

ПРАВНА ЗАЩИТА НА ГОРИТЕ ПО ВТОРИЧНОТО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Проф. д.ю.н. Георги Пенчев

Юридически факултет
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме: Настоящото изследване е посветено на правната защита на горите по вторичното право на Европейския съюз. Вниманието е насочено предимно към правните актове със задължителен характер за държавите членки, както и към селективната съдебна практика по прилагането им в тази област. В заключението са направени някои по-общии изводи и препоръки от разгледаната правна уредба.

Ключови думи: вторично право, Европейски съюз, гори.

LEGAL PROTECTION OF FORESTS UNDER SECONDARY LAW OF THE EUROPEAN UNION

Prof. DSc Georgi Penchev

Faculty of Law, Plovdiv University

Abstract: This study is dedicated to legal protection of the forest under secondary law of the European Union. The attention is paid mainly to legal acts with obligatory character for member-states, as well as to the judicial practice on their implementation in this field. In the conclusion there some more general conclusions and recommendations from the investigated legal regulation.

Key words: secondary law, European Union, forests.

Увод

Правната защита на горите е един от най-значимите екологични проблеми на нашата съвременност. Известно е, че тяхното състояние се уврежда от редица фактори като: „киселинни дъждове“, причинени от замърсяването на атмосферния въздух със серни и азотни окиси, пожари, незаконна сеч, ерозия на горските почви и др.¹ Същевременно те са важен

¹ Вж. Божанов, С., Законодателна уредба в областта на околната среда, С., Арго Пъблишинг, 2006, с. 306 – 307 (Bozhanov, S., Zakonodatelna uredba v oblastta na okolnata sreda, S., Argo Publishing, 2006, s. 306 – 307); Дерменджиев, И., Общество и околна среда, С., Издателство на Отечествения фронт, 1982, с. 46 – 47 (Dermendzhiev, I., Obshtestvo i okolna sreda, S., Izdatelstvo na Otechestvenia front, 1982, s. 46 – 47); Наумова, С., Основни въпроси на екологичното право, С., Българска академия на науките – Институт за държавата и правото, 2012, с. 209 (Naumova, S., Osnovni voprosi na ekologichното право, S., Balgarska akademiya na naukite – Institut za darzhavata i pravoto, 2012, s. 209); Недялков, С., Теория на екологията, С., Пъблиш сай сет-Агри ООД, 1998, с. 333 – 334 (Nedyalkov, S., Teoria na ekologiyata, S., Publish say set-Agri OOD, 1998, s. 333 – 334); Оуен, О., Опазване на природните ресурси, С., Земиздат, 1989, с. 246 – 247 (Ouen, O., Opazvane na prirodnite resursi, S., Zemizdat, 1989, s. 246 –

природен ресурс с оглед на борбата срещу изменението на климата и с оглед на водорегулиращите и климаторегулиращите си функции². Европейският съюз (ЕС) обръща внимание на този проблем, като за целта са приети обаче, сравнително неголям брой правни актове със задължителен характер за държавите членки (регламенти, директиви, решения).

Обект на изследване в настоящия научен труд са обществените отношения, свързани с опазването на горите по т.нар. „вторично“ екологично право на ЕС³. Предмет на изследване е правният режим на опазването на този природен ресурс по вторичното европейско екологично право. Основната цел на научното изследване е подпомагането на учени, на практикуващи специалисти-еколози и на обучаващи се лица в изучаването и анализа на вторичното европейско екологично право в разглежданата област. Основните задачи на изследването са: а) анализ на правните мерки за опазване на горите, уредени в съответните правни актове на ЕС; б) анализ на съдебната практика на ЕС в разглежданата област; в) изтъкване на международните договори по опазване на горите с участието на ЕС. Основните методи, използвани в това изследване, са: историко – правният, сравнителноправният, нормативният и систематичният.

От систематична гледна точка, екологичното право на ЕС може да бъде обособено в 2 части – обща и специална. За разлика от общата част, специалната част на европейското екологично право е посветена на опазването на отделните природни ресурси – в случая на горите, както и на дейности, оказващи значително въздействие върху околната среда. В контекста на тази систематика, настоящото научно изследване може да се окаже като отделен том (подразделение) на специалната част на европейското екологично право.

По-нататък е необходимо да бъдат направени и някои уточнения. В настоящото изследване ще бъдат разгледани предимно правните актове със задължителен характер за държавите членки, приети от институциите на ЕС, а именно: регламенти, директиви и решения. Разглеждането им ще става във връзка със съответната тематика и в хронологична последователност.

Комисията на ЕС (наричана по-долу за краткост „Комисията“ – бел. авт.) има различен подход спрямо горското законодателство на ЕС. Една част от него (правните актове относно опазването на горите от пожари и от замърсяване на атмосферния въздух⁴, както и мони-

247); Стайнов, П., Защита на природата (правни изследвания), С., Издателство на БАН, 1970, с. 54 – 55 (Staynov, P., Zashitna na prirodата (pravni izsledvania), S., Izdatelstvo na BAN, 1970, s. 54 – 55); Пенчев, Г., Сближаване на българското с европейското право в областта на защита на природата – Право без граници. Приложение, С., 2003, с. 31 (Penchev, G., Sblizhavane na balgarskoto s evropeyskoto pravo v oblastta na zashtita na prirodата – Pravo bez granitsi. Prilozhenie, S., 2003, s. 31); Пенчев, Г., Екологично право. Специална част, С., Сиела, 2023, с. 184 (Penchev, G., Ekologichno pravo. Spetsialna chast, S., Siela, 2023, s. 184); United Nations Environment Programme. Saving Our Planet. Challenges and Hopes. Nairobi, UNEP, 1992, p. 47 – 52.

² Вж. Пенчев, Г., Екологично право. Обща част. Учебно ръководство, С., Сиела, 2023, с. 23 (Penchev, G., Ekologichno pravo. Obshta chast. Uchebno rakovodstvo, S., Siela, 2023, s. 23)

³ Вж. относно вторичното (производното) право на ЕС, напр. Борисов, О., Право на Европейския съюз, С., Нова звезда, 2010, с. 133 – 144 (Borisov, O., Pravo na Evropeyskia sayuz, S., Nova zvezda, 2010, s. 133 – 144); Драганов, Ж., Право на Европейския съюз, С., Издателски комплекс-УНСС, 2023, с. 42 – 51 (Draganov, Zh., Pravo na Evropeyskia sayuz, S., Izdatelski kompleks-UNSS, 2023, s. 42 – 51); Попова, Ж., Право на Европейския съюз, С., Сиела, 2020, с. 160 – 173 (Popova, Zh., Pravo na Evropeyskia sayuz, S., Siela, 2020, s. 160 – 173); Семов, А., Източници на правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му, С., Министерство на правосъдието, 2005, с. 33 – 42 (Semov, A., Iztochnitsi na pravoto na EO i ES i printsipi na prilaganeto mu, S., Ministerstvo na pravosadieto, 2005, s. 33 – 42) и др.

⁴ Очевидно имайки предвид причиняването на „киселинни дъждове“, които, както е известно, повреждат или унищожават горите и другата горска растителност.

торинга на състоянието им – бел. авт.) тя причислява, в свои сборници с правни актове по опазване на околната среда, към екологичното законодателство в подотрасъла (“сектора”) му „природа“ (т.е. защита на природата – бел. авт.)⁵, а в интернет-страницата си, посветена на законодателството на ЕС – към подраздел „15.10.30.10: Управление и ефективно използване на космическото пространство, околната среда и природните ресурси“⁶. По мое мнение този подход е дискуссионен и по-правилно би било горското законодателство на Общността да бъде обособено самостоятелно (в смисъл на самостоятелен подотрасъл на екологичното законодателство – бел. авт.) поради специфичното и самостоятелно значение на горите като компонент на околната среда. В тази насока немският учен-юрист еколог Л. Кремер отбелязва, че „лесовъдството“ не е част от Общата селскостопанска политика, тъй като горите и дървеният материал не спадат в обхвата на понятието „селскостопански продукти“⁷.

Друга част от горското законодателство (правните актове на ЕС, свързани с горскостопанските дейности в резултат на ползването на горите, напр. търговията с определени видове дървен материал, карантинни мерки по растителността – бел. авт.) е причислена от Комисията към т.нар. „Обща селскостопанска политика“ (т.е. към селскостопанското законодателство на ЕС)⁸. Този подход на Комисията също е дискуссионен, защото на практика необосновано и изкуствено се разделя (разпокъсва) правната уредба на обществените отношения, свързани с опазването на горите, в два различни отрасъла на законодателството на ЕС – екологичното и аграрното. Във връзка с това, в настоящото изследване ще бъдат разгледани

⁵ Вж. European Commission. European Community environment legislation. Vol. 4. Nature. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1996, p. 2–71, 189–203, 247–285.

⁶ Вж. раздел 15, посветен на екологичното законодателство от Интернет-страницата на Комисията за законодателството на ЕС: <https://eur-lex.europa.eu>.

⁷ Вж. Кремер, Л. Европейско право на околната среда, С., Сиела, 2008, с. 323 (Kremer, L. Evropeysko pravo na okolnata sreda, S., Siela, 2008, s. 323). Правното понятие „селскостопански продукти“ е дефинирано в чл. 38, § 1, ал. 2, изр. второ от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС – ОВ С 83, 30.03.2010 г.) (предишен чл. 38, впоследствие чл. 32 от Договора за създаване на Европейска общност (ДЕО – ОВ С 325, 24.12.2002 г.), където е указано, че: „Понятието „селскостопански продукти“ означава продукти на почвата, на животновъдството, на рибарството, както и продукти след първична преработка, пряко свързани с тези продукти. Позоваванията на общата селскостопанска политика или селското стопанство и използването на понятието „селскостопански“ се разбират като отнасящи се и до рибарството, като се имат предвид специфичните особености на този сектор.“

⁸ Вж. раздел 3, посветен на селскостопанското законодателство на ЕС от Интернет-страницата на Комисията, свързана със законодателството му: <https://eur-lex.europa.eu>. Могат да се посочат в тази насока някои правни актове на ЕС, които няма да бъдат разгледани, напр.: Регламент (ЕС) 2016/2031 на Европейския парламент и на Съвета от 26.10.2016 г. за защитните мерки срещу вредителите по растенията, за изменение на регламенти (ЕС) № 228/2013, (ЕС) № 652/2014 и (ЕС) № 1143/2014 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на директиви 69/464/ЕИО, 74/647/ЕИО, 93/85/ЕИО, 98/57/ЕО, 2000/29/ЕО, 2006/91/ЕО и 2007/33/ЕО на Съвета (ОВ L 317, 23.11.2016 г.); Регламент за изпълнение (ЕС) 2020/594 на Комисията от 30.04.2020 г. за разрешаване на споразуменията и решенията относно мерки за стабилизиране на пазара в сектора на живите дървета и други растения, луковици, корени и други подобни, рязан цвят и декоративна растителност (ОВ L 140, 04.05.2020 г.); Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/1312 на Комисията от 27.06.2023 г. за предоставяне на дерогация от Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/2072 по отношение на изискванията за въвеждане на територията на Съюза на дъбови трупи с кора с произход от Съединените щати (ОВ L 162, 28.06.2023 г.); Регламент за изпълнение (ЕС) 2024/288 на Комисията от 18.01.2024 г. относно честотата на проверките на дървен опаковъчен материал, предназначен за пренасяне, защита или подпора на определени стоки от някои трети държави (ОВ L 2024/288, 19.01.2024 г.) и др.

тези правни актове на ЕС в разглежданата област, които биха могли да бъдат причислени в по-голяма степен към екологичното, отколкото към аграрното му законодателство.

Допълнителна информация за провежданите дейности в ЕС по опазване на околната среда и за прилагането на екологичното му законодателство може да бъде получена съответно на следните Интернет-страници на Комисията: www.ec.europa.eu/environment и www.ec.europa.eu/environment/impel. Практиката на Съда на ЕС се публикува на неговата Интернет-страница: www.curia.europa.eu.

За улеснение на учените, на практикуващите специалисти и на обучаваните лица са съставени приложения с избрани правни актове, съдебна практика и международни договори с участието на ЕС, в които са подредени: а) действащите правни актове и документи на ЕС със задължителен характер за държавите членки – по вид и в хронологична последователност; б) отменените и загубили значение правни актове на ЕС – по материя и в хронологична последователност, отчитаща и правните актове по прилагане на други правни актове на ЕС; в) съдебната практика – по материя и в хронологична последователност по номера и годината на съдебното дело; г) международните договори – с оглед на предметната им насоченост. Спрямо редица от правните актове, посочени в основния текст или приложенията, не са отбелязани неколкочатните им изменения и допълнения, като само се изтъква обстоятелството, че те са изменяни и допълвани чрез съкращението „изм. и доп.“.

Настоящото изследване е съобразено със законодателството, което е в сила към 28.03.2024 г.

I. Управление на дейности с по-общо значение за опазването на горите

Постановка на проблема

В контекста на историческото развитие на законодателството на ЕС по опазване на горите следва да бъдат споменати някои правни актове, които вече не са в сила, но са имали значение като „първи стъпки“ в разглежданата област. Условно те могат да бъдат подразделени на четири групи.

Първата от тях е била концентрирана в опазването на горите от пожари, а като примери от нея могат да бъдат посочени някои основни актове, напр. Регламент (ЕИО) № 3529/86 на Съвета от 17.11.1986 г. относно опазване на горите на Общността от пожари (ОВ L 326, 21.11.1986 г., изм. и доп. – отм. с чл. 11 от Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета от 23.07.1992 г., относно опазване на горите на Общността от пожари – ОВ L 217, 31.07.1992 г.), Регламент (ЕО) № 804/94 на Комисията от 11.04.1994 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета, спрямо системите за информация за горски пожари (ОВ L 93, 12.04.1994 г. – отм. с чл. 46 от Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността – ОВ L 334, 30.11.2006 г.)⁹ и Регламент (ЕО) № 1727/1999 на Комисията от 28.07.1999 г. за установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета относно опазване на горите на Общността от пожари (ОВ L 203, 3.08.1999 г., изм. и доп. – отм. с чл.

⁹ Вж. за повече подробности относно Регламент (ЕО) № 804/94, напр. Пенчев, Г., Сближаване на българското с европейското право в областта на защита на природата, с. 33 (Penchev, G., Sblizhivane na balgarskoto s evropeyskoto pravo v oblastta na zashtita na prirodata, s. 33)

46 от Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността – ОВ L 334, 30.11.2006 г.)¹⁰.

Втората група е била свързана с опазването на горите от замърсяването на атмосферния въздух, а като примери могат да бъдат посочени: Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета от 17.11.1986 г. относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 326, 21.11.1986 г., изм. и доп. – заг. знач. поради действието му до 31.12.2001 г.), Регламент (ЕИО) № 1696/87 на Комисията от 10.06.1987 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (кадастри, мрежа, доклади) (ОВ L 161, 22.06.1987 г., изм. и доп. – отм. с чл. 46 от Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността – ОВ L 334, 30.11.2006 г.)¹¹, Регламент (ЕО) № 1091/94 на Комисията от 29.04.1994 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 125, 18.05.1994 г., изм. и доп. – отм. с чл. 46 от Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността – ОВ L 334, 30.11.2006 г.)¹² и Регламент (ЕО) № 2278/1999 на Комисията от 21.10.1999 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 279, 29.10.1999 г., изм. и доп. – отм. с чл. 46 от Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността – ОВ L 334, 30.11.2006 г.)¹³.

Третата от тях пък е била свързана с финансирането на опазването на горите, а като пример може да се изтъкне: Регламент (ЕО) № 2494/2000 на Европейския парламент и на Съвета от 7.11.2000 г. относно мерките за поощряване на опазването и устойчивото управление на тропическите гори и другите гори в развиващите се страни (ОВ L 288, 15.11.2000 г., изм. и доп. – отм. с чл. 39, ал. 1 от Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18.12.2006 г. относно установяване на финансов инструмент за развитие на сътрудничеството – ОВ L 378, 27.12.2006 г.)¹⁴.

Четвъртата от тях е била посветена на мониторинга на горите, а като пример в тази насока следва да се отбележи: Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 17.11.2003 г. относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността (горски фокус) (ОВ L 324, 11.12.2003 г., изм. и доп. – отм., считано от 12.06.2007 г.,

¹⁰ Вж. за повече подробности относно Регламент (ЕО) № 1727/1999, Пак там, с. 33.

¹¹ Вж. за повече подробности относно Регламент (ЕИО) № 1696/87, Пак там, с. 34 – 35.

¹² Вж. за повече подробности относно Регламент (ЕО) № 1091/94, Пак там, с. 34 – 35.

¹³ Вж. за повече подробности относно Регламент (ЕО) № 2278/1999, Пак там, с. 34 – 35.

¹⁴ Вж. за повече подробности относно Регламент (ЕО) № 2494/2000, Пак там, с. 32 – 33.

с чл. 16, ал. 1 от Регламент (ЕО) № 614/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23.05.2007 г. относно Финансов инструмент за околната среда (LIFE+) – ОВ L 149, 9.06.2007 г.)¹⁵.

Във връзка с горепосочените втора и трета група правни актове може да се отбележи един пример от следната селективна съдебна практика по прилагането на Регламент (ЕО) № 307/97 (заг. знач.) и Регламент (ЕО) № 308/97 (отм.). Става дума за Съединени дела С-164/97 и С-165/97 Европейският парламент срещу Съвета на Европейския съюз, Решение на Съда от 25.02.1999 г.¹⁶. Те са образувани от Съда по жалба на Европейския парламент срещу Съвета, в която се иска отмяната на два регламента, а именно: на Регламент (ЕО) № 307/97 на Съвета от 17.02.1997 г. за изменение на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 51, 17.02.1997 г.) и на Регламент (ЕО) № 308/97 на Съвета от 17.02.1997 г. за изменение на Регламент (ЕИО) № 3529/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от пожари (ОВ L 51, 17.02.1997 г.). В жалбата си Европейският парламент е изтъкнал, че двата регламента са приети при неправилно посочено правно основание – чл. 43 (впоследствие чл. 37) от ДЕО¹⁷ вместо чл. 130s (впоследствие чл. 175) от ДЕО¹⁸.

В мотивите на решението Съдът е изтъкнал следното относно:

а) определянето на правното основание за приемане на правни актове от институциите на ЕС: „Трябва да се има предвид, че в контекста на организацията на правомощията на Общността, изборът на правно основание за мярка трябва да се основава на обективни фактори, които подлежат на съдебен контрол. Тези фактори включват, по-специално, целта и съдържанието на мярката (вж. например Дело С-155/91 Комисията срещу Съвета [1993] ECR I-939, т. 7 и Дело С-42/97 Парламента срещу Съвета [1999] ECR I-0000, т. 36).“ (т. 12)“; б) определянето на правното основание за приемането на Регламент (ЕИО) № 3528/86 (заг. знач.) и Регламент (ЕИО) № 3529/86 (отм.) при преценката дали са относими към Общата селскостопанска политика и/или към екологичната политика на ЕС: „От разпоредбите на изменените регламенти става ясно, че целите на схемите на Общността за опазване на горите са отчасти селскостопански, тъй като те са предназначени, по-специално, да допринесат за запазване на производствения потенциал на селското стопанство, и отчасти са от специфичен екологичен характер, тъй като основната им цел е да се поддържат и наблюдават горските екосистеми“ (т. 13); „При такива обстоятелства е необходимо, за да се определи подходящото правно основание, да се прецени дали въпросните мерки се отнасят основно до конкретна област на действие, като имат само инцидентни ефекти върху други политики, или и двата аспекта са еднакво важни. Ако първата хипотеза е вярна, прибягването до едно правно основание е достатъчно (Дело С-70/88 Парламента срещу Съвета [1991] ECR I-4529, т. 17 и Дело С-291/74 Парламента срещу Съвета [1996] ECR I-1689, точки 32 и 33); ако второто е правилно, то е недостатъчно (Дело 242/87 Комисията срещу Съвета [1989] ECR 1425, точки 33-37 и Дело С-363/93 Парламента срещу Съвета [1996] ECR I-1195, т.

¹⁵ Вж. относно Регламент (ЕО) № 2152/2003, напр. Кремер, Л. Европейско право на околната среда, С., Сиела, 2008, с. 323 – 324 (Kremer, L. *Evropeysko pravo na okolnata sreda*, S., Siela, 2008, s. 323 – 324).

¹⁶ Вж. [1999] ECR I-1139. Същото В: Съд на Европейския съюз. Достъпно на англ. ез. на <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=BDCB843521C05E46DB0F0B90F367E110?text=&docid=44439&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=16545>.

¹⁷ Чл. 43 (впоследствие чл. 37) от ДЕО е свързан с Общата селскостопанска политика.

¹⁸ Понастоящем чл. 192 от ДФЕС. Чл. 130s (впоследствие чл. 175) от ДЕО е свързан с политиката по опазване на околната среда.

30) и институцията трябва да приеме мярката на основание на двете разпоредби, от които произтича нейната компетентност (Дело 165/87 Комисията срещу Съвета [1988] ECR 5545, точки 6 – 13). Въпреки това, такова двойно основание не е възможно, когато процедурите, определени за всяко правно основание, са несъвместими една с друга (Дело С-300/89 Комисията срещу Съвета [1991] ECR I-2867, точки 17 – 21)“ (т. 14); „Що се отнася, по-конкретно, до Общата селскостопанска политика и до политиката на Общността за околната среда, нищо в съдебната практика не показва, че по принцип едната трябва да има предимство пред другата. Тя изяснява, че мярка на Общността не може да бъде част от действие на Общността по въпроси, свързани с околната среда, само защото взема предвид изискванията за защита, посочени в член 130r, параграф 2 от Договора за ЕО (Дело С-62/88 Гърция срещу Съвета [1990] ECR I-1527, т. 20). Членове 130r (впоследствие чл. 174 от ДЕО – бел. авт.) и 130s (впоследствие чл. 175 от ДЕО – бел. авт.) оставят незасегнати правомощията, притежавани от Общността, съгласно други разпоредби на Договора, и предоставят правно основание само за конкретни действия по въпроси, свързани с околната среда (вж. по отношение на използването на плаващи мрежи в контекста на Общата селскостопанска политика, Дело С-405/92 *Mondiet v. Armement Islais* [1993] ECR I-6133, точки 25 – 27). За разлика от това, член 130 от Договора трябва да бъде основа за разпоредби, които попадат конкретно в рамките на политиката за околната среда (вж. по отношение на директивите за обезвреждане на отпадъци, Дело С-155/91 Комисията срещу Съвета, цитирано по-горе), дори ако имат въздействие върху функционирането на вътрешния пазар (вж. по отношение на регламента относно превозите на отпадъци, Дело С-187/93 Парламента срещу Съвета [1994] ECR I-2857, точки 24 – 26) или ако целта им е подобряване на селскостопанското производство (вж. по отношение на директивата относно продуктите за растителна защита, Дело С-303/94 Парламента срещу Съвета [1996] ECR I-2943).“ (т. 15); „...въпреки че мерките, посочени в регламентите, могат да имат определени положителни последици върху функционирането на селското стопанство, тези косвени последици са вторични по отношение на основната цел на схемите на Общността за защита на горите, които имат за цел да гарантират, че природното наследство, представено от горските екосистеми, е запазено и взето предвид, а не просто отчитат тяхната полезност за селското стопанство. Мерките за защита на горската среда срещу рисковете от унищожаване и деградация, свързани с пожари и атмосферно замърсяване, по същество, са част от екологичните действия, за които компетентността на Общността се основава на член 130s (впоследствие чл. 175 – бел. авт.) от Договора [за създаване на ЕО].“ (т. 16); „...аргументът..., че дърветата и горите като цяло представляват селскостопански продукти, уредени от дял II от Договора [за създаване на ЕО], не е добре обоснован.“ (т. 17); „...оспорваните регламенти не представляват правила за производството и предлагането на пазара на селскостопански продукти, за които, доколкото тези правила допринасят за постигането на една или повече цели на Общата селскостопанска политика, регламентирани в член 39 (впоследствие чл. 33 – бел. авт.) от Договора [за създаване на ЕО], член 43 (впоследствие чл. 37 – бел. авт.) от Договора [за създаване на ЕО] би бил подходящото правно основание (Дело 68/86 Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия) срещу Съвета [1988] ECR 855 и Дело 131/86 Обединеното кралство [Великобритания и Северна Ирландия] срещу Съвета [1988] ECR 905).“ (т. 19);

в) правомощието на Съда да остави за определен период от време действието на отменени от него правни актове на институциите на ЕС: „С оглед на предмета на регламенти № 307/97 и 308/97, пълният ефект от тяхната отмяна може да бъде сериозно вреден за нап-

редъка на действията, предприети в държавите членки, с подкрепата на Общността, за опазване на околната среда.“ (т. 22); „Поради това е целесъобразно Съдът да се възползва от правомощието, предоставено му от член 174, алинея втора от Договора за създаване на ЕО, да определи кои от последиците на регламенти, които той е обявил за недействителни, трябва да се считат за окончателни.“ (т. 23); „При обстоятелствата по този случай е уместно да се използва това правомощие, за да се постанови, че действието на отменените регламенти трябва да бъде изцяло запазено, докато Съветът приеме, в рамките на разумен период, нови регламенти със същия предмет.“ (т. 24).

С т. 1 от диспозитива на това решение Съдът е отменил Регламент (ЕО) № 307/97 и Регламент (ЕО) № 308/97, но с т. 2 от този диспозитив е постановил, че отменените регламенти запазват действието си до приемането, „в разумен период от време“, на нови регламенти по същата материя.

От това решение могат да се направят следните констатации: а) при определянето на правното основание за приемане на правни актове на институциите на ЕС, които биха могли да бъдат относими в определена степен към две политики на ЕС, в случая екологичната политика и Общата селскостопанска политика, Съдът е изтъкнал фактически като критерий по-голямата относимост на съответния правен акт към едната от тях, за разлика от другата, спрямо която този правен акт има косвени („вторични“) последици, като в случая правилно е отбелязал по-голямата относимост на горепосочените регламенти към екологичната политика на ЕС; б) като е оставил действието на отменените регламенти до приемането от Съвета на нови регламенти „в разумен срок“, Съдът не е посочил никакви критерии за определяне на съдържанието на това понятие.

Освен това, горепосоченото решение дава повод за размисъл спрямо други два дискуссионни въпроси, които биха могли да бъдат предмет на самостоятелни научни изследвания.

Първият от тях е свързан със съотношението между екологичната политика и Общата селскостопанска политика при приемането на правни актове на ЕС в областта на горското стопанство, т.е. към коя от тези два вида политики на ЕС спадат правните актове на ЕС в областта на горското стопанство. Както отбелязва Съдът в т. 15 от мотивите на разглежданото решение, тези два отрасъла на политиката на ЕС са равностойни и не може да се отдаде предимство на единия от тях спрямо другия. Необходимо е обаче, по мое мнение, да се направи уточнението, че доколкото съответният правен акт на ЕС в областта на горското стопанство регламентира преди всичко опазването на горите като природен ресурс, както е в случая с горепосочените регламенти в областта на опазването на горите от „атмосферно замърсяване“ (т.е. от замърсяване на атмосферния въздух) и от пожари, то той несъмнено трябва да бъде отнесен към екологичната политика на ЕС. Следва да се има предвид и обстоятелството, че горите (горските екосистеми)¹⁹ оказват въздействие и върху развитието други видове политики на ЕС, т.е. не само върху развитието на селското стопанство, но и върху свободата на движение на хора, услуги и капитали, конкуренцията, Общата търговска политика и др.у поради което следва винаги да се има предвид неразривната връзка между отделните природни ресурси и екосистеми при вземането на управленски решения. Ето защо, при преценката на относимостта на съответния правен акт на ЕС в областта на горското стопанство към определен вид политика на ЕС, трябва вниманието да е насочено

¹⁹ Съгласно § 1, т. 11 от допълнителните разпоредби (ДР) на ЗГ: „Горска екосистема“ е съвкупността от организми от горската флора, фауна и микота заедно със свързаната с тях нежива материя, които си взаимодействат в рамките на определени пространствени граници.“

към въпроса, дали правните мерки, регламентирани в този правен акт, са насочени предимно към опазването на горите като природен ресурс и дали добитите от горите продукти (напр. дървесината, недървесните горски продукти²⁰, горските репродуктивни материали²¹) оказват влияние върху състоянието на горите като природен ресурс, а върху другите видове политики на ЕС – само косвено въздействие. По мое мнение, горското законодателство на ЕС трябва да се смята за компонент на екологичното законодателство на ЕС, а не на селскостопанското му законодателство като средство за провеждане на Общата му селскостопанска политика. Същевременно, от дефиницията на правното понятие „селскостопански продукти“ по чл. 32, § 1, ал. 2, изр. второ от ДФЕС, посочена по-горе, не може да се направи категорично заключение, че продуктите, добити от горите, спадат в обхвата на това понятие, т.е. че са „селскостопански продукти“. В дефиницията на същото понятие фигурира изразът „продукти на почвата...“, както и продукти след първична преработка, пряко свързани с тези продукти, но той не би трябвало да се тълкува разширително, за да се обоснове становище за горските продукти като вид „продукти на почвата“, т.е. вид „селскостопански продукти“. В дефиницията на същото понятие фигурира изрече „продукти на почвата...“, както и продукти след първична преработка, пряко свързани с тези продукти, но той не би трябвало да се тълкува разширително, за да се обоснове становище за горските продукти като вид „продукти на почвата“, т.е. вид „селскостопански продукти“.

Вторият дискуссионен въпрос е свързан с проблема, дали търговията с дървен материал е относима към екологичната политика или към друг вид политика на ЕС, напр. към Общата селскостопанска политика, към конкуренцията, към Общата търговска политика и др. По мое мнение, тази разновидност на търговията е относима към екологичната политика на ЕС по следните съображения. Първо, горското законодателство, като компонент на екологичното законодателство, включва не само правния режим на дейностите по опазване на горите като природен ресурс (напр. мониторинг и защита от замърсяване на атмосферния въздух), но също така и лесозащитни мероприятия (напр. защита от пожари, вредители и незаконна сеч), и създаването на нови гори, т.е. залесяването, както и търговията с дървен материал, защото този материал е добит именно от горите като природен ресурс. Второ, търговията с дървен материал влияе фактически и върху опазването на горите като природен ресурс, напр. при прекомерна (по-интензивна) сеч с цел износ и свързаните с него финансови печалби²². Трето, небалансираната търговия с дървен материал фактически оказва негативно влияние и върху изменението на климата, тъй като намаляването на площта на горите (горските екосистеми) може да предизвика, след определен период от време, различни по вид и интензивност природни бедствия.

По-нататък вниманието ще бъде насочено само върху действащите правни актове на ЕС в разглежданата насока.

²⁰ Съгласно чл. 117, ал. 1 от ЗГ: „Ползването на недървесни горски продукти е добивът на смола, борина, сено, кори, лико, семена, гъби, лечебни и ароматни растения или части от тях, лишеи и мъхове, горски плодове, зеленина, коледни елхи, листников фураж, улов на животни, които не са дивеч, както и разпореждането с тях.“

²¹ Съгласно § 1, т. 17 от ДР на ЗГ: „Горски репродуктивни материали“ са единици за възпроизводство, части от растения и посадъчен материал от горски видове, предназначени за размножаване или залесяване.“

²² Вж. в тази насока, напр. Международна комисия за опазване на околната среда и за развитие., Нашето общо бъдеще, С., Държавно издателство „Д-р Петър Берон“, 1989, с. 160 – 161 (Mezhdunarodna komisija za opazvane na okolnata sreda i za razvitie., Nasheto obshto badeshte, S., Darzhavno izdatelstvo „D-r Petar Beron“, 1989, s. 160 – 161)

I.1. Правни актове със задължителен характер за всички страни членки

I.1.1. Регламент (ЕО) № 2173/2005 на Съвета от 20.12.2005 относно установяване на лицензионна схема FLEGT²³ за вноса на дървен материал в Европейската общност (ОВ L 347, 30.12.2005 г., изм. и доп.)

I.1.1.1. Обща характеристика на Регламент (ЕО) № 2173/2005

Основната цел на този регламент е създаването на правила на Общността за лицензиране на вноса на определени видове дървен материал по приложения II и III от партньорски държави по приложение I към него (чл. 1). Той е изменен и допълнен с Регламент (ЕС) 2019/1010²⁴ по отношение на членове 8 и 9.

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазването на горите по регламента:

1) установяване на специални правила, свързани с „лицензионната схема“ FLEGT (чл. 3–8). Те се отнасят до: а) задължението за държавите членки да прилагат лицензионната схема FLEGT спрямо държави, с които е сключено партньорско споразумение относно търговията с дървен материал (чл. 3); б) задължението за тези държави да внасят дървен материал от трети държави само, ако превозът му е обект на посочената лицензионна схема (чл. 4); в) задължението за тези държави да уредят в законодателството си задължение за компетентния им орган да съхранява издаденото разрешение за внос и митническата декларация за превоз на съответния дървен материал (чл. 5); г) правомощието за компетентния орган на държавите членки да действа съгласно националното законодателство в случаите на неспазване на изискванията на регламента и задължението за тези държави да съобщават на Комисията такива случаи (чл. 6); д) задължението за тези държави да определят компетентния си орган за прилагането на този регламент и да информират за това Комисията (чл. 7); и е) задълженията: аа) за държавите членки най-късно до 30 април всяка година да предоставят на обществеността и на Комисията информация относно прилагането на настоящия регламент през предходната календарна година (§ 1); бб) за Комисията да определя с „актове за изпълнение“ формата и процедурата за предоставяне на информацията по § 1 (§ 2); вв) за Комисията ежегодно да предоставя на обществеността обобщена информация на равнище ЕС за прилагането на регламента (чл. 8);

2) установяване на правила с по-общо значение за търговията с дървен материал – обект на този регламент (чл. 9 – 11). Те се отнасят до: а) задължението на Комисията до 01.12.2021 г. и на всеки пет години след това, да предостави на Европейския парламент и на Съвета преглед на ефективността на прилагането на регламента (чл. 9); б) правомощието за Комисията да внася изменения и допълнения в приложенията към регламента (чл. 10); и в) учредяването на Комитет за прилагането на горското право, ръководството и търговията с консултативни функции спрямо Комисията (чл. 11).

²³ FLEGT е съкращение (абrevиатура) от английски език на „Forest Law Enforcement, Governance and Trade“, в превод – „Прилагане на горското право, ръководство и търговия“.

²⁴ Става дума за Регламент (ЕС) 2019/1010 на Европейския парламент и на Съвета от 5.06.2019 г. относно привиждането в съответствие на задълженията за докладване в рамките на законодателството, свързано с околната среда, и за изменение на регламенти (ЕО) № 166/2006 и (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2002/49/ЕО, 2004/35/ЕО, 2007/2/ЕО, 2009/147/ЕО и 2010/63/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 338/97 и (ЕО) № 2173/2005 на Съвета и Директива 86/278/ЕИО на Съвета (ОВ L 170, 25.06.2019 г.).

Към разглеждания регламент фигурират три приложения, озаглавени както следва: Приложение I: Партньорски държави и техните компетентни органи; Приложение II: Дървен материал, спрямо който се прилага лицензионната схема FLEGT, независимо от партньорската държава и Приложение III: Дървен материал, спрямо който се прилага лицензионната схема FLEGT само по отношение на партньорската държава²⁵.

I.1.1.2. Българско законодателство, създаващо условия за прилагането на Регламент (ЕО) № 2173/2005

В тази насока могат да се посочат: Закона за горите (ЗГ – ДВ, бр. 19 от 2011 г., в сила от 09.04.2011 г., изм. и доп.)²⁶ и Наредба № 21 от 12.11.2012 г. за условията и реда за определяне, одобряване, регистрация и отмяна на източниците от горската семепроизводствена база, събирането и добива на горски репродуктивни материали, тяхното окачествяване, търговия и внос, издадена от министъра на земеделието и храните (ДВ, бр. 93 от 2012 г., изм. и доп.).

I.1.2. Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността (ОВ L 334, 30.11.2006 г.)

I.1.2.1. Обща характеристика на Регламент (ЕО) № 1737/2006

С чл. 46 от този регламент бяха отменени следните правни актове: Регламент (ЕИО) № 1696/87 на Комисията от 10.06.1987 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (кадастри, мрежа, доклади) (ОВ L 161, 22.06.1987 г., изм. и доп.); Регламент (ЕО) № 804/94 на Комисията от 11.04.1994 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета, спрямо системите за информация за горски пожари (ОВ L 93, 12.04.1994 г.); Регламент (ЕО) № 1091/94 на Комисията от 29.04.1994 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 125, 18.05.1994 г., изм. и доп.); Регламент (ЕО) № 1727/1999 на Комисията от 28.07.1999 г. за установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета относно опазване на горите на Общността от пожари (ОВ L 203, 3.08.1999 г.) и Регламент (ЕО) № 2278/1999 на Комисията от 21.10.1999 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 279,

²⁵ Вж. относно Регламент (ЕО) № 2173/2005, напр. Кремер, Л. Цит. съч., с. 324; Waite, S. Blood Forests: Post Lacey Act, Why Cohesive Global Governance is Essential to Extinguish the Market for Illegally Harvested Timber. – Seattle Journal of Environmental Law. Seattle, 2012, Vol. 2, Iss. 1, Article 8, p. 329 – 330.

²⁶ Вж. относно ЗГ, напр.: Божанов, С. Цит. съч., с. 306 – 309; Личева, М. Относно някои проблеми в действащия Закон за горите. – De Jure. Велико Търново, 2018, № 1, с. 50 – 55; от нея. Органи по управление на горите. – De Jure. Велико Търново, 2019, № 1, с. 62 – 68; от нея. Екосистемни услуги от горските територии – проблеми и предизвикателства. – De Jure. Велико Търново, 2020, № 2, с. 146 – 152; Наумова, С. Цит. съч., с. 209 – 214; Пенчев, Г. Екологично право. Специална част. 3. прераб. и доп. изд., с. 185 – 196; Стайнов, П. Цит. съч., с. 54 – 58, 70 – 78; Стоянов, В., С. Куртева, Ю. Стойкова. Правен режим на земеделските земи и горските територии. София, ИК „Труд и право“, 2011, с. 250 – 383.

29.10.1999 г., изм. и доп.). Той е свързан с прилагането на отменения през 2007 г. Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 17.11.2003 г. (ОВ L 324, 11.12.2003 г., изм. и доп.)²⁷.

Могат за бъдат посочени следните правни мерки за опазване на горите по регламента:

1) установяване на специални правила, свързани с мониторинга на въздействието върху състоянието на горите от замърсяването на въздуха (чл. 2 – 4).

Те се отнасят до: а) задължението за държавите членки да определят „систематична мрежа от участъци за наблюдение и мониторинг“ (наричана по-долу за краткост „мрежата“), която се използва за „годишни проучвания за условията на дървесната корона“ (чл. 2); б) изключенията от плътността на мрежата (чл. 3); и в) предаването на данни от мрежата на Комисията, на годишна основа (чл. 4);

2) установяване на специални правила относно мрежата, състояща се от участъци за наблюдение (чл. 5 – 7).

Те се отнасят до: а) задължението за държавите членки да създадат „участъци за наблюдение, където се извършва интензивен мониторинг“ (чл. 5); б) съдържанието на интензивния и непрекъснат мониторинг на горите (чл. 6); в) предаването на данни от извършването на този мониторинг на Комисията, на годишна основа (чл. 7);

3) установяване на специални правила, свързани с Европейската информационна система за горски пожари (чл. 8 – 10).

Те се отнасят до: а) обхвата на информацията, събирана от Смесения изследователски център на Комисията (чл. 8); б) задължението за страните членки да предоставят „обща основна информация“, на годишна основа, за горските пожари на тяхна територия (чл. 9); в) предоставянето на допълнителна информация на Комисията за опожарени площи над 50 ха, т.е. в голям размер (чл. 10);

4) установяване на специални правила относно проучванията, експериментите и демонстрационните проекти (чл. 11 и 12).

Те се отнасят до съставени от държавите членки такива проекти, които се оценяват и финансират от Комисията.

5) установяване на специални правила, свързани с определянето от страните членки на компетентните им органи, отговарящи за изпълнението на изискванията на регламента (чл. 13 – 18).

Те се отнасят до: а) задължението за тези държави да определят компетентните си органи (чл. 13); б) критериите, на които трябва да отговарят тези национални органи (чл. 14); в) правната възможност да бъдат определени частноправни субекти в качеството им на „компетентен орган“ (чл. 15); г) сключването на споразумение между компетентните национални органи и Комисията (чл. 16); д) определянето на задачите на компетентните ор-

²⁷ Става дума за Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 17.11.2003 г. относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността (горски фокус) (ОВ L 324, 11.12.2003 г., изм. и доп.), който е отменен, считано от 12.06.2007 г., с чл. 16, ал. 1 от Регламент (ЕО) № 614/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23.05.2007 г. относно Финансов инструмент за околната среда (LIFE+) (ОВ L 149, 9.06.2007 г.). Впоследствие Регламент (ЕО) № 614/2007 е отменен с чл. 31, § 1 от Регламент (ЕС) № 1293/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11.12.2013 г. за създаване на Програма за околната среда и действия по климата (LIFE), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 614/2007 (ОВ L 347, 20.12.2013 г.). Разглежданият Регламент (ЕО) № 1737/2006 обаче, все още е в сила по арг. от чл. 31, § 2 от Регламент (ЕС) № 1293/2013 във връзка с чл. 16, § 2 от отменения Регламент (ЕО) № 614/2007.

гани (чл. 17); е) правомощието на Комисията да извършва проверки на дейността на националните компетентни органи (чл. 18);

б) установяване на специални правила относно националните програми и адаптациите на тези програми (чл. 19 – 21).

Те се отнасят до задължението за страните членки да съставят национални програми за мониторинг на горите, свързани с предмета на регламента и адаптирането им, свързано с проучвания, експерименти и демонстрационни проекти;

7) установяване на специални правила, свързани с финансирането на националните програми от Комисията (чл. 22 – 43);

8) установяване на специални правила относно Научната консултативна група към Постоянния комитет по горите в рамките на Комисията (чл. 44);

9) установяване на правна възможност за достъп до данните от мрежата на Европейската агенция по околната среда и Международната програма за сътрудничество за оценка и мониторинг на ефектите на замърсяването на въздуха върху горите към Икономическата комисия за Европа на ООН (чл. 45).

Към разглеждания регламент фигурират 9 приложения, а именно: Приложение I. Наръчник за параметрите, методите за мониторинг и образците на данни за хармонизиран мониторинг на въздействието на замърсяването на въздуха върху горите; Приложение II. Наръчник за целите на прилагането на чл. 10 от Регламент (ЕО) № 2152/2003: Общи данни за горските пожари – технически спецификации; Приложение III. Критерии за оценка на изследванията, експериментите; Приложение IV. Форми на национални програми; Приложение V. Годишни отчети за плащания спрямо бенефициентите; Приложение VI. Молба за рефинансиране; Приложение VII. (ненаименовано), свързано със сертификати за плащания по баланси за съответната година; Приложение VIII. (ненаименовано); Приложение IX. Оценки и прегледи.

I.1.2.2. Българско законодателство, създаващо условия за прилагането на Решение (ЕО) № 1737/2006

В тази насока може да се отбележи Закона за опазване на околната среда (ДВ, бр. 91 от 2002 г., попр., изм. и доп.)²⁸.

I.1.3. Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20.10.2010 г. относно определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (ОВ L 295, 12.11.2010 г., изм. и доп.)

Този регламент е отменен, считано от 30.12.2024 г., с чл. 37 от Регламент (ЕС) 2023/1115 на Европейския парламент и на Съвета от 31.05.2023 г. за предоставянето на пазара на Съюза и за износа от Съюза на определени стоки и продукти, свързани с обезлесяване и деградация на горите, и за отмяна на Регламент (ЕС) № 995/2010 (ОВ L 150, 09.06.2023 г.), който ще бъде разгледан самостоятелно по-долу. Тъй като понастоящем той все още е в сила, това обстоятелство детерминира разглеждането му в настоящото изследване. Основната цел на Регламент (ЕС) № 995/2010 е да определи „задълженията на операторите, които пус-

²⁸ Вж. чл. 11, т. 2 и чл. 143 – 147, а за анализа на тези разпоредби на закона, напр. Пенчев, Г., Екологично право – Обща част, С., Сиела, 2023, с. 293 – 297 (Penchev, G., *Ekologichno pravo – Obshta chast*, S., Siela, 2023, s. 293 – 297)

кат за пръв път дървен материал и изделия от дървен материал на вътрешния пазар, както и задълженията на търговците“ (по арг. от чл. 1). Той е изменен и допълнен с Регламент (ЕС) 2019/1010²⁹. В чл. 2 от разглеждания регламент фигурират дефиниции на редица правни понятия, сред които могат да бъдат споменати: „дървен материал и изделия от дървен материал“ – означава дървения материал и изделията от дървен материал, посочени в приложението, с изключение на изделията от дървен материал или компонентите на тези изделия, изработени от дървен материал или изделия от дървен материал, които са в края на жизнения си цикъл и в противен случай биха били изхвърлени като отпадъци по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците³⁰ (б. „а“); „пускане на пазара“ означава доставка с всякакви средства, независимо от използваната техника на продажба, на дървен материал или изделия от дървен материал за пръв път на вътрешния пазар с цел дистрибуция или употреба в процеса на търговска дейност, срещу заплащане или безплатно. Това включва и доставка с всякакви средства за комуникация от разстояние по смисъла на Директива 97/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 1997 г. относно защитата на потребителя по отношение на договорите от разстояние³¹. Доставянето на вътрешния пазар на изделия от дървен материал, получени от дървен материал или от изделия от дървен материал, които вече са пуснати на вътрешния пазар, не представлява „пускане на пазара“ (б. „б“); „оператор“ означава всяко физическо или юридическо лице, което пуска на пазара дървен материал или изделия от дървен материал“ (б. „в“); „търговец“ означава всяко физическо или юридическо лице, което в процеса на търговска дейност продава или купува на вътрешния пазар дървен материал или изделия от дървен материал, които вече са пуснати на вътрешния пазар“.

Могат да бъдат изброени следните правни мерки относно търговията с дървен материал и изделия от дървен материал по регламента:

1) специални правила относно: а) статута на законно добит дървен материал в държавите членки (чл. 3); б) задълженията на операторите (чл. 4); в) задълженията на търговците за проследяване на „веригата на доставка“ на дървения материал и изделията от такъв материал (чл. 5); г) задълженията на операторите, свързани със „системата за надлежна проверка“ на дървения материал и изделията от него (чл. 6); д) задължението за държавите членки да определят компетентен орган за прилагането на регламента (чл. 7); е) организациите на страните членки за мониторинг на търговията с дървен материал и изделия от дървен материал (чл. 8); ж) задължението за Комисията да публикува в ОВ, серия С, и да актуализира списък на организациите за мониторинг (чл. 9); з) задължението за държавите членки да организират проверки спрямо операторите (чл. 10) и съхраняването на данните от проверките (чл. 11); и) сътрудничеството между компетентните органи на тези държави,

²⁹ Става дума за Регламент (ЕС) 2019/1010 на Европейския парламент и на Съвета от 5.06.2019 г. относно привиждането в съответствие на задълженията за докладване в рамките на законодателството, свързано с околната среда, и за изменение на регламенти (ЕО) № 166/2006 и (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2002/49/ЕО, 2004/35/ЕО, 2007/2/ЕО, 2009/147/ЕО и 2010/63/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 338/97 и (ЕО) № 2173/2005 на Съвета и Директива 86/278/ЕИО на Съвета (ОВ L 170, 25.06.2019 г.).

³⁰ Става дума за Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19.11.2008 г. относно отпадъците и за отмяна на някои директиви (ОВ L 312, 22.11.2008 г., в сила от 12.12.2008 г., изм. и доп.).

³¹ Става дума за Директива 97/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20.05.1997 г. относно защитата на потребителя по отношение на договорите от разстояние (ОВ L 144, 4.6.1997 г.).

както и с такива на трети държави и с Комисията относно спазването на изискванията на регламента (чл. 12); й) правна възможност за държавите членки, при необходимост подпомагани от Комисията, за оказване на техническа помощ и насоки на операторите и за предоставянето им на информация за незаконна сеч (чл. 13); к) правомощието на Комисията да приема делегирани актове, свързани с прилагането на членове 6, 8 и 14 от регламента; срока и оттеглянето на делегирането; и възраженията срещу делегирането (чл. 14 – 17);

2) правна възможност за Комисията да се подпомага в дейността си по прилагането на регламента от Комитета за прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията (FLEGT), създаден с чл. 11 от Регламент (ЕО) № 2173/2005³², с консултативни функции спрямо нея (чл. 18);

3) задължение за държавите членки да уредят в законодателството си санкции за нарушаване на изискванията на регламента, които да бъдат „ефективни, съразмерни и възпиращи“, и да уведомят за тях Комисията (чл. 19);

4) специални правила, свързани с мониторинга на изпълнението и достъпа до информация (чл. 20). Те включват: а) задължение за държавите членки да предоставят на обществеността и на Комисията информация относно прилагането на регламента през предходната календарна година (§ 1); б) задължение за Комисията ежегодно да предоставя на обществеността обобщена информация на равнище ЕС за прилагането на регламента (§ 2); в) задължение за Комисията до 3.12.2021 г. и на всеки пет години след това, да предостави на Европейския парламент и на Съвета преглед на ефективността на прилагането на регламента (§ 3)³³; г) задължение за Комисията да включи в първия доклад по § 3 оценка на икономическата и търговската ситуация в ЕС, свързана с търговията с дървен материал и изделия от такъв материал и ефективността от забраната за пускане на пазара на незаконно добит дървен материал и изделия от него (§ 4).

Част от този регламент е и приложение, озаглавено „Дървен материал и изделия от дървен материал, класифицирани в Комбинираната номенклатура по приложение I към Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета³⁴, за които се прилага настоящия регламент“.

1.1.4. Регламент (ЕС) 2023/1115 на Европейския парламент и на Съвета от 31.05.2023 г. за предоставянето на пазара на Съюза и за износа от Съюза на определени стоки и продукти, свързани с обезлесяване и деградация на горите, и за отмяна на Регламент (ЕС) № 995/2010 (ОВ L 150, 09.06.2023 г.)

1.1.4.1. Обща характеристика на Регламент (ЕС) 2023/1115

Както бе посочено по-горе, с чл. 37 от този регламент е отменен, считано от 30.12.2024 г., Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20.10.2010 г. относно определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (ОВ L 295, 12.11.2010 г., изм. и доп.). Основната цел на разглеждания регламент е да уреди пускането и предоставянето на пазара на

³² Става дума за Регламент (ЕО) № 2173/2005 на Съвета от 20.12.2005 относно установяване на лицензионна схема FLEGT за вноса на дървен материал в Европейската общност (ОВ L 347, 30.12.2005 г. – в сила от 30.12.2005 г., изм. и доп.).

³³ Настоящата редакция на параграфи 1 – 3 на чл. 20 е в резултат на изменението на регламента с Регламент (ЕС) 2019/1010.

³⁴ Става дума за Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета от 23.07.1987 г. относно тарифната и статистическата номенклатура и Общата митническа тарифа (ОВ L 256, 7.09.1987 г.).

Съюза, както и относно износа от ЕС, на съответните продукти, изброени в приложение I, които: съдържат, били са хранени или са били произведени при използване на съответни стоки, а именно – едър рогат добитък, какао, кафе, маслодайна палма, каучук, соя и дървен материал, за да се намали обезлесяването и деградацията на горите, емисията на парникови газове и намаляването на биологичното разнообразие (по арг. от чл. 1).

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на горите по регламента:

1) установяване на забрана за пускане на пазара или за износа на стоки и продукти – обект на регламента, които са свързани с обезлесяване, като неправомерно произведени и невключени в надлежна декларация за проверка (чл. 3);

2) установяване на специални правила, свързани със задълженията на операторите³⁵ и търговците (чл. 4 – 13);

3) установяване на специални правила относно задълженията на държавите членки и компетентните им органи (чл. 14 – 25);

4) установяване на специални правила, свързани с процедурите за съответните продукти, въведени на пазара или извеждани от него (чл. 26 – 28);

5) установяване на специални правила относно системата за сравнителен анализ на държавите членки и сътрудничеството с трети държави (чл. 29-30);

6) установяване на специални правила, свързани с основателната загриженост на физически или юридически лица, преценяващи, че оператори или търговци не спазват регламента (чл. 31-32);

7) установяване на специални правила относно информационната система, създавана и поддържана от Комисията, свързана с прилагането на чл. 4 от регламента (чл. 33);

8) установяване на задължения за Комисията да извършва „оценка на въздействието“, да приема делегирани актове и да предоставя доклад на Европейския парламент и на Съвета, свързани с прилагането на регламента (чл. 34 и 35);

9) установяване на правна възможност за Комисията да се подпомага в дейността ѝ по прилагането на регламента от Комитет с консултативни функции спрямо нея (чл. 36).

Към разглеждания регламент фигурират две приложения с организационно-технически характер, озаглавени както следва: Приложение I: Съответни стоки и продукти, посочени в чл. 1 и Приложение II: Декларация за надлежна проверка³⁶.

I.1.4.2. Българско законодателство, създаващо условия за прилагането на Регламент (ЕС) 2023/1115

В тази насока могат да се изтъкнат: ЗГ; Инструкция № 36 от 2.11.2001 г. за условията и реда за ползването и продажбата на дървесина от горите чрез търг, конкурс и преговори с потенциален ползвател, издадена от министъра на земеделието и горите (ДВ, бр. 98 от

³⁵ Правното понятие „оператор“ е дефинирано в чл. 2, т. 15, където е указано, че: „оператор“ означава всяко физическо или юридическо лице, което в процеса на търговска дейност пуска на пазара или изнася съответни продукти“, а правното понятие „съответни продукти“ е дефинирано в чл. 2, т. 2, където е посочено, че: „съответни продукти“ означава продукти, изброени в приложение I, които съдържат, били са хранени или са били произведени при използване на съответни стоки.“

³⁶ Вж. относно Регламент (ЕС) 2023/1115, напр. Da Silva, B., P.-N. Milcamps. The Regulation on Deforestation-Free Products: When the EU Takes on Deforestation's Corrupted Roots. – European Energy and Environmental Law Review. Alphen aan den Rijn. 2023, Vol. 32, Issue 6, p. 293 – 310.

2001 г.) и Наредба № 21 от 12.11.2012 г. за условията и реда за определяне, одобряване, регистрация и отмяна на източниците от горската семеипроизводствена база, събирането и добива на горски репродуктивни материали, тяхното окачествяване, търговия и внос, издадена от министъра на земеделието и храните (ДВ, бр. 93 от 2012 г., изм. и доп.).

I.1.4.3. Правни актове по прилагане на Регламент (ЕС) № 995/2010, имащи значение за прилагането и на Регламент (ЕС) 2023/1115

В тази насока може да се отбележи един регламент, който има организационно-технически характер, поради което няма да бъде разгледан, но е приложим по арг. от чл. 37, § 2 от Регламент (ЕС) 2023/1115. Става дума за **Регламент за изпълнение (ЕС) № 607/2012 на Комисията от 6.07.2012 г. относно подробни правила относно системата за надлежна проверка, както и честотата и характера на проверките на организациите за мониторинг съгласно Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета относно определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (ОВ L 177, 07.07.2012 г.)**.

I.2. Правни актове със задължителен характер, адресирани само до Република България

В тази насока може да се изтъкне едно решение на Комисията, което ще бъде разгледано по-долу.

I.2.1. Решение (ЕС) 2015/456 на Комисията от 5.09.2014 г. относно схема за помощ № SA.26212 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/A/08) и SA.26217 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/B/08), приведена в действие от Република България при замените на горска земя (ОВ L 80, 25.03.2015 г.)

I.2.1.1. Обща характеристика на Решение (ЕС) 2015/456

Това решение е свързано с неправомерно предоставената, според Комисията, държавна помощ чрез замяна на гори – частна държавна собственост с гори – частна собственост на физически или юридически лица, извършена за периода 2007 – 2009 г. в Република България.

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на горите чрез възстановяване на последиците от горепосочената неправомерна държавна помощ по решението:

1) установяване на факта, че държавната помощ, отпусната на предприятия при сделките за замяна на горска земя – държавна собственост срещу горска земя – частна собственост в периода 1.01.2007 г. – 27.01.2009 г., е неправомерно приведена в действие от Република България в нарушение на чл. 108, § 3 от ДФЕС, и е несъвместима с вътрешния пазар на ЕС (чл. 1);

2) установяване на обстоятелството, че индивидуалната помощ, предоставена при сделките за замяна, посочена в чл. 1, не представлява помощ, ако към момента на предоставянето ѝ е отговаряла на условията, предвидени в регламент, приет съгласно член 2 от Регламент (ЕО) № 994/98³⁷, който е бил приложим към момента на предоставяне на помощта (чл. 2);

³⁷ Става дума за Регламент (ЕО) № 994/98 на Съвета от 7.05.1998 г. по прилагането на членове 92 и 93 от Договора за създаване на Европейската общност към някои категории хоризонтална държавна помощ (ОВ L 142, 14.05.1998 г. – отм. с чл. 9 от Регламент (ЕС) 2015/1588 на Съвета от 13.07.2015 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към определени категории хоризонтална държавна помощ – ОВ L 248, 24.09.2015 г.).

3) установяване на факта, че индивидуалната помощ, предоставена при сделките за замяна, посочена в член 1, която към момента на предоставянето ѝ е отговаряла на условията, предвидени в регламент, приет съгласно член 1 от Регламент (ЕО) № 994/98, или на условията съгласно всяка друга одобрена схема за помощ, е съвместима с вътрешния пазар до максималния интензитет на помощ, приложим за този вид помощи (чл. 3);

4) установяване на задължение за Република България да възстанови от бенефициерите несъвместимата помощ, предоставена при сделките за замяна, посочена в член 1 (чл. 4);

5) установяване на задължение за Република България да изпълни решението в срок от една година, считано от уведомяването за него (чл. 5, § 2);

б) установяване на задължение за Република България да предостави на Комисията определена информация, свързана с изпълнението на задълженията ѝ по това решение (чл. 6).

1.2.1.2. Българско законодателство, създаващо условия за прилагането на Решение (ЕС) 2015/456

В тази насока може да се посочи ЗГ³⁸.

1.2.1.3. Селективна съдебна практика по прилагането на Решение (ЕС) 2015/456

В тази насока може да се отбележи Дело C-325/22 T.S. и N.I. срещу министъра на земеделието, храните и горите, Решение на Съда от 19.10.2023 г.³⁹. То е образувано по преюдициално запитване до Съда, отправено от Административен съд – Варна с искане за тълкуване на Решение (ЕС) 2015/456, чл. 16, § 3 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13.07.2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС – ОВ L 248, 24.09.2015 г.)⁴⁰ и чл. 107 от ДФЕС (предишен чл. 87 от Договора за създаване на Европейска общност)⁴¹. Запитването е свързано със съдебен спор между физическо и юридическо лице, от една страна, и министъра на земеделието, храните и горите на Република България, от друга страна, по повод на искане за възстановяване на държавна помощ, получена от тях, при замяна на горски земи⁴².

В мотивите на решението Съдът е посочил следното относно:

³⁸ Вж. чл. 35 и § 3 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗГ.

³⁹ Вж. ECLI:EU: C:2023:793. Същото В: Съд на Европейския съюз. Достъпно от: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=28097CE36B82622393373A431DB7A07F?text=&docid=278796&pageIndex=0&doclang=bg&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3998392>.

⁴⁰ Чл. 16, § 3 от Регламент (ЕС) 2015/1589 гласи: „Без да се засяга разпореждане на Съда на Европейския съюз съгласно член 278 от ДФЕС, възстановяването се извършва незабавно и в съответствие с процедурите по националното законодателство на съответната държава членка, при условие че те позволяват незабавното и ефективно изпълнение на решението на Комисията. За тази цел и в случая на производство пред националните съдилища съответните държави членки предприемат всички необходими стъпки, които са предвидени в съответните им правни системи, включително и временни мерки, без да се засяга правото на Съюза.“ Чл. 16 от този регламент е свързан с възстановяването на неправомерна държавна помощ.

⁴¹ Чл. 107, § 1 от ДФЕС гласи: „Освен когато е предвидено друго в Договорите, всяка помощ, предоставена от държава-членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите-членки, е несъвместима с вътрешния пазар.“

⁴² Вж. по-подробно относно фактическата обстановка по случая т. 13 – 26 от мотивите на решението.

а) понятието „предприятие“ по смисъла на чл. 107, § 1 от ДФЕС:

„...съгласно постоянната практика на Съда, понятието „предприятие“ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС обхваща всеки субект, който извършва икономическа дейност, независимо от неговия правен статут и начин на финансиране, а икономическа е всяка дейност, която се състои в предлагане на стоки или услуги на даден пазар (Решение от 27 юни 2017 г., [дело] *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, т. 41 и 45 и цитираната съдебна практика).“ (т. 29); „От това по никакъв начин не следва, че квалификацията „предприятие“ по смисъла на тази разпоредба зависи от наличието на връзка между съответната икономическа дейност и имущество, чието придобиване представлява държавна помощ по смисъла на посочената разпоредба.“ (т. 30); „...член 108, параграф 3 от ДФЕС въвежда превантивен контрол върху измененията на съществуващите помощи и върху проектите за нови помощи с цел да бъдат приведени в действие само помощи, които са съвместими с вътрешния пазар (вж. в този смисъл Решение от 19 юли 2016 г., [дело] *Kotnik и др.*, C-526/14, EU:C:2016:570, т. 36 и цитираната съдебна практика).“ (т. 31); „Ето защо такава система за предварително разрешаване на държавните помощи, която почива на преценка *ex ante* (т.е. предварителна преценка – бел. авт.) на проектите за помощ, не допуска квалификацията „предприятие“ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС да зависи от настъпването на обстоятелства, които са случайни и по-късни спрямо предоставянето на съответното предимство, като например изразяващото се в използване на придобитото имущество за икономически цели.“ (т. 32); „...решението на Комисията от 5 септември 2014 г.⁴³ не свежда обхвата на понятието „предприятие“ до субектите, които са използвали така придобитите горски земи за икономически цели...“ (т. 41);

б) тълкуването на разпоредба от вторичното право на ЕС:

„...съгласно постоянната съдебна практика, ако е възможно повече от едно тълкуване на текст от вторичното право на Съюза, следва да се предпочете това тълкуване, при което разпоредбата съответства на Договора (т.е. ДФЕС – бел. авт.), а не онова, което води до установяване на несъвместимостта на разпоредбата с Договора (Решение от 4 май 2016 г., [дело] *Philip Morris Brands и др.*, C-547/14, EU:C:2016:325, т. 70 и цитираната съдебна практика).“ (т. 37);

в) възстановяването на неправомерно предоставена държавна помощ:

„...от практиката на Съда следва, че основната цел на възстановяването на неправомерно предоставена държавна помощ е да се отстрани нарушението на конкуренцията, предизвикано от осигуреното с тази помощ конкурентно предимство, и че възстановяването на положението, предхождащо изплащането на неправомерна или несъвместима с вътрешния пазар помощ, е необходимо условие за запазването на полезния ефект на разпоредбите от Договорите относно държавните помощи (вж. в този смисъл Решение от 30 април 2020 г., [дело] *Nelson Antunes da Cunha*, C-627/18, EU:C:2020:321, т. 42 и цитираната съдебна практика).“ (т. 47); „...когато съответната държава членка трябва да определи размера на подлежащата на възстановяване помощ, тя трябва да го направи въз основа на метода, посочен в решението за възстановяване (вж. в този смисъл Решение от 13 февруари 2014 г., [дело] *Mediaset*, C-69/13, EU:C:2014:71, т. 21 и 23).“ (т. 48); „...продажбата на земя от публичен орган може да съдържа елементи на държавна помощ по смисъла на член 107,

⁴³ Става дума за Решение (ЕС) 2015/456 на Комисията, посочено по-горе.

параграф 1 от ДФЕС, по-специално когато не се извършва по пазарната стойност, т.е. на цената, която частен инвеститор, действащ в нормални условия на конкуренция, би могъл да определи (вж. в този смисъл Решение от 16 декември 2010 г., [дело] *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, C-239/09, EU:C:2010:778, т. 34 и цитираната съдебна практика.)“ (т. 51); „...държавата членка преценява пазарната стойност на съответните поземлени имоти към момента на оспорената сделка за замяна (вж. по аналогия Решение от 16 май 2002 г., [дело] Франция срещу Комисията, C-482/99, EU:C:2002:294, т. 71 и 72.)“ (т. 52); „...редица методи могат да осигурят цени, съответстващи на пазарната стойност, и...макар сред тях да са методът на продажба по най-добрата оферта и методът на експертизата, не е изключено и други методи да позволяват постигането на такъв резултат (вж. в този смисъл Решение от 16 юли 2015 г., [дело] *BVVG*, C-39/14, EU:C:2015:470, т. 31 и цитираната съдебна практика.)“ (т. 53); „Когато националното право установява правила за изчисляване на пазарната стойност на земи с оглед на тяхната продажба от публичните органи, за да съответства на член 107 от ДФЕС, прилагането им във всички случаи трябва да води до цена, която е възможно най-близка до тази стойност. Тъй като, последната е теоретична, освен при продажбите по най-добрата оферта, наличието на марж на отклонение на получената цена спрямо теоретичната непременно трябва да се счита за допустимо (Решение от 16 декември 2010 г., [дело] *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, C-239/09, EU:C:2010:778, т. 35.)“ (т. 54); „...дори метод за оценяване да съответства на член 107 от ДФЕС, не може да се изключи възможността в някои случаи този метод да доведе до резултат, който се отклонява от пазарната стойност. При такива обстоятелства националният съд ще бъде длъжен да остави метода без приложение по силата на задължението, възложено на всички държавни органи, включително националните правораздавателни органи, да не прилагат норма от националното право, противоречаща на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 16 декември 2010 г., [дело] *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, C-239/09, EU:C:2010:778, т. 52.)“ (т. 55); „...съгласно съдебната практика, припомнена в точки 53 – 55 от настоящото решение, член 107, параграф 1 от ДФЕС не възпрепятства а priori използването на метод за оценяване, който почива на сравняване с подобни сделки с недвижими имоти, щом като предвидените в него критерии позволяват да се изчисли пазарната стойност на съответните горски земи, нито пък изисква прилагането на този метод.“ (т. 56).

В диспозитива на решението по това дело Съдът е постановил следното:

„1) Решение (ЕС) 2015/456 на Комисията от 5 септември 2014 година относно схема за помощ № SA.26212 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/A/08) и SA.26217 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/B/08), приведена в действие от Република България при замените на горска земя, трябва да се тълкува в следния смисъл: не може да се приеме, че само лицата, които са придобили поземлени имоти чрез засегнатите от това решение сделки за замяна на горски земи и които използват тези поземлени имоти за целите на икономическа дейност, трябва да се разглеждат като предприятия бенефициери на държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

2) Член 107, параграф 1 от ДФЕС и член 16, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 [от ДФЕС] трябва да се тълкуват в следния смисъл: допускат критериите, позволяващи да се определи размерът на държавна помощ, получена при придобиването на поземлени имоти чрез замяна на горски земи, да се основават на осреднените цени от впи-

саните сделки с поземлени имоти, притежаващи подобни характеристики като оценяваните и намиращи се в близост до тях, по които сделки поне една от страните е търговец и които са сключени в рамките на 12 месеца преди оценката, при условие че прилагането на такива критерии е съвместимо с решението на Комисията за възстановяването на помощта и те позволяват да се определи пазарната стойност на тези земи към момента на сделката за замяна.“

От това решение може да се направи констатацията, че възстановяването на неправомерно предоставена държавна помощ цели отстраняване на нарушаването на конкуренцията, предизвикано от осигуреното, с тази държавна помощ, конкурентно предимство на определени правни субекти.

I.3. Правни актове с незадължителен характер за всички страни членки

В тази насока могат да се отбележат следните правни актове:

1. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета за регионите. Горска стратегия. COM(98) 649 final. Брюксел, 03.11.1998 г.⁴⁴;

2. Резолюция на Съвета от 15.12.1998 г. относно горскостопанската стратегия на Европейския съюз (ОВ С 56, 26.02.1999 г.).

Макар че, този правен акт на ЕС няма задължителен характер, той има важно политическо значение, защото очертава насоките на политиката на Общността в областта на горското стопанство, както и в областта на опазване на горите. В него се посочва, че съществени елементи на общата стратегия в областта на горското стопанство са: устойчиво управление на горите; принцип на „субсидиарността“ (т. е. допълването – бел. авт.); принос на съществуващите и бъдещите мерки в тази област на равнище ЕС; ефективно прилагане на международните споразумения и националното законодателство в разглежданата област; подобряване на координацията между Комисията и страните членки в тази област; интеграция на (опазването на – бел. авт.) горите и горските продукти във всичките „секторни политики“ на Общността, напр. обща селскостопанска политика, околна среда, енергетика, търговия, промишленост, научни изследвания, вътрешен пазар и развитие на сътрудничеството (т. 2). Указано е, че трябва да се поощряват: приносът на (опазването на – бел. авт.) горите в увеличаването на заетостта (т. 3), сътрудничеството със страните от Централна и Източна Европа (т. 8), научните изследвания в разглежданата област (т. 9), намаляването на въглеродните емисии в рамките на стратегии по промени в климата (т. 13). Подчертава се значението на биологичното разнообразие в горите и на „интегрираните горски програми“ в устойчивото управление на горите (т. 11), както и на значението на защитените природни територии в опазването на всички видове гори (т. 12). Особено внимание трябва да се обръща върху повишаването на екологичното съзнание на обществеността и потребителите в контекста на екологосъобразното използване на горите и горските продукти (т. 15);

3. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета за регионите. Нова горска стратегия на ЕС за 2030 г. COM(2021) 572 final. Брюксел, 16.07.2021 г.

⁴⁴ Вж. относно този документ на Комисията, напр. Вж. Кремер, Л. Европейско право на околната среда, С., Сиела, 2008, с. 323 (Kremer, L. *Evropeysko pravo na okolnata sreda*, S., Siela, 2008, s. 323)

II. Участие на ЕС в международното сътрудничество по опазване на горите

По-долу вниманието ще бъде насочено само върху **правните актове на ЕС със задължителен характер за държавите членки.**

II.1. Решение 2011/201/ЕС на Съвета от 28.02.2011 г. относно сключване на Споразумението за доброволно партньорство между Европейския съюз и Република Камерун относно прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията с дървен материал и изделия от дървен материал, внасяни в Европейския съюз (FLEGHT) (ОВ L 92, 6.04.2011 г.)

С чл. 1 от това решение е одобрено горепосоченото двустранно споразумение. Споразумението е сключено в гр. Брюксел, Белгия на 6.10.2010 г.

II.2. Решение 2011/202/ЕС на Съвета от 28.02.2011 г. относно сключване на Споразумението за доброволно партньорство между Европейския съюз и Република Конго относно прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията с дървен материал и изделия от дървен материал, внасяни в Европейския съюз (FLEGHT) (ОВ L 92, 6.04.2011 г.)

С чл. 1 от това решение е одобрено горепосоченото двустранно споразумение. Споразумението е сключено в гр. Брюксел, Белгия на 17.05.2010 г.

Заклучение

Накрая, в резултат на разгледаната правна уредба, могат да бъдат направени някои по-общи изводи:

1. Законодателството на ЕС по опазване на горите се разви и продължава да се развива фрагментарно, защото липсва правен акт със задължителен характер за държавите членки, регламентиращ по-цялостно опазването на горите като природен ресурс.

2. Видно от интернет-страницата на Комисията за законодателството на ЕС, посочена по-горе, горското законодателство на ЕС, според нея, е разделено в (относимо към) два отрасъла на законодателството на ЕС – екологичното и селскостопанското.

3. Уместно е горското законодателство на ЕС да бъде обособявано като самостоятелен подотрасъл на екологичното му законодателство от Комисията в поддържаната от нея интернет-страница за законодателството на ЕС, посочена по-горе.

ПРИЛОЖЕНИЯ:

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1

ДЕЙСТВАЩИ ПРАВНИ АКТОВЕ И ДОКУМЕНТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО ОПАЗВАНЕ НА ГОРИТЕ

I. Регламенти

Регламент (ЕО) № 2173/2005 на Съвета от 20.12.2005 относно установяване на лицензионна схема FLEGT за вноса на дървен материал в Европейската общност (ОВ L 347, 30.12.2005 г., в сила от 30.12.2005 г., изм. и доп.)⁴⁵

Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността (ОВ L 334, 30.11.2006 г., в сила от 3.12.2006 г.)

Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20.10.2010 г. относно определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (ОВ L 295, 12.11.2010 г., в сила от 1.12.2010 г., изм. и доп. – отм., считано от 30.12.2024 г., с чл. 37, § 1 от Регламент (ЕС) 2023/1115 на Европейския парламент и на Съвета от 31.05.2023 г. за предоставянето на пазара на Съюза и за износа от Съюза на определени стоки и продукти, свързани с обезлесяване и деградация на горите, и за отмяна на Регламент (ЕС) № 995/2010 – ОВ L 150, 09.06.2023 г.)

Регламент за изпълнение (ЕС) № 607/2012 на Комисията от 6.07.2012 г. относно подробни правила относно системата за надлежна проверка, както и честотата и характера на проверките на организациите за мониторинг съгласно Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета относно определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (ОВ L 177, 07.07.2012 г., в сила от 27.07.2012 г.)

Регламент (ЕС) 2023/1115 на Европейския парламент и на Съвета от 31.05.2023 г. за предоставянето на пазара на Съюза и за износа от Съюза на определени стоки и продукти, свързани с обезлесяване и деградация на горите, и за отмяна на Регламент (ЕС) № 995/2010 (ОВ L 150, 09.06.2023 г.)

II. Решения

Решение 2011/201/ЕС на Съвета от 28.02.2011 г. относно сключване на Споразумението за доброволно партньорство между Европейския съюз и Република Камерун относно прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията с дървен материал и изделия от дървен материал, внасяни в Европейския съюз (FLEGT) (ОВ L 92, 6.04.2011 г., в сила от 6.04.2011 г.)

⁴⁵ Вж. Регламент (ЕС) 2019/1010 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно привездането в съответствие на задълженията за докладване в рамките на законодателството, свързано с околната среда, и за изменение на регламенти (ЕО) № 166/2006 и (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2002/49/ЕО, 2004/35/ЕО, 2007/2/ЕО, 2009/147/ЕО и 2010/63/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 338/97 и (ЕО) № 2173/2005 на Съвета и Директива 86/278/ЕИО на Съвета (ОВ L 170, 25.06.2019 г.).

Решение 2011/202/ЕС на Съвета от 28.02.2011 г. относно сключване на Споразумението за доброволно партньорство между Европейския съюз и Република Конго относно прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията с дървен материал и изделия от дървен материал, внасяни в Европейския съюз (FLEGHT) (ОВ L 92, 6.04.2011 г., в сила от 6.04.2011 г.)

Решение (ЕС) 2015/456 на Комисията от 5.09.2014 г. относно схема за помощ № SA.26212 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/A/08) и SA.26217 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/B/08), приведена в действие от Република България при замените на горска земя (ОВ L 80, 25.03.2015 г.)

III. Резолуции

Резолуция на Съвета от 15.12.1998 г. относно горскостопанската стратегия на Европейския съюз (ОВ С 56, 26.02.1999 г.)

IV. Съобщения на комисията

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета за регионите. Горска стратегия. COM(98) 649 final. Брюксел, 03.11.1998 г.

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета за регионите. Нова горска стратегия на ЕС за 2030 г. COM(2021) 572 final. Брюксел, 16.07.2021 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2

ПРАВНИ АКТОВЕ И ДОКУМЕНТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО ОПАЗВАНЕ НА ГОРИТЕ, КОИТО НЕ СА В СИЛА ИЛИ СА ИЗГУБИЛИ ЗНАЧЕНИЕ

I. Управление на дейности с по-общо значение за опазването на горите

Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 17.11.2003 г. относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността (горски фокус) (ОВ L 324, 11.12.2003 г., изм. и доп. – отм., считано от 12.06.2007 г., с чл. 16, ал. 1 от Регламент (ЕО) № 614/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23.05.2007 г. относно Финансов инструмент за околната среда (LIFE+) – ОВ L 149, 9.06.2007 г.)

II. Опазване на горите от пожари

Регламент (ЕИО) № 3529/86 на Съвета от 17.11.1986 г. относно опазване на горите на Общността от пожари (ОВ L 326, 21.11.1986 г., изм. и доп. – отм. с чл. 11 от Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета от 23.07.1992 г., относно опазване на горите на Общността от пожари – ОВ L 217, 31.07.1992 г.)⁴⁶

⁴⁶ Вж. относно измененията и допълненията на Регламент (ЕИО) № 3529/86, напр. Регламент (ЕО) № 308/97 на Съвета от 17.02.1997 г. за изменение на Регламент (ЕИО) № 3529/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от пожари (ОВ L 51, 17.02.1997 г.).

Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета от 23.07.1992 г. относно опазване на горите на Общността от пожари (ОВ L 217, 31.07.1992 г., попр., изм. и доп.)⁴⁷

Регламент (ЕИО) № 1170/93 на Комисията от 13.05.1993 г. за установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета относно опазване на горите на Общността от пожари (ОВ L 118, 14.05.1993 г., изм. и доп. – отм. с чл. 6 от Регламент (ЕО) № 1727/1999 на Комисията от 28.07.1999 г., носещ същото наименование – ОВ L 203, 1999 г., с изключение на разпоредбите относно предоставянето на помощи, осъществени до 1.11.1998 г.)

Регламент (ЕО) № 804/94 на Комисията от 11.04.1994 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета, спрямо системите за информация за горски пожари (ОВ L 93, 12.04.1994 г. – отм. с чл. 46 от Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността – ОВ L 334, 30.11.2006 г.)

Регламент (ЕО) № 1727/1999 на Комисията от 28.07.1999 г. за установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета относно опазване на горите на Общността от пожари (ОВ L 203, 3.08.1999 г., изм. и доп. – отм. с чл. 46 от Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността – ОВ L 334, 30.11.2006 г.)

III. Опазване на горите от замърсяването на атмосферния въздух

Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета от 17.11.1986 г. относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 326, 21.11.1986 г., изм. и доп. – заг. знач.)⁴⁸

Регламент (ЕИО) № 526/87 на Комисията от 20.02.1987 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 53, 21.02.1987 г. – отм. с чл. 6 от Регламент (ЕО) № 2278/1999 на Комисията от 21.10.1999 г., носещ същото наименование – ОВ L 279, 29.10.1999 г.)

Регламент (ЕИО) № 1696/87 на Комисията от 10.06.1987 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опаз-

⁴⁷ Този регламент беше в сила до 31.12.2001 г. във връзка с чл. 1 от Регламент (ЕО) № 1485/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 27.06.2001 г. за изменение на Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета относно опазване на горите на Общността от пожари (ОВ L 196, 20.07.2001 г.). От своя страна, Регламент (ЕО) № 1485/2001 на Европейския парламент и на Съвета изрично не е отменен, но е загубил значение, тъй като е свързан с периода на прилагане на Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета.

⁴⁸ Този регламент беше в сила до 31.12.2001 г. във връзка с чл. 8 от Регламент (ЕО) № 1484/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 27.06.2001 г. за изменение на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 196, 20.07.2001 г.). От своя страна, Регламент (ЕО) № 1484/2001 на Европейския парламент и на Съвета изрично не е отменен, но е загубил значение, тъй като е свързан с периода на прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета. Вж. относно измененията и допълненията на Регламент (ЕИО) № 3528/86, напр. Регламент (ЕО) № 307/97 на Съвета от 17.02.1997 г. за изменение на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 51, 17.02.1997 г.).

ване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (кадастри, мрежа, доклади) (ОВ L 161, 22.06.1987 г., изм. и доп. – отм. с чл. 46 от Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността – ОВ L 334, 30.11.2006 г.)

Регламент (ЕИО) № 1697/87 на Комисията от 10.06.1987 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (заплащане на помощта) – ОВ L 161, 22.06.1987 г. – отм. с чл. 7 от Регламент (ЕО) № 2278/1999 на Комисията от 21.10.1999 г., носещ същото наименование (ОВ L 279, 29.10.1999 г.)

Регламент (ЕО) № 1091/94 на Комисията от 29.04.1994 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 125, 18.05.1994 г., изм. и доп. – отм. с чл. 46 от Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността – ОВ L 334, 30.11.2006 г.)

Регламент (ЕО) № 2278/1999 на Комисията от 21.10.1999 г. относно установяване на някои подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета относно опазване на горите на Общността от атмосферно замърсяване (ОВ L 279, 29.10.1999 г., изм. и доп. – отм. с чл. 46 от Регламент (ЕО) № 1737/2006 на Комисията от 7.11.2006 г. относно установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга на горите и екологичните взаимодействия в Общността – ОВ L 334, 30.11.2006 г.)

IV. Финансиране на опазването на горите

Регламент (ЕО) № 2494/2000 на Европейския парламент и на Съвета от 7.11.2000 г. относно мерките за поощряване на опазването и устойчивото управление на тропическите гори и другите гори в развиващите се страни (ОВ L 288, 15.11.2000 г., изм. и доп. – отм. с чл. 39, ал. 1 от Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18.12.2006 г. относно установяване на финансов инструмент за развитие на сътрудничеството – ОВ L 378, 27.12.2006 г.)

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3

СЕЛЕКТИВНА СЪДЕБНА ПРАКТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО ОПАЗВАНЕ НА ГОРИТЕ

Съединени дела C-164/97 и C-165/97 *Европейският парламент срещу Съвета на Европейския съюз*, Решение на Съда от 25.02.1999 г. – [1999] ECR I-1139. Същото В: Съд на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 07.03.2024]. Достъпно на англ. ез. от: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionId=BDCEB843521C05E46DB0F0B90F367E110?text=&docid=44439&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=16545> [Регламент (ЕО) № 307/97 на Съвета за изменение на Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета (отм.) и Регламент (ЕО) № 308/97 на Съвета за изменение на Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета (отм.)]

Дело С-325/22 *T.S. и Н.И. срещу министъра на земеделието, храните и горите*, Решение на Съда от 19.10.2023 г. – ECLI:EU:C:2023:793. Същото В: Съд на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 02.12.2023]. Достъпно от: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=28097CE36B82622393373A431DB7A07F?text=&docid=278796&pageIndex=0&doclang=bg&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3998392> [Решение (ЕС) 2015/456; Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13.07.2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 [от ДФЕС] (ОВ L 248, 2015 г.); чл. 107 от ДФЕС]

ПРИЛОЖЕНИЕ № 4

МЕЖДУНАРОДНИ СПОРАЗУМЕНИЯ ПО ОПАЗВАНЕ НА ГОРИТЕ С УЧАСТИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Споразумение за доброволно партньорство между Европейския съюз и Република Камерун относно прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията с дървен материал и изделия от дървен материал, внасяни в Европейския съюз (FLEGHT) (Брюксел, 06.10.2010 г.)

Споразумение за доброволно партньорство между Европейския съюз и Република Конго относно прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията с дървен материал и изделия от дървен материал, внасяни в Европейския съюз (FLEGHT) (Брюксел, 17.05.2010 г.)