

Projekts LIFE-IP LatViaNature

A.4: Dabas aizsardzības plānu izstrādes tiesiskā regulējuma analīze

Priekšlikumi tiesiskā regulējuma pilnveidei

**Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju aizsardzības un
apsaimniekošanas režīma nodrošināšanai**

Autors:
SIA “fairLEX”
LV50003341221
Jelgava, Tērvetes iela 54, LV-3008

Atbildīgais par aktivitāti: Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija
Iesaistītais partneris: Dabas aizsardzības pārvalde

2021



Summary

This report was prepared within the LIFE Integrated Project “Optimising the Governance and Management of the Natura 2000 Protected Areas Network in Latvia” LIFE19 IPE/LV/000010, Action A.4. The action aims at improving the site management planning system in Latvia by critically evaluating the current system including assessment of the legal basis and feasibility of the changes.

This report assesses how the development and implementation of the site management plans ensure the obligation imposed by the Habitats Directive to take legislative, administrative or contractual measures to secure the protection of Natura 2000 sites. It is concluded that the development of the site management plan provides the necessary framework for setting conservation objectives and providing the necessary conservation measures in the Natura 2000 sites. At the same time, it is concluded that the development of the site management plans and individual regulations of protected areas is currently not foreseen and ensured for all Natura 2000 sites which does not ensure the full implementation of its requirements. As regards the implementation of the necessary conservation measures, only the restrictions provided are currently binding, but there are no legally binding tasks for landowners to take action to restore, maintain or improve the condition of biodiversity.

The report examines four scenarios on how to improve the regulatory framework. The first scenario does not provide significant changes in the procedures, while the range of conditions included in the individual regulation of protected area is broadened (not only deterrence but also obligations for actions). The second scenario provides that the site management plan is approved as a Cabinet regulation. In the third and fourth scenarios, the site management plan is approved as a general administrative act, but the latter stipulates that individual regulations for protected areas are no longer necessary.

In all scenarios, it is recommended to change the current procedure of the site management plan development. That includes ensuring the involvement of the stakeholders through individual notification and public consultation instead of a steering group, cancelling the obligation to receive the opinion of the local government, and agreeing with landowners on the planned tourism infrastructure objects. It is recommended to prepare the site management plan according to a standardised format and requirements.

Also, the report discusses the use of the Nature Data Management System OZOLS for the provision of information on the protected areas and to facilitate the preparation of individual regulations for each protected area, as well as provides specific proposals for amendments to laws and Cabinet regulations.

SATURS

SAĪSINĀJUMI.....	3
IEVADS	4
I Spēkā esošais regulējums, tā atbilstība Dzīvotņu direktīvas prasībām un alternatīvie priekšlikumi atbilstības nodrošināšanai	6
Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkts	6
Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta ieviešana Latvijā.....	9
DP un IAIN izstrādes un ar to saistīto problēmu izvērtējums	11
Secinājumi par atbilstību un risināmām problēmām	16
II Alternatīvie scenāriji tiesiskā regulējuma pilnveidei, tostarp, lai nodrošinātu juridisko saistošumu atsevišķām DP sadaļām un atvieglotu, paātrinātu, efektīvāku aizsardzības un izmantošanas noteikumu noteikšanas un apstiprināšanas procesu	20
Scenāriju apraksts un izvērtējums	21
Scenāriju savstarpējs salīdzinājums	34
III DP izstrādes un ieviešanas tiesiskā regulējuma analīze un priekšlikumi tiesiskā regulējuma pilnveidei, lai nodrošinātu DP un saistošo aizsardzības pasākumu (pašlaik IAIN) efektīvāku un ātrāku izstrādi, nekustamo īpašumu īpašnieku un iesaistīto pušu iesaisti un informēšanu	37
Uzraudzības grupa	42
Pašvaldības atzinums	44
Vienošanas ar zemes īpašniekiem vai lietotājiem par plānotiem tūrisma infrastruktūras objektiem	45
DP grozīšana un pārskatīšana	45
IV Priekšlikumi tiesiskā regulējuma pilnveidei, lai nodrošinātu pagaidu aizsardzību sugām un biotopiem, kas identificēti DP izstrādes laikā, līdz brīdim, kad individuāli noteikumos tiek apstiprināts to saglabāšanai atbilstošs aizsardzības režīms (vai noteikts cits līdzvērtīgs regulējums).....	47
V Dabas datu pārvaldības sistēmas “Ozols” izmantošana	50
VI Priekšlikumi normatīvo aktu grozījumiem	52

SAĪSINĀJUMI

DAP – Dabas aizsardzības pārvalde

DP – Dabas aizsardzības plāns

Dzīvotņu direktīva – Direktīva 92/43/EEK “Par dabisko dzīvotņu, savvaļas faunas un floras aizsardzību”

ES – Eiropas Savienība

EK – Eiropas Komisija

ĪADT – Īpaši aizsargājamā dabas teritorija

ĪADT Likums – likums “Par īpaši aizsargājamām teritorijām”

ĪADT Vispārējie noteikumi – Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 “Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi”

IAIN – individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi

MK – Ministru kabinets

Natura 2000 teritorija – Eiropas nozīmes īpaši aizsargājamā dabas teritorija *Natura 2000*

Noteikumi Nr. 686 – Ministru kabineta 2007. gada 9. oktobra noteikumi Nr. 686 “Noteikumi par īpaši aizsargājamās dabas teritorijas dabas aizsardzības plāna saturu un izstrādes kārtību”

Noteikumi Nr. 940 – Ministru kabineta 2012. gada 18. decembra noteikumi Nr. 940 “Noteikumi par mikroliegumu izveidošanas un apsaimniekošanas kārtību, to aizsardzību, kā arī mikroliegumu un to buferzonu noteikšanu par mikroliegumiem”

Noteikumi Nr. 300 – Ministru kabineta 2011. gada 19. aprīļa noteikumi Nr. 300 “Kārtība, kādā novērtējama ietekme uz Eiropas nozīmes īpaši aizsargājamo dabas teritoriju (*Natura 2000*)”

Noteikumi Nr. 18 – Ministru kabineta 2015. gada 13. janvāra noteikumi Nr. 18 “Kārtība, kādā novērtē paredzētās darbības ietekmi uz vidi un akceptē paredzēto darbību”

VARAM – Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija

Šī darba uzdevums ir priekšlikumu izstrāde tiesiskā regulējuma pilnveidei, lai nodrošinātu ĪADT aizsardzības un apsaimniekošanas režīma nodrošināšanu atbilstoši Dzīvotņu direktīvas prasībām. Atbilstoši darba tehniskajai specifikācijai – tas ir daļa no LIFE integrētā projekta “*Natura 2000* aizsargājamo teritoriju pārvaldības un apsaimniekošanas optimizācija” LIFE19 IPE/LV/000010¹, kura viena no komponentēm ir DP izstrādes un ieviešanas tiesiskā regulējuma analīze, sagatavojot priekšlikumus tā pilnveidei, ar mērķi:

- 1) nodrošināt Dzīvotņu direktīvas prasību ieviešanu, veicinot ES nozīmes sugu un biotopu teritorijas līmeņa aizsardzības mērķu sasniegšanu, t. sk. veicinot plānoto apsaimniekošanas pasākumu ieviešanu, jo īpaši ES nozīmes prioritārajām sugām/biotopiem;
- 2) paātrināt un vienkāršot DP izstrādes un apstiprināšanas procesu;
- 3) uzlabot zemes īpašnieku iesaisti un pušu līdzdalību, kur nepieciešams.

No darba uzdevuma tehniskās specifikācijas izriet, ka nepieciešamība pilnveidot tiesisko regulējumu tiek saskatīta pieņēmumā, ka pašreizējais tiesiskais regulējums nenodrošina Dzīvotņu direktīvas prasību ieviešanu. Minētais pieņēmums pārbaudāms, veicot Dzīvotņu direktīvas prasību un spēkā esošā Latvijas tiesiskā regulējuma izvērtējumu un analīzi.

Tāpat no darba uzdevuma tehniskās specifikācijas izriet, ka nepieciešamība pilnveidot tiesisko regulējumu tiek saskatīta cita starpā apstākļi, ka Dzīvotņu direktīva uzliek ES dalībvalstīm pienākumu *Natura 2000* teritoriju aizsardzības nodrošināšanai veikt normatīvus, administratīvus vai līgumiskus pasākumus, taču DP ir tikai ieteikuma raksturs, bet atļautās vai aizliegtās darbības šajās teritorijās nosaka ĪADT Vispārējie noteikumi un IAIN, kuri tiek saskaņoti un apstiprināti kā MK noteikumi tikai pēc DP apstiprināšanas. Tāpat norādīts, ka kopā DP izstrāde aizņem aptuveni divus līdz trīs gadus, bet IAIN izstrāde vienu līdz divus gadus. Minētie apstākļi tiek ņemti vērā, izstrādājot priekšlikumus tiesiskā regulējuma pilnveidei, lai atvieglotu, paātrinātu efektīvizētu veidu, kādā tiek noteikti *Natura 2000* teritoriju aizsardzībai nepieciešamie pasākumi un nodrošināts to juridiskais saistošums.

Tehniskajā specifikācijā darba izpildei noteikti šādi uzdevumi:

1. Piedāvāt vismaz divus alternatīvus scenārijus vai priekšlikumus tiesiskā regulējuma pilnveidei, lai nodrošinātu Dzīvotņu direktīvas prasību ieviešanu.
2. Veikt DP izstrādes un ieviešanas tiesiskā regulējuma analīzi un sniegt priekšlikumus tā pilnveidei, lai nodrošinātu juridisko saistošumu atsevišķām DP sadaļām, t. sk.:
 - 2.1 pasākumiem, kas vērsti uz Dzīvotņu direktīvas I pielikuma dabisko dzīvotņu veidu un II pielikuma sugu aizsardzību un apsaimniekošanu, t. sk. privātās zemēs;

¹ <https://latvianature.daba.gov.lv/>

2.2 aizliegtajām/atļautajām darbībām konkrētās ĪADT funkcionālajās zonās, nekustamajos īpašumos.

3. Veikt DP izstrādes tiesiskā regulējuma analīzi un sniegt priekšlikumus tā pilnveidei, lai atvieglotu, paātrinātu, efektīvizētu IAIN priekšlikumu izstrādi un DP sekojošo IAIN apstiprināšanas procesu.
4. Veikt DP izstrādes tiesiskā regulējuma analīzi un sniegt priekšlikumus tā pilnveidei, lai nodrošinātu pagaidu aizsardzību sugām un biotopiem, kas identificēti DP izstrādes laikā, līdz brīdim, kad IAIN tiek apstiprināts to saglabāšanai atbilstošs aizsardzības režīms (vai noteikts cits līdzvērtīgs regulējums).

Darba uzdevuma tehniskās specifikācijas 1., 2. un 3. punkta ar apakšpunktiem uzdevumi tiek risināti, izstrādājot divus priekšlikumus un to īstenošanas četrus scenārijus šī darba I un II nodaļā. Lai nodrošinātu izstrādāto divu priekšlikumu un to īstenošanas četru scenāriju īstenošanu, papildus izstrādāti arī priekšlikumi paša DP izstrādes procesa uzlabošanai un paātrināšanai, kas aprakstīti šī darba III nodaļā.

I Spēkā esošais regulējums, tā atbilstība Dzīvotņu direktīvas prasībām un alternatīvie priekšlikumi atbilstības nodrošināšanai

Viens no šī darba uzdevumiem ir sniegt priekšlikumus vismaz diviem alternatīviem scenārijiem tiesiskā regulējuma pilnveidei, lai nodrošinātu Dzīvotņu direktīvas prasību ieviešanu.

Minētais darba uzdevums izriet no pieņēmuma, ka pašlaik spēkā esošais tiesiskais regulējums nenodrošina Dzīvotņu direktīvas prasību ieviešanu. Attiecīgi – vispirms jāveic Dzīvotņu direktīvas prasību un spēkā esošā Latvijas tiesiskā regulējuma izvērtējums un analīze, pārbaudot, cik lielā mērā Latvijas tiesiskais regulējums nodrošina ES prasību izpildi. Ņemot vērā secinājumus, jāidentificē spēkā esošā tiesiskā regulējuma trūkumi un risināmās problēmas, kas var būt pamats tiesiskā regulējuma pilnveides priekšlikumu izstrādei.

Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkts

Dzīvotņu direktīva 6. panta 1. punktā noteic: *“Attiecībā uz īpaši aizsargājamām dabas teritorijām dalībvalstis nosaka vajadzīgos aizsardzības pasākumus, attiecīgā gadījumā tajos iekļaujot atbilstīgus apsaimniekošanas plānus, kas izstrādāti īpaši šīm teritorijām vai iekļauti citos attīstības plānos, kā arī atbilstīgus normatīvus, administratīvus vai līgumiskus pasākumus, kuri atbilst šajās teritorijās sastopamo I pielikuma dabisko dzīvotņu veidu un II pielikuma sugu ekoloģiskajām prasībām.”* Dzīvotņu direktīva ir ieviesta Latvijā ar Sugu un biotopu aizsardzības likumu, ĪADT likumu un uz minēto likumu pamata piešķirto deleģējumu MK. Minētā prasība attiecas uz Latvijas teritorijā noteiktajām *Natura 2000* teritorijām.

Lasot tikai Dzīvotņu direktīvas tulkojumu latviešu valodā², no tās 6. panta 1. punkta varētu secināt, ka šiem aizsardzības pasākumiem ir *jāiekļauj* atbilstīgi apsaimniekošanas plāni, kas izstrādāti īpaši šīm teritorijām vai iekļauti citos attīstības plānos, *kā arī* atbilstīgi normatīvi, administratīvi vai līgumiski pasākumi, turklāt, ka tas ir jādara “attiecīgajā gadījumā”. Taču, ja lasa minēto nosacījumu kopskatā ar Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punktu angļu valodā³, secināms, ka prasība noteic, ka īpaši aizsargājamām teritorijām dalībvalstis nosaka nepieciešamos saglabāšanas pasākumus, kas ietver, *ja nepieciešams*, attiecīgus apsaimniekošanas plānus, kas īpaši izstrādāti attiecīgajām teritorijām vai integrēti citos attīstības plānos, un atbilstīgus normatīvus, administratīvus vai līgumiskus pasākumus, kuri atbilst šajās teritorijās sastopamo I pielikuma dabisko dzīvotņu veidu un II pielikuma sugu ekoloģiskajām prasībām.

² Dzīvotņu direktīva ES dalībvalstu valodās pieejama: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31992L0043>

³ 1. For special areas of conservation, Member States shall establish the necessary conservation measures involving, if need be, appropriate management plans specifically designed for the sites or integrated into other development plans, and appropriate statutory, administrative or contractual measures which correspond to the ecological requirements of the natural habitat types in Annex I and the species in Annex II present on the sites.

Ņemot vērā minēto, attiecībā uz veidu, kādā valstis var ieviest Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punktā noteikto, saglabājas salīdzinoši liela elastība, ņemot vērā katras ES dalībvalsts nacionālo sistēmu. Saskaņā ar Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punktu šādu nepieciešamo aizsardzības pasākumu noteikšana var nozīmēt:

- a) īpaši šīm teritorijām paredzētu atbilstīgu apsaimniekošanas plānu izstrādi vai aizsardzības pasākumu iekļaušanu citos attīstības plānos;
- b) atbilstīgus normatīvus, administratīvus vai līgumiskus pasākumus, kuri atbilst šajās teritorijās sastopamo I pielikuma dabisko dzīvotņu veidu un II pielikuma sugu ekoloģiskajām prasībām.

Turklāt atbilstoši Eiropas tiesas spriedumā lietā C-508/04⁴ atspoguļotajam Eiropas Komisijas viedoklim⁵ par Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punktu – nepieciešamie aizsardzības pasākumi ir jāveic visos gadījumos, nevis vajadzības gadījumā. Turpat norādīts, ka Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta noteikumā vārdi “vajadzības gadījumā” (*if need be*) attiecas tikai uz apsaimniekošanas plāniem un nav jāsaprot, kā ierobežojums pienākumam veikt vajadzīgos normatīvos, administratīvos vai līgumiskos pasākumus.

Līdz ar to Dzīvotņu direktīva nenosaka, tieši kādā veidā nodrošināmi tās 6. panta pirmajā daļā noteiktie pasākumi, atstājot to dalībvalstu ziņā, turklāt tam ne vienmēr jābūt izstrādātam dabas aizsardzības plānam, taču tā nav dalībvalsts izvēle šādus pasākumus noteikt vai nenoteikt, vērtējot nepieciešamību.

Plašāk par nepieciešamajiem aizsardzības pasākumiem un no Dzīvotņu direktīvas izrietošajiem pienākumiem šajā jomā skaidrots EK vadlīnijās “*Natura 2000* teritoriju apsaimniekošana. Direktīvas 92/43/EEK 6. panta noteikumi”⁶ (turpmāk – Vadlīnijas), no kurām izriet, ka atbilstīgu apsaimniekošanas pasākumu noteikšana ir cieši saistīta ar attiecīgās *Natura 2000* teritorijas saglabāšanas (aizsardzības) mērķiem, kas nosakāmi katras konkrētās *Natura 2000* teritorijas līmenī. Vadlīniju 2.3.1. nodaļā noteikts: “*Teritorijas līmeņa saglabāšanas pasākumi jābalsta uz šajā teritorijā sastopamo dabisko dzīvotņu veidu un sugu ekoloģiskajām prasībām (sk. 2.3.3. iedaļu), un ir jādefinē vēlamais saglabāšanas stāvoklis teritorijā. Tiem jāatspoguļo tas, cik teritorija ir nozīmīga tajā sastopamo dzīvotņu veidu un sugu uzturēšanai vai atjaunošanai, kā arī Natura 2000 saskaņotībai. Tiem arī jāatspoguļo noplicināšanās vai iznīcināšanas draudi, kam pakļautas teritorijā sastopamās dzīvotnes un sugas, tostarp tādi draudi, ko rada klimata pārmaiņas.*”

⁴ Pieejams:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&n um=C-508%252F04&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=lv&avg=&cid=20240>

⁵ 2007. gada 10. maija sprieduma lietā C-508/04 71. punkts.

⁶ Vadlīnijas pieejamas:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/LV_art_6_guide_jun_2019.pdf

Turpat skaidrots, ka saglabāšanas pasākumi pēc būtības ir faktiskie mehānismi un darbības, kas jāievieš attiecībā uz *Natura 2000* teritoriju, lai sasniegtu tās saglabāšanas mērķus un novērstu slodzes un apdraudējumu, ar ko saskaras sugas un dzīvotnes šajā teritorijā. Tādēļ saglabāšanas pasākumi var būt laikā mainīgi un to noteikšanas instrumentam ir jāparedz nosacījumi arī to pārskatīšanai. Vadlīniju 2.3.1. nodaļa šajā kontekstā noteic: “*Ir skaidri jānodala mērķi un pasākumi. Piemēram, sagaidāms, ka saglabāšanas mērķi laika gaitā paliks samērā stabili, turklāt vairumā gadījumu tiem tik tiešām ir jābūt ilgtermiņa mērķiem. Bet saglabāšanas pasākumi, kas vajadzīgi šo mērķu sasniegšanai, visticamāk, mainīsies, cita starpā kā reakcija uz izmaiņām teritorijas apdraudējumu tendencēs un, protams, gaidāmo pozitīvo ietekmi, ko radīs jau veiktie saglabāšanas pasākumi.*”

Papildus attiecībā uz saglabāšanas mērķiem EK 2012. gada paziņojumā “Par aizsardzības mērķu noteikšanu *Natura 2000* teritorijām”⁷ skaidrots, ka *Natura 2000* teritoriju aizsardzības mērķiem ir jābūt pēc iespējas skaidrākiem un saprotamākiem, un tiem jāļauj praksē īstenot operatīvus saglabāšanas pasākumus. Tie ir jāprecizē konkrēti un, kur vien iespējams, ir kvantificējami skaitļos un/vai lielumā. Citiem vārdiem sakot, teritorijas līmeņa aizsardzības mērķu definīcija nedrīkst būt neskaidra, neskaidri formulēta, nepārbaudāma vai ietvert neskaidrus pienākumus attiecībā uz atbilstošu konkrētu aizsardzības pasākumu noteikšanu.

Papildus citā EK paziņojumā – 2013. gada paziņojumā “Aizsardzības pasākumu noteikšana *Natura 2000* teritorijās”⁸ – norādīts, ka ar nepieciešamajiem aizsardzības pasākumiem saprotamas attiecīgās teritorijas un tās dabas vērtību ekoloģiskās vajadzības, ņemot vērā konkrētos abiotiskos un biotiskos faktorus, kas nosakāmas, balstoties uz zinātnisku informāciju katrā gadījumā atsevišķi. Turpat noteikts, ka šiem nepieciešamajiem aizsardzības pasākumiem jābūt saistībā ar attiecīgajai teritorijai noteiktajiem aizsardzības mērķiem.

Atbilstoši EK 2013. gada paziņojumā “Aizsardzības pasākumu noteikšana *Natura 2000* teritorijās” secinātajam dalībvalstis visbiežāk izvēlas kombinēto pieeju, kad nepieciešamie aizsardzības mērķi tiek noteikti, izmantojot vairākus no Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punktā minētajiem mehānismiem vienlaikus, savukārt gadījumā, kad tiek izstrādāti plāni, tie var būt izstrādāti gan kā individuāli dabas aizsardzības plāni konkrētai ĪADT vai ĪADT grupai, gan kā sektorāli plāni, kas nosaka *Natura 2000* teritoriju aizsardzības mērķus un nepieciešamos aizsardzības pasākumus konkrētajam sektoram. Kā piemērs šādā gadījumā minēts dalījums sektoros – mežsaimniecība, lauksaimniecība, ūdens apsaimniekošana.

ES tiesa, analizējot Dzīvotņu direktīvas prasības, ir vairākkārt uzsvērusi, ka šī direktīva paredz kompleksas un tehniskas normas vides tiesību jomā un līdz ar to dalībvalstīm ir īpašs pienākums nodrošināt, ka to tiesību akti, kas paredzēti, lai nodrošinātu šīs direktīvas transpozīciju, būtu skaidri un precīzi⁹. Tas, ka valsts tiesības ir saderīgas ar

⁷Pieejams:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf

⁸https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_EN.pdf

⁹ 2005. gada 20. oktobra spriedums lietā C-6/04, pieejams:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C->

direktīvu, nav pietiekami, lai uzskatītu, ka Dzīvotņu direktīvas normas ir ieviestas.¹⁰ Saistībā ar Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punktu ES tiesa ir atzinusi, ka šis pants ir tieši un precīzi ieviešams nacionālajā regulējumā.¹¹ ES tiesa ir norādījusi, ka ar Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punktu Kopienų likumdevējs vēlējās uzlikt dalībvalstīm pienākumu veikt vajadzīgos aizsardzības pasākumus, kas atbilst Dzīvotņu direktīvas I un II pielikumā uzskaitīto dabisko dzīvotņu tipu un sugu vides prasībām. Šis pants nosaka pienākumu veikt vajadzīgos aizsardzības pasākumus, kas izslēdz jebkādu dalībvalstu rīcības brīvību šajā jomā un aprobežo iespējamās valsts iestāžu normatīvās un lēmumu pieņemšanas pilnvaras ar ieviešamajiem pasākumiem un šo pasākumu ietvaros izmantojamo metodiku.¹²

Līdz ar to – no Dzīvotņu direktīvas izriet pienākums noteikt tās 6. panta 1. punkta paredzētos pasākumus ar vērtējumu konkrēto aizsardzības vērtību kontekstā. No EK sniegtā skaidrojuma var secināt, ka Natura 2000 teritoriju aizsardzības mērķu noteikšana varētu būt integrēta arī kādu citu sektoru plānošanas dokumentu līmenī, vienlaikus arī šādā gadījumā uz to noteikšanu attiecas prasības par konkrētību, un nepieciešamajiem aizsardzības pasākumiem jābūt noteiktiem, balstoties uz zinātnisku informāciju katrā gadījumā atsevišķi.

Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta ieviešana Latvijā

Latvijā attiecībā uz Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta nosacījumu izpildi ir izvēlēta pieeja, ka attiecīgā veida ĪADT tiek izstrādāti DP, kas vēlāk kalpo par pamatu ĪAIN izdošanai vai grozījumu izdarīšanu šajos noteikumos, ja tādi iepriekš jau izstrādāti. Tas izriet no ĪADT Likuma 18. panta, kura

- pirmā daļa noteic: “Lai saskaņotu dabas aizsardzības, dabas resursu izmantošanas un reģiona ilgtspējīgas attīstības intereses, nodrošinot teritorijas dabas vērtību saglabāšanu, kā arī lai nodrošinātu labvēlīgu aizsardzības statusu tām īpaši aizsargājamām sugām un īpaši aizsargājamiem biotopiem, kuru aizsardzības nolūkā šī teritorija ir izveidota vai tiek veidota, fiziskā vai juridiskā persona var izstrādāt aizsargājamās teritorijas dabas aizsardzības plānu (turpmāk – plāns). Plānā ietver zinātnisko informāciju par aizsargājamo teritoriju, pamatojumu funkcionālajam zonējumam, ja tāds nepieciešams, un nosaka vienotus visas teritorijas apsaimniekošanas pasākumus, lai sasniegtu tās aizsardzības mērķus.”;
- ceturtā daļa noteic: “Izstrādājot aizsargājamās teritorijas individuālos aizsardzības un izmantošanas noteikumus, kā arī teritorijas attīstības

6%252F04&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=lv&avg=&cid=61997.

¹⁰ 2001. gada 10. maija sprieduma lietā C-144/99 21. punkts, pieejams:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-144%252F99&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=lv&avg=&cid=62237>.

¹¹ 2003. gada 24. jūnija spriedums lietā C-72/02, pieejams:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-72%252F02&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=lv&avg=&cid=62486>

¹² 2007. gada 10. maija sprieduma lietā C-508/04 74.–90. punkts, pieejams:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-508%252F04&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=lv&avg=&cid=62598>.

plānošanas dokumentus un apsaimniekojot aizsargājamo teritoriju, var izmantot dabas aizsardzības plānā ietverto informāciju. Plānam ir ieteikuma raksturs.”

No minētā izriet, ka ĪADT Likuma 18. pants paredz DP izstrādi, lai saskaņotu dabas aizsardzības, dabas resursu izmantošanas un reģiona ilgtspējīgas attīstības intereses, nodrošinātu teritorijas dabas vērtību saglabāšanu, kā arī lai nodrošinātu labvēlīgu aizsardzības statusu tām īpaši aizsargājamām sugām un īpaši aizsargājamiem biotopiem, kuru aizsardzības nolūkā šī teritorija ir izveidota vai tiek veidota. Šāda pieeja pēc būtības atbilst Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasībām.

ĪADT Likuma 18. pants paredz arī, ka DP ietver zinātnisku analīzi par konkrēto teritoriju un tai nosakāmā funkcionālā zonējuma pamatojumu, kā arī tajā nosaka vienotus visas teritorijas apsaimniekošanas pasākumus. Arī tas atbilst Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasībām.

Vienlaikus no ĪADT Likuma 18. panta pirmās daļas regulējuma ir redzams, ka **spēkā esošais tiesiskais regulējums DP izstrādi nenoteic kā obligātu**, bet paredz, ka DP *var izstrādāt*. Ievērojot minēto, – gadījumos, kad DP netiek izstrādāts, netiek izstrādāta zinātniska informācija par konkrēto ĪADT un ar to pamatoti vienoti šīs teritorijas apsaimniekošanas pasākumi, lai nodrošinātu labvēlīgu aizsardzības statusu tām īpaši aizsargājamām sugām un īpaši aizsargājamiem biotopiem, kuru aizsardzības nolūkā šī teritorija ir izveidota. Šāda pieeja neatbilst Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasībām, jo ES dalībvalstīm nav atstāta izvēle šādus pasākumus noteikt vai nēnoteikt, vērtējot nepieciešamību.

Gadījumos, kad DP tiek izstrādāts, tas ir svarīgs instruments, lai noteiktu attiecīgās *Natura 2000* teritorijas saglabāšanas (aizsardzības) mērķus un identificētu nepieciešamos un samērīgos pasākumus vides interešu nodrošināšanai un to samērošanai ar īpašuma tiesību aizsardzību. Vienlaikus no ĪADT Likuma 18. panta ceturrtās daļas izriet, ka **DP ir tikai ieteikuma raksturs**. Tāpat no ĪADT Likuma 18. panta ceturrtās daļas izriet, ka ieteikuma raksturs DP ir arī tajos gadījumos, kad tiek izstrādāti attiecīgās ĪADT IAIN – ĪADT Likuma 18. panta ceturrtā daļa noteic, ka **IAIN izstrādē var izmantot DP ietverto informāciju**. Papildus ĪADT 17. panta pirmā daļa noteic, ka “*Aizsargājamai teritorijai var izstrādāt individuālos aizsardzības un izmantošanas noteikumus (...)*”.

Ar minēto saistītas divas problēmas. Pirmkārt, DP izstrāde un apstiprināšana vēl nenozīmē, ka tiek īstenoti teritorijas apsaimniekošanas pasākumi, kas noteikti kā vajadzīgi, lai nodrošinātu labvēlīgu aizsardzības statusu tām īpaši aizsargājamām sugām un īpaši aizsargājamiem biotopiem, kuru aizsardzības nolūkā šī teritorija ir izveidota (tiem iztrūkst juridiska saistošuma). Otrkārt, šādu pasākumu identificēšana DP arī nenozīmē, ka tie tiek iestrādāti IAIN, kas pašlaik ir vienīgais instruments, ar ko attiecīgā veida aizsardzības pasākumiem tiek noteikts juridiskais saistošums. Citiem vārdiem sakot, DP izstrāde un apstiprināšana nenozīmē, ka tajā ietvertie risinājumi tiks iestrādāti atbilstīgos normatīvajos aktos (MK noteikumos), jo DP apstiprināšana vēl nenozīmē, ka ĪADT tiks izstrādāti IAIN un ka tajā ietvertie risinājumi tiks virzīti un atbalstīti arī normatīvo aktu izdošanas procesā. Arī izdodot MK noteikumus, to izdevējs nav saistīts ar DP risinājumiem un rekomendācijām. Savukārt administratīvos vai līgumiskos pasākumos DP noteiktie pasākumi tiek ņemti vērā tiktāl, ciktāl tos īsteno publiskas personas vai kur tās tiek īstenotas, izmantojot publiskus līdzekļus.

Lai arī Latvijā noteiktais tiesiskais regulējums paredz DP un IAIN izstrādi kā instrumentus, lai nodrošinātu Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību ieviešanu, ĪADT Likuma 18. panta pirmā daļa un 17. panta pirmā daļa neparedz, ka DP un IAIN izstrādā visos gadījumos, turklāt DP ir tikai ieteikuma raksturs. Šāda pieeja neatbilst no Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta izrietošajam ES dalībvalstu pienākumam.

DP un IAIN izstrādes un ar to saistīto problēmu izvērtējums

ĪADT Likums izdala šādas ĪADT kategorijas ar atšķirīgu izveidošanas kārtību un aizsardzības režīmu:

- dabas rezervāti (ĪADT Likuma 3. pants);
- nacionālie parki (ĪADT Likuma 4. pants);
- biosfēras rezervāti (ĪADT Likuma 4.¹ pants);
- dabas parki (ĪADT Likuma 5. pants);
- dabas pieminekļi (ĪADT Likuma 6. pants);
- dabas liegumi (ĪADT Likuma 7. pants);
- aizsargājamās jūras teritorijas (ĪADT Likuma 7.¹ pants);
- aizsargājamo ainavu apvidi (ĪADT Likuma 8. pants).

Dabas rezervātus, nacionālos parkus un biosfēras rezervātus izveido Saeima ar attiecīgu likumu, bet aizsargājamo ainavu apvidus, dabas liegumus, dabas parkus, aizsargājamās jūras teritorijas un dabas pieminekļus izveido MK vai atsevišķos gadījumos – pašvaldības (ĪADT Likuma 13. panta pirmā, otrā un trešā daļa). Pieņemot lēmumu par aizsargājamās teritorijas izveidošanu, kā arī teritorijas robežu, zonējuma, kategorijas vai aizsardzības režīma izmaiņām, ņem vērā tās pašvaldības atzinumu, kuras administratīvajā teritorijā paredzēts izveidot aizsargājamo teritoriju vai atrodas aizsargājamā teritorija (ĪADT Likuma 12. panta ceturtā daļa).

ĪADT, kas iekļautas *Natura 2000* tīklā, nosaka ĪADT Likuma pielikums, turklāt tur ir iekļauti arī mikroliegumi, kuri nav ĪADT un kuras regulē Sugu un biotopu aizsardzības likums un uz tā 4. panta 4. punktā iekļautā deleģējuma pamata izdotie Noteikumi Nr. 940.

1. tabula. ĪADT Latvijā

Atbildīgais par izveidi	Aizsargājamo teritoriju kategorija	ĪADT Likuma pants
Saeima ar attiecīgu likumu	dabas rezervāti	ĪADT Likuma 3. pants
	nacionālie parki	ĪADT Likuma 4. pants
	biosfēras rezervāti	ĪADT Likuma 4.1 pants
Ministru kabinets vai pašvaldības	dabas parki	ĪADT Likuma 5. pants
	dabas pieminekļi	ĪADT Likuma 6. pants
	dabas liegumi	ĪADT Likuma 7. pants
	aizsargājamās jūras teritorijas	ĪADT Likuma 7.1 pants
	aizsargājamo ainavu apvidi	ĪADT Likuma 8. pants

Ne visām ĪADT, uz kurām attiecas Dzīvotņu direktīva, ir izstrādāts DP un IAIN.

ĪADT Likuma 17. panta pirmā daļa nosaka apsvērumus, kādēļ ĪADT var izstrādāt IAIN, proti, *“ņemot vērā konkrētās aizsargājamās teritorijas īpatnības, kā arī tās izveidošanas un aizsardzības mērķus un uzdevumus”*. Turpat noteikts arī, ka *“Aizsargājamās teritorijas individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi reglamentē pieļaujamo un aizliegto darbību veidus šajā teritorijā, kā arī, ja nepieciešams, tās iedalījumu funkcionālajās zonās.”*

Salīdzinot IAIN izstrādes un DP izstrādes mērķus (17. panta pirmā daļa un 18. panta pirmā daļa¹³), var secināt, ka DP ir nedaudz plašāks izstrādes mērķa definējums. Tomēr DP izstrādes mērķis ir līdzīgs IAIN izstrādāšanas mērķim, kas saistīts ar Dzīvotņu direktīvas 6. panta pirmās daļas nosacījumu izpildi, kā tas skaidrots arī Vadlīnijās. Abos gadījumos mērķis vērsts uz labvēlīga aizsardzības statusa nodrošināšanu tām īpaši aizsargājamām sugām un īpaši aizsargājamiem biotopiem, kuru aizsardzības nolūkā šī teritorija veidota, vienlaikus IAIN ir ārējais normatīvais akts, attiecīgi tas nodrošina juridisku saistošumu pasākumiem, kas nepieciešami, lai nodrošinātu šo mērķu sasniegšanu. Tas tiek īstenots caur reglamentētiem pieļaujamo un aizliegto darbību veidiem šajā teritorijā, kur nepieciešams, – tos diferencējot atbilstoši funkcionālajam iedalījumam (atšķirības prasībās un to stingrībā). Kā skaidrots jau iepriekš šajā nodaļā, – ja IAIN izstrāde seko DP izstrādei, DP var būt viens no galvenajiem pamatojumiem šādu IAIN izstrādei un to saturam, jo tieši DP, balstoties uz zinātnisku informāciju, identificē, kādi pasākumi ir nepieciešami, lai nodrošinātu labvēlīgu aizsardzības statusu tām īpaši aizsargājamām sugām un īpaši aizsargājamiem biotopiem, kuru aizsardzības nolūkā attiecīgā teritorija veidota, savukārt IAIN nodrošina šīm prasībām juridisku saistošumu. Kā konstatēts jau iepriekš šajā nodaļā, – pieeja atbilst Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta nosacījumam, vienīgi Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta nosacījums ieviests nepilnīgi, nenosakot DP un IAIN izstrādi kā obligātu visos gadījumos.

Vērtējot Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību, kā tā skaidrota EK Vadlīnijās, paziņojumos un Eiropas tiesas spriedumā C-508/04, secināms, ka pilnvērtīgai tās ieviešanai ir vairāki atslēgas elementi – tā ir konkrētība attiecībā uz ĪADT, kas prasa izvērtējumu, kā arī noteiktība, ar kādu visos gadījumos tiek panākts, ka identificētie aizsardzības pasākumi tiek ievēroti un īstenoti.

¹³ Lai saskaņotu dabas aizsardzības, dabas resursu izmantošanas un reģiona ilgtspējīgas attīstības intereses, nodrošinot teritorijas dabas vērtību saglabāšanu, kā arī lai nodrošinātu labvēlīgu aizsardzības statusu tām īpaši aizsargājamām sugām un īpaši aizsargājamiem biotopiem, kuru aizsardzības nolūkā šī teritorija ir izveidota vai tiek veidota, fiziskā vai juridiskā persona var izstrādāt aizsargājamās teritorijas dabas aizsardzības plānu.

Atslēgas elementi Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta īstenošanai:

1. Šajā teritorijā sastopamo dabas vērtību ekoloģiskās prasības ➡ konkrētība attiecībā uz *Natura 2000* teritoriju.
2. Pasākumi, kas vajadzīgi šo vērtību aizsardzībai ➡ izvērtējums aizsardzības līmenim, kas apmierina to ekoloģiskās prasības:
to noteikšana ar Dzīvotņu direktīvai atbilstīgu noteiktību iespējama tikai, ja tiek izvērtētas slodzes un apdraudējumi, definēti aizsardzības mērķi, izmantojot zinātnisku informāciju.
3. Pasākumi, kas nodrošina šo vērtību ➡ normatīvi, administratīvi vai līgumiski instrumenti, ar kuriem panākt, ka pasākumi tiek ievēroti/realizēti.

Vērtējot DP un IAIN lomu šo prasību īstenošanā, secināms, ka DP, kura izstrāde noregulēta ar ĪADT Likuma 18. pantu, ir iekļauts ĪADT Likuma IV nodaļā “Aizsargājamo teritoriju saglabāšanas nodrošināšana”, kas nozīmē, ka DP ir paredzēts ĪADT aizsardzības nodrošināšanai – līdztekus ĪADT vispārējiem noteikumiem (ĪADT Likuma 16. pants) un IAIN (ĪADT Likuma 17. pants). No tā secināms, ka likumdevējs DP ir atzinis par vienu no līdzvērtīgiem (savstarpēji papildinošiem) instrumentiem, kas izmantojams ĪADT saglabāšanas nodrošināšanai paralēli Ministru kabineta noteikumiem. Tomēr likumdevējs pašlaik nav paredzējis tam piešķirt saistošu spēku, aprobežojoties ar ieteikuma (rekomendējošu) raksturu (ĪADT Likuma 18. panta ceturtdaļa).

DP izstrādi šobrīd regulē Noteikumi Nr. 686. Noteikumu Nr. 686 9. punkts izvirza prasības informācijas apjomam, kas ietverams DP::

- vispārēju informāciju par aizsargājamo teritoriju, tostarp normatīvo aktu normas, kas attiecas uz teritoriju, teritorijas ģeogrāfisko rādītāju aprakstu, teritorijas sociālās un ekonomiskās situācijas aprakstu (9.3. apakšpunkts);
- aizsargājamās teritorijas **novērtējumu**, tostarp ietekmējošos faktorus un iespējamās draudus, ainavisko novērtējumu, biotopus un sugas, kā arī citas vērtības un to ietekmējošos faktorus (9.4. apakšpunkts);
- informāciju par aizsargājamās teritorijas apsaimniekošanu, tostarp apsaimniekošanas **mērķus** un veicamos apsaimniekošanas **pasākumus** (9.5. apakšpunkts);
- priekšlikumus par nepieciešamajiem grozījumiem pašvaldības teritorijas plānojumā (9.6. apakšpunkts);
- priekšlikumus par teritorijas IAIN projektu vai grozījumiem šajos noteikumos, ieteicamo funkcionālo zonējumu (9.7. apakšpunkts).

No DP izvirzītajām prasībām var secināt, ka atbilstoši Noteikumu Nr. 686 regulējumam DP izstrādes process attiecībā uz aizsardzības prasību noteikšanu rezultējas apdraudējumu un slodžu izvērtējumā. DP izstrādes process rezultējas arī ĪADT apsaimniekošanas mērķu definējumā un tādu pasākumu identificēšanā, kas

nepieciešami, lai atjaunotu, uzturētu vai uzlabotu vides stāvokli (identificēti DP). DP izstrādes process rezultējas arī priekšlikumu izstrādē tādu normatīvo aktu projektiem vai to grozījumiem, ar kuriem cita starpā tiktu noteikts ĪADT zonējums un aprobežojumi šajās zonās pieļaujamo darbību veidiem. Vienlaikus tā apstiprināšanai attiecībā uz Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta nosacījuma īstenošanu nav saistoša ietekme. DP var tikt izmantots gan kā zinātniskas informācijas avots par ĪADT aizsardzības mērķiem, gan arī kā pamatojums ĪADT paredzēto aktivitāšu pieļaujamībai un nepieciešamībai, piesaistot finansējumu vai vērtējot iespējamās ietekmes uz *Natura 2000* teritoriju. Tai pašā laikā DP nenodrošina no Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta nosacījuma izrietošo nepieciešamo aizsardzības pasākumu pilnīgu īstenošanu, neuzliek un nevar uzlikt par pienākumu personām veikt noteiktas darbības, līdz ar to – pilnībā nenodrošina dabas vērtībām nepieciešamo aizsardzības režīmu.

Savukārt IAIN galvenokārt noteic vispārējās aizsardzības prasības un aprobežojumus ĪADT pieļaujamo darbību veidiem, bet neuzliek par pienākumu veikt visas ĪADT apsaimniekošanai nepieciešamās darbības, kas DP identificētas kā tādas, kas nepieciešamas, lai attiecīgajā ĪADT nodrošinātu aizsardzības mērķu sasniegšanu. Nav saskatāms, ka arī pie pašreizējā regulējuma IAIN nevarētu tikt noteikti ne tikai aprobežojumi, bet arī kādi aktīvi pienākumi nekustamo īpašumu īpašniekiem ĪADT. ĪADT Likuma 17.panta pirmā daļa šobrīd nosaka, ka IAIN “*reglamentē pieļaujamo un aizliegto darbību veidus šajā teritorijā*”. Raugoties uz šo deleģējumu šauri, varētu secināt, ka MK ir ierobežots šajā deleģējumā, jo nevar noteikt aktīvu darbību pienākumu. Mūsuprāt šāda pieeja ir kļūdaina, jo aizliegumam nav jābūt tikai tādām, kas nosaka atturēšanos no kādas darbības vispār, bet tas var ietvert arī cita veida aizliegumus, piemēram “*aizliegts atstāt nenopļautas meža pļavas pēc katra gada _____*”, vai “*aizliegts pieļaut augšanu*”. Visbeidzot šim nolūkam būtu tikai jāgroza ĪADT likuma 17. panta pirmā daļa, lai tajā iekļautu tiešu deleģējumu MK IAIN noteikt prasības aktīvām darbībām. Taču šādiem pienākumiem ir jāiztur samērīguma pārbaude, ja tie netiek nekādā veidā kompensēti. Piemēram, par samērīgu varētu būt uzskatāma ĪADT ietilpstošu nekustamo īpašumu īpašniekiem noteikta prasība veikt teritorijas uzturēšanu (piemēram, zāles pļaušanu vai jauno priedīšu izraušanu piekrastes pļavu biotopos). Salīdzināmas prasības vides kvalitātes nodrošināšanai un uzturēšanai sabiedrības interesēs jau pašlaik tiek izvirzītas arī vietējo pašvaldību līmenī, uzliekot par pienākumu veikt īpašumu uzturēšanu, zāles pļaušanu, teritorijas uzkopšanu (sniega tīrīšanu, atkritumu savākšanu). Tomēr par pārmērīgu būtu uzskatāma tādu pasākumu noteikšana par obligātiem, kas bez atbilstīgas kompensācijas uzliktu pienākumu ĪADT ietilpstošu nekustamo īpašumu īpašniekiem veikt, piemēram, meliorācijas sistēmas pārbūvi arī tad, ja tā nepieciešama teritorijā sastopamu biotopu aizsardzībai, ja tā mazinātu vai novērstu ietekmi uz ĪADT.

Tas, ka ar IAIN nekustamo īpašumu īpašniekiem pašlaik netiek uzlikti pienākumi, nenozīmē, ka sabiedrības interesēs nevarētu tikt uzlikti arī pienākumi veikt kādas darbības, kas nepieciešamas Natura 2000 teritorijas aizsardzības mērķu sasniegšanai. Vienlaikus tie nevar radīt pārmērīgu slogu un prasīt nozīmīgus ieguldījumus, tos nekompensējot.

Šādā ziņā nebūtu arī nozīme, ar kādiem tieši instrumentiem sistēmas pilnveides rezultātā tiktu izlemts noteikt saistošus pienākumus nekustamo īpašumu īpašniekiem; šādu pienākumu uzlikšana, neparedzot kompensāciju, saglabāsies ierobežota.

ĪADT Likuma pielikumā ir iekļauts Eiropas nozīmes aizsargājamo dabas teritoriju saraksts, kurā ir ietvertas teritorijas, kas nav ĪADT Likumā norādītas kā aizsargājamās teritorijas – mikroliegumi. Mikroliegumu veidošanu nosaka Sugu un biotopu aizsardzības likuma 8. panta otrā daļa¹⁴. Noteikumi Nr. 940 nosaka gan kārtību mikroliegumu izveidošanai, gan aizsardzības un apsaimniekošanas prasības. Attiecībā uz mikroliegumiem neviens normatīvais akts neparedz DP izstrādi. Tomēr, vērtējot Noteikumu Nr. 940 regulējumu, ir secināms, ka tie paredz ne tikai atļautās un aizliegtās darbības mikroliegumā, bet arī to, ka apsaimniekošanu veic saskaņā ar eksperta atzinumu (Noteikumu Nr. 940 49. punkts). Ministru kabineta 2010.gada 6.oktobra noteikumu Nr.925 “Sugu un biotopu aizsardzības jomas ekspertu atzinuma saturs un tajā ietvertās minimālās prasības” 2.10.apakšpunkts nosaka, ka eksperta atzinumam jāsaturs *“pētāmās teritorijas aizsargājamo dabas un ainavas vērtību labvēlīga aizsardzības statusa nodrošināšanas prasības un darbības, lai uzlabotu konstatēto sugu un biotopu stāvokli un bioloģisko vērtību neatkarīgi no to aizsardzības statusa;”*, Atbilstoši Noteikumiem Nr.940 šāds eksperta atzinums ir obligāts lemjot par mikrolieguma izveidošanu, kas nozīmē, ka mikrolieguma izveidošanas brīdī būtu jābūt jau izvirzītām prasībām attiecībā uz mikrolieguma apsaimniekošanu. Tomēr Noteikumi Nr.940 nenosaka, ka īpašniekam būtu jāveic mikrolieguma apsaimniekošana, vienlaikus šāds deleģējums ir piešķirts DAP, kurai ir tiesības veikt šādu apsaimniekošanu, kas būtu jāpadara arī par DAP pienākumu, lai attiecībā uz mikroliegumiem, kuri ir *Natura 2000* teritorijas, nodrošinātu Direktīvas 6.panta 1.punkta atbilstīgu ieviešanu.

¹⁴ Īpaši aizsargājamo sugu un biotopu labvēlīgas aizsardzības nodrošināšanai to dzīvotnēs var noteikt mikroliegumus atbilstoši mikroliegumu izveidošanas kārtībai.



Darba autoru ieskatā, attiecībā uz šīm teritorijām, ja tiek nodrošināta apsaimniekošana atbilstoši eksperta atzinumam, tiek nodrošināta Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta ievērošana, taču attiecībā uz pasākumu noteikšanu, netiek nodrošināta sabiedrības līdzdalība. Vadlīnijās ir norādīts: “Līdzdalība, apspriešanās un saziņa, plānojot un sagatavojot Natura 2000 teritorijas saglabāšanas pārvaldību, ļauj ņemt vērā to personu viedokli, kuras dzīvo vai strādā šajās teritorijās vai tās izmanto, kā arī nodrošina dažādu ieinteresēto personu iesaisti teritorijas pārvaldībā, tā palielinot sekmīga iznākuma iespēju.” Šādas prasības izriet arī no Apvienoto Nāciju Organizācijas 1998. gada 25. jūnija Konvencijas par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem (turpmāk – Orhūsas konvencija).

Secinājumi par atbilstību un risināmām problēmām

Apkopojot iepriekš minēto, secināms, ka pie nosacījuma, ja katras konkrētās ĪADT aizsardzības mērķi un no tiem izrietošie aizsardzības pasākumi tiek noteikti DP un IAIN izstrādes procesā, bet DP un IAIN netiek izstrādāts visām teritorijām, pēc būtības netiek pilnībā ievērots Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta nosacījums, ka nepieciešamie aizsardzības pasākumi ir jāveic visos gadījumos, nevis vajadzības gadījumā. Ja īpaši aizsargājamai dabas teritorijai nav izstrādāts DP, kā arī nav izstrādātu IAIN, var uzskatīt, ka tai nav pienācīgi izstrādāti un noteikti nepieciešamie aizsardzības pasākumi, jo ĪADT Vispārējiem noteikumiem, kas noteic ĪADT aizliegtās darbības, iztrūkst katras konkrētās teritorijas ekoloģisko vajadzību tvērums. Turklāt IAIN pašlaik noteic tikai aizliegto darbību veidus, taču nerisina citus ar attiecīgās ĪADT aizsardzības vajadzībām saistītos pasākumus, kam citos gadījumos būtu jāietver arī aktīvie darbības veidi.

Kā tas izriet no EK 2013. gada ziņojuma “Aizsardzības pasākumu noteikšana *Natura 2000* teritorijās”, – nepieciešamie aizsardzības pasākumi var nozīmēt gan atļauto un aizliegto darbību veidus, limitējot iejaukšanos attiecīgās ĪADT vides stāvoklī, gan veicamas aktīvas darbības, kas nepieciešamas, lai atjaunotu, uzturētu vai uzlabotu vides stāvokli. Tādēļ gadījumos, kad nav izstrādāts DP un IAIN, bet ĪADT aizsardzības un

izmantošanas noteikumus noregulē tikai ĪADT Likums, Sugu un biotopu aizsardzības likums, kā arī ĪADT Vispārējie noteikumi un Noteikumi Nr. 940, ar aizsardzības pasākumiem netiek aptverts viss no Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta nosacījuma izrietošais uzdevums.

Secinājums:

- 1. Kopumā Latvijā izstrādātā pieeja iet kopsolī ar Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta nosacījumiem, jo Dzīvotņu direktīva kā vienus no iespējamiem risinājumiem aizsardzības pasākumu noteikšanai paredz gan speciālu plānu izstrādi, gan likumiskus pasākumus, ko iespējams kombinēt.*
- 2. DP izstrāde nodrošina nepieciešamo ietvaru, lai Natura 2000 teritorijai tiktu noteikti aizsardzības mērķi atbilstoši Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta nosacījumiem.*
- 3. Izvēlētajā pieejā ar DP un IAIN kombinēšanu atbilst Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta nosacījumiem, un to izstrāde paredz arī nepieciešamo ietvaru, lai tiktu noteikti gan tādi aizsardzības pasākumi un to pamatojums, kas nepieciešami, lai atjaunotu, uzturētu vai uzlabotu vides stāvokli, gan tādi aizsardzības pasākumi un to pamatojums, kas nosaka aprobežojumus ĪADT pieļaujamo darbību veidiem.*
- 4. Vienlaikus secināms, ka:*
 - 4.1. DP un IAIN izstrāde pašlaik netiek paredzēta un nodrošināta visām teritorijām, kurām to paredz Dzīvotņu direktīva, un tas nenodrošina tās prasību pilnvērtīgu īstenošanu;*
 - 4.2. attiecībā uz nepieciešamo aizsardzības pasākumu īstenošanu saistoša daba pašlaik ir tikai ar IAIN paredzētajiem aprobežojumiem, un tādi pašlaik tiek noteikti tikai ĪADT pieļaujamo darbību veidiem, bet neietver saistošu uzdevumu nekustamo īpašumu īpašniekiem veikt tos pasākumus, kas prasa aktīvu rīcību, lai atjaunotu, uzturētu vai uzlabotu vides stāvokli.*

Ievērojot minēto, šī darba uzdevuma tehniskās specifikācijas pamatā esošais pieņēmums, ka spēkā esošais regulējums nenodrošina Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību ieviešanu, tādēļ nepieciešams izstrādāt vismaz divus alternatīvus scenārijus tiesiskā regulējuma pilnveidei, lai to nodrošinātu, ir tikai daļēji pareizs. DP un IAIN izstrāde nodrošina Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību ieviešanu, ja vien tie tiek izstrādāti, taču nepieciešams pilnveidot tiesisko regulējumu, lai panāktu, ka:

1. ĪADT aizsardzības mērķi un pasākumi tiek noteikti visos gadījumos.
2. ĪADT aizsardzībai nepieciešamie pasākumi tiek īstenoti un ievēroti (tiem tiek nodrošināts juridiskais saistošums).

Viens no šī darba uzdevumiem ir sniegt priekšlikumus vismaz diviem alternatīviem scenārijiem, lai to nodrošinātu. Piedāvātie divi alternatīvie priekšlikumi ir šādi:

1. **1. priekšlikums:** saglabāt esošo sistēmu ar DP un IAIN izstrādi, vienlaikus izdarot grozījumus ĪADT Likuma 17. un 18. pantā. Proti, ĪADT 18. panta pirmā

daļa jāpapildina ar nosacījumu, ka DP izstrādā visām *Natura 2000* teritorijām, bet ceturtnā daļa jāpapildina, nosakot, ka, izstrādājot IAIN *Natura 2000* teritorijām, ņem vērā DP noteikto. Šāds pienākums Latvijas Republikai izriet no Līguma par Eiropas Savienības darbību 288.panta, lai nodrošinātu Direktīvas 6.panta 1.punkta ieviešanu Latvijas Republikā, kā Eiropas Savienības dalībvalstī. Šī priekšlikuma īstenošanas gadījumā arī paplašināms IAIN iekļaujamo obligāto nosacījumu tvērums, lai tas aptvertu ne tikai aizliegtu un atļauto darbību veidus, bet uzliktu arī saistošu pienākumu īstenot noteiktas darbības. **Minētais priekšlikums plašāk raksturots un vērtēts nākamajā šī darba nodaļā kā 1. scenārijs.**

2. **2. priekšlikums:** mainīt esošo sistēmu, ar šādām izmaiņām vienlaikus risinot ne tikai jautājumu par Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta pamata prasības ieviešanu, bet arī tos jautājumus, kas iekļauti šī darba tehniskās specifikācijas uzdevuma 3.3. un 3.4. punktā. Proti, noteikts uzdevums izstrādāt priekšlikumus, kā nodrošināt juridisko saistošumu atsevišķām DP daļām, kas noteiktu aizliegtās darbības un veicamos pasākumus, kā arī izstrādāt priekšlikumus, kā atvieglot, paātrināt, efektīvizēt IAIN izstrādi un IAIN apstiprināšanas procesu. Minētie uzdevumi noteikti, cita starpā atsaucoties uz DP un IAIN izstrādes kopējo ilgumu, nepieciešamību paātrināt un vienkāršot DP izstrādes un apstiprināšanas procesu, nepieciešamību panākt zemes īpašnieku iesaisti un līdzdalību apsaimniekošanas pasākumu īstenošanā. Šie uzdevumi ir nesaraujami saistīti un vērsti uz Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasības pilnvērtīgu un efektīvu ieviešanu. **Minētais priekšlikums plašāk raksturots un vērtēts nākamajā šī darba nodaļā kā 2., 3. un 4. scenārijs.**

Izstrādātos priekšlikumus un to ietvaros īstenojamus scenārijus pamato šādi apsvērumi, kas izriet no šajā nodaļā konstatētā:

- Esošā tiesiskā regulējuma trūkumi netiek identificēti izvēlē izstrādāt DP, bet gan tajā, ka DP izstrāde nav obligāta. Citādā ziņā šāda atsevišķa dokumenta izstrāde, darba autoru ieskatā, ir pareizs ceļš, jo atbilstoši EK 2013. gada paziņojumā “Aizsardzības pasākumu noteikšana *Natura 2000* teritorijās” minētajam nepieciešamo aizsardzības pasākumu noteikšanai ir jābalstās konkrētībā, tai skaitā zinātniskajā izpētē un pamatojumā, iesaistot ieinteresētās puses.
- Cita pieeja, proti, ka *Natura 2000* aizsardzības mērķi dažādām aizsardzības vērtību kategorijām varētu tikt iestrādāti, piemēram, citu politikas jomu attīstības plānošanas dokumentos (lauksaimniecības, mežsaimniecības politikas attīstības plānos), darba autoru ieskatā, saistīta ar augstu risku, ka tie nenodrošinās atbilstīgu *Natura 2000* teritoriju pārvaldību un nebūs pietiekami, lai risinātu no Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta izrietošo specifisko uzdevumu. Citu politikas jomu attīstības plānošanas dokumentu tvērumā pamatā ir nozarei specifisko problēmu risināšana.
- Bez saistošu aprobežojumu noteikšanas un pienākumu uzlikšanas Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta ieviešana nevar būt iespējama. **Latvijas nacionālā tiesību sistēma neparedz citu instrumentu saistošu prasību noteikšanai kā ārējais normatīvais akts vai administratīvais akts**, taču ne viss no Dzīvotņu Direktīvas 6. panta 1. punkta izrietošo pienākumu apjoms atbilst saturam, kas būtu

iekļaujams ārējā normatīvajā aktā vai administratīvajā aktā. **Tādēļ izveidotās sistēmas trūkumi arī netiek identificēti pieejā, ka DP izstrāde iet kopsolī ar IAIN (kombinētā pieeja).**

- Saistošo pasākumu noteikšanai arī turpmāk jāizvēlas viens no minētajiem instrumentiem: ārējais normatīvais akts vai administratīvais akts. Ņemot vērā Latvijā izveidoto vides un dabas aizsardzības centralizēto sistēmu, šīs funkcijas deleģēšana pašvaldībām (piemēram, saistošo prasību, arī funkcionālā zonējuma noteikšana teritorijas plānojumā) netiek rekomendēta.
- Trūkumi lielākoties izriet no *Natura 2000* teritorijas aizsardzībai nepieciešamo pasākumu apjoma, kam pašlaik tiek noteikta saistoša daba, kā arī ekonomisku instrumentu trūkuma, lai kompensētu to, ka *Natura 2000* teritorijas aizsardzībai nepieciešamie pasākumi tiek noteikti kā saistoši un tiek īstenoti.

II Alternatīvie scenāriji tiesiskā regulējuma pilnveidei, tostarp, lai nodrošinātu juridisko saistošumu atsevišķām DP sadaļām un atvieglotu, paātrinātu, efektīvizētu aizsardzības un izmantošanas noteikumu noteikšanas un apstiprināšanas procesu

Līguma par Eiropas Savienības darbību 288.pants paredz, ka direktīvas tām dalībvalstīm, kurām tās adresētas, uzliek saistības attiecībā uz sasniedzamo rezultātu, bet ļauj šo valstu iestādēm noteikt to īstenošanas formas un metodes. Kā secināts šī darba I nodaļā, pašreiz pastāvošā tiesību normu sistēma pilnībā nenodrošina Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta atbilstīgu ieviešanu.

Lai nodrošinātu Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punktā noteikto prasību ieviešanu, šī darba I nodaļā ir iestrādāti divi priekšlikumi, kuriem šajā daļā tiek apskatīti un vērtēti četri īstenošanas scenāriji tiesiskā regulējuma pilnveidei. Ņemot vērā šī darba I nodaļā noteikto, šajā nodaļā iekļautie un izvērtētie scenāriji vienlaikus risina gan pašlaik identificētos trūkumus attiecībā uz Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasības ieviešanu kā tādu (1., 2., 3. un 4. scenārijs), gan ir vērsti uz to jautājumu risināšanu, kas iekļauti šī darba tehniskās specifikācijas uzdevuma 3.3. un 3.4. punktā (2., 3. un 4. scenārijs), jo izvērtē nepieciešamību un iespējas nodrošināt juridisko saistošumu atsevišķām DP daļām, kā arī izvērtē nepieciešamību un iespējas atvieglot, paātrināt, efektīvizēt IAIN izstrādi un IAIN apstiprināšanas procesu.

Ar izstrādātajiem scenārijiem risināmās problēmas un izsveramās papildu iespējas:

- paātrināt procesu, kādā tiek noteiktas *Natura 2000* teritorijas aizsardzības vajadzības un nepieciešamie aizsardzības pasākumi;
- paātrināt un efektīvizēt procesu, kādā nepieciešamie aizsardzības pasākumi iegūst juridiski saistošu spēku;
- padarīt elastīgāku pielāgošanos pārmaiņām, reaģēšanu uz izmaiņām (nepieciešamo grozījumu izdarīšanu, ņemot vērā, ka apsaimniekošanas pasākumi var būt mainīgi, atkarīgi no apsaimniekojamā biotopa stāvokļa).

1. scenārijs

DP apstiprina līdzšinējā kārtībā, pilnveidojot tiesisko regulējumu attiecībā uz DP izstrādi (nosakot tā izstrādes obligātumu, sekmējot DP ātrāku izstrādāšanu). Tiek paplašināts IAIN iekļaujamo nosacījumu loks (ne tikai atturēšana no darbības, bet arī pienākumi darbībām).

2. scenārijs

Atteikšanās no IAIN izstrādes kopumā, DP apstiprinot uzreiz kā MK noteikumus.

3. scenārijs

DP apstiprina kā vispārīgo administratīvo aktu, saglabājot attiecīgajai teritorijai IAIN vai izstrādājot jaunus IAIN.

4. scenārijs

Atteikšanās no IAIN, – DP apstiprina kā vispārīgo administratīvo aktu, vienlaikus ar administratīvā akta spēkā stāšanos zaudē spēku attiecīgajai teritorija izstrādātie IAIN.

Scenāriju apraksts un izvērtējums

1. scenārija pamatuzdevums ir nodrošināt Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta ieviešanu. Tādēļ tiek saglabāta Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta ieviešana ar DP un IAIN izstrādi, vienlaikus grozot ĪADT Likuma 17. un 18. pantu, paredzot, ka DP izstrādā visām *Natura 2000* teritorijām, ka, izstrādājot IAIN *Natura 2000* teritorijām, ņem vērā DP noteikto. Uzdevuma nodrošināšanai tāpat paplašināms IAIN iekļaujamo nosacījumu loks (ne tikai atturēšana no darbības, bet arī pienākumi darbībām). 1. scenārija gadījumā DP apstiprina līdzšinējā kārtībā, pilnveidojot tiesisko regulējumu attiecībā uz DP izstrādi (sekmējot DP ātrāku izstrādāšanu). Priekšlikumi DP ātrākai izstrādāšanai plašāk aprakstīti šī darba III nodaļā.

1. scenārija īstenošanas gadījumā daļēji tiek paredzēts pārskatīt DP tiesisko spēku pēc tā apstiprināšanas. Lai nodrošinātu atbilstību Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasībai, tas atbilstoši ĪADT Likuma 18. panta ceturtajai daļai joprojām ir ar rekomendējošu raksturu, izņemot gadījumus, kad, balstoties uz DP tiek izstrādāti IAIN *Natura 2000* teritorijām vai citi valsts un pašvaldību dokumenti. Šajā gadījumā tiek veikti arī tiesiskā regulējuma pilnveidojumi attiecībā uz DP izstrādes termiņu samazināšanu, procedūru vienkāršošanu.

Papildus, lai nodrošinātu pilnīgu Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību izpildi, jānodrošina, ka IAIN tiek iekļautas ne tikai tās saistošās prasības, kas paredz atturēšanos no rīcības (aprobežojumi), bet arī saistoši noteikumi ĪADT esošo nekustamo īpašumu īpašniekiem veikt aktīvas rīcības. Šī uzdevuma nodrošināšanai jāizdara grozījumi ĪADT Likuma 17. panta pirmajā daļā, nosakot, ka IAIN reglamentē ne tikai pieļaujamo un aizliegto darbību veidus šajā teritorijā, bet arī šajā teritorijā veicamos aizsardzības pasākumus, kā arī, ja nepieciešams, tās iedalījumu funkcionālajās zonās.

Šī scenārija gadījumā netiek pārskatīta pastāvošā tiesiskā sistēma attiecībā uz DP realizācijas nodrošināšanu. Pasākumi, kas nepieciešami, lai nodrošinātu labvēlīgu aizsardzības statusu tām īpaši aizsargājamām sugām un īpaši aizsargājamiem biotopiem, kuru aizsardzības nolūkā šī teritorija ir izveidota, tiek identificēti DP izstrādes gaitā, bet to juridiskais saistošums, lai nodrošinātu, ka tie tiek ievēroti un īstenoti, tiek tādā pašā veidā kā šobrīd realizēts ar ārējo normatīvo aktu – IAIN vai esošo IAIN grozījumiem. Nenodrošinot pēc DP izstrādes IAIN pieņemšanu, netiks atbilstīgi izpildīts Direktīvas 6.panta pirmais punkts, jo netiks nodrošināti pasākumi ar saistošu dabu.

Īstenojot šo scenāriju, saskatāmi šādi galvenie **ieguvumi, trūkumi un riski**:

Ieguvumi	Trūkumi	Riski
Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību izpilde.	Netiek paātrināts, efektivizēts process, kādā nepieciešamie aizsardzības pasākumi iegūst juridiski saistošu spēku.	Nevienkāršojot un nesaīsinot ceļu, kādā nepieciešamie aizsardzības pasākumi iegūst juridiski saistošu spēku, paildzinās laiks, kādā netiek pilnībā nodrošināta Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību izpilde.
Nodrošināta DP risinājumu ņemšana vērā, izstrādājot IAIN <i>Natura 2000</i> teritorijām.	Saglabājas līdzšinējais elastības, pielāgošanās pārmaiņām, reaģēšanas uz izmaiņām līmenis. Ministru kabineta noteikumi kā ārējais normatīvais akts ir procesuāli grūtāk grozāmi un pārskatāmi, ņemot vērā dabas vides attīstību un iespējamās izmaiņas.	Ja tiek noteikts, ka IAIN izstrādē <i>Natura 2000</i> teritoriju gadījumā jāņem vērā DP, var kļūt sarežģītāks DP izstrādes process (grūtāk vienoties par DP saturu un tajā identificētiem nepieciešamajiem aizsardzības pasākumiem).
DP izstrādes termiņa samazināšana, procedūras vienkāršošana.	Attiecībā uz MK noteikumu izdošanu ir jāievēro normatīvā akta izstrādes procedūra, tai skaitā apspriešana ar ieinteresētām personām, neskatoties uz to, ka šāda apspriešana ir īstenota jau DP izstrādes laikā, MK noteikumu pieņemšana ir laikietilpīga.	
Paātrināts process, kādā tiek noteiktas <i>Natura 2000</i> teritorijas aizsardzības vajadzības un identificēti nepieciešamie aizsardzības pasākumi.		

2. tabula.

Arī **2. scenārija** pamatuzdevums ir nodrošināt Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību ieviešanu, vienlaikus tiek risināti arī tādi jautājumi, kas saistīti ar laiku, kāds nepieciešams, lai tiek ne tikai noteiktas *Natura 2000* teritorijas aizsardzības vajadzības un nepieciešamie aizsardzības pasākumi, bet šie nepieciešamie aizsardzības pasākumi iegūtu arī juridiski saistošu spēku. Arī šī scenārija īstenošanai jāizdara grozījumi ĪADT Likuma 17. un 18. pantā, paredzot, ka DP izstrādā visām *Natura 2000* teritorijām, vienlaikus jānosaka, ka DP apstiprina kā MK noteikumus. Pēc būtības 2. scenārijs ir atteikšanās no IAIN izstrādāšanas pēc DP izstrādes. Papildus 2. scenārija gadījumā pilnveidojams tiesiskais regulējums attiecībā uz DP izstrādi (sekmējot DP ātrāku izstrādāšanu). Priekšlikumi DP ātrākai izstrādāšanai plašāk aprakstīti šī darba III nodaļā.

2. scenārija gadījumā tiek paredzēts, ka DP tiek apstiprināts ar ārējo normatīvo aktu – MK noteikumiem. Atšķirība starp 1. un 2. scenāriju – DP kopumā tiek virzīts MK kā tiesību normas projekts, kur daļa no DP tiek veidota kā tiesību normas izdošanas pamatojums (anotācija), daļa kā normas saturs (saistošās prasības, tai skaitā funkcionālais zonējums), daļa kā tiesību normas pielikumi (piemēram, kartogrāfiskais materiāls). Ārējo normatīvo aktu izdod uz likuma pamata, tādēļ šī scenārija gadījumā jāparedz īpašs deleģējums Ministru kabinetam izdot DP (to iespējams noteikt, izdarot grozījumus ĪADT Likuma 18. pantā), kā arī jāizdara grozījumi prasībās DP izstrādei (Noteikumi Nr. 686), lai DP gala redakciju bez īpašiem uzlabojumiem varētu virzīt izskatīšanai Ministru kabinetā, tā atvieglojot normatīvā akta izstrādi. Ar Ministru kabineta noteikumiem apstiprinātam DP nav noteikts darbības termiņš, noteikumos jāizdara grozījumi atbilstoši normatīvā akta grozīšanas nepieciešamībai, ņemot vērā jaunas zināšanas vai nozīmīgas izmaiņas attiecīgo sugu un biotopu aizsardzībā. Šāds risinājums padara elastīgāku pielāgošanos pārmaiņām, reaģēšanu uz izmaiņām (nepieciešamo grozījumu izdarīšanu, ņemot vērā, ka apsaimniekošanas pasākumi var būt mainīgi, atkarīgi no apsaimniekojamā biotopa stāvokļa).

Lai arī normatīvā akta forma ir piemērota visplašāko jautājumu noregulēšanai un dod plašu rīcības brīvību tā izdevējam, vienlaikus normatīvā akta izdevējs ir saistīts ar šo formu un noteiktajām procedūrām. Darba autoru ieskatā viens no šī scenārija trūkumiem ir tas, ka nav iespējams izmantot vienoto tiesību aktu projektu izstrādes un saskaņošanas portālu (turpmāk – TAP portāls) DP izstrādes stadijā līdz tā gala redakcijas virzīšanai uz Ministru kabinetu. Saskaņā ar Ministru kabineta 2021. gada 7. septembra noteikumu Nr. 606 “Ministru kabineta kārtības rullis” 33. punktu *“Katram projektam, kas tiek sagatavots, pamatojoties uz uzdevumu vai pēc iestādes iniciatīvas, TAP portālā izveido tiesību akta lietu (turpmāk – TA lieta). TA lietā iekļauj katram projekta veidam un obligāti sagatavojamās informācijas komplektam atbilstošu informāciju – anotāciju, atzinumus, izziņu par atzinumos izteiktajiem iebildumiem un priekšlikumiem (turpmāk – izziņa) un citus dokumentus un informāciju, kas apliecina projektā regulējamo tiesisko attiecību likumību (piemēram, īpašuma tiesības apliecinoši dokumenti), bez kuru esības nav iespējams pieņemt lēmumu pēc būtības.”*. DP šādas minimālās prasības varētu izpildīt faktiski tikai pēdējā posmā, kad tiek veikta jau sagatavota DP apspriešana. Attiecīgi –, lai arī DP tiek izdots kā ārējais normatīvais akts un tiek paātrināts, efektīvizēts process, kādā nepieciešamie aizsardzības pasākumi iegūst juridiski saistošu spēku (nav jāizstrādā gan DP, gan IAIN), DP izstrādē saglabājas darba apjoms, kas būs veicams ārpus TAP portāla.

Vērtējot DP pašreizējo saturu saistībā ar citām tiesību normām, šāda scenārija

realizēšanas gadījumā nepieciešams īpaši nodalīt, kas ir minimālais, no DP izstrādes rezultāta izrietošais, informācijas apjoms, kas iekļaujams ārējā normatīvajā aktā (piemēram, koncentrēta, normatīvā akta prasībām atbilstoši formulēta informācija par attiecīgās *Natura 2000* teritorijas aizsardzības prioritātēm, aizsardzības mērķiem u. c.). Jāņem vērā, ka ārējais normatīvais akts nevar būt deklaratīvs, bet DP ir nepieciešama arī tāda aprakstošā daļa, kas ietver plašāku teritorijas zinātnisku novērtējumu un apdraudošo faktoru analīzi, skaidrojumus un cita veida informāciju, kas izskaidro un pamato secinājumus par aizsargājamās teritorijas nepieciešamo apsaimniekošanu. Piemēram, attiecībā uz ĪADT saglabāšanas mērķiem EK 2012. gada paziņojumā “Par aizsardzības mērķu noteikšanu *Natura 2000* teritorijām”¹⁵ skaidrots, ka *Natura 2000* teritoriju aizsardzības mērķiem ir jābūt pēc iespējas skaidrākiem un saprotamākiem, tie jāprecizē konkrēti un, kur vien iespējams, ir kvantificējami skaitļos un/vai lielumā. Tādēļ ārējā normatīvajā aktā, kas rada tiesiskās sekas, iekļaujama skaidri formulēta un pārbaudīta informācija, skaidri formulēti pienākumi attiecībā uz konkrētu aizsardzības pasākumu īstenošanu, bet DP izstrādes ietvaros veiktie pētījumi, to rezultātu analīze – veido ārējā normatīvā akta pamatojumu (nevis tā saistošo daļu). Piemēram, daļa no Noteikumu Nr. 686 9.3., 9.4. un 9.5. apakšpunktā norādītās informācijas, apstiprinot DP, veidotu normatīvā akta izstrādes pamatojumu, pamatotu tā nepieciešamību un tajā ietvertās tiesību normas, kā arī to ietekmi. Ņemot vērā to, ka ārējā normatīvā akta izstrādes gadījumā šāda veida informācija tiek iekļauta anotācijā, bet tās izstrādei ir noteikta kārtība¹⁶, šī scenārija īstenošanas gadījumā nepieciešami arī grozījumi normatīvajā regulējumā, kas paredz, ka DP attiecīgās daļas ietver ārējā normatīvā akta anotācijā (DP veido daļu no ārējā normatīvā akta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas), piemēram, nosakot, ka DP ir anotācijas pielikums.

Vienlaikus Noteikumu Nr. 686 9.3., 9.4. un 9.5. apakšpunktā, jo īpaši 9.5. apakšpunktā, iekļautajai informācijai daļā ir nepieciešams juridiskais saistošums. Juridiskais saistošums ir nepieciešams informācijai par biotopiem un sugām, kurām nodrošināma aizsardzība, ĪADT apsaimniekošanas ilgtermiņa un īstermiņa mērķiem un obligātajiem apsaimniekošanas pasākumiem. No Dzīvotņu direktīvas un pašreizējā tiesiskuma regulējuma izriet, ka Noteikumu Nr. 686 9.3., 9.4. un 9.5. apakšpunktā norādītā informācija ir nozīmīga, citu starpā par attiecīgās teritorijas aizsardzības mērķiem, kas izmantojama arī, veicot ietekmes uz *Natura 2000* teritorijām novērtējumu. Noteikumu Nr. 300 7. punkts nosaka, ka “*Veicot ietekmes uz Natura 2000 teritoriju novērtējumu, ņem vērā attiecīgās Natura 2000 teritorijas standarta datu formā norādīto informāciju, kā arī izmanto jaunāko pieejamo informāciju par īpaši aizsargājamām sugām un biotopiem, kuru labvēlīga aizsardzības statusa nodrošināšanai izveidota attiecīgā Natura 2000 teritorija.*”, bet 8. punkts nosaka papildu izvērtējuma nepieciešamību, ja esošā informācija ir nepietiekama novērtējuma veikšanai. Noteikumu Nr. 300 2. punkts noteic, ka ietekmi uz *Natura 2000* teritoriju novērtē, ņemot vērā to, kā paredzētā darbība (atsevišķi vai kopā ar citām darbībām) ietekmēs *Natura 2000* teritoriju, tās ekoloģiskās funkcijas, integritāti un izveidošanas un aizsardzības mērķus, pamatojoties uz šo noteikumu 9.3., 9.4., 9.5. un

¹⁵Pieejams:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf

¹⁶ Ministru kabineta 2021. gada 7. septembra noteikumi Nr. 617 “Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība”.

9.6. apakšpunktā minētajiem ietekmes novērtējuma kritērijiem. Savukārt no Noteikumu Nr. 300 9.1. apakšpunkta ar apakšpunktiem izriet, ka šāda izvērtējuma veikšanai būtiska informācija ir:

- *Natura 2000* teritorijas izveidošanas un aizsardzības mērķi;
- faktori, kas jau pirms paredzētās darbības īstenošanas negatīvi ietekmē *Natura 2000* teritorijā vai potenciāli ietekmējamā teritorijas daļā esošās dabas vērtības;
- likumsakarības un mijiedarbības, kas nosaka dabas vērtību pastāvēšanu *Natura 2000* teritorijā (piemēram, atbilstošs hidroloģiskais režīms, esošie sugas pārvietošanās koridori);
- teritorijas nozīme *Natura 2000* teritoriju tīkla vienotībā valstī un bioģeogrāfiskajā rajonā.

Visa iepriekš minētā informācija atbilst tam informācijas kopumam, kas izvērtējams un iekļaujams DP. Tādēļ šī scenārija izstrādes ietvaros tiek piedāvāts izdarīt grozījumus arī Noteikumu Nr. 686 saturā, papildinot tos ar pielikumu, kas saturētu nosacījumus formai un tajā ietveramajai informācijai, kas Noteikumu Nr. 686 9.3., 9.4. un 9.5. apakšpunkta kontekstā par katru *Natura 2000* teritoriju apstiprināma ar saistošu juridisko spēku. Tas nodrošinātu, ka visu ĪADT gadījumā būtiskā informācija, kas definējama konkrēti un, kur vien iespējams, kvantificējama skaitļos un/vai lielumā, tiktu noteikta atbilstoši vienotai formai un prasībām. Arī DP izstrādes gaitā – diskusijas un vienošanās, kas ir neatņemama DP izstrādes sastāvdaļa – tiktu koncentrētas uz konkrētu informācijas kopumu, kas noteiks DP izstrādes rezultātu.

Īstenojot šo scenāriju, saskatāmi šādi galvenie **ieguvumi, trūkumi un riski**:

Ieguvumi	Trūkumi	Riski
Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību izpilde.	Saglabājas līdzšinējais elastības, pielāgošanās pārmaiņām, reaģēšanas uz izmaiņām līmenis. Ministru kabineta noteikumi kā ārējais normatīvais akts ir procesuāli grūtāk grozāmi un pārskatāmi, ņemot vērā dabas vides attīstību un iespējamās izmaiņas.	Būtiski nesaīsinot ceļu, kādā nepieciešamie aizsardzības pasākumi iegūst juridiski saistošu spēku, paildzinās laiks, kādā netiek pilnībā nodrošināta Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību izpilde.
Tiek paātrināts process, kādā tiek noteiktas <i>Natura 2000</i> teritorijas aizsardzības vajadzības un identificēti nepieciešamie aizsardzības pasākumi.	Attiecībā uz MK noteikumu izdošanu ir jāievēro normatīvā akta izstrādes procedūra, tai skaitā apspriešana ar ieinteresētām personām, neskatoties uz to, ka šāda apspriešana ir īstenota jau	Ja tiek noteikts, ka DP saistošo daļu izdod MK, var kļūt sarežģītāks DP izstrādes process (grūtāk vienoties par DP saturu un tajā identificētiem nepieciešamajiem

	DP izstrādes laikā, MK noteikumu pieņemšana ir laiktietilpīga.	aizsardzības pasākumiem).
DP izstrādes termiņa samazināšana, procedūras vienkāršošana.		
Efektīvizēts process, kādā nepieciešamie aizsardzības pasākumi iegūst juridiski saistošu spēku.		
Harmonizēta pieeja ar lielāku noteiktību informācijai, kas DP definējama konkrēti un, kur vien iespējams, kvantificējama skaitļos un/vai lielumā.		

3. tabula.

3. scenārijs tāpat kā 1. un 2. scenārijs ietver pamatuzdevumu nodrošināt Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību ieviešanu. Vienlaikus ar to tiek alternatīvā veidā risināti jautājumi, kas saistīti ar laiku, kāds nepieciešams, lai noteiktu *Natura 2000* teritorijas aizsardzības vajadzības un nepieciešamos aizsardzības pasākumus, kā arī laiku, kāds nepieciešams, lai šie nepieciešamie aizsardzības pasākumi iegūtu juridiski saistošu spēku. Arī šī scenārija īstenošanai jāizdara grozījumi ĪADT Likuma 17. un 18. pantā, paredzot, ka DP izstrādā visām *Natura 2000* teritorijām, vienlaikus jānosaka, ka DP apstiprina kā vispārējo administratīvo aktu, saglabājot prasību, ka *Natura 2000* tiek izstrādāti IAIN. Būtiskākais ieguvums no šī scenārija ir tas, ka nozīmīga daļa no DP izrietošu nosacījumu jau uzreiz iegūst saistošu spēku (tie var būt gan tādi pasākumi, kas ietver atturēšanu no darbības, gan tādi, kas uzliek pienākumus darbību veikšanai. Vienlaikus tiek saglabāti IAIN, likumdevējam līdzsvarojot, kādus saistošus pienākumus ĪADT ietilpstošu nekustamo īpašumu īpašniekiem vai valdītājiem uzliek ar vispārējo administratīvo aktu, kādus ar ārējo normatīvo aktu (IAIN). Papildus 3. scenārija gadījumā arī ir pilnveidojams tiesiskais regulējums attiecībā uz DP izstrādi (sekmējot DP ātrāku izstrādāšanu). Priekšlikumi DP ātrākai izstrādāšanai plašāk aprakstīti šī darba III nodaļā.

3. scenārija gadījumā DP apstiprina ar vispārīgo administratīvo aktu, cita starpā nosakot administratīvajā aktā saistošas prasības tā adresātiem – ĪADT ietilpstošu nekustamo īpašumu īpašniekiem vai valdītājiem. Vienlaikus tiek saglabāti arī IAIN, ar kuriem MK nosaka būtiskus personu tiesību aprobežojumus. Vispārīgais administratīvais akts ir tāds lēmums, kuru likumā paredzētajos gadījumos iestāde izdod attiecībā uz individuāli nenoteiktu personu loku, kas atrodas konkrētos un identificējamos

apstākļo¹⁷. Tas nozīmē, ka vispārīgais administratīvais akts ir piemērots DP saistošuma nodrošināšanai, jo attiecas uz individuāli nenoteiktām personām, bet konkrētie identificējamiem apstākļi ir īpašumu atrašanās ĪADT vai pašas personas atrašanās ĪADT. To, ka ne visus jautājumus jāregulē ar normatīvo aktu, bet ir izmantojams arī vispārīgais administratīvais akts, parāda izmaiņas teritorijas plānošanā. Ja pašvaldības detālpārplānojums savulaik bija apstiprināms kā pašvaldības saistošie noteikumi, tad kopš 2011. gada 1. decembra, kad stājās spēkā Teritorijas attīstības plānošanas likums, detālpārplānojumu apstiprina ar vispārīgo administratīvo aktu (29. pants), lai gan saturs un mērķi nav mainījušies. Latvijas Republikas Satversmes 105. pantā minēts, ka īpašuma tiesības var ierobežot vienīgi saskaņā ar likumu, kas nozīmē, ka īpašuma tiesību ierobežošana notiek uz likuma pamata, tas ir, likumā noteiktajā kārtībā to var veikt izpildvaras vai tiesu varas institūcijas, nevis tikai pats likumdevējs. Lai novērstu patvaļas iespējas, likumā jānosaka ierobežojumu mērķis, procedūras, tiesas kontroles iespējas¹⁸.

Lai DP apstiprinātu kā vispārīgo administratīvo aktu, ĪADT Likumā ir nosakāms atbilstošs deleģējums. Administratīvā procesa likumā nav noteikts, kura iestāde¹⁹ ir tiesīga izdot vispārīgo administratīvo aktu, tādēļ tas var būt gan vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs (ministrs šobrīd apstiprina DP), gan VARAM, gan Ministru kabinets. Šis jautājums ir izšķirams likumdevējam, piešķirot deleģējumu. Šī darba autoru ieskatā pareizākais risinājums šo deleģējumu būtu sniegt VARAM, paplašinot tai jau ĪADT Likuma 25. panta ceturtajā daļā un Sugu un biotopu aizsardzības likuma 5. pantā noteikto deleģējumu.

Ja ar DP kā vispārīgo administratīvo aktu tiek noteikti saistoši pienākumi, kļūs sarežģītāks DP izstrādes process (tas vairs nebūs ieteikuma vai rekomendējoša rakstura dokuments), tādēļ grūtāk kļūs vienoties par DP saturu un tajā identificētiem nepieciešamajiem aizsardzības pasākumiem. Tādēļ arī šī scenārija gadījumā tiek piedāvāts izdarīt grozījumus Noteikumu Nr. 686 saturā, papildinot tos ar pielikumu, kas saturētu nosacījumus formai un tajā ietveramajai informācijai, kas Noteikumu Nr. 686 9.3., 9.4. un 9.5. apakšpunkta kontekstā par katru *Natura 2000* teritoriju apstiprināma ar saistošu juridisko spēku. Tas nodrošinātu, ka visu ĪADT gadījumā būtiskā informācija, kas definējama konkrēti un, kur vien iespējams, kvantificējama skaitļos un/vai lielumā, tiktu noteikta atbilstoši vienotai formai un prasībām. Arī DP izstrādes gaitā – diskusijas un vienošanās, kas ir neatņemama DP izstrādes sastāvdaļa – tiktu koncentrētas uz konkrētu informācijas kopumu, kas noteiks DP izstrādes rezultātu.

Vispārīgā administratīvā akta tiesiskuma kontroli veic administratīvās tiesas. Vispārīgajam administratīvajam aktam pamatā ir piemērojami tādi paši procesuālie noteikumi kā parastam administratīvajam aktam, proti, to var apstrīdēt un pārsūdzēt. Tomēr atšķirībā no konstitucionālās sūdzības, kur tiesību normas apstrīdēšana var novest pie tā, ka tiesību norma ir spēkā neesoša attiecībā uz visām personām, tiesas spriedums par vispārīgā administratīvā akta atcelšanu parasti skar tikai tiesiskās

¹⁷ Administratīvā procesa likuma 1. panta trešā daļa.

¹⁸ Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Rīga, Latvijas Vēstnesis, 2004, 707. lpp.

¹⁹ Administratīvā procesa likuma 1. panta pirmā daļa "Iestāde ir tiesību subjekts, tā struktūrvienība vai amatpersona, kurai ar normatīvo aktu vai publisko tiesību līgumu piešķirtas noteiktas valsts varas pilnvaras valsts pārvaldes jomā."

attiecības starp konkrēto pieteicēju un iestādi. Judikatūrā²⁰ norādīts: “*Vispārīgajam administratīvajam aktam pamatā ir piemērojami tādi paši procesuālie noteikumi kā parastam administratīvajam aktam, proti, to var apstrīdēt un pārsūdzēt. Tomēr noteikumi par pārsūdzēšanu parasti attiecināmi tikai uz konkrētiem pieteicējiem, bet ne citām personām, kuras nav aktīvi izmantojušas savas tiesības, iesniedzot pieteikumu tiesā, lai gan ar pārsūdzēto administratīvo aktu tiek skartas. Tādējādi arī tiesas spriedums par vispārīgā administratīvā akta atcelšanu parasti skar tikai tiesiskās attiecības starp konkrēto pieteicēju un iestādi. Vispārīgā administratīvā akta gadījumā tiesai nav tiesību atcelt pārsūdzēto administratīvo aktu arī attiecībā uz personām, kuras nav konkrētās lietas procesa dalībnieki.*” Tas nozīmē, ka gadījumā, ja administratīvajā tiesā tiek apstrīdēts vai pārsūdzēts DP kā vispārīgais administratīvais akts, tas var tikt atcelts tikai attiecībā uz personu, kura iesniegusi šādu pieteikumu, taču pārējām personām šāds akts saglabā savu spēku. Vienlaikus šādā gadījumā, balstoties uz Administratīvās tiesas spriedumu, vispārīgā administratīvā akta izdevējam ir iespēja izdarīt grozījumus vispārīgajā administratīvajā aktā, mainot tā saturu attiecībā uz visiem adresātiem, ja no sprieduma izriet šāda nepieciešamība. Tomēr ne visos gadījumos, kad būtu stājies spēkā Administratīvās tiesas spriedums attiecībā uz kādu konkrētu personu un tās nekustamo īpašumu, grozījumi būtu nepieciešami attiecībā uz visiem adresātiem. Piemēram, ja Administratīvā tiesa secinātu, ka attiecībā uz kādu vienu personu tai uzliktais pienākums ir nepamatots, jo neatbilst faktiskajiem apstākļiem konkrētajā īpašumā, ar šādu spriedumu netiek ietekmēts juridiskais saistošums regulējumam citos īpašumos, kur pasākumu veikšana ir nepieciešama un pamatota.

Salīdzinot vispārīgā administratīvā akta un ārējā normatīvā akta priekšrocības, secināms, ka vispārīgā administratīvā akta gadījumā var būt sagaidāms lielāks pārsūdzēšanas gadījumu skaits. Tas saistīts ar vispārīgā administratīvā akta un ārējā normatīvā akta pārsūdzēšanas kārtību. Ārējais normatīvais akts pārsūdzams, iesniedzot Latvijas Republikas Satversmes tiesā konstitucionālo sūdzību, kuras pieņemamību tiesa vērtē, ņemot vērā noteiktus kritērijus (konstitucionālās sūdzības nereti netiek pieņemtas). Ņemot vērā minēto, attiecībā uz konstitucionālās sūdzības pieņemamību, ja DP tiek apstiprināts kā normatīvais akts, būs izvirzīti salīdzinoši augsti kritēriji, kas samazinātu iespēju, ka ar to noteiktais regulējums tiek atcelts. Kā salīdzinošu piemēru var minēt, ka Latvijas Republikas Satversmes tiesa no 74 pieteikumiem, kas saistīti ar *Covid-19* ierobežojumiem un bijuši iesniegti laika posmā no 2020. gada pavasara līdz 2021. gada 2. novembrim, 35 gadījumos ir atteikusies ierosināt lietu (tikai 25 tiek vērtēti)²¹. Atteikuma proporcija ir salīdzinoši augsta arī citos gadījumos. Tas nozīmē, ka tad, ja DP tiktu izdots kā normatīvais akts, iespējamība, ka tiks iesniegts un pieņemts pieteikums Latvijas Republikas Satversmes tiesā, ir salīdzinoši maza.

Savukārt administratīvā akta apstrīdēšana ir vienkāršāka, jo sevišķi, ievērojot administratīvajā procesā nostiprināto objektīvās izmeklēšanas principu, kas nozīmē, ka uz personu, kura iesniedz pieteikumu, negulstas tik liels pamatojuma un pierādījumu sniegšanas slogs (kā tas ir konstitucionālās sūdzības iesniegšanas gadījumā). Tādēļ DP apstiprināšana ar vispārīgo administratīvo aktu var radīt vairāk tiesvedību, nekā tas būtu gadījumā, kad DP saglabā rekomendējošu raksturu, bet saistošas prasības nosaka MK

²⁰ Augstākās tiesas Senāta 2013. gada 31. janvāra spriedums lietā SKA-127/2013.

²¹ <https://www.satv.tiesa.gov.lv/press-release/informacija-par-satversmes-tiesa-sanemtajiem-pieteikumiem-un-ierosinatajam-lietam-par-covid-19-ierobevojumiem-aktualizets-09-02-2021/>

noteikumi. Jāņem vērā, ka attiecībā uz vispārīgo administratīvo aktu Administratīvā procesa likuma 185. panta ceturtās daļas 9. punktā likumdevējs ir noteicis, ka pieteikuma iesniegšana neaptur vispārīgā administratīvā akta darbību. Tas nozīmē, ka, neskatoties uz pieteikuma iesniegšanu, personai ar vispārīgo administratīvo aktu apstiprinātais DP būs saistošs.

Apstiprinot DP ar vispārīgo administratīvo aktu, ir iespējami divi risinājumi attiecībā uz **darbības termiņu**, ņemot vērā to, ka atbilstoši Vadlīnijām *Natura 2000* teritorijas aizsardzības pasākumi, kas vajadzīgi attiecīgās teritorijas aizsardzības mērķu sasniegšanai, visticamāk, mainīsies, cita starpā tādēļ, ka būs nepieciešams reaģēt uz izmaiņām teritorijas apdraudošo faktoru tendencēs:

- Pirmkārt, noteikt to kā terminētu, ievērojot pašreizējo praksi, ka DP tiek izdots tikai uz noteiktu termiņu, ar iespēju to pagarināt.
- Otrkārt, apstiprināt DP kā beztermiņa, paredzot tā pārskatīšanas tiesības vai pat pienākumu, kā to nosaka Administratīvā procesa likuma 85. panta otrās daļas 1. punkts. Līdzīgs regulējums ir iekļauts likuma "Par piesārņojumu" 32. panta trešajā daļā, kas atļauj pārskatīt operatoram izsniegtu piesārņojošās darbības atļauju (atļauja tiek izsniegta uz visu iekārtas darbības laiku) vairākos noteiktos gadījumos, ko vēl papildina Ministru kabineta 2010. gada 30. novembra noteikumi Nr. 1082 "Kārtība, kādā piesakāmas A, B un C kategorijas piesārņojošās darbības un izsniedzamas atļaujas A un B kategorijas piesārņojošās darbības veikšanai". Šādā gadījumā attiecībā uz DP pārskatīšanu saglabātos lielāka elastība, tostarp iespēja DP pārskatīt arī ātrāk, ja, piemēram, jaunu noskaidrotu apstākļu rezultātā rastos tāda nepieciešamība, kā arī iespēja DP izdarīt tikai nelielus mērķētus grozījumus, piemēram, reaģējot uz kādas paredzētās darbības ietekmes uz *Natura 2000* novērtējuma rezultātu vai tiesas spriedumu. Lai arī DP apstiprina kā beztermiņa, uz tā pārskatīšanu ir attiecināmi Administratīvā procesa likuma noteikumi, tai skaitā iespējamo adresātu uzklauššanas pienākums. Tas nozīmē, ka uzsākot DP pārskatīšanu, par tā pārskatīšanu būtu jāinformē ieinteresētās personas, kuru tiesības vai pienākumus varētu skart šīs izmaiņas, lai nodrošinātu šo personu uzklauššanu. Tas, kāds personu loks būtu jāinformē ir atkarīgs no izmaiņām un to iespējamā personu tiesību aizskāruma. Ja izmaiņas ir saistītas ar kādu atsevišķu nogabalu, tad par tām nebūtu nepieciešams informēt visus ĪADT zemju īpašniekus, bet gan tikai tieši skarto daļu, papildus nodrošinot informāciju, piemēram, DAP mājas lapā un pašvaldības mājas lapā.

Apstiprinot DP ar vispārīgo administratīvo aktu, ir saskatāmi vairāki risināmie problēmjautājumi:

- Uz vispārīgo administratīvo aktu ir attiecināmas prasības, kas attiecināmas uz jebkuru administratīvo aktu, tai skaitā tādi vispārīgie principi kā tiesiskuma princips, likuma atrunas princips. ĪADT izmantošanu nosaka gan ĪADT Vispārējie noteikumi, gan IAIN, kas ir normatīvie akti, un tie ir vispārsaistoši, tai skaitā vispārīgā administratīvā akta izdevējam. Tas nozīmē, ka DP kā vispārīgajā administratīvajā aktā nevarēs noteikt prasības, kuras būs pretrunā ĪADT Vispārīgajiem izmantošanas noteikumiem vai IAIN (ja DP tiek izstrādāts tādi ĪADT, kurai jau ir spēkā IAIN). Šāda satura DP nevarēs izdot kā vispārīgo administratīvo aktu, jo administratīvajam aktam ir jāatbilst ārējam normatīvajam aktam. Daļējs risinājums ir ĪADT Vispārējos izmantošanas noteikumos un IAIN

paredzēt, ka tajos noteiktās izmantošanas prasības var precizēt (konkretizēt) ar DP. Līdzīgi tas ir risināts Teritorijas attīstības plānošanas likuma 28. pantā, paredzot detālplānojumu kā instrumentu, kurš konkrētā teritorijā detalizē tās izmantošanu, kurš tāpat ir apstiprināms kā vispārīgais administratīvais akts (29. panta pirmā daļa). Taču ar detālplānojumu nevar grozīt augstāka līmeņa plānošanas dokumentos noteikto, tāpat ar DP nevarēs grozīt tiesību normā noteiktās prasības, bet gan, pamatojoties uz deleģējumu, vienīgi tās detalizēt.

- Tas nozīmē, ka sevišķi ĪADT, kur ir izstrādāti un spēkā esoši IAIN, kuri paredz salīdzinoši sīku regulējumu attiecīgajā ĪADT, nebūs iespējams īstenot visus DP iekļautos pasākumus, bet gan daļa no DP būs jebkurā gadījumā jāvirza MK attiecīgo noteikumu grozīšanai. Projektā Nr. 4.3-24/NFI/INP-003 "Latvijas īpaši aizsargājamo dabas teritoriju integrācija teritorijas plānojumā" kā viens no risinājumiem tika norādīta kolīziju klauzulas iekļaušana normatīvajā aktā, kurā tiktu paredzēts, ka pretrunu gadījumā tiek piemērots DP, kurš apstiprināts ar vispārīgo administratīvo aktu. Šāda pieeja, šī darba autoru ieskatā, nav iespējama, jo tas būtu pretrunā administratīvā akta jēgai un tiesību normu hierarhiskajam pārkāpumam, jo nebūtu pieļaujams, ka ar administratīvo aktu faktiski tiktu pārskatīta ārējā tiesību norma.
- Ja tiek izmantota pieeja, ka DP apstiprina ar vispārīgo administratīvo aktu, ir jāapsver grozījumu nepieciešamība arī virknē citu normatīvo aktu, kuros šobrīd ir iekļauta kolīziju atruna ar ĪADT Vispārīgajiem noteikumiem vai IAIN. Piemēram, Ministru kabineta 2015. gada 22. septembra noteikumu Nr. 600 "Makšķerēšanas, vēžošanas un zemūdens medību noteikumi" 4. punkts nosaka: "*Makšķerēšanu, vēžošanu un zemūdens medības īpaši aizsargājamo dabas teritoriju ūdeņos nosaka šie noteikumi, kā arī attiecīgo teritoriju aizsardzību un izmantošanu regulējošie normatīvie akti.*", Ministru kabineta 2014. gada 22. jūlija noteikumu Nr. 421 "Medību noteikumi" 2. punkts nosaka: "*Medības īpaši aizsargājamās dabas teritorijās nosaka šie noteikumi, īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārīgie aizsardzības un izmantošanas noteikumi, attiecīgo teritoriju individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi un citi medības reglamentējošie normatīvie akti.*", 2012. gada 8. decembra noteikumu Nr. 935 "Noteikumi par koku ciršanu mežā" 2. punkts nosaka: "*Īpaši aizsargājamās dabas teritorijās un mikroliegumos šos noteikumus piemēro tiktāl, ciktāl tie nav pretrunā ar īpaši aizsargājamo dabas teritoriju un mikroliegumu aizsardzību un izmantošanu regulējošajiem normatīvajiem aktiem.*" Grozījumi būs jāizdara arī šajos normatīvajos aktos, jo tiesību normai būtu jābūt skaidrai un personai saprotamai. Proti, tajos būtu jānorāda, ka papildu prasības noteic arī DP, kā arī risināmi kolīziju jautājumi (kurai noma dodama priekšroka). Minēto normatīvo aktu citētās normas jau pašas par sevi norāda uz kolīziju un iespējamo kolīziju risināšanu ar ĪADT aizsardzību un apsaimniekošanu regulējošiem normatīviem aktiem. Izvēloties risinājumu DP apstiprināt ar vispārējo administratīvo aktu, kolīzija pastāvēs arī ar administratīvo aktu.
- Apsverot, vai izvēloties scenāriju, kurā DP tiek apstiprināts ar vispārīgo administratīvo aktu, būs jāizdara grozījumi ĪADT Likumā attiecībā uz personu administratīvo atbildību, secināms, ka šobrīd ĪADT Likuma 45. panta pirmā, otrā un ceturtnā daļa paredz administratīvo atbildību par normatīvo aktu pārkāpumu. Tādēļ šī darba autori uzskata, ka būs izdarāmi grozījumi arī ĪADT Likumā,

paredzot administratīvo atbildību par DP prasību neizpildi. Līdzīgs regulējums ir Ceļu satiksmes likumā, kur virknei pārkāpumu administratīvā atbildība ir paredzēta par vispārīgā administratīvā akta prasību neievērošanu. Par vispārīgo administratīvo aktu tiek atzītas ceļa zīmes, luksofora gaismas signāli, ceļu satiksmes regulētāja norādes. Tādēļ, piemēram, Ceļu satiksmes likuma 54. panta pirmajā daļā ir noteikts, ka *“Par braukšanu, ja luksoforā deg aizliedzošais signāls, vai par nepakļaušanos satiksmes regulētāja signālam, vai par braukšanu virzienā, kas ir aizliegts ar satiksmes regulētāja signālu, piemēro naudas sodu...”*, nevis norādīts uz normatīvajā aktā noteikta aizlieguma pārkāpumu.

DP kā vispārīgā administratīvā akta izdošanas gadījumā sabiedrības iesaistīšana tā izstrādē un informēšana par tā izdošanu tiek nodrošināta atbilstoši Noteikumos Nr. 686 noteiktajai kārtībai, kā arī Administratīvā procesa likumam.

Īstenojot šo scenāriju, saskatāmi šādi galvenie **ieguvumi, trūkumi un riski**:

Ieguvumi	Trūkumi	Riski
Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību izpilde.	Attiecībā uz daļu aizsardzības pasākumu saglabājas līdzšinējais elastības, pielāgošanās pārmaiņām, reaģēšanas uz izmaiņām līmenis. Ministru kabineta noteikumi kā ārējais normatīvais akts ir procesuāli grūtāk grozāmi un pārskatāmi, ņemot vērā dabas vides attīstību un iespējamās izmaiņas.	Ja ar DP kā vispārīgo administratīvo aktu tiek noteikti saistoši pienākumi, var kļūt sarežģītāks DP izstrādes process (grūtāk vienoties par DP saturu un tajā identificētiem nepieciešamajiem aizsardzības pasākumiem).
Tiek paātrināts process, kādā tiek noteiktas <i>Natura 2000</i> teritorijas aizsardzības vajadzības un identificēti nepieciešamie aizsardzības pasākumi.	Attiecībā uz MK noteikumu izdošanu ir jāievēro normatīvā akta izstrādes procedūra, tai skaitā apspriešana ar ieinteresētām personām, neskatoties uz to, ka šāda apspriešana ir īstenota jau DP izstrādes laikā, MK noteikumu pieņemšana ir laikietilpīga.	Lielāks apstrīdēšanas un pārsūdzēšanas gadījumu skaits, ja salīdzina ar kārtību, kad saistoši pasākumi tiek noteikti tikai ar MK noteikumiem.
DP izstrādes termiņa samazināšana, procedūras vienkāršošana.		

Paātrināts un efektīvizēts process, kādā daļa no nepieciešamajiem aizsardzības pasākumiem iegūst juridiski saistošu spēku.		
Lielāka elastība, reaģējot uz nepieciešamajām izmaiņām DP un saistošo prasību saturā, tai skaitā reaģējot uz sūdzībām vai tiesas spriedumu.		
Harmonizēta pieeja ar lielāku noteiktību informācijai, kas DP definējama konkrēti un, kur vien iespējams, kvantificējama skaitļos un/vai lielumā.		

4. tabula.

4. scenārija pamatuzdevums ir nodrošināt Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību ieviešanu. Vienlaikus ar to tiek alternatīvā veidā risināti jautājumi, kas saistīti ar laiku, kāds nepieciešams, lai noteiktu *Natura 2000* teritorijas aizsardzības vajadzības un nepieciešamos aizsardzības pasākumus, kā arī laiku, kāds nepieciešams, lai šie aizsardzības pasākumi iegūtu juridiski saistošu spēku. Arī šī scenārija īstenošanai jāizdara grozījumi ĪADT Likuma 17. un 18. pantā, paredzot, ka DP izstrādā visām *Natura 2000* teritorijām, vienlaikus jānosaka, ka DP apstiprina kā vispārējo administratīvo aktu, atsakoties no IAIN izstrādes *Natura 2000* teritorijām. Papildus 4. scenārija gadījumā arī ir pilnveidojams tiesiskais regulējums attiecībā uz DP izstrādi (sekmējot DP ātrāku izstrādāšanu). Priekšlikumi DP ātrākai izstrādāšanai plašāk aprakstīti šī darba III nodaļā.

4. scenārija gadījumā, tāpat kā 3. scenārija gadījumā, DP apstiprina kā vispārīgo administratīvo aktu, taču, lai novērstu 3. scenārijā konstatēto, ka administratīvais akts nevar būt pretrunā ārējai tiesību normai, vienlaikus ar vispārīgā administratīvā akta spēkā stāšanos spēku zaudē attiecīgajai teritorijai iepriekš izstrādātie IAIN (ja tādi bijuši izstrādāti). Tādēļ jāizdara grozījumi ĪADT Likuma 17. pantā (vai pārejas noteikumos), nosakot, ka IAIN ir spēkā līdz brīdim, kad tiek izdots DP atbilstoši jaunajā regulējumā noteiktajam. Šāda pieeja nozīmē pakāpenisku atteikšanos no IAIN, saglabājot tikai ĪADT Vispārējos noteikumus, ĪADT Likumā paredzot, ka speciālo regulējumu katrai konkrētai ĪADT nosaka tikai ar DP. ĪADT Vispārējie noteikumi šādā gadījumā var tikt piemēroti divējādi. Saglabāt pieeju, ka ĪADT Vispārējie noteikumi ir attiecināmi tikai uz ĪADT, kurām nav izstrādāts un apstiprināts DP (šobrīd IAIN). Veidot ĪADT Vispārējos noteikumus tādā veidā, ka tie ir piemērojami kopā ar DP. Ja ĪADT, kurās ir apstiprināti DP, saglabātu ĪADT Vispārējo noteikumu darbību, tad ĪADT Vispārējos noteikumos būtu jāparedz, ka DP var noteikt papildu prasības. Attiecībā uz iespējamo

kolīziju normu, proti, ka pretrunu gadījumā ir piemērojams DP, nevis ĪADT Vispārējie noteikumi, mēs saglabājam to pašu viedokli kurš jau ir izteikts, ka administratīvā akta izdošanas gadījumā, nebūtu pieļaujama šādu pretrunu veidošana, jo administratīvais akts nevar būt pretrunā normatīvajam aktam. Šāda pieeja būtu pretrunā arī varas dalīšanas principam, jo pieļautu normatīvā akta piemērošanas pārskatīšanu iestādei izdodot administratīvo aktu.

Būtiskākais ieguvums no šī scenārija ir tas, ka visi no Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta izrietošie pasākumi jau uzreiz iegūst saistošu spēku (tie ir gan tādi pasākumi, kas ietver atturēšanu no darbības, gan tādi, kas uzliek pienākumus darbību veikšanai).

Vienlaikus jāreķinās, ka tad, ja ar DP kā vispārīgo administratīvo aktu tiek noteikti saistoši pienākumi, kļūs sarežģītāks DP izstrādes process (tas vairs nebūs ieteikuma vai rekomendējoša rakstura dokuments), tādēļ grūtāk kļūs vienoties par DP saturu un tajā identificētiem nepieciešamajiem aizsardzības pasākumiem. Tādēļ arī šī scenārija gadījumā tiek piedāvāts izdarīt grozījumus Noteikumu Nr. 686 saturā, papildinot tos ar pielikumu, kas saturētu nosacījumus formai un tajā ietveramai informācijai, kas Noteikumu Nr. 686 9.3., 9.4. un 9.5. apakšpunkta kontekstā par katru *Natura 2000* teritoriju apstiprināma ar saistošu juridisko spēku. Tas nodrošinātu, ka visu ĪADT gadījumā būtiskā informācija, kas definējama konkrēti un, kur vien iespējams, kvantificējama skaitļos un/vai lielumā, tiktu noteikta atbilstoši vienotai formai un prasībām. Arī DP izstrādes gaitā – diskusijas un vienošanās, kas ir neatņemama DP izstrādes sastāvdaļa – tiktu koncentrētas uz konkrētu informācijas kopumu, kas noteiks DP izstrādes rezultātu.

Ja tiek izmantota pieeja, ka DP apstiprina ar vispārīgo administratīvo aktu, jāizdara grozījumi ne tikai ĪADT Likumā, bet arī virknē citu normatīvo aktu, kuros šobrīd ir iekļauta atruna par IAIN, aizstājot IAIN ar DP. Jāizdara grozījumi citos normatīvajos aktos, lai novērstu administratīvā akta pretrunu ar normatīvajiem aktiem, normatīvajos aktos dotu atsauci uz to, ka ĪADT izmantošanas reglamentē vispārīgais administratīvais akts. Šī scenārija gadījumā saglabājas tās pašas kolīzijas ar citiem normatīvajiem aktiem, kas jau norādīts apsverot trešā scenārija īstenošanu.

DP kā vispārīgā administratīvā akta izdošanas gadījumā sabiedrības iesaistīšana tā izstrādē un informēšana par tā izdošanu tiek nodrošināta atbilstoši Noteikumos Nr. 686 noteiktajai kārtībai, kā arī Administratīvā procesa likumā noteiktā kārtībā.

Īstenojot šo scenāriju, saskatāmi šādi galvenie **ieguvumi, trūkumi un riski**:

Ieguvumi	Trūkumi	Riski
Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību izpilde.	Deleģējums noteikt personām ne tikai aprobežojumus, bet arī pienākumus ar saistošu juridisku spēku tiek pilnībā noteikts valsts pārvaldes iestādei.	Ja ar DP kā vispārīgo administratīvo aktu tiek noteikti saistoši pienākumi, var kļūt sarežģītāks DP izstrādes process (grūtāk vienoties par DP saturu un tajā identificētiem nepieciešamajiem

		aizsardzības pasākumiem).
Tiek paātrināts process, kādā tiek noteiktas <i>Natura 2000</i> teritorijas aizsardzības vajadzības un identificēti nepieciešamie aizsardzības pasākumi.		Lielāks apstrīdēšanas un pārsūdzēšanas gadījumu skaits, ja salīdzina ar kārtību, kad saistoši pasākumi tiek noteikti tikai ar MK noteikumiem.
DP izstrādes termiņa samazināšana, procedūras vienkāršošana.		
Paātrināts un efektīvizēts process, kādā nepieciešamie aizsardzības pasākumi iegūst juridiski saistošu spēku.		
Lielāka elastība, reaģējot uz nepieciešamajām izmaiņām DP un saistošo prasību saturā, tai skaitā reaģējot uz sūdzībām vai tiesas spriedumu.		
Harmonizēta pieeja ar lielāku noteiktību informācijai, kas DP definējama konkrēti un, kur vien iespējams, kvantificējama skaitļos un/vai lielumā.		

5. tabula.

Scenāriju savstarpējs salīdzinājums

Vērtēšanas kritērijs	1. scenārijs	2. scenārijs	3. scenārijs	4. scenārijs
Jāgroza Noteikumi Nr. 686 vai jāizdod jauni	Jā	Jā	Jā	Jā
Jāgroza ĪADT Likuma 18. pants	Jā	Jā	Jā	Jā

Jāgroza ĪADT Likuma 17. pants	Jā	Jā	Jā	Jā
Jāgroza uz ĪADT Likuma pamata izdotie Ministru kabineta noteikumi	Nē	Nē	Jā	Jā
Jāgroza citas tiesību normas (meža apsaimniekošanas, medību, makšķerēšanas un tml.)	Nē	Nē	Jā	Jā
Regulējuma atbilstība Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību nodrošināšanai	Atbilst	Atbilst	Atbilst	Atbilst
Saglabājas problēmas Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību ieviešanai (finansējuma dēļ)	Jā	Jā	Jā	Jā
Saglabājas problēmas Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību ieviešanai citu apsvērumu dēļ	Nē	Nē	Nē	Nē
Scenārija realizācija samazina problēmas Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta prasību ieviešanai (izņemot finansējuma dēļ)	Jā	Jā	Jā	Jā
Scenārija realizācijas ietvaros var grozīt Ministru kabineta noteiktās ĪADT robežas un zonējumu, negrozot pašreizējo deleģējumu Ministru kabinetam	Jā	Jā	Nē	Nē
Scenārija realizācijas ietvaros var grozīt	Nē	Nē	Nē	Nē

Saeimas noteiktās
 ĪADT robežas un
 zonējumu, negrozot
 pašreizējo
 regulējumu

Elastība DP pārskatīšanai	Maza	Maza	Vidēja	Liela
Elastība plāna realizācijai	Maza	Maza	Vidēja	Liela

6. tabula.

III DP izstrādes un ieviešanas tiesiskā regulējuma analīze un priekšlikumi tiesiskā regulējuma pilnveidei, lai nodrošinātu DP un saistošo aizsardzības pasākumu (pašlaik IAIN) efektīvāku un ātrāku izstrādi, nekustamo īpašumu īpašnieku un iesaistīto pušu iesaisti un informēšanu

Papildus izstrādāti arī priekšlikumi paša DP izstrādes procesa uzlabošanai un paātrināšanai, kas aprakstīti šajā nodaļā, balstoties uz DP izstrādes tiesiskā regulējuma analīzi.

Atbilstoši ĪADT Likuma 18. panta ceturtajai daļai: *“Izstrādājot aizsargājamās teritorijas individuālos aizsardzības un izmantošanas noteikumus, kā arī teritorijas attīstības plānošanas dokumentus un apsaimniekojot aizsargājamo teritoriju, var izmantot dabas aizsardzības plānā ietvertu informāciju. Plānam ir ieteikuma raksturs.”* No minētā regulējuma ir redzams, ka šobrīd DP ir tikai ieteikuma raksturs, proti, tas nav saistošs, ne izdodot IAIN, ne izstrādājot attīstības plānošanas dokumentus, ne apsaimniekojot aizsargājamo teritoriju. Pēc būtības DP izstrādes gadījumā pašlaik tiek nodrošināta tikai Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punktā noteiktā plāna izstrāde, taču nav nodrošināti ieviešanas instrumenti, jeb, precīzāk, to radīšana ir brīvprātīga.

DP minimālo saturu nosaka Noteikumu Nr. 686 9. punkts. Daļa no plāna satura ir pamatā informatīva (9.1.–9.3. apakšpunkts), savukārt 9.4. apakšpunktā norādītā informācija kopsakarībā ar 9.10. apakšpunktu veido pamatojumu DP iekļautajiem apsaimniekošanas pasākumiem (9.5. apakšpunkts). Vienlaikus Noteikumi Nr. 686 nenosaka konkrētas daļas plānam, tikai tajā ietveramo saturu. Projektā Nr. 4.3-24/NFI/INP-003 “Latvijas īpaši aizsargājamo dabas teritoriju integrācija teritorijas plānojumā” ir piedāvātas šādas DP sadaļas – DP varētu tikt sadalīts vismaz trīs sējumos: *Saistošā daļa (1. sējums) – Zonējums un IAIN*, *2. sējums – Paskaidrojuma raksts* un *3. sējums – specifiskā informācija par sugām un biotopiem*. Šī darba autori pievienojas šādam viedoklim par DP iespējamo sadalīšanu, kas atbilst teritorijas plānojuma izstrādes procesam, kur kā saistošie noteikumi jeb “saistošā daļa” tiek izdoti (apstiprināti) teritorijas plānojuma vai lokālplānojuma teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi un grafiskā daļa – funkcionālais zonējums, teritorijas ar īpašiem noteikumiem un aizsargjoslas, kas noteiktas pašvaldības kompetencē esošajām apgrūtinātajām teritorijām un objektiem²². Arī DP izstrādes un apstiprināšanas procesā ar saistošu spēku var tikt apstiprināta tikai DP daļa, kas – līdzvērtīgi kā teritorijas plānošanas jomā – satur izmantošanas un apsaimniekošanas noteikumus un funkcionālo zonējumu. Vienīgi jāvērs uzmanība uz to, ka, robežas un funkcionālo zonējumu ĪADT nosaka ĪADT izveidotājs, tas ir, Ministru kabinets un Saeima. Attiecīgi ĪADT robežas un funkcionālo zonējumu pie pašreizējā regulējuma (t.i., bez grozījumiem normatīvajos aktos) nevarētu noteikt un mainīt ar vispārīgo administratīvo aktu. Minētajam jautājumam vairāk pievērsīsimies turpmāk.

²² Ministru kabineta 2014. gada 14. oktobra noteikumu Nr. 628 “Noteikumi par pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem” 91. punkts.

ĪADT Likuma 19. panta otrā daļa noteic, ka aizsargājamās teritorijas var iedalīt šādās funkcionālajās zonās: *stingrā režīma, regulējamā režīma, dabas lieguma, dabas parka, ainavu aizsardzības un neitrālā zona*. Noteikumi Nr. 686 nosaka, ka DP ietver “*ieteicamo teritorijas funkcionālo zonējumu (ja tāds nepieciešams), kā arī priekšlikumus par grozījumiem funkcionālajā zonējumā*”. Vienlaikus funkcionālā zonējuma noteikšanas deleģējums ir piešķirts gan Saeimai, gan Ministru kabinetam, gan pašvaldībām, kuras izveidojušas ĪADT (ĪADT Likuma 13. panta pirmā, otrā, trešā daļa), tādēļ tie arī lemj par zonējuma izmaiņām (ĪADT Likuma 13. panta ceturrtā, piektā daļa²³). Tas nozīmē, ka bez papildu izmaiņām normatīvajos aktos neviens no piedāvātajiem scenārijiem nerisinātu zonējuma maiņu, ja ĪADT ir izveidojusi Saeima. Lai nodrošinātu tiesiskā regulējuma pilnveidi, labākais risinājums būtu izdarīt grozījumus ĪADT Likumā, paredzot, ka ĪADT funkcionālo zonējumu nosaka Ministru kabinets, arī gadījumos, kad ĪADT ir izveidojusi Saeima (1. vai 2. scenārijs), vai ar DP (3. vai 4. scenārijs), bet līdz tā izstrādei un apstiprināšanai saskaņā ar jauno kārtību ir spēkā zonējums, kas noteikts ar normatīvo aktu. Šādas izmaiņas nepieciešamas, jo aizsardzības pasākumi DP tiek noteikti, ņemot vērā aktuālo pieejamo informāciju, kas vienlaikus nozīmē, ka tie tiek definēti atbilstoši nepieciešamībai, neaprobežojoties ar iepriekš lemtu (spēkā esošais funkcionālais zonējums). Pirmā un otrā scenārija gadījumā ĪADT, kuras ir izveidojusi Saeima funkcionālās zonas var tikt noteiktas vai grozītas tikai likuma grozījumu ceļā, kas ir ilgstošs process. Tas pats ir konstatējams arī trešā un ceturrtā scenārija gadījumā, kur papildus funkcionālās zonas ĪADT, kuras ir izveidojis Ministru kabinets, šādu zonu noteikšana nozīmētu grozījumus Ministru kabineta noteikumos vai jaunu IAN izdošanu.

Neizdarot šādus grozījumus normatīvajos aktos, DP apsaimniekošanas un aizsardzības pasākumus (aizliegumus un obligāti veicamos pasākumus) var noteikt, tikai pēc spēkā esošā zonējuma. Vienlaikus tas neaprobežo iespējas DP identificēt tās konkrētās teritorijas, kur nepieciešamas izmaiņas, saistībā ar to, ka, piemēram, attiecīgajā funkcionālajā zonā paredzētie pasākumi konkrētajā vietā nav piemēroti (nav jāīsteno), jo tie ir pārmērīgi, nav pietiekami, nonāk pretrunā DP mērķim u. tml. (zonējuma maiņu pamatojums). Līdzvērtīgi šādā gadījumā būtu identificējamās teritorijas, kurās jāuzsāk attiecīgajai funkcionālajai zonai paredzēti jauni pasākumi pēc zonējuma maiņas.

Latvijas Republikas Satversmes 105. pants paredz, ka ikvienam ir tiesības uz īpašumu, taču šo tiesību īstenošanai ir arī sociālas robežas, jo īpašumu nedrīkst izmantot pretēji sabiedrības interesēm. Tiesības uz īpašumu sevī ietver arī īpašnieka sociālo pienākumu pret sabiedrību – īpašumu nedrīkst izmantot pretēji sabiedrības interesēm. Latvijas Republikas Satversmes 105. pantā noteiktās pamattiesības iespējams ierobežot, ne vien sašaurinot personas īpašuma tiesību apjomu, bet arī uzliekot personai noteiktus ar īpašumu saistītus pienākumus.²⁴

²³ (4) Aizsargājamās teritorijas robežas, zonējumu un kategoriju var mainīt, ja zinātniskie pētījumi, monitoringa dati vai aizsargājamās teritorijas apsaimniekošanas pasākumu monitorings apliecina, ka esošā kategorija, zonējums un attiecīgais aizsardzības režīms neatbilst teritorijas izveidošanas mērķiem.

....

(5) Dabas aizsardzības pārvalde mēneša laikā pēc tam, kad stājies spēkā likums vai Ministru kabineta noteikumi par aizsargājamās teritorijas izveidošanu vai zonējuma noteikšanu, vai robežu izmaiņām, Pašvaldība pēc tam, kad tā ir pieņēmusi saistošos noteikumus par aizsargājamās teritorijas izveidošanu, informē zemes īpašnieku par īpašuma tiesību aprobežojumiem.

²⁴ Satversmes tiesas 2004. gada 21. maija spriedums lietā Nr. 2003-23-01.

Satversmes tiesas praksē ir secināts, ka zeme netiek uzskatīta tikai par privāto tiesību objektu, jo tā vienlaikus ir arī dabas resurss un dabas vides elements, kas mijiedarbojas un ir cieši saistīts ar citām dabas sastāvdaļām. Līdz ar to, mainoties sociālajiem un vides apstākļiem, tostarp pieaugot cilvēku skaitam un vides aizsardzības prasībām, īpašniekam piederošo zemes lietošanas tiesību apjomam ir tendence arvien samazināties.²⁵

Interpretējot Latvijas Republikas Satversmes 105. pantu, tiek atzīts, ka īpašniekiem var noteikt pienākumus viņu īpašumiem piegulošo teritoriju kopšanā un tīrīšanā, jo tas ir saprātīgs un ekonomiski pamatots risinājums, un tādējādi tiek veicināta sabiedrības labklājība un aizsargāta sabiedrības drošība.²⁶ Šis secinājums ir attiecināms arī uz īpašnieka pienākumiem, ja tam pieder īpašums, kura atbilstīga uzturēšana ir būtiska vides aizsardzībai, ja vien tie ir samērīgi. No Satversmes 105. panta izrietošās tiesības uz īpašumu var tikt ierobežotas, ja ierobežojumi ir attaisnojami, par kādiem būtu atzīstami ierobežojumi, kuru mērķis ir vides aizsardzība sabiedrības interesēs. Tādēļ DP var tikt iekļautas ne tikai aizliedzošas normas attiecībā uz ĪADT izmantošanu, bet arī īpašniekiem pienākumu nosakošas normas (aktīvu darbību uzliekošas). Lai izvērtētu Satversmes 105.panta pirmajā teikumā noteikto pamattiesību ierobežojuma konstitucionalitāti, jānoskaidro, vai: 1) pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu; 2) ierobežojumam ir leģitīms mērķis; 3) ierobežojums ir samērīgs ar tā leģitīmo mērķi. Veicot atbilstīgus grozījumus normatīvajos aktos nav saskatāms, ka varētu pastāvēt negatīva atbilde uz pirmo un otro jautājumu. Savukārt atbilde uz trešo jautājumu ir katru reizi rūpīgi izsverama. Konstatējot ierobežojuma leģitīmo mērķi, nepieciešams izvērtēt tā atbilstību samērīguma principam. Lai izvērtētu, vai attiecīgais ierobežojums ir samērīgs, jānoskaidro, vai: 1) izmantotie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai; 2) mērķi nevar sasniegt ar citiem, personas tiesības un likumīgās intereses mazāk ierobežojošiem līdzekļiem; 3) labums, ko gūst sabiedrība ir lielāks par indivīdam nodarītajiem zaudējumiem. Gadījumos, kad vides aizsardzības nolūkā zemes īpašniekam noteikti ierobežojumi, ja ierobežojumi rada būtisku tiesību aizskārumu, īpašniekam ir tiesības uz zaudējumu kompensāciju.

Noteikumu Nr. 686 9.5.2.2. apakšpunkts noteic, ka pasākumiem norāda "*precīzu vietu, platību, darbu izpildes prioritāti*", taču Noteikumi Nr. 686 nenosaka, kā DP būtu prioritizējami izstrādātie pasākumi. Ņemot vērā to, ka Noteikumi Nr. 686 nereglamentē prioritāšu kategorijas, tad DP tie tiek prioritizēti dažādi. Piemēram, Slīteres nacionālā parka DP tie ir *zemas, vidējas, augstas prioritātes*, dabas parka "Daugavas ieleja" DP noteikts: "*I – prioritāri veicams pasākums, kas būtisks dabas parka sugu un biotopu saglabāšanā un kura nerealizēšana var novest pie šo sugu un biotopu kvantitatīvo vai kvalitatīvo parametru samazināšanās; II – vajadzīgs pasākums, kura īstenošana pozitīvi ietekmē dabas vērtību saglabāšanos.*" Pašreizējā tiesiskajā sistēmā radītā nenoteiktība un rīcības brīvība attiecībā uz to, kā nosakāma prioritāte veicamajiem pasākumiem, traucē noteikt kādu no pasākumiem par saistošu, jo pati prioritāte pamato tikai lielāku vai mazāku nepieciešamību, nevis šo pasākumu obligātumu. Attiecīgi DP izstrādē būtu jāidentificē ĪADT nepieciešamie obligātie pasākumi, kas var tikt noteikti kā saistoši, savukārt pārējie pasākumi var tikt prioritizēti, taču tie nebūs uzskatāmi par obligātiem, bet rekomendējošiem tāpat kā līdz šim. Šī darba autoru ieskatā normatīvi nav iespējams noteikt unificētus kritērijus ne obligāto pasākumu identificēšanai, ne

²⁵ Satversmes tiesas 2011. gada 3. maija spriedums lietā Nr. 2010-54-03.

²⁶ Satversmes tiesas 2014. gada 6. novembra sprieduma lietā Nr.2013-20-03 9.2. un 11. punkts.

pasākumu prioritizēšanai. Kā norādīts Vadlīnijās, *“Teritorijas līmeņa saglabāšanas mērķi ir specifisku mērķu kopums, kas jāsasniedz teritorijā, lai garantētu, ka šī teritorija labākajā iespējamajā veidā dod ieguldījumu LSS nodrošināšanā atbilstošā līmenī (ņemot vērā attiecīgo sugu vai dzīvotņu veidu dabisko izplatības areālu).”*, savukārt mērķi ir jānošķir no pasākumiem. Saglabāšanas pasākumiem ir jāatbilst sugu un dzīvotņu ekoloģiskajām prasībām, tie ir faktiskie mehānismi un darbības, kas jāievieš attiecībā uz *Natura 2000* teritoriju, lai sasniegtu tās saglabāšanas mērķus un novērstu slodzes un apdraudējumu, ar ko saskaras sugas un dzīvotnes šajā teritorijā. Tādēļ pasākumi, kas vienā teritorijā ir prioritāri, citā tādi var nebūt. Vienlaikus pastāv iespēja vismaz vienādot prasības, ka prasību izpildes prioritāte tiek dalīta vienmēr vienās un tajās pašās būtiskuma, svarīguma vai īstenošanas steidzamības kategorijās (pašlaik dažādos DP atšķirīgi).

Šī darba II nodaļā aplūkoti četri iespējamie scenāriji, kas varētu tikt piemēroti, tai skaitā arī atsevišķu DP sadaļu juridiski saistoša spēka nodrošināšanai. Noteikumi Nr. 686 pašlaik paredz šādu procesuālu secību DP izstrādei (pēc lēmuma pieņemšanas par tā izstrādi) un apstiprināšanai:

- publiska sanāksme (apspriešana), uzsākot DP izstrādi (14. punkts);
- mēneša laikā pēc sanāksmes izveido DP izstrādes uzraudzības grupu (18. punkts);
- DP izstrādes laikā ir jāorganizē vismaz trīs uzraudzības grupas sanāksmes (24. punkts);
- izstrādātājs vienojas ar zemes īpašniekiem vai lietotājiem par plānotiem tūrisma infrastruktūras objektiem, tai skaitā par dabas taku izveidi uz viņu īpašumā vai lietojumā esošās zemes, noslēdzot attiecīgu vienošanos, kuru pievieno DP (27. punkts);
- tiek rīkota DP sabiedriskās apspriešanas sanāksme mēneša laikā pēc tam, kad uzraudzības grupa vienojas, ka DP projekts ir sagatavots sabiedriskajai apspriešanai (28. punkts);
- DP pēc sabiedriskās apspriešanas tiek uzlabots un tiek iesniegts pašvaldībā atzinuma sniegšanai (33. punkts);
- DP pēc pašvaldības atzinuma saņemšanas tiek iesniegts uzraudzības grupai, kura apstiprina, ka plāns ir izstrādāts atbilstoši Noteikumiem Nr. 686 (34. punkts);
- būtisku pašvaldības iebildumu gadījumā pēc uzraudzības grupas sanāksmes tiek rīkota paplašināta sanāksme, kuras protokols tiek pievienots DP. Sanāksmē izskata un izvērtē izteiktos iebildumus un panāk vienošanos par DP galīgo redakciju (35. punkts);
- DP tiek iesniegts DAP, kura izvērtē DP atbilstību Noteikumiem Nr. 686 (37. punkts), un:
 - a) ja DP noformējums atbilst, DP iesniedz apstiprināšanai VARAM (37.1. apakšpunkts),
 - b) ja DP noformējums neatbilst noteikumu prasībām, DP atdod plāna izstrādātājam precizēšanai (37.2. apakšpunkts);

- DP tiek apstiprināts VARAM;
- nav paredzēta iespēja grozīt daļu no DP, bet visos gadījumos ir jāveic jauna plāna izstrāde (40., 40.¹ apakšpunkts).

Izvērtējot minēto procesuālo kārtību, identificējami šādi jautājumi, kuri ir izvērtējami attiecībā uz DP izstrādes procesa efektivizēšanu:

- 1) Uzraudzības grupas izveide un loma DP izstrādes procesā;
- 2) Pašvaldības atzinuma loma DP izstrādes procesā;
- 3) Vienošanās ar zemes īpašniekiem vai lietotājiem par plānotiem tūrisma infrastruktūras objektiem;
- 4) DP grozīšana.

Ne Vadlīnijas, ne Orhūsas konvencija nenosaka prasības sabiedrības līdzdalības iesaistīšanas veidam, bet tam ir jābūt efektīvam. Valsts pārvaldes principi prasa, lai ieinteresētajai sabiedrībai tiktu dota patiesa iespēja izteikt savu viedokli un tikt uzklautātai, pirms tiek pieņemts galīgais lēmums, kas var iespaidot tās tiesības vai intereses. Arī Administratīvā procesa likuma 62. panta pirmā daļa noteic: *“Lemjot par tāda administratīvā akta izdošanu, kurš varētu būt nelabvēlīgs adresātam vai trešajai personai, iestāde noskaidro un izvērtē adresāta vai trešās personas viedokli un argumentus šajā lietā.”*, tādējādi, ja DP ir paredzēts apstiprināt kā vispārīgo administratīvo aktu, ietverot privātpersonas tiesības ierobežojošus nosacījumus, pirms DP apstiprināšanas iestādei ir pienākums uzklaut personu, kuras tiesības vai tiesiskās intereses var tikt skartas ar DP apstiprināšanu. Sabiedriskās apspriešanas mērķis, kā arī uzklautāšanas mērķis administratīvajā procesā ir dot ieinteresētajām personām iespēju izteikt savu viedokli. Darbībām sabiedrības informēšanas un iesaistes procesā jābūt tādām, kas kopumā vērstas uz pēc iespējas lielāku sabiedrības iesaistes veicināšanu. Savukārt iepretim tam ir arī pašas sabiedrības pienākums būt aktīvai un iesaistīties tajos pasākumos, kurus ierosinātājs veic, lai nodrošinātu šo sabiedrības iesaisti.²⁷ Līdz ar to ne tikai ierosinātājam ir pienākums aktīvi rīkoties, lai iesaistītu sabiedrību ietekmes uz vidi novērtēšanas procesā, bet arī pašai sabiedrībai ir pietiekami aktīvi jāizrāda ieinteresētība līdzdarboties²⁸.

Šī darba autoru ieskatā pašreizējais regulējums sabiedrības iesaistīšanai DP izstrādē ir pārlietu formalizēts, nosakot obligātu prasību uzraudzības grupas veidošanai, obligātu prasību saņemt pašvaldības atzinumu par izstrādāto DP. Lai personai būtu iespēja paust pamatotu viedokli, tai atbilstoši būtu jāsniedz informācija par DP izstrādes uzsākšanu, lai persona varētu izlemt, vai tā vēlas piedalīties šajā procesā, lai tai būtu pieejama informācija, kur sabiedrība var iepazīties ar DP projektu. Primāra ir skartā īpašnieka vai tiesiskā valdītāja informēšana, jo tas ir pamats, lai ievērotu Satversmes 105. pantā noteikto tiesību ierobežošanas procesuālo aspektu, kas izriet no Satversmes 115. panta. Šī darba autoru ieskatā sabiedrības informēšanas minimālās prasības ir samērīgi noteiktas MK noteikumos, kas regulē ietekmes uz vidi novērtējumu, proti, Noteikumos Nr. 18. Minētās prasības ir vērtējusi arī tiesa, nesaskatot sabiedrības informēšanas un līdzdalības trūkumus. Atbilstoši Noteikumu Nr. 18 22. punktam ierosinātājs *“informē*

²⁷ Augstākās tiesas Senāta 2018. gada 7. maija sprieduma lietā Nr. SKA 356/2018 (ECLI:LV:AT:2018:0507.A420168915.2.S) 11. punkts.

²⁸ Augstākās tiesas Senāta 2021. gada 23. marta spriedums lietā Nr. SKA-381/2021.

sabiedrību par paredzēto darbību un iespēju iesniegt rakstiskus priekšlikumus par šīs darbības iespējamo ietekmi uz vidi: 22.1. publicējot paziņojumu par paredzētās darbības sākotnējo sabiedrisko apspriešanu (turpmāk – paziņojums par sākotnējo apspriešanu) vismaz vienā pašvaldības izdotajā laikrakstā, pašvaldības ziņu lapā vai citā vietējā laikrakstā; 22.2. individuāli informējot tos nekustamo īpašumu īpašniekus (valdītājus), kuru nekustamie īpašumi robežojas ar paredzētās darbības teritoriju, un norādot, kur turpmāk būs pieejama informācija par paredzēto darbību un iespēju piedalīties paredzētās darbības sabiedriskajā apspriešanā; 22.3. ne vēlāk kā triju darbdienu laikā pēc paziņojuma par sākotnējo apspriešanu publicēšanas elektroniski iesniedzot to birojā un pašvaldībā; 22.4. ievietojot savā vai pilnvarotas personas mājaslapā internetā informāciju par paredzēto darbību, norādot arī informāciju par publikāciju laikrakstā (laikraksta nosaukums, publikācijas datums un numurs).”. Īpašnieku informēšanas pienākums tiek izpildīts ar individuālu paziņojumu (Noteikumu Nr. 18 22. punkts), un viņiem tiktu paziņots gan par DP izstrādes procesa uzsākšanu, gan kārtību, kādā īpašnieks var piedalīties DP izstrādē, iesniegt savus priekšlikumus, iebildumus. Atbilstoši Paziņošanas likuma 4. panta pirmajai daļai paziņojums par nodomu pieņemt DP juridiskai personai nosūtāms uz tās juridisko adresi, savukārt fiziskai personai – uz tās deklarēto adresi, vai citu adresi gadījumā, ja adresāts norādījis uz objektīviem apstākļiem, kādēļ tas nepieciešams. Adresātam ir pienākums būt sasniedzamam norādītajā adresē. Savukārt plašāka sabiedrība tiek informēta, izmantojot paziņojumu laikrakstā, kas ir attiecīgās pašvaldības teritorijā, kā arī šādi paziņojumi tiek publicēti arī pašvaldības un kompetentās iestādes (šajā gadījumā tā varētu būt DAP) mājaslapā. No juridiskā viedokļa būtu saglabājama oficiālā publikācija oficiālajā izdevumā “Latvijas Vēstnesis”, lai arī tieša informēšana un publikācijas laikrakstos un mājas lapās ir precīzāk mērķētas lai iesaistīti ieinteresēto sabiedrību. Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likuma 1.pants nosaka “Šā likuma mērķis ir nodrošināt privātpersonu tiesības būt informētām par savām tiesībām un pienākumiem, reglamentējot tām saistošo tiesību aktu un oficiālo paziņojumu izsludināšanu, publicēšanu, spēkā esamību un pieejamību.”, bet 2.panta otrā daļa nosaka “Oficiālā publikācija ir publiski ticama un saistoša. Neviena nevar aizbildināties ar oficiālajā izdevumā publicēto tiesību aktu vai oficiālo paziņojumu nezināšanu.”. Tādējādi oficiālā publikācija nodrošina legālo prezumpciju, ka personai ir zināms par DP izstrādes uzsākšanu.

Uzraudzības grupa

Attiecībā uz uzraudzības grupu konstatējams, ka saskaņā ar pašlaik spēkā esošo regulējumu DAP izveido plāna izstrādes uzraudzības grupu (Noteikumu Nr. 686 18. punkts un tā apakšpunkti), kuras sastāvā ir pa vienam pārstāvim no:

- DAP vai tās administrācijas (izņēmums – pašvaldību izveidotās aizsargājamās teritorijas);
- tās pašvaldības, kuras administratīvajā teritorijā atrodas aizsargājamā teritorija;
- Valsts vides dienesta reģionālās vides pārvaldes;
- Valsts meža dienesta, ja aizsargājamā teritorijā atrodas meža zeme;
- valsts akciju sabiedrības “Latvijas valsts meži”, ja tās pārvaldībā ir aizsargājamā teritorijā esošā zeme;

- Lauku atbalsta dienesta attiecīgās reģionālās lauksaimniecības pārvaldes, ja aizsargājamā teritorijā atrodas lauksaimniecības platības;
- valsts aģentūras "Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra".

Turklāt saskaņā ar Noteikumu Nr. 686 19. punktu šādu uzraudzības grupu var vēl palielināt, balstoties uz vienkāršiem kritērijiem, kam pamatojums ir tikai lūgums, kas izteikts noteiktā termiņā²⁹.

Kā izriet no Noteikumiem Nr. 686, uzraudzības grupas galvenais uzdevums ir piedalīties un uzraudzīt DP izstrādes procesu³⁰, nodrošinot pārstāvētās institūcijas dalību katrā uzraudzības grupas sanāsmē un vienlaikus izsakot pārstāvētās institūcijas viedokli³¹, savukārt DP izstrādes noslēguma posmā katram uzraudzības grupas loceklim DP jāapstiprina ar savu parakstu. Kā redzams no iepriekš norādītās kārtības, uzraudzības grupai ir jābūt vismaz trim sanāsmēm, savukārt lēmumu pieņemšana ir vai nu vienprātības princips, vai vienkāršs balsu vairākums, savukārt lēmums ir saistošs izstrādātājam DP izstrādē³². Ņemot vērā uzraudzības grupas veidošanas principus, šāds regulējums var novest pie tā, ka DP izstrāde tiek apgrūtināta vai izstrādes progress un rezultāta sasniegšana padarīta faktiski neiespējama, neskatoties uz Noteikumu Nr. 686 21. punktā noteikto aizliegumu: *"Uzraudzības grupas pieņemtie lēmumi nedrīkst būt pretrunā ar dabas aizsardzības interesēm un negatīvi ietekmēt īpaši aizsargājamās sugas, biotopus un to dzīvotnes."*, jo nav paredzēta šādu lēmumu pārskatīšanas kārtība.

Lai arī uzraudzības grupas veidošana ir veids, kā iesaistīt valsts un pašvaldību institūcijas DP izstrādē, un sabiedrību, ja tādi lūgumi saņemti, pastāvošā kārtība tomēr negarantē, ka iesaistītās institūcijas un sabiedrības pārstāvji sabiedriskās apspriešanas laikā nepauž cita veida viedokli (atšķirīgu no uzraudzības grupā paustā) par jau izstrādātu DP, kā arī pašreizējā kārtība pagarina DP izstrādes termiņus. Šī darba autoru ieskatā ar ieinteresēto pušu iesaistīšanu sasniedzamo mērķi –, kas ir gan informēšana, gan līdzdalība tādu lēmumu pieņemšanā, kas skar dažādas intereses, – iespējams nodrošināt arī citiem līdzekļiem, kas jau pastāv ar vidi saistītu lēmumu pieņemšanas procedūrās, tai skaitā teritoriju plānošanā. Pirmkārt, **ir iespējams izraudzīties arī citus mērķētus mehānismus, kā definēt ieinteresētās puses, ar ko obligāti nepieciešams konsultēties. Otrkārt, DP izstrādē jau pastāv arī citas efektīvas, vienlaikus caurskatāmas un demokrātiskas viedokļu uzklauššanas un vērtēšanas formas (sabiedriskā apspriešana).**

Tādēļ uzskatām, ka DP izstrādē būtu kopumā jāatsakās no uzraudzības grupas veidošanas. Iestāžu iesaisti un sabiedrības iesaistīšanu lēmumu pieņemšanas procedūrā,

²⁹ Uzraudzības grupā var iekļaut pa vienam pārstāvim no citām atbildīgajām valsts vai pašvaldību iestādēm, kā arī zemes īpašnieku vai lietotāju vai biedrības vai nodibinājuma pārstāvi, ja to īpašumā vai lietošanā esošā zeme atrodas aizsargājamā teritorijā un ja divu nedēļu laikā pēc plāna izstrādes uzsākšanas sanāksmes Dabas aizsardzības pārvalde saņemusi rakstisku lūgumu iekļaut uzraudzības grupas sastāvā attiecīgo pārstāvi.

³⁰ Noteikumu Nr. 686 20. punkts.

³¹ Noteikumu Nr. 686 21. punkts: *"Uzraudzības grupas locekļi nodrošina pārstāvētās institūcijas dalību katrā uzraudzības grupas sanāsmē, vienlaikus izsakot pārstāvētās institūcijas viedokli."*

³² Noteikumu Nr. 686 22. punkts: *"Uzraudzības grupa lēmumus pieņem uzraudzības grupas sanāsmē, ievērojot vienprātības principu vai atklāti balsojot, ja vienprātība netiek panākta. Ja balsu skaits sadalās vienādi, izšķirošā ir Dabas aizsardzības pārvaldes pārstāvja balss. Plāna izstrādes gaitā izstrādātājs ievēro uzraudzības grupas pieņemtos lēmumus."*

neveidojot šādas uzraudzības grupas, bet iesaistot ieinteresētās personas un iestādes, līdz šim sekmīgi nodrošina procedūras, kas noteiktas ietekmes uz vidi novērtējumam. Noteikumi Nr. 18 paredz, ka pēc sabiedriskās apspriešanas Vides pārraudzības valsts birojs (turpmāk – Birojs) izdod programmu ietekmes uz vidi novērtējuma veikšanai, un šajā programmā saskaņā ar Noteikumu Nr. 18 31. punktu *“iekļauj prasības ziņojuma sagatavošanai ... kā arī norādi par institūcijām un organizācijām, ar kurām nepieciešams konsultēties vai kurām ziņojums iesniedzams pirms tā iesniegšanas birojā atzinuma sniegšanai.”*. Proti, kompetentā iestāde, izdodot šādu programmu, nosaka konsultēšanas pienākumu, kā arī atzinuma saņemšanas pienākumu, ievērojot konkrēto situāciju. Līdzīgi tas būtu risināms arī attiecībā uz DP izstrādi, deleģējot tiesību Dabas aizsardzības pārvaldei noteikt, ar kurām iestādēm vai ieinteresētajām pusēm DP izstrādē nepieciešams konsultēties un noskaidrot to viedokli. Būtu jāapsver jautājums, vai šādu prasību neizvirzīt jau sākotnēji, ievērojot to, ka atšķirībā no ietekmes uz vidi novērtējuma procedūras, kuras uzsākšanas laikā Birojam ir salīdzinoši maz informācijas par iesaistāmām institūcijām, DP izstrādes gadījumā DAP rīcībā ir nesalīdzināmi vairāk informācijas, ievērojot tai piešķirto deleģējumu ĪADT 26. panta sestajā daļā, kā arī 27. pantā piešķirto deleģējumu.

Pašvaldības atzinums

Pēc būtības pašreizējā procedūra, kad pašvaldībai ir jāsniedz īpašs atzinums, dublē pašvaldības iespējas iesaistīties sabiedriskās apspriešanas laikā, sniedzot savus komentārus un iebildumus, tai skaitā par ietekmi uz pašvaldības ekonomisko attīstību. Atteikšanās no īpaša pašvaldības atzinuma saņemšanas sekmētu aktīvāku pašvaldības iesaistīšanos DP izstrādes procesā. DP izstrādātājs jau pēc sabiedriskās apspriešanas varētu ņemt vērā vai argumentēt, kādēļ netiek ņemti vērā pašvaldības iebildumi un ierosinājumi, kā tas notiek arī ar visiem ierosinājumiem un iebildumiem³³. Konsultēšanās pienākums ar pašvaldību ir noteikts arī Noteikumos Nr. 18, paredzot šo konsultēšanos jau pirms sabiedriskās apspriešanas procedūras uzsākšanas. Jāatzīst gan, ka ietekmes uz vidi novērtējuma procesā vairumā gadījumu pašvaldība ir tā, kas pieņem gala lēmumu par darbības akceptēšanu vai neakceptēšanu.

Pašreizējais regulējums paredz pēc DP precizēšanas un ierosinājumu un iebildumu izvērtēšanas vēl vērsties pašvaldībā atzinuma saņemšanai. Noteikumi Nr. 686 nenosaka šādu pašvaldības atzinuma saturu, kas pašvaldībai būtu šajā atzinumā jāvērtē. Tāpat noteikumi Nr. 686 nenosaka, kā būtu nošķirami būtiski un nebūtiski pašvaldības iebildumi, kas nozīmē, ka tas ir subjektīvs novērtējums iebildumiem, ko katra iesaistītā persona var motivēt katra savādāk. Nebūtisku iebildumu gadījumā nav šķēršļu DP tālākajai virzībai, taču būtisku iebildumu gadījumā pašreizējais regulējums paredz, ka paplašinātajā *“Sanāksmē izskata un izvērtē izteiktos iebildumus un panāk vienošanos par plāna galīgo redakciju.”*

³³ Noteikumu Nr. 686 32. punkts: *“Izstrādātājs 20 dienu laikā pēc sabiedriskās apspriešanas:*

32.1. precizē plānu atbilstoši sabiedriskās apspriešanas rezultātiem;

32.2. sagatavo pārskatu. Pārskatā ietver šādu informāciju:

32.2.1. publikāciju un paziņojumu kopijas, tai skaitā apliecinājumu par to, ka personas ir rakstiski individuāli informētas (ja šāda informēšana notikusi);

32.2.2. sapulces protokolā fiksētos un rakstiski iesniegtos priekšlikumus, norādot, kuri priekšlikumi nav ņemti vērā un kādu iemeslu dēļ.”

Gadījumi, kad būtu saglabājama nepieciešamība saņemt pašvaldības atzinumu, būtu ĪADT Likuma 12. panta ceturtajā daļā noteiktie gadījumi, kad DP paredz izmaiņas teritorijas robežās, , atsakoties no īpaša atzinumu izmaiņām zonējumā, kategorijā vai būtiskas aizsardzības režīma izmaiņas, kā arī gadījumos, kad nepieciešams precizēt vai grozīt ĪADT veicamus aizsardzības pasākumus, to īstenošanas prioritātes vai, piemēram, izdarīt grozījumus, ņemot vērā DP apstrīdēšanas vai pārsūdzēšanas rezultātu, šāds atzinums nebūtu nepieciešams.

Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4. panta sestās daļas prasības par konsultēšanos lēmumu pieņemšanas procesā būtu saprātīgi īstenojamas sabiedriskās apspriešanas procesā. Arī atsakoties no uzraudzības grupas veidošanas, Noteikumi Nr. 686 paredz aktīvu pašvaldības līdzdalību DP sabiedriskās apspriešanas procesā.

Vienošanās ar zemes īpašniekiem vai lietotājiem par plānotiem tūrisma infrastruktūras objektiem

Noteikumu Nr. 686 27. punktā paredzēts, ka izstrādātājam ir jāvienojas ar zemes īpašniekiem vai lietotājiem par plānotiem tūrisma infrastruktūras objektiem, tai skaitā par dabas taku izveidi viņu īpašumā vai lietojumā esošajās zemēs, noslēdzot attiecīgu vienošanos (4. pielikums), kuru pievieno DP. DP izstrādes stadijā parasti nav pieejama detalizēta informācija par infrastruktūras objektiem, nav izstrādāti skīču projekti, būvprojekti. Sniegtais apliecinājums (Noteikumu Nr. 686 4. pielikums) sniedz piekrišanu tikai šādu objektu plānošanai DP, nevis būvniecībai zemes īpašumā. Tas nozīmē, ka, īstenojot šādu infrastruktūras objektu ierīkošanu, jebkurā gadījumā būs jāsaskaņo būvniecības process un jāsaņem zemes īpašnieka vai lietotāja piekrišana konkrētai būvniecības iecerei. No pašreizējā regulējuma izriet, ka DP nevar iekļaut tādu plānoto tūrisma infrastruktūru, kuras izvietošana nav saskaņota ar zemes īpašniekiem. Vispārīgi var piekrist, ka šāda saskaņojuma esamība dod zināmu palāvību, ka DP paredzētā infrastruktūra var tikt arī realizēta, vienlaikus tā var radīt arī zemes īpašnieku un lietotāju palāvību, ka šāda infrastruktūra par publiskiem līdzekļiem DP īstenošanas laikā varētu tikt izveidota. Mūsuprāt, šāda prasība paildzina DP izstrādes procesu, jo ne vienmēr īpašnieki ir sasniedzami, ne vienmēr īpašnieki jau DP izstrādes procesā ir gatavi sniegt šādu piekrišanu. Šī darba autoru ieskatā Noteikumu Nr. 686 27. punkta prasība ir iekļaujama kā rekomendējoša, attiecīgi DP norādot, ar kuriem zemju īpašniekiem ir noslēgtas šādas vienošanās, ar kuriem nav, kā arī izvērtējumu, ja vienošanās netiks panāktas, kādas ir alternatīvas. Tāpat, lai samazinātu risku, ka DP pēc tā izstrādes nevar īstenot, piemēram, īpašnieku saskaņojumu neesamības dēļ, būvniecības procesu īpatnību dēļ (grunts nepietiekoša nestspēja), DP būtu jānosaka vietas, kur paredzams īstenot infrastruktūras projektus, bet ne sīkā detalitātē.

DP grozīšana un pārskatīšana

Pašreizējais regulējums DP izstrādei, kas ietverts Noteikumos Nr.686 ir salīdzinoši neelastīgs, paredzot obligātu jauna DP izstrādi. Noteikumu Nr.686 13.punkts paredz DP maksimālo termiņu kādam izstrādājams DP– 15 gadi, savukārt 40.punkts nosaka, ka grozījumi un atjaunošana ir jāveic tādā pašā kārtībā kā DP izstrāde. Apsverot alternatīvos scenārijus, mēs jau esam norādījuši, ka vispārīgā administratīvā akta gadījumā, kā viens no risinājumiem ir DP apstiprināt bez termiņa ierobežojuma,

nosakot pārskatīšanas nosacījumu un termiņus. Lai arī administratīvā procesā ir jāievēro personas uzklaušanās pienākums, pārskatot jau izdotu administratīvo aktu var atteikties no pašreizējām sabiedriskās apspriešanas procedūrām, saglabājot individuālo informēšanu un nodrošinot oficiālo publikāciju. Līdzīga šāda pieeja būtu izmantojama arī attiecībā uz DP izstrādi līdzšinējā kārtībā, neparedzot obligātu jauna DP izstrādi. Lai arī šāda pieeja nav nepareiza (katru reizi izstrādāt jaunu DP un valsts, var pati izvēlēties ieviešanas mehānismus, nosakot, ka pēc noteikta termiņa obligāti izstrādājam jauns DP, taču no Direktīvas neizriet, ka katrai teritorijai plāns ik pēc laika būtu izstrādājams no jauna, kā tas izriet no Noteikumu Nr.686 13.punkta. Kā mēs jau esam norādījuši, tad Vadlīniju 2.3.1. nodaļa šajā kontekstā noteic mērķu un pasākumu nodalīšanu, atzīstot, ka saglabāšanas mērķi laika gaitā paliks samērā stabili, turklāt vairumā gadījumu tiem ir jābūt ilgtermiņa mērķiem. Savukārt saglabāšanas pasākumi, kas vajadzīgi šo mērķu sasniegšanai, visticamāk, mainīsies, cita starpā kā reakcija uz izmaiņām teritorijas apdraudējumu tendencēs. Tādēļ DP īstenošanai kā risinājums būtu nosakāmi starpposmi (arī IAIN gadījumā), vai noteikti apsvērumi (negaidītas izmaiņas ĪADT), kad DP būtu jāpārskata pirms noteiktā termiņa. Katrā konkrētā gadījumā vispirms būtu vērtējama DP realizācija, tajā noteikto pasākumu atbilstība sasniedzamajiem mērķiem, attiecīgi lemjot par DP pārskatīšanas nepieciešamību, bet ne obligātu pārskatīšanu. Attiecībā uz DP grozīšanu vai atjaunošanu mūsu ieskatā varētu atteikties no plāna izstrādei noteiktās kārtības, nosakot gadījumus, kad paredzētās izmaiņas ir atzīstamas par būtiskām un paredzot pašvaldība var pieprasīt īstenot arī sabiedrisko apspriešanas procedūru.

IV Priekšlikumi tiesiskā regulējuma pilnveidei, lai nodrošinātu pagaidu aizsardzību sugām un biotopiem, kas identificēti DP izstrādes laikā, līdz brīdim, kad individuāli noteikumos tiek apstiprināts to saglabāšanai atbilstošs aizsardzības režīms (vai noteikts cits līdzvērtīgs regulējums)

Nemot vērā, ka īpašuma tiesību aprobežojumus var noteikt tikai uz likuma pamata, lai nodrošinātu pagaidu aizsardzību sugām un biotopiem līdz DP apstiprināšanai vai cita sugām un biotopiem atbilstoša aizsardzības režīma apstiprināšanai, šāda pagaidu aizsardzības nosacījuma regulējums ir nosakāms, balstoties uz likuma deleģējumu. Tas nenozīmē, ka īpašuma tiesību ierobežošana notiek tikai ar likumu, bet gan uz likuma pamata, tas ir, likumā noteiktajā kārtībā to var veikt izpildvaras vai tiesu varas institūcijas, nevis tikai pats likumdevējs. Satversmes 105. pants ļauj noteikt īpašuma tiesību ierobežojumus, ja tas paredzēts likumā, ne tikai ar ārēju normatīvo aktu, bet arī administratīvo aktu. Šobrīd nosacīts pagaidu regulējums ir noteikts tikai attiecībā uz mikroliegumiem Ministru kabineta 2012. gada 18. decembra noteikumos Nr. 936 “Dabas aizsardzības noteikumi meža apsaimniekošanā”, kur 11. punktā tiek noteikts: *“Līdz Valsts meža dienesta lēmuma pieņemšanai par mikrolieguma izveidošanu vai īpaši aizsargājama meža iecirkņa statusa atcelšanu vai līdz atkārtotas meža inventarizācijas veikšanai tiek saglabāti šādi Meža valsts reģistrā reģistrēti īpaši aizsargājami meža iecirkņi, kam saskaņā ar citiem normatīvajiem aktiem nav noteikti šo noteikumu 20.1. vai 20.2.apakšpunktā minētie aprobežojumi vai stingrāki aprobežojumi: ...”*, tādi kā, piemēram, aizsargājami medņu riesti, aizsargājamu sēņu sugu meža biotopi, u. c.. Šis nosacījums saglabā iepriekš noteikto aizsardzību, līdz brīdim, kad tiek izņemts par aizsardzības statusa saglabāšanu vai aizsardzības statusa izbeigšanu..

Pašreizējais regulējums Sugu un biotopu aizsardzības likumā sniedz diezgan plašas iespējas nodrošināt aizsardzību sugām un biotopiem jau pirms individuālo noteikumu apstiprināšanas. Sugu likuma 8. panta otrā daļa dod iespējas noteikt mikroliegumus arī ĪADT, un DP izstrādes gaitā konstatētais, ka kādai sugai vai biotopam ĪADT netiek nodrošināta atbilstīga aizsardzība, var būt pamats šāda mikrolieguma veidošanai. Mikroliegums tiek noteikts ar administratīvo aktu, kura izdošana ir salīdzinoši īsāka, tam jau ir noteikta procedūra, tai skaitā ieinteresēto pušu uzklauššana un viedokļu vērtēšana³⁴. Termiņu, kādā tiek pieņemts lēmums, pamatā nosaka Administratīvā procesa likums, taču tajā noteikto viena mēneša termiņu nav iespējams ievērot, jo Noteikumi Nr. 940 paredz adresāta uzklauššanas termiņu 30 dienas no brīža, kad

³⁴ Mikrolieguma noteikšanas procesuālā kārtība nodrošina ieinteresēto personu uzklauššanu, visus viedokļus uzskatot par vienlīdz nozīmīgiem. Viedokļi vērtējami ilgtspējīgas attīstības principa gaismā, jo, tikai līdzsvarojot vides, sociālās un ekonomikas intereses integrētā un līdzsvarotā veidā, domājot gan par tagadnē esošām, gan nākotnē prognozējamām vērtībām un vajadzībām sabiedrībai dzīvot ekonomiski attīstītā, ar dabas vērtībām bagātā un nepiesārņotā vidē, var tikt pieņemts pamatots un tiesisks lēmums. (Augstākās tiesas Senāta spriedums lietā SKA-153/2020).

iestādes rīcībā ir visi dokumenti, lai lemtu par mikrolieguma izveidošanu. Arī mikroliegumu atcelšanas nosacījums³⁵, kurš ietverts Noteikumos Nr. 940, ir atbilstīgs faktiskajam mērķim – nodrošināt pagaidu aizsardzību.

Daļēji šo aizsardzību nodrošina Sugu un biotopu aizsardzības likuma regulējums. Minētā likuma 11. pants nosaka aizliegtās darbības ar īpaši aizsargājamo sugu dzīvniekiem, to skaitā putniem³⁶, bet 12. pants – aizliegtās darbības ar īpaši aizsargājamo sugu augiem, sēnēm un ķērpjiem³⁷. Lai arī Sugu likums nenosaka aizliegtās darbības attiecībā uz biotopiem, tie daļā gadījumu var būt arī aizsargājamo sugu dzīvotnes, attiecīgi uz tiem attiecas Sugu un biotopu aizsardzības likumā ietvertie aizliegumi. Tomēr tas nenodrošina līdzvērtīgu aizsardzību īpaši aizsargājamiem biotopiem, kas nav aizsargājamo sugu dzīvotnes, kā arī neatbilst tam uzdevumam, kas attiecībā uz *Natura 2000* teritorijām specifiski izriet no Dzīvotņu direktīvas 6. panta 1. punkta.

Ja DP izstrādes laikā ir secināts, ka sugām un biotopiem ir nepieciešama nekavējoša aizsardzība līdz DP apstiprināšanai, ĪADT Likumā kā instruments būtu jāparedz DAP DP izstrādes gaitā **tiesības pieņemt individuālus lēmumus** par pagaidu aizsardzības pasākumiem. Šāds lēmums katrā konkrētajā gadījumā būtu individuāls administratīvais akts, kura adresāts ir konkrētā nekustamā īpašuma īpašnieks vai valdītājs, kura īpašuma tiesības tiek aprobežotas ar administratīvo aktu. Taču šādam aprobežojumam ir jābūt terminētam, lai īpašuma tiesību aizskārums atzītu par samērīgu. Šāds termiņš varētu būt viens gads, kas ir arī termiņš, kuram saskaņā ar likumu “Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās” tiek noteikta kompensācija. Šāds pagaidu noregulējums nevar būt beztermiņa, jo tas skar īpašuma tiesības, tāpat tas nebūtu saistāms ar DP saistošā spēka iegūšanu, jo īpašuma tiesību aprobežojumu nebūtu samērīgi darīt atkarīgu no valsts rīcības DP apstiprināšanā. Vienlaikus, izdodot šādu lēmumu, būtu jānodrošina arī personas uzklauššana Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā, taču ir iespējama arī administratīvā

³⁵ Mikrolieguma statusu atceļ, ja tas neatgriezeniski zaudējis savu nozīmi attiecīgās sugas vai biotopa aizsardzībai un tajā nav citu īpaši aizsargājamo sugu vai īpaši aizsargājamo biotopu veidu vai **mikroliegums iekļauts īpaši aizsargājamās dabas teritorijas funkcionālajā zonā, kuras noteikumi pilnībā nodrošina tās sugas vai biotopa aizsardzību un apsaimniekošanu, kuras dēļ mikroliegums izveidots.**

³⁶ Attiecībā uz īpaši aizsargājamo sugu dzīvniekiem, to skaitā putniem, visās to attīstības stadijās ir aizliegtas šādas darbības:

- 1) jebkura mērķtiecīga ķeršana vai nogalināšana;
- 2) apzināta traucēšana (īpaši vairošanās, mazuļu augšanas, spalvmešanas, ziemas guļas un migrācijas laikā) un dzīvotņu postīšana;
- 3) apzināta putnu ligzdu un olu iznīcināšana vai bojāšana, ligzdu pārvietošana, putnu olu lasīšana un iegūšana arī tad, ja tās ir tukšas;
- 4) vairošanās vietu iznīcināšana vai bojāšana;
- 5) turēšana nebrīvē, transportēšana, dāvināšana, pārdošana vai mainīšana, piedāvāšana vai turēšana pārdošanai vai apmaiņai (minētās darbības aizliegtas arī ar beigtiem putniem, kā arī ar jebkurām viegli atpazīstamām šo putnu daļām vai izstrādājumiem no tiem);
- 6) putnu dzīvotņu piesārņošana, kaitējuma nodarīšana tām vai citāda putnu traucēšana.

³⁷ Attiecībā uz īpaši aizsargājamo sugu augiem, sēnēm un ķērpjiem vai to daļām visās attīstības stadijās ir aizliegtas šādas darbības:

- 1) lasīšana, noplūksana un izrakšana, kā arī dzīvotņu postīšana;
- 2) savvaļā ievāktu augu audzēšana, kolekcionēšana, transportēšana, dāvināšana, pārdošana vai mainīšana, kā arī piedāvāšana pārdošanai vai apmaiņai.

akta izdošana, nenodrošinot uzklaušīšanu, ja to var atbilstīgi pamatot saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 62. panta otrās daļas pirmo punktu: *“1) administratīvā akta izdošana ir steidzama un jebkura kavēšanās tieši apdraud ... vidi, ...”*.

Attiecībā uz šāda lēmuma saturu jānorāda, ka tam būtu pamatā jāsaturs tie paši apsvērumi un fakti, kas noteikti Noteikumos Nr. 940, papildus nosakot atbilstīgus aizsardzības pasākumus. Jāatzīst, ka atkarībā no īpašuma tiesību ierobežojumu rakstura var būt nepieciešams risināt jautājumu par atbilstīgu kompensāciju. Šī darba autoru ieskatā kompensācijas piešķiršana par šādiem ierobežojumiem būtu jānosaka atbilstoši likumam “Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās” un uz tā pamata izdotajiem normatīvajiem aktiem.

V Dabas datu pārvaldības sistēmas “Ozols” izmantošana

ĪADT Likuma 31. panta otrā daļa nosaka, ka *“Aizsargājamo teritoriju valsts reģistra darbības nodrošināšanai Dabas aizsardzības pārvalde uztur un pilnveido dabas datu pārvaldības sistēmu. Ministru kabinets nosaka dabas datu pārvaldības sistēmas uzturēšanas, datu aktualizācijas un informācijas aprites kārtību.”*. Savukārt Sugu un biotopu aizsardzības likuma 4. panta 19. punktā minēts, ka Ministru kabinets nosaka *“dabas datu pārvaldības sistēmā ietvertā mikroliegumu, īpaši aizsargājamo sugu, to dzīvotņu un īpaši aizsargājamo biotopu valsts reģistra uzturēšanas un datu aktualizācijas un informācijas aprites kārtību;”*.

Balstoties uz ĪADT Likuma 31. panta otrās daļas un Sugu un biotopu aizsardzības likuma 4. panta 19. punktā noteikto deleģējumu, Ministru kabinets ir izdevis Ministru kabineta 2014. gada 9. jūnija noteikumus Nr. 293 “Dabas datu pārvaldības sistēmas uzturēšanas, datu aktualizācijas un informācijas aprites kārtība” (turpmāk – Noteikumi Nr. 293). Legāļdefinīcija dabas datu pārvaldības sistēmai ir ietverta ĪADT Likuma 31. panta pirmajā daļā: *“Aizsargājamo teritoriju valsts reģistrs ir datu krājums, kurā ir ziņas par visām aizsargājamām teritorijām Latvijā.”* Noteikumu Nr. 293 II nodaļa nosaka dabas datu pārvaldības sistēmas datu apjomu, savukārt III nodaļa nosaka sistēmas datu aktualizācijas un aprites kārtību. Viens no primāriem datu avotiem ir norādīts DP.

Vērtējot dabas datu pārvaldības sistēmas datu izmantošanas iespējas saistībā ar DP, secināms, ka tās ir vismaz trīs.

- Pirmkārt, atkarībā no dabas datu pārvaldības sistēmā iekļauto datu aktualitātes (iegūšanas laika) ir iespējams šos datus izmantot DP izstrādē, neveicot apsekojumus dabā, ja tam nav īpašs iemesls. Tas paātrinātu DP izstrādi.
- Otrkārt, ievērojot to, ka dabas datu pārvaldības sistēmā tiek ietverti dati gan par ĪADT robežu (Noteikumu Nr. 293 6.7. punkts), gan par kategoriju (Noteikumu Nr. 293 6.6. punkts), gan par funkcionālo zonējumu (Noteikumu Nr. 293 6.8. punkts), dabas datu pārvaldības sistēma varētu būt uzskatāma par to informācijas sistēmu, kas aizstāj ĪADT Likuma 14. panta pirmajā daļā noteikto: *“Aizsargājamo teritoriju un to funkcionālo zonu robežas attēlo vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā.”* Vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā aizsargājamo teritoriju un to funkcionālo zonu robežas tiek attēlotas, balstoties uz dabas datu pārvaldības sistēmā norādīto.
- Treškārt, pašreiz ĪADT izveidošanas likumos vai MK noteikumos tiek pievienotas robežu shēmas, ne tikai robežpunktu koordinātas. Normatīvajiem aktiem pievienotās robežu shēmas ir lielā mērā ilustratīvas, nav iespējams noteikt konkrētu nekustamo īpašumu, tā atrašanos ĪADT. Tieši tāpat, nosakot funkcionālo zonu, normatīvajiem aktiem tiek pievienotas funkcionālo zonu robežas. Šāda pieeja aizstājama ar citu, nosakot normatīvajā aktā tikai robežpunktu koordinātas, bet ĪADT Likuma 14. panta pirmajā daļā nosakot, ka

aizsargājamo teritoriju un to funkcionālo zonu robežas tiek attēlotas dabas datu pārvaldības sistēmas publiskajā daļā. Kā alternatīvs risinājums var būt robežu noteikšana tikai ar datu pārvaldības sistēmu.

Izvērtējot, vai ar datu pārvaldības sistēmu varētu būt norādāmi arī aprobežojumi un pienākumi, secināms, ka minētās sistēmas izmantošana attiecīgās informācijas sniegšanai (informatīvs nolūks) nav ierobežota arī pašlaik, tā var tikt papildināta ar attiecīgu tekstu slāni, tas pat būtu ieteicams. Tomēr datu pārvaldības sistēma nevar aizstāt vispārējo administratīvo aktu vai ārējo normatīvo aktu, ar kuriem ārējā normatīvā akta vai administratīvā akta izdevējs ir deleģēts noteikt tiesību aprobežojumus un pienākumus, nodibināt, grozīt, konstatēt vai izbeigt konkrētas tiesiskās attiecības vai konstatēt faktisko situāciju. Tāpat jāvērs uzmanība, ka primāri tomēr ir jāraugās uz Apgrūtināto teritoriju informācijas sistēmas likumu, kura mērķis ir nodrošināt aktuālu un publiski pieejamu informāciju par apgrūtinātajām teritorijām un objektiem. Proti, nodrošināt datus par visiem nekustamā īpašuma apgrūtinājumiem. Tieši šajā sistēmā personām būtu jāgūst informācija par apgrūtinājumiem, kas ir noteikti viņas īpašumam, pretējā gadījumā turpinātos situācija, ka pilnīgu informāciju par apgrūtinājumiem persona var iegūt, izmantojot tikai vairākas informācijas sistēmas, ja vien persona pati ir pietiekoši informēta par šādām sistēmām un šajās sistēmās ir pieejami dati par konkrēto īpašumu.

Tādējādi dabas datu pārvaldības sistēma var tikt izmantota, lai atvieglotu normatīvo aktu izdošanu vai vispārīgā administratīvā akta izdošanu, atainojot tajā gan robežas, gan funkcionālās zonas un par to izdarot atbilstīgus grozījumus ĪADT izveidošanas normatīvajos aktos un IAIN, taču šī darba autoru ieskatā pamata bāzei valstī, kur persona var gūt informāciju par tās īpašuma apgrūtinājumiem, ir Apgrūtināto teritoriju informācijas sistēma, lai arī tās sniegtā informācija šobrīd vēl ir pieejama ierobežotā apjomā.

VI Priekšlikumi normatīvo aktu grozījumiem

Lai īstenotu šī darba I nodaļā iestrādātos priekšlikumus tiesiskā regulējuma pilnveidei un to ietvaros īstenojamos četrus scenārijus, jāizdara šādi grozījumi normatīvajos aktos:

ĪADT Likums

Ja tiek īstenots scenārijs, ka saglabājas līdzšinējā sistēma, izstrādājot DP un IAIN (1. un 3. scenārijs).

Izteikt 17. panta pirmās daļas pirmo teikumu šādā redakcijā:

“(1) Visām likuma pielikumā norādītajām aizsargājamām teritorijām izstrādā individuālos aizsardzības un izmantošanas noteikumus, ņemot vērā konkrētās aizsargājamās teritorijas īpatnības, kā arī tās izveidošanas un aizsardzības mērķus un uzdevumus, pārējām aizsargājamajām teritorijām var izstrādāt individuālos aizsardzības un izmantošanas noteikumus.”

18. pantā.

Izteikt pirmo daļu šādā redakcijā:

“(1) Lai saskaņotu dabas aizsardzības, dabas resursu izmantošanas un reģiona ilgtspējīgas attīstības intereses, nodrošinot teritorijas dabas vērtību saglabāšanu, kā arī lai nodrošinātu labvēlīgu aizsardzības statusu tām īpaši aizsargājamām sugām un īpaši aizsargājamiem biotopiem, kuru aizsardzības nolūkā šī teritorija ir izveidota vai tiek veidota, fiziskā vai juridiskā persona izstrādā visām likuma pielikumā norādītajām aizsargājamām teritorijām dabas aizsardzības plānu (turpmāk – plāns), pārējām teritorijām fiziskā vai juridiskā persona var izstrādāt plānu.”

Izteikt ceturto daļu šādā redakcijā:

“(4) Izstrādājot aizsargājamās teritorijas individuālos aizsardzības un izmantošanas noteikumus, kā arī teritorijas attīstības plānošanas dokumentus un apsaimniekojot aizsargājamo teritoriju, valsts un pašvaldību institūcijām ir saistoša dabas aizsardzības plānā ietvertā informācija.”

Papildināt pantu ar piekto un sesto daļu šādā redakcijā:

“(5) Sabiedrības iesaisti nodrošina un to nekustamo īpašumu īpašniekus, uz kuriem varētu attiekties plāns, informē Ministru kabineta noteikumos, kas reglamentē plāna izstrādi, paredzētajā kārtībā.

(6) Dabas aizsardzības pārvalde plāna izstrādes ietvaros pēc sugu, to dzīvotņu un biotopu izpētes un stāvokļa analīzes saņemšanas, ja aizsargājamās dabas teritorijas

noteikumi pilnībā nenodrošina sugas vai biotopa aizsardzību un apsaimniekošanu, katrā individuālā gadījumā var lemt par pagaidu ierobežojumu noteikšanu zemes īpašniekiem sugas vai biotopa aizsardzības un apsaimniekošanas nodrošināšanai, līdz plāna spēkā stāšanās dienai, bet ne ilgāk kā gadu pēc attiecīgās informācijas saņemšanas dienas. Dabas aizsardzības pārvaldes lēmums par pagaidu ierobežojumu noteikšanu ir administratīvais akts, kurš ir apstrīdams un pārsūdzams Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā. Dabas aizsardzības pārvaldes lēmuma par pagaidu ierobežojumu noteikšanu apstrīdēšana vai pārsūdzēšana neaptur tā darbību.”

Papildināt Pārejas noteikumus ar 10. punktu šādā redakcijā:

“10. Plāniem, kas apstiprināti līdz 18. panta ceturtais daļas grozījumu spēkā stāšanās dienai, piemēro tos 18. panta ceturtais daļas noteikumus, kas bija spēkā to apstiprināšanas dienā.”

Papildināt Pārejas noteikumus ar 11. punktu šādā redakcijā:

“11. Ministru kabinets līdz 20 __. gada __. _____ izdod šā likuma 17. panta pirmajā daļā minētos noteikumus attiecībā uz likuma pielikumā norādītajām aizsargājamām teritorijām.”

Ja tiek īstenots scenārijs, kurš paredz DP virzīt kā Ministru kabineta noteikumus (2. scenārijs).

Izteikt 17. panta otro daļu šādā redakcijā:

“(2) Individuālos aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumus ietver dabas aizsardzības plānā (turpmāk – plāns). Individuālos aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumos ietver attiecināmos vispārējos aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumus, kā arī no tiem atšķirīgos noteikumus, kas nepieciešami attiecīgajai teritorijai.”

18. pantā.

Izteikt pirmo daļu šādā redakcijā:

“(1) Lai saskaņotu dabas aizsardzības, dabas resursu izmantošanas un reģiona ilgtspējīgas attīstības intereses, nodrošinot teritorijas dabas vērtību saglabāšanu, kā arī lai nodrošinātu labvēlīgu aizsardzības statusu tām īpaši aizsargājamām sugām un īpaši aizsargājamiem biotopiem, kuru aizsardzības nolūkā šī teritorija ir izveidota vai tiek veidota, fiziskā vai juridiskā persona izstrādā visām likuma pielikumā norādītajām aizsargājamām teritorijām plānu, pārējām teritorijām fiziskā vai juridiskā persona var izstrādāt plānu.”

Izteikt otrās daļas pirmo teikumu šādā redakcijā:

“Plānu apstiprina Ministru kabinets, izdodot noteikumus saskaņā ar 17. panta otro

daļu.”

Izteikt ceturto daļu šādā redakcijā:

“(4) Izstrādājot aizsargājamās teritorijas individuālos aizsardzības un izmantošanas noteikumus, kā arī teritorijas attīstības plānošanas dokumentus un apsaimniekojot aizsargājamo teritoriju, valsts un pašvaldību institūcijām ir saistoša dabas aizsardzības plānā ietvertā informācija.”

Papildināt pantu ar piekto un sesto daļu šādā redakcijā:

“(5) Sabiedrības iesaisti nodrošina un to nekustamo īpašumu īpašniekus, uz kuriem varētu attiekties plāns, informē Ministru kabineta noteikumos, kas reglamentē plāna izstrādi, paredzētajā kārtībā.

(6) Dabas aizsardzības pārvalde plāna izstrādes ietvaros pēc sugu, to dzīvotņu un biotopu izpēti un stāvokļa analīzes saņemšanas, ja aizsargājamās dabas teritorijas noteikumi pilnībā nenodrošina sugas vai biotopa aizsardzību un apsaimniekošanu, katrā individuālā gadījumā var lemt par pagaidu ierobežojumu noteikšanu zemes īpašniekiem sugas vai biotopa aizsardzības un apsaimniekošanas nodrošināšanai, līdz plāna spēkā stāšanās dienai, bet ne ilgāk kā gadu pēc attiecīgās informācijas saņemšanas dienas. Dabas aizsardzības pārvaldes lēmums par pagaidu ierobežojumu noteikšanu ir administratīvais akts, kurš ir apstrīdams un pārsūdzams Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā. Dabas aizsardzības pārvaldes lēmuma par pagaidu ierobežojumu noteikšanu apstrīdēšana vai pārsūdzēšana neaptur tā darbību.”

Papildināt Pārejas noteikumus ar 10. punktu šādā redakcijā:

“10. Plāniem, kas apstiprināti līdz 18. panta ceturtais daļas grozījumu spēkā stāšanās dienai, piemēro tos 18. panta ceturtais daļas noteikumus, kas bija spēkā to apstiprināšanas dienā.”

Papildināt Pārejas noteikumus ar 11. punktu šādā redakcijā:

“11. Ministru kabinets līdz 20__ . gada __ . _____ izdod šā likuma 17. panta pirmajā daļā minētos noteikumus attiecībā uz likuma pielikumā norādītajām aizsargājamām teritorijām.”

Ja tiek īstenots scenārijs, kurš paredz IAIN aizstāt ar DP, kuru apstiprina kā vispārīgo administratīvo aktu (4. scenārijs).

Izteikt 17. panta otro daļu šādā redakcijā:

“(2) Individuālos aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumus ietver dabas aizsardzības plānā (turpmāk – plāns). Individuālajos aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumus ietver attiecināmos vispārējos

aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumus, kā arī no tiem atšķirīgos noteikumus, kas nepieciešami attiecīgajai teritorijai.”

18. pantā:

Izslēgt pirmās daļas pirmajā teikumā vārdus “(turpmāk – plāns)”.

Papildināt panta pirmo daļu ar trešo teikumu šādā redakcijā:

“Plānā var noteikt aizsargājamajā teritorijā esošo nekustamo īpašumu īpašniekiem obligāti veicamos un ieteicamos apsaimniekošanas pasākumus.”

Izslēgt otrās daļas pirmo teikumu un papildināt otro daļu ar tekstu šādā redakcijā:

“Plānu apstiprina kā vispārīgo administratīvo aktu. Informāciju par šāda akta izdošanu publicē oficiālajā izdevumā “Latvijas Vēstnesis” un vietējā laikrakstā.”

Izteikt ceturto daļu šādā redakcijā:

“(4) Valsts un pašvaldību institūcijas, izstrādājot teritorijas attīstības plānošanas dokumentus, apsaimniekojot aizsargājamo teritoriju un pieņemot lēmumus vai veicot normatīvajos aktos noteiktās darbības attiecībā uz šo teritoriju vai tās daļu, ņem vērā plānā noteikto. Ja plānā ietvertie noteikumi nonāk pretrunā ar pašvaldības attīstības plānošanas dokumentiem, piemēro plānā ietvertos noteikumus, izņemot gadījumus, ja pašvaldības teritorijas attīstības plānošanas dokumentā noteiktas stingrākas prasības dabas vērtību aizsardzībai.”

Papildināt pantu ar piekto un sesto daļu šādā redakcijā:

“(5) Sabiedrības iesaisti nodrošina un to nekustamo īpašumu īpašniekus, uz kuriem varētu attiekties plāns, informē Ministru kabineta noteikumos, kas reglamentē plāna izstrādi, paredzētajā kārtībā.

(6) Dabas aizsardzības pārvalde plāna izstrādes ietvaros pēc sugu, to dzīvotņu un biotopu izpēti un stāvokļa analīzes saņemšanas, ja aizsargājamās dabas teritorijas noteikumi pilnībā nenodrošina sugas vai biotopa aizsardzību un apsaimniekošanu, katrā individuālā gadījumā var lemt par pagaidu ierobežojumu noteikšanu zemes īpašniekiem sugas vai biotopa aizsardzības un apsaimniekošanas nodrošināšanai, līdz plāna spēkā stāšanās dienai, bet ne ilgāk kā gadu pēc attiecīgās informācijas saņemšanas dienas. Dabas aizsardzības pārvaldes lēmums par pagaidu ierobežojumu noteikšanu ir administratīvais akts, kurš ir apstrīdams un pārsūdzams Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā. Dabas aizsardzības pārvaldes lēmuma par pagaidu ierobežojumu noteikšanu apstrīdēšana vai pārsūdzēšana neaptur tā darbību.”

Papildināt Pārejas noteikumus ar 10. punktu šādā redakcijā:

“10. Plāni, kas apstiprināti kā dokumenti ar ieteikuma raksturu un individuālie aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumi, kas līdz šā likuma 17. panta otrās daļas grozījumu spēkā stāšanās dienai izdoti kā Ministru kabineta noteikumi, ir spēkā līdz dienai, kad tiek izdots vispārīgais administratīvais akts, ar kuru

apstiprināts plāns konkrētajai aizsargājamajai teritorijai.”

Attiecībā uz tiem mikroliegumiem, kuri ir *Natura 2000* teritoriju sarakstā, ir jāparedz tāda pati plāna izstrādes kārtība, kāda tiek attiecināta uz ĪADT, iekļaujot grozījumus Noteikumos Nr. 940.

Izteikt 49. punktu šādā redakcijā:

“49. Mikroliegumus var apsaimniekot zemes īpašnieks vai, ja tāda nav, nomnieks vai tiesiskais valdītājs, vai to nolīgta persona, pašvaldība vai Dabas aizsardzības pārvalde saskaņā ar eksperta atzinumu, bet, ja mikroliegums ir *Natura 2000* teritorija, saskaņā ar dabas aizsardzības plānu, kas izstrādāts saskaņā ar likumu “Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām”. Līdz dabas aizsardzības plāna izstrādei mikroliegumu var apsaimniekot saskaņā ar eksperta atzinumu. Eksperta atzinums nav nepieciešams zāles pļaušanai un izvākšanai.”

Kā alternatīva varētu tikt izskatīta iespēja papildināt Ministru kabineta 2010. gada 30. septembra noteikumus Nr. 935 “Sugu un biotopu aizsardzības jomas ekspertu atzinuma saturs un tajā ietvertās minimālās prasības”, papildinot tos ar pielikumu, kurā tiek noteiktas īpašas prasības ekspertu atzinumam mikroliegumos, kuri ir *Natura 2000* teritorijas.

Izteikt noteikumu 49. punktu šādā redakcijā:

“49. Mikroliegumus var apsaimniekot zemes īpašnieks vai, ja tāda nav, nomnieks vai tiesiskais valdītājs, vai to nolīgta persona, pašvaldība vai Dabas aizsardzības pārvalde saskaņā ar eksperta atzinumu. Eksperta atzinums nav nepieciešams zāles pļaušanai un izvākšanai. Mikroliegumos, kuri ir *Natura 2000* teritorijas, ekspertu atzinums ir jāpārskata katrus __ gadus.”

Ņemot vērā ieviešamās izmaiņas DP saturā un tā izstrādes kārtībā, privātpersonu līdzdalības nodrošināšanā un DP apstiprināšanas kārtībā, būtu nepieciešams izdarīt apjomīgus grozījumus DP izstrādes noteikumos vai arī izstrādāt jaunu Ministru kabineta noteikumu projektu, kas aizstātu šobrīd spēkā esošos DP izstrādes noteikumus. Tāpat saistībā ar ieviešamajām izmaiņām būtu jāizdara grozījumi citos normatīvajos aktos, kas konkretizējami pēc tam, kad ir izvēlēts scenārijs.