

Изх. № 3303-122/08.11.2021

До
г-н Асен Личев, служебен министър на околната среда и водите

СТАНОВИЩЕ

Относно: Проект за Стратегия за биологичното разнообразие на Република България, публикуван за обществено обсъждане на 6.10.2021 г.

Инициативата „Зелени закони“ <https://www.zelenizakoni.com> е иницирана от Сдружение за изследователски практики, за да ангажира експерти за регулярно проследяване на създаването и прилагането на природозащитните политики и закони на България от 2014 г. насам. Темата за управление и защита на биоразнообразието е една от основните теми на експертния ни мониторинг, заедно с темите за горите, устройството на територията, селското стопанство, енергетиката и климатичните промени. В тази връзка представяме нашето становище, към проекта за Стратегия за биологичното разнообразие на Република България, публикуван за обществено обсъждане на 6.10.2021 г. на адрес <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=6397>

В най-обща план оценяваме като радостно, че 11 години след изтичането на предишната Национална стратегия за биологичното разнообразие България все пак ще има своя стратегия за биоразнообразието. В настоящото становище представяме обаче редица **съдържателни коментари по проекта на стратегията, последвани от препоръки.**

ОБЩИ КОМЕНТАРИ

1. Добре е стратегията да се разглежда заедно с плана за действие към нея, за да има ясна връзка между заплахите за биоразнообразието и мерките, които трябва да се предприемат спрямо тях.
2. В настоящия си вид Стратегията има нужда от значителни и съществени подобрения. Тук сме засегнали само някои от тях и принципно предлагаме документът да бъде върнат за съществена преработка и след това да бъде качен отново за обществено обсъждане.
3. Обемът на стратегията е излишно голям. Доста по – удачно е да бъде по-компактна, като за пример може да се вземе Стратегията на ЕС за биоразнообразието 2030, която е под 30 страници. Това може да се постигне като аналитичните части се изтеглят в приложения.

Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони”, се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

„Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики на при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България. www.activecitizensfund.bg

4. Раздел „Състояние на биоразнообразието“ е полезен, със сигурност се нуждаем от подобно обобщение към 2021 г. Но е твърде подробен и спокойно може да бъде изнесен в приложение, като на негово място може да се сложи обобщение с акценти за това, което е различно от останалите страни в Европа.
5. Разделът “Заплахи и лимитиращи фактори” трябва да се преработи основно. Подразделът за неподлежащите на управление фактори и заплахи трябва да се намали като обем. Точките за инвазивните видове, промяната на климата, както и други антропогенни фактори би трябвало да се прехвърлят в подраздела “Подлежащи на управление фактори и заплахи”, който трябва да се преработи основно, защото в настоящия си вид е както непълен, така и структуриран по неподходящ начин.
6. Липсва фокусиране и приоритизация на обектите на опазване.
7. Сега използваният метод в стратегията включва формулиране на визия, мисия, приоритети и национални цели със съответния инструментариум като не става ясна как са изведени едно от друго. Резултатът е, че имаме национални цели, които звучат като дейности, например въвеждане на процедури или провеждане на кампании. Другият негативен резултат от ползването на този метод е, че заплахите се разглеждат само към целите, а не към обектите на опазване. Което води до пропуснати важни заплахи, които би следвало да бъдат адресирани.
8. Националните цели трябва да отговарят и да са свързани с идентифицираните заплахи от раздела “Заплахи и лимитиращи фактори”. Някои от целите не кореспондират въобще с тях и не е ясно как се появяват логически.
9. Старателно са избегнати измерими цели и индикатори.
10. В документа термина “биологично разнообразие” се използва в няколко значения различни от посоченото в ЗБР. Например в приоритет 1 се включва опазване на биологичното разнообразие, а в приоритет 2 опазване на екосистемите, които всъщност са част от биологичното разнообразие съгласно чл. 1 ал. 2 на ЗБР.
11. Философията на създаване на документа показва липса на приоритизирани на целите - например в приоритет 1 се посочва изрично за справедливо и равноправно разпределение на ползите, произтичащи от използването на генетичните ресурси, без да е ясно защо тази цел не е посочена за други елементи на биологичното разнообразие, като процесите в екосистемите, например.
12. Част от разработката е на ниво студентска дипломна работа и не разглежда в дълбочина и на основата на съвременни научни данни проблемите пред биологичното разнообразие. Ще посочим като пример частта на въздействие на атмосферното замърсяване върху биологичното разнообразие, в което са посочени единствено ФПЧ, серен диоксид и азотни окиси от ТЕЦ, транспорт и промишлени предприятия от химическата, циментова промишленост и металургията и като отрицателно действащо последствие са идентифицирани само киселинните дъждове. Изрази като “рибата измира, флората и фауната във водата, която е замърсена, могат да бъдат унищожени” показва биологична неграмотност.
13. Част от твърденията в документа са неверни и не отговарят на правната рамка, като например “ В същото време липсва процедура за преценка и оценка на въздействието

на някои земеделски дейности върху компонентите на околната среда, особено когато не са оформени като инвестиционно предложение. Колкото и мащабни да са, земеделските дейности (основно свързани с плащания на площ), когато не се разглеждат като план, програма, проект или инвестиционно предложение, те не подлежат нито на екологична оценка, нито на ОВОС, нито на оценка за съвместимост. “

14. Факторите въздействащи върху биологичното разнообразие не са разгледани в пълнота. Например в случайните фактори са отчетени само електропреносната мрежа, рибарски мрежи и ветрогенератори и са изпуснати такива масови причини като транспорт, горско и селскостопанска дейност, строителство.

ПРИМЕРИ ЗА НЕДОСТАТЪЦИ ВСЛЕДСТВИЕ ИЗПОЛЗВАНЕТО НА НЕПОДХОДЯЩ МЕТОД

Недостатъци в целите и мерките вследствие използването на неподходящ метод

Към Цел 1– Постигане на пълно прилагане на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията

1. В стратегията е идентифициран следният проблем *„недостатъчно ефективна комуникация и координация между участващите органи и субекти на национално, регионално и общинско ниво, неправителствен сектор“*. Не са предвидени мерки за преодоляването му.
2. Проблемът с липсващия мониторинг по чл.11 на Директива 92/43/ЕИО от последния период за докладване (2019 г.) не е отразен, съответно липсват мерки за решаването му при следващи докладвания.
3. В раздел „Б) Организацията за управление на мрежата не е достатъчно ефективна поради:“ е отчетено: *„Видно е, че част от пропуските не са свързани пряко с необходимостта от осигуряване на финансов ресурс, а са свързани с координационни междуведомствени усилия за хоризонтално изпълнение на политиките за опазване на биологичното разнообразие“*. Няма дейност в инструментариума, която да адресира този проблем.

Към Цел 2 - Осигуряване на опазването, съхраняването и развитието на мрежата от защитени територии и биосферни паркове.

Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони,” се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

„Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики на при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България. www.activecitizensfund.bg

4. Липсват мерки за мониторинг на ефективността на управлението на защитените територии. Има голям списък международни инструменти за подобна дейност.
5. Липсват мерки за изкупуване на частни земи.

Към Цел 3 Опазване и подобряване на състоянието на популациите на застрашените видове на територията на Страната, опазване на световно застрашени видове

6. Като фактор към заплахите по-горе в стратегията е заявено *„Неефективния контрол по прилагане на природозащитното законодателство и ниската екологична култура“*. Не става ясно какви мерки се предвиждат за преодоляване на тази заплаха.
7. Само застрашените видове ли ще опазва страната? Ще има ли дейности за защитените видове, а за уязвимите? Предвижда ли се връщане на изчезнали видове?

Към Цел 8 Повишаване на приноса на селското стопанство за съхраняване и подобряване на биоразнообразието, намаляване употребата на пестициди и увеличаване на делът на земеделската земя, управлявана съгласно принципите на биологичното земеделие; постигане на устойчиво ползване на рибните ресурси

8. В раздел „5.1.2.5. Въздействие на социално-икономически фактори от управляем характер“ като проблем са отчетени *„икономически стимули от фондове на ЕС е налице тенденция към разораване и превръщане на някои от значимите за видовете пасища в лозя, овощни градини и гори,“*. Проблемът е много добре описан. Въпреки това обаче, в инструментариума към цел 8 няма нито една заложенa мярка

Към Цел 10 Съхраняване и увеличаване функцията на горите за опазване на биологичното разнообразие и намаляване на тенденциите за изменение на климата чрез увеличаване на площта, качеството и устойчивостта им

9. В инструментариума е включено *„залесяване и засаждане на дървета с цел да се подпомогне биологичното разнообразие и възстановяването на екосистемите“* без детайли и уточнения. Голямо преимущество на българското горско стопанство е прилагането на естественото възобновяване в горите. Залесяването би следвало да се извършва в определени случаи и на определени места, като стратегията би следвало да упомене кои са те. Това е необходимо, за да се минимизира евентуален конфликт с други природозащитни цели като например нуждата от опазване на тревни местообитания и свързаните с тях видове.

Например залесяването като метод е подходящо за специфични горски местообитания като крайречните гори или за дървесни видове, със затруднено естествено възобновяване. Като примери за територии подходящи за залесяване извън горските територии може да се дадат нарушени терени, урбанизирани територии, лесозащитни пояси, нови растителни пояси около земеделски земи и др.

Към цели 6, 7 и 12

10. Подобряване на информационното осигуряване (цел 6), въвеждане на процедури (цел 7) и провеждане на кампании (цел 12) не биха могли да се определят като цели, а единствено като дейности.
12. Липсва цел за реки, влажни зони и свързаните с тях видове. Съответно не са отразени цели от Стратегията на ЕС за биоразнообразието 2030 като свободнотечащи реки.

Липса на връзка между заплахи и мерки

За следните заплахи упоменати в анализа не са набелязани мерки в инструментариума към целите:

1. *„в последните години се наблюдава тенденция към окрупняване на земеделските площи и свързаното с това ползване на едрогабаритна земеделска техника, интензивно подхранване и наторяване на почвите, вкл. прилагане на пестициди и химически препарати, което води до промени във водещи структурни елементи на ландшафта – гори (изсичане за превръщане в обработваеми земи), стърнища (запалване/разораване), влажни зони (промени в хидрологичния режим, пресушава“.*
2. *„в последното десетилетие са налице процеси на засилена урбанизация, включително на туристически обекти и курортни зони, строителство на инфраструктурни обекти, вкл. в извънселищни територии, които далеч не са съвместими с принципите на устройственото планиране и изискванията на новите европейски стратегически документи за изграждане на зелената инфраструктура. Особено уязвими са териториите в природните комплекси - защитени територии, защитени зони, горски територии с висока консервационна стойност, черноморски дюни и др., които все по-често са обект на засилен инвестиционен интерес“*

Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони,” се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

„Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България. www.activecitizensfund.bg“

Недобре формулирани заплахи

Правилният метод изисква преглед на заплахите и на движещите сили зад тях и факторите които ги определят.

1. Сред заплахите за **Водни местообитания, вкл. морски** е отбелязано „пропуски в системата за поддържане на речния отток“. Ако беше направен анализ и на факторите зад тази заплаха щяха да бъдат отбелязани строителството на мини ВЕЦ в реките, както и липсата на ключови под-нормативни документи като Наредба за рибните проходи и утвърдена „Методика за определяне на минимално допустимия отток в реките“, от години заложи и неизпълнени законови изисквания. Следствие от липсата на анализ на движещите фактори за тази заплаха е че няма мерки, които да ги адресират.

Недостатъчно обосновани тези

1. В раздел „5.2. Анализ на пропуските и нуждите от финансиране в сектора“ са отбелязани „пропуски в хармонизирането на националното законодателство и непълно транспониране на изисквания от Директива 92/43/ЕИО за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна и от Директива 2009/147/ЕО за опазване на дивите птици“. Твърдението е оставено без обяснение и за това не става ясно какви точно пропуски се имат предвид. Съответно включената към инструментариума към цел 1 „актуализация на нормативната уредба“ е твърде общо формулирана. Необходимо е по-голяма конкретика, за да е ясно дали например се имат предвид отхвърлените от природозащитната общност промени в Закона за биоразнообразието, предложени в 44-тото НС от МОСВ¹.
2. В „5.1.1. Неподлежащи на управление фактори и заплахи“ се включват инвазивните видове, като се признава, че „Появата им обикновено е резултат от човешки дейности транспорт, туризъм, търговия, земеделие, градинарството, залесяване, дървообработване.“. Не става ясно защо тези човешки дейности не подлежат на контрол.

¹ <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157366>

Още по-неясно е как „разораването на значителни по площ територии, заети с постоянно затревени площи и представляващи местообитания на видовете, пълното премахване на дървесна и храстова растителност“ не подлежи на контрол, при положение, че голяма част от разораването е движено от субсидии в земеделието, т.е. няма как да не подлежи на контрол.

ПРЕПОРЪКИ

1. Промяна в метода

Съществуват методи за планиране и осъществяване на природозащитни програми, както и метод на адаптивното управление. Той изисква при планиране на природозащитни програми да се отговори на следните въпроси

- a. Кои са обектите на опазване (обхват)
- b. Какво се опитваме да постигнем за тях
- c. Какви са заплахите към обектите на опазване
- d. Кои са движещите сили/фактори зад заплахите
- e. Какви действия/мерки са нужни за адресиране на движещите сили зад заплахите

Програми като Miradi помага визуализацията и планирането и създаването на т.нар. верига от резултати, която ясно да покаже какви са заплахите, факторите които ги определят, дейностите, които биха могли да повлияят върху тях.

2. Приоритизация и фокусиране

Голямата липса в стратегията е анализ и списък на екосистемите и групите видове в стратегията, които ще бъдат приоритетно обект на управление и опазване. Резултатът от такава липса е, че имаме национална цел 3, посветена на **застрашените видове**, но нито една от целите не е насочена към **защитените видове** например.

Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони,” се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

„Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България. www.activecitizensfund.bg“

Затова една от най-важните задачи на изготвянето на стратегията е именно описание на обектите, които изискват приоритизирани действия. Тяхната роля ще бъде на обекти (видове/групи/местообитания/екосистеми), за които се набелязват мерки, докато останалите обекти се опазват посредством хоризонтални мерки каквато е например превантивната дейност или те се възползват косвено от мерките за приоритетните обекти.

За пример можем да дадем неизчерпателен списък на обектите, които биха могли да бъдат приоритизирани като такива, за които ще се набелязват мерки:

- защитени територии,
- защитени зони,
- защитени видове,
- следните категории видове от Червената книга на Р България (изчезнал, критично застрашен, застрашен, уязвим, почти застрашен, с недостатъчни данни),
- типове природни местообитания и видове, чието природозащитно състояние е оценено като неблагоприятно лошо или неблагоприятно незадоволително,
- ендемични видове, които не попадат в някои от горните категории
- линейни структури изпълняващи връзки между защитени територии и зони
- мозаечни структури в земеделските територии
- вековни дървета
- градски паркове и градини

3. Измерими резултати

Към всяка цел на стратегията са дадени определен набор от индикатори, но към тях няма количествени стойности. Няма количествени стойности и към целите. Което повдига въпросът как бихме могли да измерим нивото на изпълнение на стратегията. Необходимо е да се положат усилия за изработване на измерими цели и индикатори.



С уважение:
София
08.11.2021

/Вера Стаевска/
Председател на Управителния съвет на Сдружение за
изследователски практики
Инициатива „Зелени закони“ <https://www.zelenizakoni.com>