

SAT-2B.313-1-L-09

## ON SOME ASPECTS OF THE EXTRACTION OF ALLUVIAL DEPOSITS FROM THE DANUBE RIVER

**Assist. Prof. Anna Nikolova, PhD**

Faculty of Law, Department of Private Law

“Angel Kanchev” University of Ruse

E-mail: anikolova@uni-ruse.bg

**Abstract:** *The Water Act regulates the ownership and management of water as a national indivisible natural resource. The Bulgarian legislator introduces a permit regime for the abstraction and use of water bodies for the purpose of carrying out economic activities. The extraction of alluvial deposits (sediments) from the Danube River, in addition to being an economic activity that can be a factor in the growth of the economy in the Danube region, is also an activity that causes serious pressure on the environment and can have a significant impact on navigation conditions. In view of the limited scope of the report, the study sets out the requirements for the extraction of aggregates. The aim is to answer the questions of whether the legislator places certain traders in a privileged position over others and whether the competent state authorities exercise effective control over the extraction of alluvial deposits from the Danube River.*

**Keywords:** *extraction of alluvial deposits, environment, navigation condition*

**JEL Codes:** *L10, L11*

### INTRODUCTION

Законът за водите (ЗВ) урежда собствеността и управлението на водите като общонационален и неделим природен ресурс. Използването на водите и на водните обекти е общо и индивидуално в зависимост от това дали титулярите на ползване са неограничен брой лица или са индивидуално определени. Общо е правото на гражданите по ползват водите или водните обекти, публична собственост, за лични нужди, отдих, водни спортове, водопой на животни и къпане. Всяко друго ползване, за което е необходимо разрешение или предварително писмено уведомяване на компетентен орган е индивидуално. Изземването на наносни отложения от водите на река Дунав с цел добив на инертни материали може да бъде важен фактор за развитието на икономиката в района<sup>153</sup>. От друга страна драгирането оказва сериозен натиск върху околната среда, като може да промени корабоплавателния път (фарватера), и дори да застраши безопасността на корабоплаването. Българският законодател въвежда разрешителен режим за индивидуалното ползване на водите и на водните обекти. Поради ограниченият обем на доклада, акцентът в него се поставя на правото на ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав. Целта е да се изясни дали законодателят не поставя определени търговци в привилегировано положение спрямо други и дали компетентните държавни органи надлежно контролират драгажната дейност по река Дунав.

### EXPOSITION

Водите на река Дунав и прилежащите ѝ земи съгласно чл. 11 ЗВ са публична държавна собственост. В съответствие с концепцията на законодателя, че водите са общонационален и неделим природен ресурс, на основание чл. 46, ал.1, т. 4 ЗВ за изземване на наносни отложения от повърхностни води се изисква разрешително за ползване на воден обект. В зависимост от това дали дейността се осъществява във водите на река Дунав или не, ЗВ предвижда различни процедури. За изземване на наносни отложения от река Дунав разрешителното се издава от изпълнителния

<sup>153</sup>. В доклада изразите изземване на наносни отложения, изземване на наноси, драгажна дейност, драгиране, съответно наноси и инертни материали се използват като синоними с уточнението, че изразът изземване на наносни отложения е легален и широко използван в ЗВ

директор на ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав“. Също така, когато ползването на водните обекти е с цел стопанска дейност, се заплаща такса.

Необходимо е следователно да се изясни въпросът - може ли изземването на наносни отложения да преследва нестопанска цел т.е. да се разграничи стопанската от нестопанската дейност. В правната литература е изразено становището, че необходим признак на стопанската дейност е осъществяването ѝ между равнопоставени страни, че административната дейност не е стопанска (дори да е насочена към управлението, регулирането на дейности от стопанската сфера), както и че това е дейност, при която обективно приходите могат да покриват разходите<sup>154</sup>. Когато драгирането е резултат от изпълнение на функционалните задължения на изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на р. Дунав“, извършваната дейност няма и не може да има стопански характер<sup>155</sup>.

Когато целта на изземването на наносни отложения е добив на строителни материали (пясък, чакъл), безспорно дейността следва да се определи като стопанска. Тази цел не може да остане скрита. Това е така, защото от една страна в предпроектното проучване, което се прилага към заявлението за издаване на разрешително за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от р. Дунав, трябва да се съдържа информация за технологията и организацията на изземването, за графика на процеса и за място на депониране на излетия материал. Съгласно чл. 56, ал. 1, т. 6 ЗВ целта трябва да се посочи в разрешителното за ползване на воден обект.

Понятията „повърхностни води“, „ползване“, „воден обект“ и „наносни отложения“ имат легални дефиниции съответно в §1, ал. 1, т. 23, т. 25, т. 34 и т. 89 от Допълнителните разпоредби на ЗВ. По смисъла на §1, ал. 1 т. 23 от ДР на ЗВ водите на река Дунав съставляват повърхностни води, като всяка дейност в реката, стига да не е свързана с отнемане на води, представлява ползване на воден обект.

Необходимо е да се направи разграничението, че ползването по смисъла на §1, ал. 1, т. 23 от ДР на ЗВ може да бъде правомерно (когато титулярят има разрешение) или неправомерно.

В изпълнение на законовите изисквания лицата, които имат интерес да изземват наноси от р. Дунав, е необходимо до подадат заявление по образец до изпълнителния директор на ИА „Проучване и поддържане на река Дунав“<sup>156</sup>. Чл. 60, ал. 1, т. 1 ЗВ препраща към чл. 56, ал. 1, т. 4 – 9 ЗВ, които се задоволяват само да посочат физическите, юридическите лица и едноличните търговци, регистриран по реда на Търговския закон като потенциални кандидати за разрешение за ползване на воден обект. В цитираните разпоредби не е проведено разграничение кога кандидат за разрешително за ползване на воден обект е необходимо да има търговско качество. Като се има предвид обстоятелството, че изземването на наносни отложения от река Дунав с цел добив на строителни материали е стопанска дейност, както и че за ползването се заплаща такса, може да се направи извод, че заявител в тази хипотеза може да е само лице, регистрирано по реда на ТЗ.

В заявлението трябва да се посочат параметрите на исканото използване. Конкретно за изземване на наносни отложения от река Дунав е необходимо да се приложат: схема на заявения участък и предпроектни проучвания, които доказват, че дейността няма да окаже негативно влияние върху корабоплавателния път, бреговете, островите и хидротехническите съоръжения (чл. 60, ал. 4, т. 2 ЗВ).

Детайлни изисквания, на които трябва да отговаря предпроектното проучване се съдържат в чл. 31, ал. 2 от Наредбата за ползването на повърхностните води (НППВ), обн., ДВ, бр. 25 от

<sup>154</sup>Stefanov, G. Commercial Law. Common part. Veliko Tarnovo: Abagar Publishing House 2016 (Оригинално заглавие: Стефанов, Г. Търговско право. Обща част. Велико Търново: Издателство „Абагар“ 2016), с. 72-74.

<sup>155</sup>Съгласно чл. 15, т. 1, буква „г“ и т. 12 от Устройствения правилник на Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на р. Дунав“ агенцията осигурява навигационно-пътевата обстановка, като извършва дъноудълбочителни дейности за поддържане на корабоплавателния път по р. Дунав и в подходите на пристанищата и зимовниците, както и изпълнява проекти по поддържане и подобряване на условията за корабоплаване по р. Дунав. Доставка на специализираното плавателно средство за драгиране „Янтра“ е част от проект „Модернизация и оптимизация на дейностите по рехабилитация на корабоплавателния път в общия българо-румънски участък на река Дунав“ на стойност 6 100 000 лева без ДДС, който се изпълни по ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“

<sup>156</sup>Образецът може да се изтегли от интернет страницата на ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав“.

26.03.2021 г. Това е третата наредба, която урежда тези правоотношения. Първата, със същото заглавие е от 2011 г., а втората от 2016 г.<sup>157</sup> При съпоставянето на чл. 45, ал. 2 НППВ (ред. 2011), чл. 34, ал. 2 НППВ (ред. 2016) и чл. 31, ал. 2 НППВ се стига до заключението, че изискванията към предпроектното проучване и в трите наредби са много много близки, почни идентични.

На основание чл. 31, ал.2, т.1 НППВ предпроектното проучване трябва да съдържа доказателства, че драгирането няма да има негативно влияние върху корабоплавателния път, бреговете, островите и хидротехническите съоръжения.

Едва ли най-правилното законодателно разрешение е да се изисква от заявителите в предпроектното проучване да представят доказателства за липса на негативно влияние на дейността, тъй като последното се изготвя от лица с професионална квалификация “магистър-инженер”, регистрирани по реда на Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране, които имат интерес да получат възнаграждение. Житейската логика подсказва, че тези лица по-скоро биха били склонни да формират изводи в подкрепа на твърдението, че планираната дейност няма да има негативно въздействие, отколкото да изложат аргументи в обратната насока. Този извод се потвърждава и от оскъдната по въпроса съдебна практика. Интерес представлява решението на Административен съд – Русе, постановено по адм. дело № 135 от 2012 година, с което е отхвърлено оспорването на Решение № 46 от 22.03.2012 г. на изпълнителния директор на ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав“ относно отказ за издаване на разрешително за ползване на повърхностен воден обект<sup>158</sup>. Още във фазата на административното производство срещу съобщението по издаване на разрешително за ползване на воден обект, постъпва възражение от заинтересована страна ИА „Морска администрация“, която заявява, че в участъка от р. км. 501.400 до р. км. 502.000 вследствие използването на наземни средства, са констатирани значителни поражения по бреговата ивица, наличие на струпан инертен материал, дълбоки ями в границите на канала на остров Люляк. В резултат на тези действия се нарушава речното корито на река Дунав. В хода на съдебното производство е представена техническа експертиза. Според заключението на вещите лица изземването на наносни отложения с наземни средства води до необратима деформация на речното легло. Налага се заключението, че изземването на наносни отложения от река Дунав с наземни средства нарушава естественото състояние на речното легло и брега на река Дунав, поради което и на основание чл. 143, т. 1 ЗВ е забранено.

По мое мнение преценка дали изземването на инертни материали от река Дунав може да окаже негативни последици върху околната среда обосновано може да бъде извършена от органа, който дава разрешение за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав. Защо? Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на р. Дунав“ изпълнява функции относно проучването и поддържането на условията за корабоплаване, също така извършва изследователска дейност в областта на хидроложките и хидрографните проучвания с налична специализирана техника. Нейната специализирана администрация е организирана в три дирекции, едната от които „Хидрология и хидрометеорология“ извършва хидроложки измервания, както и измервания за определяне наносния отток на реката. Следователно, агенцията разполага не само с технически, но и човешки ресурси, както с надлежна информация, въз основа на които да може да прецени - дали, кога и при какви условия извършването на драгажна дейност в река Дунав може да има негативни последици.

*Въз основа на горе изложеното de lege ferenda би било добре да отпадне изискването на чл. 31, ал. 2, т. 1 НППВ. Това би улеснило достъпа до тази дейност и на новообразувани търговски дружества или кооперации и би съкратило времето за издаване на разрешителното.*

Анализът на разпоредбите на ЗВ разкрива, че има възможност да се изземват наносни отложения от река Дунав и без да се спазва редът съгласно чл. 60 ЗВ.

<sup>157</sup>. За краткост се означават НППВ (ред.2011) и НППВ (ред.2016).

<sup>158</sup>. Решението може да бъде изтеглено от следния линк:

<https://legalacts.justice.bg/?CourtId=2doXD5zxDyk%3D&CaseKindId=fVzG5OUnt8U%3D&CaseNumber=p%2BGHc4QzOxI%3D&CaseYear=X0fDkR1s6u0%3D&ShowConnected=False&IsLuceneInUse=True&ShowResults=True&IsAdvanced=False>

На основание чл. 58, ал.1, т. 6 ЗВ за ползване на воден обект за извършване на хидрогеоложки проучвания не се изисква разрешително, при условие, че писмено бъде уведомена басейнова дирекция. При липса на изисквания в ЗВ относно условията за извършване на хидрогеоложки проучвания, органите, които контролират дейностите във водите на река Дунав спрямо едни лица могат да не предприемат никакви действия т.е да позволят несмущаваното изземване на наносни отложения, а спрямо други - могат да проявят активност и да разпоредят преустановяването на дейността било защото драгирането продължава прекалено дълъг период от време, било защото няма данни, че не се оказва негативно влияние върху речното легло и брега на река Дунав, което, както вече се посочи е забранено.

*Ето защо de lege ferenda при бъдещо изменение на ЗВ би било добре да се определи максимален обем, след достигането на който се забранява проучвателната дейност, освен ако не бъде издадено разрешително за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения по река Дунав.*

Чрез задълбочен анализ на изискванията, съответно на промените в нормативната уредба, може да се определи поставя ли законодателят определени лица (търговци) в привилегировано положение спрямо други при издаване на разрешително за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав.

Конкретните условия, при които се разрешава ползването на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав, не тези, които предлага заявителят в предпроектното проучване, а се определят от изпълнителния директор на ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав“ при спазване на изискванията на чл. 40 НППВ.

Законодателят съществено промени изискванията, при които може да се издава разрешителното с НППВ (ред.2016). Съгласно правилото на чл. 41, ал. 7, т. 14 НППВ (ред. 2016), преповторено в чл. 40, ал. 8, т. 13, разтоварването на наносните отложения при използване на плавателни съдове се извършва на пристанища по чл. 103 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанища на Република България (ЗМПВВПРБ) т.е. на пристанища за обществен транспорт. Нещо повече! от буквалното тълкуване, се налага заключението, че разтоварването на наносни отложения не може да се извършва на специализирани пристанища, които могат да се регистрират при по-облекчени условия отколкото пристанищата за обществен транспорт, още по – малко на специализирани пристанищни обекти - пристани за добиващи кораби. В ЗМПВВПРБ няма дефиниция за добиващи кораби. НППВ в чл. 40, ал. 8, т. 14 запази възможността при използване на плаващо съоръжение за изземване на наносни отложения от река Дунав, инертният материал да се депонира извън пристанища за обществен транспорт на депа с географски координати, определени в разрешителното за ползване на водния обект. Превратно упражняване на правомощия от страна на органа-издател на разрешителното за ползване на воден обект или на друг контролен орган е напълно възможно при действащите към момента изисквания, тъй като съзнателно или не законодателят е пропуснал да дефинира понятията плавателен съд и плаващо съоръжение. Следователно липсва ясен критерий как се определя дали разтоварването трябва да се извършва в пристанища по чл.103 ЗМПВВПРБ или в разрешителни депа.

На следващо място понятията плавателен съд и плаващо съоръжение не съответстват на възприетата в Кодекса на търговското корабоплаване (КТК) терминология, нито на подзаконовите актове по неговото прилагане. КТК в чл. 4 дефинира търговски кораб, който може да бъде както плавателен съд, така и плавателно съоръжение<sup>159</sup>.

Изискването наносните отложения да се разтоварват на пристанища за обществен транспорт предпоставя сключването на договор за пристанищна услуга - обработка на товар и третирането на добития материал като товар, което още повече оскъпява процеса по добив на строителни материали<sup>160</sup>.

<sup>159</sup>.Mihaylov, M. Maritime explanatory illustrated dictionary. Varna, <ublishing house Steno Михайлов, М. Морски тълковен илюстриран речник, Варна, Издателска къща Стено 2011 – в речника не се съдържат обяснения на понятията плавателен съд и плаващо съоръжение

<sup>160</sup>.В доктрината договора за пристанищни услуги се определя като договор с който пристанището се задължава да приеме, обработи, съхранява или предаде преминаващите през района му товари при съдействието на товародателя,

Въз основа на така изложеното, си позволявам да изразя мнението, че с тази промяна в нормативната уредба се поставят в привилегировано положение лицата (търговците), собственици на пристанища или пристанищни терминали. Не на последно място, изисквания, които обременяват лицата с допълнителни разходи, могат да ги подтикнат да извършват дейността в нарушение на правилата за ползване на воден обект. Анализът на съдебната практика разкрива, че в някои райони системно се изземват наносни отложения в нарушение на изискванията на ЗВ, както и че проверките на контролните органи в много от случаите са следствие от сигнали на граждани и организации.<sup>161</sup> Едва ли това е най- правилният подход.

Най- често лицата са санкционирани за нарушение на чл. 46, ал.1, т. 4 ЗВ (решение № 3 от 10.02.2025 г. по а. н. д. № 244/2024 г. на Районен съд – Свищов, решение № 725 от 11.12.2015 г. по а. н. д. № 1989/2015 г. на Районен съд – Русе, решение от 02.10.2014 г. по н. д. № 177 / 2014 г. на Районен съд – Тутракан). Основанието за налагане на наказанието в повечето случаи е чл. 200, ал.1, т. 2 ЗВ, който предвижда наказание в размер от 2000 до 10000 лв., като само в един от случаите основанието е чл. 200, ал.1, т. 23 ЗВ, който предвижда наказание в размер от 20000 до 50000 лв.<sup>162</sup> Само по едно от делата актът за установяване на административно нарушение е съставен от служител на ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав“ и съответно наказателното постановление е издадено от изпълнителния директор на агенцията. В останалите случаи актосъставители са служители на регионалните басейнови дирекции за управление на водите, съответно директорите са административнонаказващи органи. Би следвало тенденцията да е обратната, тъй като съгласно чл.186 ЗВ изпълнителният директор на ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав“ като орган по чл. 52, ал. 1, т. 2 е компетентен да контролира опазването на водните обекти по отношение спазването на нормативните изисквания за ползването им.

## CONCLUSION

Правото на ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав възниква въз основа на разрешително за ползване, издадено от изпълнителния директор на ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав“. Условието, при които се позволява добив на инертни материали, са посочени в самото разрешително и за всяко отклонение от тях на титуляря на правото може да му бъде наложено административно наказание. В това отношение контролните органи не появяват особена активност и често реализирането на административната отговорност е следствие на проверки по подадени сигнали.

## REFERENCES

Bratov, Ts. Contract for port services, Sofia,1990 (Оригинално заглавие: Братоев, Ц. Договор за пристанищни услуги, София, 1990)

Stefanov, G. Commercial Law.Common part.Veliko Tarnovo: Abagar Publishing House 2016 (Оригинално заглавие: Стефанов, Г. Търговско право. Обща част. Велико Търново: Издателство „Абагар“ 2016)

който заплаща определена цена . Bratov, Ts. Contract for port services, Sofia (Оригинално заглавие: Братоев, Ц. Договор за пристанищни услуги, 1990) с.10

<sup>161</sup>. В Решение № 3 от 10.02.2025 г. по а. н. д. № 244/2024 г. на Районен съд – Свищов и Решение № 15 от 28.03.2025 г. по а. н. д. № 294/2024 г. на Районен съд - Свищов

<sup>162</sup>. Наказателното постановление е потвърдено с Решение от 02.10.2014 г. по н. д. № 177 / 2014 г. на Районен съд – Тутракан.