

КАЗУС:

Природен резерват „А“ е обявен за специална защитена зона от значение за Общността („Натура 2000“), който се намира в община „Х“. С площ от 9 822 хектара, този резерват е създаден, за да осигури опазването и управлението на биотопи и местообитания на редки животински и растителни видове, защитени в държава „У“ и в Европейския съюз, както и на ландшафтния ансамбъл от крайбрежни падини и дюни, типични за този район.

Служители на органа за опазване на околната среда на регионалната администрация за община „Х“ извършват проверка и установяват, че в резервата е извършена сеч на дървета по протежение на естествените пътища в участък от около 17 километра.

Директорът на регионалната инспекция по опазване на околната среда приема, че съответната мярка не е предвидена нито в плана за опазване на природата, нито в Постановление № 478 и че е трябвало предварително да бъде подложена на процедура за оценка на нейното въздействие.

С решение административният орган задължава дружеството - ползвател, да намали негативното въздействие от дейностите, извършвани в разглеждания природен резерват, и да остави в горските насаждения отсечените борове, чийто диаметър в най-дебелата им част надхвърля 25 сантиметра, така че с разлагането си тези борове да се превърнат в подходящ субстрат за развитието на видове насекоми, специално защитени в този резерват, и по-специално дългорогия бръмбар (*Tragosoma depsarium*) и големия дългорог бръмбар (*Ergates faber*). Органът за опазване на околната среда разпорежда на дружеството - ползвател да възстанови количеството мъртва дървесина в приоритетния защитен биотоп 9010* „Стари или естествени бореални гори“, с мотива че това количество е недостатъчно.

Дружеството - ползвател на резервата оспорва издадения индивидуален административен акт пред административния съд в град Z с искане да бъде отменен, като незаконосъобразен.

В жалбата се изтъква, че дейностите, които са извършени, се изискват от приложимата национална правна уредба относно предотвратяването на рисковете от горски пожари, която включва поддържането на горските и на естествените пътища, в това число изсичането на дървета въз основа на разрешителни, издадени от Държавна служба по горите, че тези дейности не подлежат на процедурата за оценка, предвидена в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, и че са осъществени в съответствие с плана за опазване на природата и на Постановление № 478.

Жалбоподателят поддържа, че мерките, наложени с решението на органа, имат негативно въздействие върху противопожарната защита и борбата с пожарите в разглеждания природен резерват.

Спорен от правна страна е въпроса, съобразно който следва да се определи дали дейностите, извършвани от жалбоподателя са дейности, които подлежат на предвидената в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията процедура за оценка на въздействието на плановете и проектите, предвидени в специалните защитени зони от значение за Общността („Натура 2000“).

За тази цел трябва първо да се прецени дали разглежданите дейности представляват „план“ или „проект“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, при положение че съгласно тази разпоредба само „планове“ и „проекти“, които могат да окажат влияние върху специална защитена зона, трябва да бъдат подложени на подходяща оценка на въздействието им.

Ако съответните работи бъдат квалифицирани по този начин, следва да се отговори на въпроса дали те са непосредствено свързани със или необходими за управлението на въпросния природен резерват, доколкото имат за цел да го опазят от риска от пожари. Следва да се прецени съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията оценка на въздействието върху съответната територия изисква ли се за планове или проекти, непосредствено свързани с управлението на тази територия или необходими за него.

В случай, че няма такава връзка или необходимост за управлението на територията, следва да се отговори все пак изисква ли се оценка на въздействието на разглежданите дейности, макар да са наложени от приложимата национална правна уредба относно предотвратяването на рисковете от горски пожари.

ВЪПРОСИ:

- 1/ Член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията следва ли да се тълкува в смисъл, че понятието „проект“ по смисъла на тази разпоредба включва дейностите, извършвани в горски район, определен като специална защитена зона, за да се осигури поддръжката на инфраструктурата за противопожарна защита на горите в този район в съответствие с изискванията, предвидени в националната правна уредба относно предотвратяването на рисковете от горски пожари?
- 2/ Да се установи дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че дейностите, извършвани в горски район, определен като специална защитена зона, за да се осигури поддръжката на инфраструктурата за противопожарна защита на горите в тази зона в съответствие с изискванията, предвидени в приложимата национална правна уредба относно предотвратяването на рисковете от горски пожари, трябва да се считат за проект, който е „непосредствено свързан[...] с управлението на територията или [...]необходим[...] за него“ по смисъла на тази разпоредба и следователно не трябва да се подлагат на оценка на тяхното въздействие върху съответната територия?
- 3/ Да се установи дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че налага да се извърши оценка на

посочените в тази разпоредба планове и проекти дори когато осъществяването им се изисква от приложимата национална правна уредба относно предотвратяването на рисковете от горски пожари?

- 4/ Член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва ли да се тълкува в смисъл, че дейностите, предназначени да осигурят поддръжката на инфраструктурата за противопожарна защита на горите в горски район, определен като специална защитена зона, могат да бъдат продължени и приключени преди провеждането на предвидената в тази разпоредба процедура за оценка на тяхното въздействие.
- 5/ Член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва ли да се тълкува в смисъл, че задължава компетентните органи да приемат мерки за отстраняване на евентуалното значително въздействие на работите, извършвани без да са били подложени на предвидената в тази разпоредба предварителна оценка, и да изискат поправяне на причинените от тези работи вреди?

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“).

Член 1, буква л) от Директивата за местообитанията дефинира специалната защитена зона като „територия от значение за Общността, определена от държавите членки чрез законова или административна разпоредба и/или договор, в която се провеждат мероприятията, необходими за опазване или възстановяване на благоприятно състояние на запазване на естествените местообитания и/или популации на видовете, за които тя е определена“.

Определянето на специални защитени зони е уредено в член 4, параграф 4 от тази директива:

„Ако дадена територия е приета като територия от значение за Общността съгласно процедурата на параграф 2, съответната държава членка я определя за специална защитена зона във възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години, като установява 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 „Натура 2000“ и в светлината на застрашеността на тези територии от увреждане или унищожаване“.

Защитата на териториите от „Натура 2000“ е уредена по-специално в член 6 от посочената директива, който предвижда:

2. Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени [зони] на влошаването на състоянието на естествените местообитания [и местообитанията] на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени [зоните], доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива.

4. Ако даден план или проект трябва да бъде осъществен въпреки негативната оценка на въздействието върху територията поради наложителни причини от по-важен обществен интерес, включително и такива от социален или икономически характер, и поради липсата на алтернативно решение, държавата членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на „Натура 2000“. Държавата членка информира [Европейската комисия] за приетите от нея компенсаторни мерки.

Ако в съответната област има приоритетен природен тип местообитание и/или приоритетен вид, единствените съображения, които могат да бъдат посочени, са свързаните със здравето на човека или обществената безопасност, с благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение или други наложителни причини от приоритетен обществен интерес съгласно становището на Комисията“.

Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1, наричана по-нататък „Директивата за ОВОС“):

Съгласно член 1, параграф 2, буква а) от *Директивата за ОВОС*

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

a) „проект“ означава:

- извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми,
- друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми“.

Националното право на държавата “Y”

Закон за специалните защитени зони

Директивата за местообитанията е транспонирана в националното законодателство на държавата - членка със Закон за специалните защитени зони) от 2 март 1993 г.

Съгласно член 15 от този закон, озаглавен „Правила за опазване и използване на защитените зони“:

„(1) За защитените зони могат да бъдат установени правила за опазване и използване, за да се гарантира опазването на тези територии и запазването на тяхната природна стойност.

(2) За защитените зони са налице общи правила за опазване и използване на зоните, индивидуални правила за опазване и използване, както и планове за опазване на природата“.

Съгласно член 43 от посочения закон, озаглавен „Специални защитени зони от значение за Общността“:

„[...]“

(4) всяка планирана дейност или планов документ (с изключение на плановете за опазване на природата за защитените зони и планираните в тях дейности, които са необходими за управлението или възстановяването на местообитанията на специално защитени видове, на местообитания на специално защитени видове с ограничено използване или специално защитени биотопи, както и организирането на инфраструктура за изследователска дейност и обществено достъпен природосъобразен туризъм, предвидени в плановете за опазване на природата в защитените зони), които поотделно или в съчетание с други планирани дейности или други планови документи може да окажат значително въздействие върху защитена зона от значение за Общността („Натура 2000“), се подлага на оценка на въздействието върху околната среда. [...]“.

Закон за противопожарна защита и борба с пожарите

Член 10, параграф 1 от Закон за противопожарна защита и борба с пожарите от 24 октомври 2002 г. предвижда, че собственикът (или ползвателят) на гората е длъжен да осигури спазването на изискванията за противопожарна защита в нея.

Член 12 от този закон гласи, че Министерският съвет определя изискванията, на които трябва да отговарят физическите и юридическите лица с оглед на превенцията и ефективното гасене на пожари и намаляването на техните последици, независимо от формата на собственост и мястото, където се намира обектът.

Постановление № 238

Точка 1 от Постановление № 238 на Министерския съвет за противопожарната защита от 19 април 2016 г. (наричано по-нататък „Постановление № 238“) гласи, че постановлението определя изискванията относно предотвратяване на рисковете, на които трябва да отговарят физическите и юридическите лица с оглед на превенцията и ефективното гасене на пожари и намаляването на техните последици, независимо от формата на собственост и мястото, където се намира обектът.

В точка 2.7. от посоченото постановление се уточнява, че съоръженията на инфраструктурата за противопожарна защита на горите са пътищата в горските терени, противопожарните просеки, минерализираните ленти, естествените пътища, противопожарните водоизточници с достъп и противопожарните наблюдателни кули.

Точка 417.3 от същото постановление гласи, че до 1 май всяка година отговорният за съответния горски терен отстранява от горските и естествените пътища, които могат да се използват за тази цел, всичко, което може да пречат движението на противопожарните превозни средства.

Точка 417.4 от Постановление № 238 предвижда, че до 1 май всяка година отговорният за горския терен подготвя пътищата и подстъпите до противопожарните водоизточници и ги поддържа в състояние, гарантиращо достъп на противопожарните превозни средства.

Параграф 418 от постановлението предвижда, че когато управлява съседни горски терени с площ над 5 000 хектара, отговорният за горския терен изготвя и прилага план за предотвратяване на риска от пожар за целия горски терен. Към плана се прилагат картографски карти на горския терен.

Постановление № 478

Точка 2 от Постановление № 478 на Министерския съвет относно специфични правила за опазване и използване на природния резерват „А“ от 16 август 2017 г. (наричано по-нататък „Постановление № 478“), предвижда, че този резерват е създаден, за да се гарантира опазването на ландшафтния ансамбъл от крайбрежни паядини и дюни, характерни за тази територия, и да се опазят специално защитените биотопи и видове, които са от значение за държавата „У“ и Европейския съюз.

Точка 11 от това постановление гласи:

„На горските терени се забранява:

[...] 11.2. изсичането на сухи дървета и премахването на паднали или изсъхнали дървета или на части от тях с диаметър над 25 cm в най-дебелата част, ако общият им обем е по-малко от 20 кубически метра на хектар на горски насаждения, със следните изключения:

11.2.1. изсичане и премахване на опасни дървета, които се оставят в насажденията;

11.2.2. извършване на изброените дейности в приоритетните горски биотопи на Европейския съюз: в гори върху тресавища и блатата (91D0*), в блатисти гори (9080*), в алувиални крайречни и разливни гори (91E0*) и в стари или естествени бореални гори (9010*), където е забранено изсичането на сухи дървета и отстраняването на паднали или изсъхнали дървета или части от тях, чийто диаметър в най-дебелата им част надвишава 25 cm. [...]“.

Точка 23.3.3 от постановлението гласи, че от 1 февруари до 31 юли се забранява извършването на лесовъдски дейности в сезонния природен резерват, с изключение на мерките за горска защита и борба с горските пожари.

За природния резерват „А“ има и план за опазване на природата (план за периода 2016-2028 г., наричан по-нататък „планът за опазване на природата“), одобрен със Заповед № 105 на министъра на опазването на околната среда и регионалното развитие от 28 април 2016 г.