



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ДОКЛАД ОТ МОНИТОРИНГ ВЪРХУ ДЕЙСТВИЯТА, РЕШЕНИЯТА, ПОЛИТИКИТЕ И ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА НАТУРА 2000 НА ИЗБРАНИ КОМПЕТЕНТНИ ОРГАНИ – НА НАЦИОНАЛНО, РЕГИОНАЛНО И ЛОКАЛНО НИВО

АПБ

2020

Настоящият доклад е част от изпълнението на Дейност 5 „Осъществяване на мониторинг върху действията, решенията, политиките и прилагането на законодателството за Натура 2000 на избрани компетентни органи - на национално, регионално и локално ниво“ на проект: „Повишаване на гражданското участие в управлението на Натура 2000 и подобряване на управлението на мрежата от защитени зони“ по оперативна програма „Добро управление“.

Докладът е извършен в резултат на мониторинг на публични документи по **проведени процедури по реда на Глава шеста от ЗООС и съвместени или самостоятелни процедури по реда на чл. 31 от ЗБР**, издавани от четири регионални инспекции по околна среда и води в периода 2012 – 2018 г. В доклада се съдържа информация за най-често допусканите грешки от административните органи, които авторът на доклада е групирал в две групи: такива от административен характер, такива, които водят до системни нарушения на екологичната европейска и българска нормативна база.

Цел на анализа

Създаването на националната екологична мрежа Натура 2000 в България стартира през 2002-2006 г. В началото е изработен национален списък с потенциални места за включване в Натура 2000 мрежата, който с присъединяването ни към ЕС, е одобрен от ЕК. От 2008 г. до настоящия момент протича процес по одобряване на индивидуални заповеди за обявяване на защитените зони за опазване на дивите птици и местообитанията. Докато правителството работи по обявяване на зоните, инвестиционният интерес в техния обхват е непрекъснат, а на някои места и доста засилен, в повечето случаи е стимулиран от различни европейски програми и политики. Това застрашава опазването на биоразнообразието в България, като не осигурява адекватна защита за териториите, предложени за включване в Натура 2000.

Контролът и опазването на националната екологична мрежа Натура 2000 в България към настоящия момент са възложени на Министерството на околната среда и водите с неговите подструктури – регионалните инспекции по околна среда и води чрез прилагането на мерки, които са подходящи за опазването на екологичния интерес на тези зони. Същевременно компетентните органи са и с вменено право да разрешават или допускат изпълнението на планове, програми и инвестиционни намерения в Натура 2000 зоните, като ги подлагат на процедури по екологична оценка, оценка за въздействие върху околната среда и оценка за съвместимост с целите на Натура 2000, провеждани по реда на ЗООС и ЗБР. Според европейското законодателство държавите-членки на ЕС са задължени да защитават Натура 2000 обектите, както и да намират алтернативи на всяко развитие, което застрашава тяхната екологичната цялост¹. Въпреки това, изводите от регулярните справки на издаваните решения, писма и становища от компетентните органи сочат, че инвестиционните намерения в Натура 2000 зони се извършват, пренебрегвайки екологичните процедури или с преобладаващи заключения като „липса на значително въздействие“ и че „няма вероятност от отрицателно въздействие върху защитени зони от мрежата Натура 2000“. Реализацията на инвестиционните намерения, планове и програми по тези начини създава сериозна опасност за увреждане на екологичните характеристики на засегнатите защитени зони; води до значително намаляване площта на обявените защитените зони; както и до изчезването на приоритетни видове, които се срещат в тези територии. Това е и причината Европейската комисия да образува наказателните процедури срещу България, свързани с недостатъчност на мрежата от защитени зони за птици, заради забавено обявяване на зоните за местообитанията и неадекватната защита на обектите на мрежата Натура 2000².

За да се оцени доколко административните органи изпълняват екологичното законодателство и къде са пропуските, е и настоящият доклад. Поантата му е да се идентифицират проблемните области при прилагането на европейските екологични директиви и българското законодателство и да се установи натискът на

¹ <http://datazone.birdlife.org/sowb/casestudy/when-planning-for-development-does-not-integrate-environmental-issues-biodiversity-suffers>

²20084461/03.12.2020; 20182352/02.07.2020; 20074850/14.05.2020; 20182352/24.01.2019; 20084461/19.07.2018

инвестиционния интерес върху екологичната мрежа. Анализът може да бъде използван и като инструмент, с който да се подпомогне работата на компетентните органи като бъдат информирани за най-често допусканите грешки при процедураните на инвестиционните намерения в защитени зони от националната екологична мрежа Натура 2000.

Изводите и препоръките от доклада ще послужат за формулиране на предложения за подобряване дейността и предприемане на подходящи корективни действия от страна на администрациите, отговорни за управлението на Натура 2000 в България и подобряване изпълнението на нормативната уредба на практика.

Предмет на анализа и начин на провеждане на анализа

Предмет на анализа са издадени документи по отношение процедурите по реда на Глава шеста от Закона за опазване на околната среда (екологична оценка на планове и програми и оценка на въздействието върху околната среда на инвестиционни предложения) и съвместени или самостоятелни процедури по реда на чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие (оценка за съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони), както и издадените във връзка с това административни актове от компетентните органи по околна среда и води. Включената в настоящия анализ информация обхваща данни от документи, които са публично достъпни и се намират на електронните страници на две министерства - Министерство на околната среда и водите и Министерство на туризма, четири регионални инспекции по околна среда и водите – РИОСВ Варна, РИОСВ Бургас, РИОСВ София и РИОСВ Благоевград, две общини Самоков и Бургас. Всички данни, които са използвани от документите, са въведени ръчно в специални електронни таблици, съдържащи следните реквизити:

- уникален идентификационен номер на всяко инвестиционно предложение;
- община и землище, където е разположено инвестиционното предложение – за всеки имот по отделно, тъй като има случаи, в които едно инвестиционно предложение попада в повече от едно землище и дори в повече от една община;
- номер на поземления имот, върху който се реализира или който засяга инвестиционното намерение;
- начин на трайно ползване на имота (там, където информацията е налична);
- площ на имота (там, където информацията е налична);
- местност (там, където информацията е налична);
- тип на инвестиционното предложение;
- кратко описание на инвестиционното предложение;
- инвеститор;
- данни за инвеститора на инвестиционното намерение, за което органът се произнася с писмо/решение/становище (там, където информацията е налична);
- компетентен орган, издал решението/писмото/становището по екологичната процедура;
- входящ номер и дата на документа за всяко инвестиционно предложение (там, където информацията е налична);
- решение на органа да извършва или не екологична процедура за всяко инвестиционно намерение;

- местоположение на всяко инвестиционно намерение спрямо защитени зони за птици, защитени зони за местообитания;

Въведените данни по зададения формат създават условия за по-задълбоченото им изследване и обобщаване, дават възможност да се проследи доколко е спазено екологичното законодателство за различните инвестиционни предложения; кои и колко от намеренията попадат в Natura 2000 мрежата, и каква е степента на увреждане на защитените зони от реализацията на инвестиционните намерения в тях.

Създадената база данни ще бъде използвана и за нуждите на експертите от Коалиция „За да остане природа в България“, с цел извършване на пространствени анализи за различните типове инвестиционни проекти, за изработването на карти, изобразяващи резултатите от анализите, което от своя страна ще подпомогне оценката при прилагането на природозащитните директиви в България.

Резултати от анализа

Анализът обхваща прегледа и обработката на значителен брой документи, публично достъпни за периода 2018-2020 г., издадени от МОСВ, МТ, РИОСВ Варна, РИОСВ Бургас, РИОСВ София и РИОСВ Благоевград, Община Самоков и Община Бургас, касаещи екологични процедури по ЕО, ОС и ОВОС. Избраните институции за провеждане на мониторинга са представители на националната, регионалната и местната власт. МОСВ изпълнява и провежда държавна политика в областта на околната среда и водите в изпълнение на Конституцията на Република България и екологичните закони. Министерство на туризма е едноличен орган на изпълнителната власт, който разработва, организира, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на туризма. Регионалните инспекции по околна среда и водите са административни подструктури към Министерство на околната среда и водите, които осигуряват провеждането на държавната политика по опазване на околната среда на регионално равнище.

От извършения мониторинг на всички публични документи са идентифицирани слабости и пропуски, които могат да се обособят в две основни групи. Едната група включва пропуски, слабости и непълноти от административен характер, допуснати от длъжностните лица от регионалните инспекции по околна среда и води, съставили документите, предмет на мониторинга. Втората група слабости и пропуски касаят неспазването на европейското и българското екологични законодателства при процедирането на инвестиционните намерения.

I. Основни проблеми от административен характер

При обработването на информацията, съдържаща се в публичните документи, се установи, че съществуват множество административни грешки, допуснати от длъжностните лица, които възпрепятстват заинтересованите страни да се запознаят качествено с намеренията в защитените зони от НЕМ в България. Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

1. Качество на публикуваните документи

Установи се, че някои от проверените писма, становища и решения по реда на ЗООС и ЗБР, издадени от административните органи, не са публикувани в своята цялост или в

публикуваните документи има липсващи страници, което затруднява извършването на качествен мониторинг и възпрепятства осведомяването на обществото за конкретното инвестиционно намерение. Голямата част от публикуваните документи на РИОСВ Бургас и РИОСВ Варна са сканирани с много лошо качество и/или конвертирани от jpg/pdf в doc формат, което прави съдържателя се в тях информация нечетима. Бяха намерени и писма, които са дублирани по съдържание, но са с различни наименования на файловете. Някои от писмата са с първа страница за едно инвестиционно намерение, а следващите страници касаят информация за друго инвестиционно намерение (пример: Писмо на РИОСВ Бургас с изх. № 8456/ 16.12.2014). В други случаи е цитиран един идентификатор на имота от този, съдържащ се в наименованието на инвестиционното намерение, или просто вместо за съгласуване на строителство, втората страница от документа касае провеждане на лесовъдски мероприятия. Това води до невъзможност за коректно информиране както за характера на процедираното инвестиционно намерение, план или програма, така и за правилността на взетото решение от компетентния орган.

2. Наличие на технически грешки в документите от различно естество

В някои от документите, предмет на мониторинга, бяха установени следните технически грешки, допуснати от административния орган:

- Несъответствие между имената и кодовете на защитените зони от екологичната мрежа. Отстраняването на тази грешка в някои случаи е отстранима при справка в публичната карта на Кадастрално-административната информационна система на Агенция по геодезия, картография и кадастър.
- Наличие на няколко имота, но в различни защитени зони, върху които ще се реализира дадено инвестиционно намерение, без да е обърнато внимание кой имот към коя зона попада. Това възпрепятства правилното локализиране на инвестиционното намерение.
- В повечето документи, публикувани на страниците на регионалните инспекции, инвестиционните намерения са без площ и съгласуването им без нея не може да даде реална представа за мащаба на намерението, което ще се реализира.
- В някои документи вместо номер на имот, е посочен административен адрес, което също възпрепятства правилната локализация на инвестиционното намерение.
- В някои документи при изписването на идентификатора на имота, първата част на идентификатора (ЕКАТТЕ), съдържаща информацията за населеното място, не съответства с ЕКАТТЕ на населеното място, написано от административния орган, в което се предвижда да се реализира инвестиционното намерение. Това също е предпоставка за неправилно ситуиране на инвестиционните намерения.
- В документите, касаещи съгласуването на горскостопански дейности често е изписан номер на горски подотдел, без да е конкретизирано населеното място и/или наименованието на горското стопанство, в което ще се извършва мероприятието.
- Установено е, че в някои писма се съдържа информация за населени места, които според административния орган попадат в една община, а при проверка в Единния класификатор на административно-териториалните и териториалните единици (<https://www.ekatte.com/>), се оказва, че попадат в съвсем друга.

Например в писмо на РИОСВ Бургас от 2018 г., административният орган е написал, че с. Зайчар попада в общ. Айтос, при проверка в регистъра се оказва, че попада в община Руен.

Като обобщение на горесцитираните пропуски, развитата от РИОСВ Бургас, РИОСВ Варна, РИОСВ София и РИОСВ Благоевград организация на интернет-информацията за издадените решения по процедури по ОВОС, ЕО и оценка за съвместимост на инвестиционни предложения и планове дава добра възможност на гражданите да се информират за екологичните решения на инспекцията. За да се подобри организацията на публичната информация, известна на интернет страницата на мониторираните инспекции и за да се облекчи информираността на гражданите без да се създават предпоставки за трудности при запознаване и повторно използване на публичната информация, следва административните органи да обърнат сериозно внимание на качеството и съдържанието на документите част от екологичните процедури, които публикуват на интернет-страниците си.

II. Системни пропуски при прилагането на законодателството на ЕС

Най-съществената част от анализа на изследваните документи са спазените изисквания на екологичното европейско и национално законодателство по отношение прилагането на процедурите по реда на Глава шеста от Закона за опазване на околната среда (екологична оценка на планове и програми и оценка на въздействието върху околната среда на инвестиционни предложения) и съвместени или самостоятелни процедури по реда на чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие (оценка за съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони) при допускане реализацията на инвестиционни намерения, които попадат в създадените специални защитени зони по Директивата за птиците на ЕК (79/409 / ЕИО) и по реда на Директивата за местообитанията (92/43/ЕИО). За целта са прегледани следните три процедури:

Оценка за съвместимост - механизъм, който осигурява опазването на Натура 2000 от увреждащи човешки дейности, особено от планове и проекти за строителство. По същество, това се извършва, като се изисква оценка на потенциалните въздействия на планираните дейности, преди те да бъдат одобрени от компетентните органи. Ако има вероятност планираната дейност да окаже значително отрицателно въздействие върху защитената зона, трябва да се предвидят мерки за предотвратяване на тези въздействия. *Оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС)* е превантивният инструмент за идентифициране на евентуалните въздействия върху околната среда и човешкото здраве от строителството и експлоатацията на инвестиционните предложения във всички отрасли на икономиката и развитието на инфраструктурата, на ранния етап от тяхното проучване и разработване, преди да е взето решение за реализацията им на конкретно място при съответната технология, начин на

Екологична оценка - превантивен инструмент за оценяване на евентуалните значителни въздействия върху околната среда в резултат от прилагането на планове и програми от интернационално, национално, регионално и местно равнище. Оценката се извършва едновременно с разработването им, т.е. подходът е към интегриране на процесите. Извършването на ЕО се съвместява изцяло с регламентираните национални процедури

за изготвяне и одобряване на планове/програми, като органите, отговорни за одобряването им, трябва да се съобразят със становището/решението по ЕО.

Въведените данни от проведения мониторинг доказват наличието на системни пропуски в изпълнението на екологичното законодателство, като липса на оценка на кумулативното въздействие, не изискване на провеждане на процедури по оценка за съвместимост. В много случаи, когато проектите попадат в обхвата на глава 6 на ЗООС, процедурата за оценка за съвместимост се съвместява с процедурите по ОВОС и ЕО. На етапа на преценка необходимостта от ОВОС или ЕО, съответните решения се допълват с абзац, обясняващ очакваните въздействия върху защитени зони от Натура 2000. Той има характера на повечето решения по преценка необходимостта от ОС, който бе описан по-горе. Сами по себе си процедурите по ОВОС и ЕО имат своите слабости и лоши практики на прилагане, които автоматично се прилагат и към проектите, засягащи Натура 2000. Избягва се необходимостта инвеститора да провежда предварителни проучвания, свързани с потенциално засегнатите елементи на околната среда. Избягва се публична процедура по ОВОС, където е необходимо да бъде разработен доклад по ОВОС, отчитащ аргументирано всички аспекти и степента на очакваните въздействия върху елементите на околната среда, включително биоразнообразието и риска за човешкото здраве; където се разглеждат алтернативи, оценява се кумулативния ефект, посочват се смекчаващи въздействия мерки и се представя план за собствен мониторинг; където се провеждат консултации със заинтересованите страни, както и обществени обсъждания. В решенията по преценка компетентния орган не поставя изисквания към инвеститора по отношение реализирането на инвестиционното предложение, не изисква мониторинг и няма въз основа на какво да се провежда следващ контрол.

Приложение:

Таблицы с обработени данни.