
Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България

Публикуван на: 26.10.2012



Проектът е публикуван в електронен вид за обществено обсъждане и е на разположение в Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

Мотиви

Предлаганото изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ) е резултат на задълбочен анализ на дългогодишната практика по прилагане на закона. Задълбоченият анализ позволи да бъдат определени най-същностните проблеми, с които се сблъскват собствениците на пристанища, пристанищните оператори и администрацията.

Целта на законопроекта е да даде нормативно разрешение на следните основни групи проблеми, които са:

- 1.** Отсъствието в действащото законодателство на ясна, последователна и непротиворечива уредба на обществените отношения, свързани с изграждането на пристанищни съоръжения в акваторията на Черно море и на река Дунав.
- 2.** Необходимостта от облекчаване и съкращаване на процедурите за разглеждане на инвестиционни инициативи за изграждане на нови или разширяване и модернизиране на съществуващи пристанища.
- 3.** Отсъствието на законова уредба на статута (в това число реда и условията за използване) на т. нар. "пристани".
- 4.** Необходимостта от усъвършенстване на регламентацията на:
 - а) пристанищните дейности и услуги;
 - б) дейността по регистрация на пристанищата и на пристанищните оператори и
 - в) дейността по постигане сигурност на пристанищата.

За база при изработването на предлагания проект на закон послужиха основните тези и разрешения, съдържащи се в концепцията за проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, изработена през пролетта и лятото на 2010 г. от създадената от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията междуведомствена работна група, в която бяха включени експерти от Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, администрацията на Министерския съвет, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на правосъдието, Министерството на околната среда и водите, Изпълнителна агенция "Морска администрация", Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, Държавно

предприятие "Пристанищна инфраструктура" и неправителствени организации от сектора.

1. Същността на първата група проблеми, които законопроектът цели да разреши, може накратко да бъде изложена по следния начин:

Налице е необходимост и ясно изявено от страна на бизнеса желание за разширяване и развитие на пристанищната система. Географските особености на българското черноморско и дунавско крайбрежие и естественото развитие на крайбрежните градове не дават много възможности това да стане чрез изграждане на нови пристанищни съоръжения на сушата. По тази причина основният път за реализиране на инвестиционните инициативи в областта на пристанищното строителство е отвоюване на територия от морската или речна акватория.

Съгласно разпоредбите на чл. 106, ал. 2 и 112, ал. 1 от действащия ЗМПВВППРБ, територията и пристанищната инфраструктура на пристанищата за обществен транспорт и на пристанищата по чл. 107 – 109 от закона (яхтени, рибарски и пристанища със специално предназначение) може да бъде собственост не само на държавата, но и на община, физическо или юридическо лице. Но морското дъно в границите на вътрешните морски води и териториалното море и дъното в българския участък и крайбрежната заливаема ивица на река Дунав са имоти – публична държавна собственост, и строителството върху тях от лица, различни от държавата, би могло да се реализира само при спазване на чл. 7, ал. 5 от Закона за държавната собственост - въз основа на право на строеж, учредено с решение на Министерския съвет, по ред и при условия, предвидени в специален закон, какъвто в случая се явява ЗМПВВППРБ.

Морското дъно в границите на вътрешните морски води и териториалното море, както и дъното в българския участък и крайбрежната заливаема ивица на река Дунав, обаче е особен вид територия – земя, изцяло покрита с вода, поради което разпоредбите на Закона за устройство на територията трудно могат да бъдат прилагани дори и по аналогия. Законът за устройството на Черноморското крайбрежие също не дава нормативно разрешение на проблема, тъй като не се занимава със строителството на хидротехнически пристанищни съоръжения, а както личи и от самото му заглавие, по отношение на строителството на пристанища по река Дунав е напълно неприложим.

Първата стъпка в създаването на комплекс от норми, уреждащи възможността за изграждане на нови или разширение на съществуващи общински или частни пристанища чрез строителство във водата, беше направена в началото на тази година с приемането на текстовете на чл. 112е и 112ж. С тях се регламентираха редът и условията за учредяване право на строеж върху морското дъно в границите на вътрешните морски води и териториалното море и върху дъното в българския участък и крайбрежната заливаема ивица на река Дунав в полза на общини за изграждане на нови или разширение на съществуващи рибарски пристанища и специализирани обекти за обслужване на риболовните дейности.

Следвайки вече възприетия от законодателя подход, с настоящия законопроект са създават правила (разпоредбите на новите чл. 112з – 112п) за реда и условията за строителство и на останалите видове пристанища, чиято територия и инфраструктура може да принадлежи на общини и на физически или юридически лица. Предлага се изграждането на нови и разширението на съществуващи пристанища за обществен транспорт с регионално значение и на пристанища по чл. 107 – 109 от закона, да става въз основа на учредено с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията право на строеж върху морското дъно в границите на вътрешните морски води и териториалното море и върху дъното в българския участък и крайбрежната заливаема ивица на река Дунав. Обемът на правото на строеж се определя в съответствие с одобрения подробен устройствен план. Предлага се право на строеж за разширение на съществуващо пристанище да се учредява без търг или конкурс в полза собственика на пристанището, а за изграждане на ново – без търг или конкурс в полза на инвеститор, притежаващ сертификат за инвестиции клас А

или в полза на община. Като в общия случай ограниченото вещно право се учредява възмездно, в съответствие с оценка, изготвена от определен от министъра на регионалното развитие и благоустройството независим оценител. Изключение от това правило е предвидено при учредяване право на строеж в полза на община за изграждане или разширение на рибарско пристанище, на пристанище за обществен транспорт за предоставяне на пътнически услуги или на специализиран пристанищен обект (пристан за разтоварване на уловите, място за укритие на риболовните кораби, пристан за сезонен превоз на хора, пристан за добиващи кораби, за специални кораби по смисъла на чл. 5 от Кодекса на търговското корабоплаване и за кораби, предназначени за спомагателни дейности или зимовник).

В тясна връзка с предлаганите промени са и текстовете, посредством които се създава по-детайлна уредба на статута на пристанищната акватория. Предвидени са правила за определяне на границите на акваторията на всяко едно пристанище, както и на отделните специфични зони в нея. Предлагащото законодателно решение има значение не само за постигане на пълно идентифициране на всяко отделно пристанище, но за разпределянето между Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура" на задълженията и отговорностите, свързани с изграждането и поддържането на всяка една от тези зони.

Логиката, на която са подчинени описаните по-горе промени, е в основата и на предлаганите разпоредби на § 2 (относно създаване на нови чл. 52а – 52г) и § 7 (относно чл. 63 ЗМПВВППРБ) от законопроекта. Те имат за предмет изграждането върху морското дъно или в неговите недра в границите на вътрешните морски води и териториалното море на всякакви подводни линейни обекти на техническата инфраструктура – проводи или мрежи на транспорта (в т. ч. продуктопроводи), топлоснабдяването, газоснабдяването, водоснабдяването и канализацията, електроснабдяването, електронните съобщения или третирането на отпадъци.

2. Втората група разпоредби, включени в предлагания проект на закон, има задачата да постигне намаляване на административната тежест върху бизнеса чрез опростяване на процедурите за разглеждане на инвестиционни инициативи за изграждане на нови или разширяване и модернизиране на съществуващи пристанища, преди всичко на пристанищата за обществен транспорт.

Най-съществената промяна е свързана с премахване на установената в момента с чл. 112а от закона двустепенна система на устройствено планиране на територията на пристанищата за обществен транспорт: изработване на генерален план на пристанището като опорен план по смисъла на Закона за устройство на територията, който подлежи на разглеждане от междуведомствен експертен съвет и на одобряване от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и министъра на регионалното развитие и благоустройството и въз основа на одобрения опорен план – изработване на подробен устройствен план за територията на пристанището, който подлежи на съгласуване, разглеждане и одобряване по общия ред на Закона за устройство на територията.

С настоящия законопроект се предлага да се премине към едностепенна система на устройствено планиране, като на генералния план на пристанището се предоставя статут не на опорен план, а на подробен устройствен план, който се изработва като план за регулация и застрояване за пристанищната територия и като парцеларен план за пристанищната акватория (като вид неурбанизирана територия).

Останалите предлагани промени в текстовете на Раздел IV от Глава четвърта "Пристанища" имат за цел превръщането на нормите от раздела в единен комплекс, създаващ ясна, последователна и непротиворечива уредба на обществените отношения, свързани с изграждането, разширението, реконструкцията и рехабилитацията на пристанища и специализирани пристанищни съоръжения, посредством уеднаквяване на използваната терминология и на процедурните правила (включително компетентните органи) за изработване, съгласуване и одобряване на устройствените планове и

инвестиционните проекти за различните видове пристанища.

Последователното провеждане на идеята за намаляване на административната тежест върху бизнеса наложи създаването на разпоредбите на § 16 (относно чл. 103а ЗМПВВППРБ), както и свързаните с нея разпоредби на § 26, т. 1 (относно чл. 112а, ал. 1 ЗМПВВППРБ), § 27, т. 2 (относно чл. 112б, ал. 3 ЗМПВВППРБ), § 28, т. 4 (относно досегашната ал. 3 на чл. 112в ЗМПВВППРБ), § 29, т. 3 (относно досегашната ал. 5 на чл. 112г ЗМПВВППРБ), § 35, т. 1 (относно чл. 115п, ал. 7 ЗМПВВППРБ), § 37 (относно чл. 115у, ал. 1 ЗМПВВППРБ) и § 45 от законопроекта.

На първо място, с цитираните разпоредби се предвижда правомощие на Министерския съвет да приема списъците на пристанищата за обществен транспорт, които в момента представляват съответно Приложение № 1 към чл. 103а, ал. 1, т. 1 ЗМПВВППРБ (за тези с национално значение) и Приложение № 2 към чл. 103а, ал. 1, т. 2 ЗМПВВППРБ (за тези с регионално значение). Предлагащото законодателно решение следва примера на действащия чл. 3, ал. 4 от Закона за пътищата, с който на Министерския съвет е възложено утвърждаването на списъците за републиканските и общинските пътища. По този начин ще се намали времето между издаването на разрешението за ползване по реда на Закона за устройство на територията на новопостроено пристанище за обществен транспорт или на нов терминал от съществуващо пристанище и момента, в който то реално може да започне да работи (след издаване на удостоверение за съответствието му с изискванията за експлоатационна годност на пристанищата и вписването му в регистъра на пристанищата). Към момента, според действащата законова редакция, за да се случи това е необходимо допълнение в закона, като пристанището бъде вписано в списъка – приложение към чл. 103, ал. 1, т. 2 от закона.

На второ място, с посочените по-горе разпоредби на законопроекта се премахва изискването за съобразяване на инвестиционните инициативи за изграждане на нови и разширение на съществуващи пристанища за обществен транспорт с предвижданията на един несъществуващ и към момента стратегически документ (национална програма за развитие на пристанищата за обществен транспорт), който е без ясно законодателно определен времеви хоризонт и ред за изменение, с два вече действащи стратегически документа – Стратегията за развитие на транспортната система на Република България (приета от Министерския съвет с Протокол № 13 от 07.04.2010 г.) и Общия генерален план за транспорта на България, чието съществуване обезсмисля приемането и на предвидената в сегашната редакция на чл. 103а, ал. 2 национална програма.

3. Същността на третата група проблеми, свързани със статута на т. нар. "пристани", най-кратко може да бъде предадена по следния начин:

Пристаните са хидротехнически съоръжения, които са конструирани и изградени така, че позволяват през светлата част на денонощието и при благоприятни метеорологични условия да бъдат използвани за приставане на определени видове кораби. Действащото законодателство не ги признава като пристанищни съоръжения и не позволява те да бъдат използвани по предназначение, но на практика те функционират. Освен това, значителна част от тези съоръжения, които са трайно прикрепени към морското или речно дъно – публична държавна собственост, са включени в капитала на приватизирани търговски дружества, което представлява сериозна пречка за тяхното ремонтиране и реконструиране.

С цел разрешаване на така описаните проблеми с проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България се предлага създаването на нов чл. 111б. Посредством него се създава правна възможност този род съоръжения да бъдат използвани съобразно предназначението им от кораби за сезонен превоз на пътници (става дума за корабите, използвани за краткотрайни крайбрежни разходки по вода на туристи), както и от други добиващи кораби, различни от риболовните (напр. за проучване и добив на минерални и други неживи ресурси), от специални кораби по

смисъла на чл. 5 от Кодекса на търговското корабоплаване (кораби, използвани за научни, учебни, културни и спортни цели, за пилотаж, за упражняване на контрол и надзор, за противопожарни, съобщителни, митнически и санитарни цели, за разбиване на ледове, за спасяване на човешки живот и имущество) и от кораби, предназначени за спомагателни дейности. Със същият текст се урежда на законово ниво и статутът на зимовниците по река Дунав. Към настоящия момент текстове, регламентиращи предназначението на начина на използване на този вид специализирани пристанищни обекти, се съдържат само в подзаконовите актове.

С разпоредбата на предлагания нов чл. 111в се създава уредба на минималните изисквания за експлоатационна годност на този род съоръжения и за реда за осъществяване на контрол за спазването на тези изисквания. Предвижда се възможност със заповед на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Морска администрация" да се постановява временно преустановяване на експлоатацията на специализирано пристанищно съоръжение, ако в техническо отношение то не отговаря на установените изисквания за безопасно приставане и швартоване на кораби и за използването му по предназначение или в случай, че се използва не по предназначение или срокът на валидност на удостоверение за експлоатационната му годност е изтекъл и собственикът в едномесечен срок не е предприел необходимите действия, за да получи ново удостоверение.

Уредбата на реда и условията за изграждане на нови специализирани пристанищни обекти или за разширение на съществуващите се съдържа в предлаганите промени в чл. 112д от закона и с новите текстове на чл. 112з – 112п, и следва общата логика относно реда и условията за извършване на строителство върху дъното в границите на вътрешните морски води и териториалното море и дъното в българския участък и крайбрежната заливаема ивица на река Дунав, на която се подчинява целият предлаган законопроект.

4. Последната от четири групи проблеми включва въпроси от няколко сфери на дейност – дейността по постигане сигурност на корабите, пристанищата и пристанищните райони, регистрацията на пристанища, регистрацията на пристанищни оператори, в това число редът и условията за получаване достъп до пазара на пристанищни услуги.

Законовата уредба на сигурността на корабите и на пристанищата е изключително оскъдна. Основният нормативен акт, който въвежда в българското право изискванията на Директива 2005/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година за повишаване на сигурността на пристанищата и съдържа правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 725/2004 на Европейския Парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно подобряване на сигурността на корабите и на пристанищните съоръжения, е Наредба № 53 от 2004 г. за условията и реда за постигане сигурността на корабите и пристанищата. От една страна, предвиденият в действащата редакция на чл. 60а, ал. 2 ЗМПВВППРБ ред за издаване и изменение на цитираната наредба е твърде сложен – тя има четирима автори. А от друга, създава практически проблеми при нейното прилагане, доколкото в дейността по постигане сигурност на пристанищата следва да бъдат ангажирани и други органи и организации, извън ведомствата, ръководени от авторите на наредбата – става дума за съответните структури на Министерството на отбраната, областните управители, кметовете на общини, Министерството на здравеопазването, Българският червен кръст и т.н.

Съгласно предвиденото в чл. 60а, ал. 4 ЗМПВВППРБ информацията, съдържаща се в оценките и плановете за сигурност на корабите и пристанищата, както и в докладите за извършване оценката на сигурността на пристанищата е служебна тайна. Но установеният в чл. 34, ал. 1, т. 4 ЗЗКИ срок за защита на информация, класифицирана като служебна тайна, е 6 месеца, докато срокът на действие на оценките и плановете за сигурност е 5 години. След този срок същите подлежат на задължително преразглеждане.

С оглед разрешаване на описаните проблеми в областта на дейността по постигане

сигурност на корабите и пристанищата с настоящия законопроект се предлага следното: Да бъде въведено като законово понятието "пристанищен район". По този начин ще се постигне пълно смислово съответствие между термините "пристанищно съоръжение" (използвано в цитирания Регламент (ЕО) № 725/2004) и "пристанище" (както е употребено в Директива 2005/65/ЕО), от една страна и съответно понятията "пристанище" и "пристанищен район" в българския Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България.

Наредбата, регламентираща реда и условията за постигане сигурност на корабите, пристанищата и пристанищните райони да бъде издадена от Министерския съвет и в нея да се определят и реда и условията за работа с информацията, съдържаща се в оценките на сигурността и в планове за сигурност на корабите, пристанищата и пристанищните райони, както и в докладите за начина на извършване на оценките на сигурността на пристанищата и пристанищните райони, в това число и защитата ѝ от нерегламентиран достъп като чувствителна, но не класифицирана информация.

Най-същностният въпрос относно регистрацията на пристанищата е свързан с това, че действащата разпоредба на чл. 92, ал. 5 от ЗМПВВППРБ предвижда съвсем малък списък от обстоятелства, подлежащи на вписване в регистъра на пристанищата. Данните за територията, акваторията и пристанищната инфраструктура на пристанището, както и отделните терминали в него, както и техните параметри (дължина на кейов фронт, проектни дълбочини пред корабните места, обща площ на откритите и закритите складове и общ обем на специализираните складове за наливни товари), се вписват само въз основа на текст в Наредба № 19 от 2005 г. за регистрация на пристанищата (обн., ДВ, бр. 111 от 2004 г., изм., бр. 62 от 2005 г., бр. 91 от 2006 г. и бр. 75 от 2010 г.). Няма нормативно изискване за вписване на зоните за обслужване на яхти или риболовни кораби в пристанищата за обществен транспорт (доколкото те са зони, в които се предоставят различен вид услуги и дейности от товаро-разтоварните услуги и обслужването на пътници), както и на зоните за съхранение на товари, които не се намират непосредствено на брега (т. нар. "сухи пристанища").

От една страна, принципът на законност изисква не само някои, а всички обстоятелства, подлежащи на вписване в регистър, да бъдат посочени в закона. От друга, регистърът е публичен и неговата цел е да дава на ползвателите на българските пристанища (корабопритежатели, капитани на кораби, товародатели и т.н.) и на всички други заинтересувани лица (в това число и държавни органи) необходимата и в достатъчен обем информация. С предлагания проект на закон се предвижда допълване на разпоредбата на чл. 92, ал. 5 ЗМПВВППРБ така, че тя да включва всички обстоятелства, подлежащи на вписване и имащи значение за идентифициране на конкретното пристанище.

Предлаганата промяна на чл. 112, ал. 4 ЗМПВВППРБ, с която се предвижда в отделен раздел на регистъра на пристанищата да се вписват специализираните пристанищни обекти, създадени в резултат на човешка дейност, е свързана със създаване на института на специализираните пристанищни обекти и включването им в съдържанието на понятието "пристанищно съоръжение", както и с казаното тук по-горе относно необходимостта на ниво закон да бъдат изброени всички обстоятелства, подлежащи на вписване в регистър.

С предлаганите промени в чл. 117а и чл. 117б ЗМПВВППРБ се цели да се намали административната тежест върху бизнеса чрез опростяване на процедурата и съкращаване на сроковете за получаване на достъп до пазара на пристанищни услуги, за извършването на които не е необходимо използването на пристанищна територия и/или съоръжения. Вместо сега съществуващия режим, включващ провеждането на конкурс и след това регистрация, се предлага правото да се предоставят една или повече пристанищни услуги от упоменатата категория да се получава само въз основа на регистрация, след като лицето е установило по безспорен начин, че отговаря на установените в закона минимални изисквания.

5. Последната група норми, включени в предлагания законопроект, имат за цел да решат следните задачи:

Да бъдат прецизирани част от действащите текстове на закона чрез поправяне на допуснати при предишни изменения технически грешки (напр. § 12 относно чл. 91, ал. 1 ЗМПВВППРБ) или чрез уеднаквяване на използвания понятиен апарат, с оглед изискването на чл. 47, ал. 1 от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове (обн., ДВ, бр. 39 от 1974 г., доп., бр. 7 от 1978 г. и бр. 57 от 1980 г., изм., бр. 46 от 2007 г.).

Да бъде допълнена системата от определения на специфични термини, използвани в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България чрез създаване на дефиниции за "подводен линеен обект на техническата инфраструктура", "пристанищен район", "подходен канал", "зона за подхождане", "зона за маневриране на корабите", "оперативна акватория", "вълнолом", "мол", "пристан (пирс)" и "сезонен превоз на пътници".

Да бъдат извършени необходимите промени в други действащи нормативни актове, непосредствено свързани с предлаганите промени в ЗМПВВППРБ, да бъдат предвидени срокове за съобразяване на подзаконовите актове по прилагане на ЗМПВВППРБ с предлаганите изменения и допълнения, както и да бъде регламентирано действието изменените норми на спрямо висящи правоотношения и юридически факти, които са започнали, но не са завършени при действието на досегашната редакция на закона.

Пълният текст на проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ бр. 12 от 2000 г., изм., бр. 111 от 2001 г., бр. 24 и 70 от 2004 г., бр. 11, 45, 87, 88, 94, 102 и 104 от 2005 г., бр. 30, 36, 43, 65, 99 и 108 от 2006 г., бр. 41, 54 и 109 от 2007 г., бр. 67, 71, 98 и 108 от 2008 г., бр. 47 и 81 от 2009 г., бр. 61 и 88 от 2010 г. и бр. 23 от 2011 г., доп., бр. 32 от 2012 г., изм., бр. 53 от 2012 г.) може да се види в **Приложението**.

Лица за контакти:

Красимира Стоянова – директор на дирекция "Правна",
тел: 02/ 9409 431

Петър Киров – заместник-изпълнителен директор на Изпълнителна агенция "Морска администрация",
тел. 02/ 930 0941

Приложение

» [Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България \(обн., ДВ бр. 12 от 2000 г., изм., бр. 111 от 2001 г., бр. 24 и 70 от 2004 г., бр. 11, 45, 87, 88, 94, 102 и 104 от 2005 г., бр. 30, 36, 43, 65, 99 и 108 от 2006 г., бр. 41, 54 и 109 от 2007 г., бр. 67, 71, 98 и 108 от 2008 г., бр. 47 и 81 от 2009 г., бр. 61 и 88 от 2010 г. и бр. 23 от 2011 г., доп., бр. 32 от 2012 г., изм., бр. 53 от 2012 г.\) \(192 KB\)](#)