запитване - дело C- 43/18 *Compagnie d'entreprises CFE SA* срещу *Région de Bruxelles-Capitale*. В решението си от 12 юни 2019 година съдът се произнася дали един подобен акт за обявяване на защитена зона подлежи на екологична оценка зависи от това, дали забраните в него важат само за проекти, които не се нуждаят от разрешение. Ако случаят е такъв, характеристиките и нормативните свойства на акта не биха определяли рамка за бъдещото издаване на разрешения за осъществяване на други проекти. (т. 65 и т. 66).

Отчитайки всичко казано по-горе, както и факта, че Законът за биологичното разнообразие не определя обхвата и вида на забраните и ограниченията, съдържащи се във втория компонент на заповедите, както и факта, че в някои от заповедите на защитените зони (както и в предмета на адм. дело N 1134/2018) се определят забрани като строителство, промяна на начина на трайно ползване и други от обхвата на приложение II на Директивата за ОВОС, считам, че тези заповеди подлежат на процедура по преценка необходимостта от екологична оценка съгласно глава Шеста раздел Втори на Закона за опазване на околната среда, респективно на чл. 3 от на Директивата за СЕО.

Решенията на компетентните органи по глава Шеста на ЗООС, включително мълчаливите откази, подлежат на съдебен контрол от всички заинтересовани лица, включително организациите за околна среда. В този смисъл и върху втория компонент на заповедите за обявяване на защитени зони съществува съдебен контрол и достъп до правосъдие на заинтересованите лица, поради което считаме, че трябва да се отхвърли искането на тричленен състав на ВАС за обявяване на противонституционност на разпоредбата на чл.12, ал.7 на ЗБР по отношение на чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България.

В заключение, като отчитаме, че заповедите за обявяване на защитени зони от Европейската екологична мрежа Натура 2000, по реда на чл.12 на ЗБР се издават с цел прилагане на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО и подлежат на процедура по екологична оценка съгласно ЗООС и Директива 2001/42/ЕО, поради което подлежат преди издаването си на съдебен контрол от заинтересованите лица, както и че Конституционния съд вече се е произнесъл, че правото, което се ползва с конституционна закрила, е правото на собственост, а не някакво друго право - на ползване по най-печеливш начин на

собствеността, считаме, че искането на тричленния състав на ВАС трябва да бъде отхвърлено изцяло.

С уважение,

ИНЖ. ТОМА БЕЛЕВ,

Председател на УС на АПБ

ЗЛАТКА НИКОЛОВА,

Мениджър

ЗЕЛЕНИ БАЛКАНИ

Zlatka Ilieva
Nikolova

Digitally signed by
Zlatka Ilieva Nikolova
Date: 2021.02.19
16:47:04 +02'00'