



ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПО-ЕФЕКТИВНО ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА И УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРАКТИКИТЕ ПО ПОЛЗВАНЕ И ОПАЗВАНЕ НА ЛЕЧЕБНИТЕ РАСТЕНИЯ

Предложенията са резултат на тригодишна съвместна работа на екипа на Фондация „Информация и природозащита“ и едни от най-опитните експерти в сектора, заедно с представители на заинтересовани страни от общини Ловеч, Априлци, Севлиево и Троян и други райони на страната. Изготвени са в рамките на Проект „Модел за опазване и устойчиво ползване на лечебните растения на общинско ниво, с участието на организациите на гражданското общество, местните общности и медиите“, с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария, чрез Фонд за реформи, свързани с участието на гражданското общество.

1. Да се актуализира, с участието на всички заинтересовани страни и прилага Национална стратегия за опазване и интелигентно оползотворяване на лечебните растения.

Обосновка: Съгласно чл. 50. т. 1 от Закона за лечебните растения (ЗЛР) за опазване и устойчиво ползване на лечебните растения се разработват:

1. Национална стратегия за лечебните растения – от Министъра на околната среда и водите.

Такава актуална стратегия няма, макар че **България е един от най-големите износители на билки в света и е сред първите 3 в Европа. От България ежегодно се изнасят около 17-20000 тона сухи или замразени билки на стойност няколко десетки милиона евро. В сектора на билкопроизводство са заети около 300 000 души**, като голяма част от тях са от най-бедните слоеве на населението, предимно от ромски произход. Въпреки голямата природозащитна и социална значимост на дейностите по събиране и преработка на билки няма актуална визия за развитие на сектора, съобразена с настоящите условия, която да се подкрепя и следва така, че да е най-полезно за страната ни и работещите в сектора.

Единственият подобен документ е разработен през 2006 година. МС приема „Стратегия за развитие на подсектор “Лечебни растения” в българското земеделие, преработвателна промишленост и износ до 2010 г.” Тя е разработена от представители на държавната власт, в партньорство с Българската асоциация на билкарите и гъбарите и научни институции, с финансовата и техническа подкрепа на Германското дружество за Техническо Сътрудничество (GTZ), в рамките на Проект „Насърчаване на българската хранително-вкусова промишленост“.

В Стратегията се посочва, че нейното разработване е закономерен резултат от развитието на законодателството, политиката и действията за поддържане и опазване на **един от най-значимите възобновими ресурси на страната. Голяма част от**



посочените в нея проблеми не са решени и са актуални и днес. Тя може да послужи за основа, върху която да се разработи изискваната от ЗЛР стратегия.

2. Да се разработят, утвърдят и прилагат:

2.1. Методика за оценка на ресурсите от лечебни растения (чл. 56, ал. 4, т.1 ЗЛР);

2.2. Методика за извършване на дългосрочна оценка и наблюдение на естествени популации от лечебни растения (чл. 56, ал. 4, т. 2 ЗЛР);

2.3. Наредбата за съдържанието на специализираните карта и регистър на лечебните растения и условията и редът за създаването и поддържането им (чл. 57, ал. 5, ЗЛР).

Обосновка: Съгласно чл. 56 от ЗЛР за диворастящите лечебни растения се организира и прилага система за дългосрочно наблюдение и оценка на състоянието на техните популации и ресурси и върху ползването им с цел съевременно идентифициране на негативните процеси, прогнозиране на тяхното развитие, предотвратяване на вредните последици и определяне ефективността на мерките за опазване на лечебните растения. Точка 4 от чл. 56 изисква Министърът на околната среда и водите да утвърди двете методики по точка 2.1 и 2.2 по-горе.

Раздел III на Закона за лечебните растения изисква поддържането на система за наблюдение и оценка на лечебните растения и описва създаването на специализирани карта и регистър за тази цел. Съгласно чл. 57 специализираните карта и регистър на лечебните растения осигуряват данни за местоположение, граници, размери, собственост на находищата, състояние на лечебните растения, количествени запаси и степен на ползване на ресурсите им.

Съдържанието на специализираните карта и регистър на лечебните растения и условията и редът за създаването и поддържането им се определят с наредба на Министъра на околната среда и водите и Министъра на регионалното развитие и благоустройството (чл. 57, ал. 5, ЗЛР).

Това са документи, без които прилагането на ЗЛР ще остане непълно и неефективно, независимо от влаганите усилия.

3. Да се направи оценка на национално ниво за:

3.1. Степента на изпълнение на Закона за лечебните растения относно разработването на плановите документи по чл. 50 т. 3 и 4 – раздел „Лечебни растения“ за общините и към горскостопанските планове;

Обосновка: **Устойчивото ползване на лечебните растения може да става само ако са изготвени качествени планови документи за тях (изисквани съгласно чл. 50 от ЗЛР) и всеки собственик (община, областна управа, ДГС, ДЛС, национален парк) знае: къде са находищата (картирани са); какво е земеползването; какво количество билки може да се събират от конкретните находища; през какъв период от време, както и дали има нужда от специални мерки за опазване. Досега обаче, поради липса на средства и внимание от страна на отговорните институции, **разработването на плановите документи не е на необходимото ниво.** Също така не е правена оценка**



на национално ниво дали и как са разработени тези раздели в програмите на общините и към горскостопанските планове, както и къде са трудностите, които отговорните институции срещат, за да бъдат адекватно разработени.

Законът дава възможност при разработване на тези планови документи с предимство да се включи избрана част от видовете - ползваните в най-големи количества и тези, които са редки и застрашени и имат нужда от мерки за опазване. Това позволява приоритизиране на видовете лечебни растения и дава възможност за гъвкавост, така че общинските и областни управи и конкретните ДГС/ДЛС да могат да направят разделите в своите планови документи според конкретните условия на своята територия и динамиката в земеползването.

В рамките на Проекта беше направен обстоен преглед и сравнителна оценка на раздел „Лечебни растения“ към Програмите за опазване на околната среда в актуален вариант на общо 14 общини. Общите изводи са следните:

- в повечето случаи разделът изпълнява изискванията на ЗЛР само формално;
- липсват данни за местоположение на находищата (едва около 15% от разгледаните РЛР посочват топоними, местности, но без граници и площ на конкретни находища);
- липсват количествени данни за запасите (само около 40% от разгледаните РЛР посочват количествени данни, но не по находища, а общо за даден вид ЛР);
- липсват данни за състоянието на находищата, възможните заплахи.
- в плановете за действие към ОПООС се записват общи рутинни действия за осъществяване на контрол при ползването;

Без да сме акцентирали специално внимание върху горскостопанските планове и програми, можем с увереност да твърдим, че и при тях положението не е по-различно.

В рамките на Проекта е създаден стандартен формат на раздел „Лечебни растения“ към Общинска програма за опазване на околната среда (ОПООС) от водещи експерти в страната. Той е ценно методическо помагало за създаването на тези раздели, както в общините, така и за други териториални единици. Форматът е предоставен на всички заинтересовани страни в района на проекта, както и на Националната служба за защита на природата към МОСВ.

Цялостната оценка на разработването на плановете документи по чл. 50 т. 3 и 4 – раздел „Лечебни растения“ в ПООС на общините и в горскостопанските планове и програми ще даде представа за размера на инвестициите, които следва да се направят, с оглед на изпълнение на разпоредбите на ЗЛР.

С напредването на технологиите възможността за техническо и технологично обезпечаване се увеличава, а от там се ускорява и улеснява процеса на изготвяне на плановете документи по чл. 50 от ЗЛР. Финансовата стойност става по-ниска. Цените на необходимия хардуер значително намаляха и се появиха напълно безплатни за използване софтуерни продукти за създаване и поддържане на географски информационни системи и картиране, които могат да се ползват при изготвянето на РЛР в ОПООС и горскостопанските планове и поддържането им.



Въпреки непрекъснатото снижаване на разходите за извършване на ресурсни оценки обаче, за болшинството от общините все още е непосилно да ги финансират със собствени средства. Като източници на финансиране за изработване на раздел „Лечебни растения“ могат да се ползват – целево финансиране от републиканския бюджет, ПУДООС или някои от оперативните програми. Може да се търсят и публично-частни партньорства с бизнеса, особено фирми, които работят и ползват по-големи обеми билки.

Фондация „Информация и природозащита“ натрупа богат опит при изготвянето на стандартния формат на раздел „Лечебни растения“ към ОПООС и има готовност да предостави информация за стъпките по изготвянето му и стойността на необходимите за това дейности.

3.2. Капацитета, дейността и практиките на областните администрации за: опазването на диворастящите лечебни растения в земите от поземления фонд – държавна собственост; издаването на разрешителни за тяхното ползване; координиране на разработването на общинските програми за опазване на околната среда в частта им, касаеща лечебните растения (ЗП).

Обосновка: Съгласно ЗП Областният управител отговаря за опазването на диворастящите лечебни растения в земите от поземления фонд – държавна собственост и издава разрешителни за ползването на лечебните растения в тях (чл. 45 от ЗП). На практика обаче в Областната администрация обикновено няма експерти, които да осъществяват тази дейност. Билкозаготвителите и събирачите не припознават Областната администрация като институция, от която могат да получат разрешително за ползване на лечебни растения. Към момента няма достатъчно актуална информация как се прилага ЗП при събирането на билки в земите от поземления фонд – държавна собственост, които никак не са малко.

Областният управител координира разработването на общинските програми за опазване на околната среда по отношение на лечебните растения (чл. 45, ал. 2 от ЗП), но предвид посоченото по-горе няма информация как и дали областните управители се справят с тази задача и какви са проблемите пред тях.

4. Да се направят следните изменения в Закона за лечебните растения:

4.1. Правомощията на Областния управител за издаване на разрешителни за ползването на лечебните растения в земите от поземления фонд – държавна собственост (чл. 45, ал. 2, т. 2) да се прехвърлят на Директора или упълномощено лице от съответната Областна дирекция „Земеделие“.

4.2. Правомощията за издаване на удостоверения за билките от култивирани лечебни растения да се прехвърлят от кмета на съответната Община (чл. 46, т. 3) на Директора или упълномощено лице от съответната Областна дирекция „Земеделие“.

Обосновка: Понастоящем съгласно чл. 22. от ЗП разрешително за ползване на лечебните растения се издава от **областния управител**, когато ползването е от **земеделски земи – държавна собственост**, в границите на населените места и в поземления фонд, след заплащане на такса в областната администрация.



В същото време съгласно чл. 24. (1) от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи „Държавата запазва собствеността си върху земеделските земи, заварени от този закон, с изключение на земите, чиято собственост подлежи на възстановяване. **Министърът на земеделието и храните упражнява правата на собственика за земите от държавния поземлен фонд**, като ги отдава под наем или аренда, учредява ограничени вещни права върху тях, извършва продажба и замяна със земеделски земи на физически и юридически лица по парична равностойност, определена съгласно наредбата по чл. 36, ал. 2.”.

Получава се несъответствие – Министърът на земеделието и храните упражнява правата на собственика за земите от държавния поземлен фонд, а в същото време Областният управител е отговорната институция по стопанисването и ползването на лечебните растения в тях. Би следвало позволителното за събиране на билки от диворастящи ЛР от държавния поземлен фонд да се издават и съответно да се събират такси за ползване от Областна дирекция „Земеделие”, подчинена на Министъра на земеделието и храните, а не от Областната администрация.

Също така считаме за целесъобразно **удостоверенията за култивиране на ЛР** да не се издават от съответната Община (чл. 46, т. 3), а от съответната Областна дирекция „Земеделие”. **Областна дирекция „Земеделие” е институцията на територията на съответната област, която поддържа регистъра на земеделските стопани**, изпълнява задължения като орган на поземлена собственост, произтичащи от нормативната уредба, създава и поддържа регистри свързани със Системата за идентификация на земеделските парцели, извършва проверки на място на регистрирани земеделски стопани за удостоверяване верността на данните, събира, обработва и изпраща в МЗХ данни при провеждане на периодични и еднократни статистически изследвания в областта на земеделието, включително статистика за отглежданите ЛР в страната (възложени от МЗХ)” (по Устройствен правилник).

Издаването на удостоверения за култивиране на ЛР да става от съответната Областна дирекция „Земеделие” както за регистрираните, така и за нерегистрираните земеделски производители. По този начин ще се събират и статистически данни за отглеждането на лечебни растения в страната, които в момента са много непълни.

5. Да се съгласува и уеднакви терминологията по отношение на опазване, ползване, култивиране и преработка на лечебните растения, използвана в различните законови и подзаконови нормативни актове, стратегии, планове и програми в екологията, селското и горското стопанство, здравеопазването, хранително-вкусовата и фармацевтичната промишленост и козметиката.

Обосновка: В нормативната база, както и в планови и стратегически документи се използва разнообразна терминология за една и съща група растения – лечебните видове, от които се добиват билки. Едновременно съществуват термини като „лечебни растения”, „медицински растения”, „медицински и ароматни растения”, „етерично-маслени и ароматни растения”, „етерично маслени и лекарствени култури”, „медицински култури”, „технически култури” и т.н. Това води до трудности при обработка и обобщаване на информацията. **Не навсякъде има препратки и дефиниране, когато определени групи растения спадат и към лечебните растения.**



Например: В Подмярка 4.1 *Инвестиции в земеделски стопанства* на Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) има условие „Кандидатите, юридически лица с проекти в селски райони, създадени до 1 година преди кандидатстването за проекти с инвестиции в **производство на „етерично – маслени и медицински култури“** не доказват доход от земеделска дейност и/или доход от услуги директно свързани със земеделска дейност и/или преработка на земеделска продукция и/или участие и подпомагане по схемата за единно плащане на площ.“. В някои от приоритетите за избор на проекти по мерките на ПРСР също фигурират „етерично – маслени и медицински култури“, без да е дефинирано, кои видове включва тази група. Например групата „ягодоплодни овощни видове (ягода, малина, арония)“, е съставена изцяло от видове лечебни растения. Те попадат ли в групата на т. нар. в Програмата „медицински култури“, за които се отпуска финансиране с приоритет? А при събиране на статистически данни (доколкото това се прави) за отглеждане на лечебни растения в страната – отчитат ли се като такива площите с „ягодоплодни овощни видове (ягода, малина, арония)“ и т.н.?

6. МОСВ да възложи и финансира оценка на състоянието на видовете ЛР, които не са включени в ЗЛР, но се ползват за стопански нужди в много големи количества (обикновена коприва, синя хвойна и др.). На базата на такава информация и оценка ще може да се дадат обективни факти, дали и кои от ЛР извън списъка на лечебните растения по Закона за лечебните растения следва да се включат в Приложението на Закона и за тях да се прилагат неговите изисквания.

Обосновка: В момента, някои видове, макар че са лечебни растения и се ползват като такива и то в много по-големи количества, в сравнение с много други лечебни видове, са оставени извън обхвата на Закона за лечебните растения т.е. де юре тяхното ползване и опазване не се подчинява на изискванията на този Закон. Само в горския фонд ползването им става по Закона за горите. Голяма част от тези видове обаче не обитават земите от горския фонд. Това поражда редица проблеми както на органите отговорни за тяхното опазване и управление (РИОСВ, общини), така и на ползвателите.

При липсата на законова защита находищата на тези видове могат сериозно да пострадат. Дори и най-широко разпространените видове, при повишено търсене и неразумно събиране, могат бързо да намалеят и да станат уязвими.

Позволителните за събиране на билки (издавани за видовете включени в ЗЛР) са необходими на билкозаготвителите и те ги търсят, за да докажат произхода на суровината. Проследяването на произхода на билките все повече се превръща в задължително изискване на крайния потребител, пазара и търговците износители. Всяка година над 90% от билките, събрани в България се изнасят в чужбина. Единственият начин да се следи за произхода на билките е те да бъдат съпроводени с позволено за събиране или с други думи за тях да се прилагат изискванията на Закона за лечебните растения.

Видове като копривата, шипката и хвойната се срещат най-често в поземления фонд, собственост или стопанисван от общините. Една част от общините издават, а друга част не издават позволения за събиране на тези видове. В Националните паркове, за видовете, които се срещат на територията на парка и са разрешени за събиране съгласно Плана за управление на съответния парк също се издават



позволителни. Когато лечебните видове извън ЗЛР са в горския фонд ДГС и ДЛС издават позволителни за тях, но по друг закон – Закона за горите. Всичко това поражда объркване на заинтересованите ползватели относно получаването или не на позволително и от кой компетентен орган.

От гледна точка на общините при управлението на земите и различните ресурси в тях не рядко се получава конфликт между различните видове ползватели. Например на територии отдадени под наем като общински пасища се извършва събиране на хвойна и шипка и съществува риск от конфликти между животновъдите и събирачите на билки. От друга страна има случаи с общини с развит туризъм (особено в планинските и полупланински райони), които не подкрепят събирането на билки за стопански цели в местата с туристически маршрути и т.н. Тъй като видове лечебни растения са извън ЗЛР обаче, де юре общините нямат правни основания да налагат условия и контролират тяхното ползване на територията, която стопанисват.

Не на последно място, държавата и местната власт в лицето на общините губят финансов ресурс, лишавайки се от събиране на съответните такси за ползването на видовете лечебни растения, за които не се прилага ЗЛР.

Някои представители на бизнеса, обаче смятат, че при ползването на тези видове е изключено да се застрашат техните популации и за това не е необходимо те да бъдат включени в Приложението към Закона за лечебните растения.

Компетентен и обоснован с факти отговор на този въпрос могат да дадат експерти с подходяща квалификация (ботаници, ресурсолози, фитоценолози). Те следва да предоставят информация и/или извършат проучване и оценка на видовете ЛР, които не са включени в ЗЛР, но се ползват за стопански нужди в огромни количества по отношение на:

- биологичните и екологични особености (разпространение, местообитания, начини на размножаване и т.н.) на видовете ЛР;
- обем и практики за тяхното ползване/събиране в последните 5-7 години и социално икономически фактори;
- въздействието на ползването върху популациите;
- тенденции в ползването и очаквани промени;
- риск за опазването и устойчивото ползване на тези видове.