

Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието*
(Приложете към формуляра допълнителна информация/документи)

Институция: Министерство на туризма	Нормативен акт: Закон за изменение и допълнение на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие
За включване в законодателната/оперативната програма на Министерския съвет за периода: 30.06.2017 г. - 31.12.2017 г.	Дата: 21.06.2017 г.
Контакт за въпроси: Златко Халваджиев, главен юрисконсулт в дирекция „Административно-правно обслужване и човешки ресурси“	Телефон: 02 904 6885

1. Дефиниране на проблема:

1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна.

- Наличието на значителен брой неохраняеми плажове на територията на Черноморското крайбрежие, въпреки възможностите за сключване на концесионни договори и договори за наем. На стопанисваните плажове се предлагат ограничен брой туристически услуги, а предлаганите плажни принадлежности са с високи цени.

Законът за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК) определя морските плажове като територии, представляващи обособена част от крайбрежната плажна ивица, покрита с пясък, чакъл и други седиментни или скални образувания в резултат на естествени или изкуствено предизвикани в резултат на човешка дейност процеси на взаимодействие на морето със сушата, но не ги дефинира по техните физико-географски дадености и видовете туристически услуги, които могат да бъдат предоставяни в рамките на дейностите по стопанисването им. Нормата на чл.8, ал.3 ЗУЧК изисква размерът на концесионното плащане, съответно на наемната цена да се определя във всеки конкретен случай, като се отчитат специфичните особености и характеристики на морския плаж, но липсват критерии по отношение на видовете туристически услуги, които могат да се предоставят на плажа, отчитат се само част от физико-географски им дадености, което не дава възможност за правилно измерване на икономическата изгода и в този смисъл не способства за постигане на справедливо разпределение на ползите при предоставяне на концесия за услуга и отдаването под наем на морските плажове, между страните в правоотношението и при отчитане основните задължения на концесионера и наемателя да осигурява задължителните дейности на морския плаж по реда на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗУЧК.

В резултат на това, въпреки обявените процедурите за определяне на концесионер и провежданите търгове за отдаването под наем на морските плажове, за съществена част от тях не се явяват кандидати и на основание чл. 7, ал. 7 от ЗУЧК биват обявявани за неохраняеми. Броят на неохраняемите морски плажове за последните пет години е значително нараснал:

	Общ брой морски плажове: -230 бр., от които 3 бр. за природосъобразен туризъм.
Година	Брой на морските плажовете обявени за неохраняеми
2013	64
2014	83
2015	95
2016	90
2017	95

Нормативната уредба не насърчава концесионерите и наемателите на морските плажове да предлагат повече услуги на плажа, а цените на предлаганите плажни принадлежности са високи.

Предлаганите туристически услуги се концентрират в определени региони, докато други остават неразработени от гледна точка на летния и морския туризъм. Това води до влошаване на цялостното качество на предлагания туристически продукт.

- *Невъзможност за прилагане на принудителни административни мерки при предотвратяване и преустановяване на административните нарушения и предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях.*

В сегашната си редакция чл.22е ЗУЧК урежда случаите, в които могат да се прилагат принудителни административни мерки /ПАМ/, органите, които могат да ги прилагат и начина на обжалването им, **но не определя техния вид и начина им на прилагане, което прави невъзможно прилагането на ПАМ**, а това води до невъзможност министърът на туризма да преустановява и предотвратява административните нарушения, както и да предотвратява и преустановява вредните последици от извършването им.

- *Невъзможност за санкциониране на административните нарушения, обявени за наказуеми с административни наказания по ЗУЧК.*

В Глава пета ЗУЧК не са определени конкретни правомощията на другите административнонаказващи органи, освен на министъра на туризма, което прави невъзможно предотвратяването и преустановяването на административните нарушения на територията на Черноморското крайбрежие, извън тези от компетенцията на министъра на туризма.

- 1.2. *Опишете какви са проблемите в прилагането на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново законодателство. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).*

Проблемът не може да се реши в рамките на съществуващото законодателство

чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности.

Празните в правната уредба пречат и не осигуряват необходимите условия за пълното провеждане на държавната политика в областта на управлението на морските плажове. Потребителите на туристически услуги очакват повишаване на качеството им, очакват и то да отговаря на цената им. Липсата на нормативна основа, даваща възможност за групиране и класифициране на морските плажове, не спомага за удовлетворяване на нуждите на различните видове потребители при предоставяне на различни видове туристически услуги, и пречи за постигане на оптимално решение, водещо до максимална степен на ефективност и ефикасност при стопанисването им.

Липсата на ясно разграничаване на административно-наказателните състави и съответно, за кои случаи кой административен орган е компетентен да образува административно-наказателно производство, води до пороци при тези производства или до пълна липса на санкция.

Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Не е извършвана последваща оценка на въздействие.

2. Цели:

Посочете целите, които си поставя нормативната промяна, по конкретен и измерим начин и график, ако е приложимо, за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?

- Разработването на работещ механизъм, чрез който да се намали броя на неохраняемите плажове като се създадат условия за повишаване на интереса към тях от страна на потенциалните концесионери или наематели.
- Определяне на минималния размер на концесионното плащане, съответно на наемната цена, при отчитане на групата, подгрупата и класа на морския плаж, по начин, гарантиращ обективно най-доброто съотношение между качество и цена.
- Намаляване на цената на предлаганите плажни принадлежности, като същевременно се насърчат концесионерите и наемателите да предлагат повече услуги на плажа.
- Профилиране на предоставяните услуги на стратегическо ниво, което да способства за създаването на предпоставки, необходими за по-ефективно и по-ефикасно използване на този ограничен ресурс, съчетано с подобряване на качеството на предоставяната услуга.
- Създаване на механизъм определящ минималните изисквания, на които ще следва да отговаря туристическия продукт и услуги, които избраните концесионери и наематели ще предоставят на морския плаж.
- Ясно определяне на компетентността на административните органи при установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания.

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).

В процеса на предварителна оценка на въздействието се идентифицираха следните заинтересовани страни:

1. Потребителите на туристически услуги, предоставяни на морските плажове / граждани и юридически лица/.

Година	Брой туристи, посетили Черноморското крайбрежие през сезон Лято (юни, юли и август)
2012	3 300 000
2013	3 500 000
2014	3 700 000
2015	4 100 000
2016	5 000 000

2. Наематели и концесионери на морските плажове- 132 юридически лица.
3. Министърът на туризма.
4. Общините, разположени по Черноморското крайбрежие и техни обединения и асоциации – 14 броя общини, разположени по Черноморското крайбрежие и една Асоциация на Черноморските общини.
5. Областните управители на трите области, обхващащи територията на Черноморското крайбрежие.
6. Лицата предоставящи туристически услуги на морските плажове / граждани и юридически лица/- туристически бранш /132 юридически лица, представляващи наематели и концесионери и неустановен брой други лица/.

4. Варианти на действие: Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително варианта „Без действие“.

Вариант на действие 1 „Без намеса“:

- Няма да се осигурени в пълна степен условия за устойчиво развитие на туризма и държавната политика в областта на управлението на морските плажове.
- Качеството на туристическите дейности и услуги, както и по-добрата защита на правата и интересите на потребителите няма да се ползват с разширените

гаранции, включени на проект.

- Неотчитането на спецификата и общите характеристики на морските плажове, ще пречи да се постигнат оптимални решения при стопанисването им.
- Неопределена компетентността на административните органи при установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания и не реализиране на административнонаказателна отговорност на виновните лица.

Вариант на действие 2 „Приемане на предложенията“

При този вариант ще бъде създадена възможност за:

- Цялостното уреждане на обществените отношения в областта на поддържането и управлението на морските плажове.
- Гарантиране на правата и интересите на потребителите на туристически услуги, предоставяни на морските плажове;
- Постигане на оптимални решения при стопанисването на морските плажове.
- Реализиране на административнонаказателна отговорност по повод ползването и стопанисването на морските плажове.
- Пълна публичност и прозрачност в дейността на министъра на туризма при групиране и класифициране на морските плажове.

5. Негативни въздействия: *Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи (негативни въздействия) за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на предприемане на действията. Пояснете кои разходи (негативни въздействия) се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.*

Вариант на действие 1 „Без намеса“

Запазването на съществуващия ред за дефиниране на морските плажове и последващо определяне на дължимите концесионни плащания и наемната им цена, ще доведе до запазване, а евентуално и до задълбочаване на съществуващите тенденции в увеличаване на броя на неохраняемите морски плажове, предлагането на ограничен брой туристически услуги на потребителите на туристически услуги и запазване на високите цени на предлаганите плажни принадлежности. Потенциалните икономически негативни въздействия се изразяват основно в продължаващо нецелесъобразно и нерационално използване на съществуващия ресурс и до нереализиране на пълния туристически потенциал на Черноморското крайбрежие. В този смисъл ще бъдат пропуснати съществени социално-икономически ползи и приходи за бюджета на Черноморските общини и държавния бюджет, така и за бизнеса.

Неравномерното разпределение на предоставянето на туристическия продукт, ще има отрицателно влияние върху неговото качество и върху потребителите на туристически

услуги, предоставяни на морските плажове.

От своя страна запазването на съществения брой неохраняеми морски плажове или тяхното увеличаване има и своите социални измерения, свързани освен с чисто икономически въздействия и задълбочаване на неравенството между Черноморските общини, има и негативен ефект, произтичащ от невъзможността за предоставяне на задължителните дейности на морски плажове - водно спасяване, по обезопасяване на прилежащата акватория, здравно и медицинско обслужване и санитарно-хигиенното поддържане на морския плаж. Увеличаването на броя неохраняеми плажове ще доведе до увеличаване на рисковете за живота и здравето на потребителите на туристически услуги.

Запазването на съществуващия режим за реализация на административнонаказателната отговорност, ще продължи да лишава министъра на туризма от възможността да прилага принудителни административни мерки по отношение на концесионерите и наемателите на морски плажове, а областните управители и кметовете на общините, разположени на територията на Черноморското крайбрежие ще бъдат лишени от възможността за осъществяване на властническите наказателни мерки, израз на държавната наказателна репресия, налагана по административен ред, за виновно неизпълнение или лошо изпълнение на административноправните задължения по ЗУЧК.

Вариант на действие 2 - „Приемане на предложенията“ няма да доведе до негативни въздействия.

6. Положителни въздействия: *Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други ползи за идентифицираните заинтересовани страни за всеки един от вариантите в резултат на предприемане на действията. Посочете как очакваните ползи кореспондират с формулираните цели.*

Вариант на действие 1- „Без намеса“ няма положително въздействие.

Вариант на действие 2 - „Приемане на предложенията“ :

- Намален брой на неохраняемите плажове. Разработен механизъм, чрез който се създадат условия за повишаване на интереса към тях от страна на потенциалните концесионери или наематели.
- Отчитане на групата, подгрупата и класа на морския плаж, при определяне на минималния размер на концесионното плащане, съответно на наемната цена, по начин, гарантиращ обективно най-доброто съотношение между качество и цена по отношение на предлаганите туристически услуги.
- Намалени цени на предлаганите плажни принадлежности. Предлагане на повече услуги на плажа от страна на концесионерите и наемателите към потребителите.
- Разписани минималните изисквания, на които да отговаря туристическия

продукт и услуги, които избраните концесионери и наематели да предоставят на морския плаж.

- Определяне на случаите, в които могат да се прилагат принудителни административни мерки, органите, които могат да ги прилагат и начина на обжалването им, както и определяне на техния вид и начина им на прилагане, което ще даде възможност на областните управители и кметовете на общините, разположени на територията на Черноморското крайбрежие и на министъра на туризма да осъществяват властническите наказателни мерки, за виновно неизпълнение или лошо изпълнение на административноправните задължения по ЗУЧК от страна на концесионерите и наемателите на морски плажове и другите физически и юридически лица.

7. Потенциални рискове: *Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.*

Не са идентифицирани потенциални рискове от приемането на нормативната промяна.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

☐ Ще се повиши

☐ Ще се намали

☒ Няма ефект

6.2. Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи режими и услуги?

Да.

9. Създават ли се нови регистри?

Когато отговорът е „да“, посочете колко и кои са те

Създават се два нови регистъра:

- Публичен електронен регистър на класифицираните морски плажове.
- Публичен електронен регистър на групирани морски плажове.

Създаването на новите публични регистри ще даде възможност и ще позволи на потенциалните концесионери и наематели на класифицираните и групирани морски плажове, предварително да преценят икономическата изгода и ползите при концесиониране и наема им и възможните начини на ползването и туристическите услуги, които могат да се предоставят на морския плаж, въз основа на минимални изисквания за техния вид и качество и при отчитане основните задължения на концесионера и наемателя да осигурява задължителните дейности на морския плаж по реда на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗУЧК.

Потребителите на туристическите услуги, предоставяни на класифицираните и групирани морските плажове ще имат предварителна информация и възможност за избор по отношение на минималните изисквания за вида и качеството на туристическите услуги, които могат да ползват на определен плаж, включен в регистрите.

За създаването на описаните регистри, не може да се използва съществуваща база данни, т.к. такава до настоящият момент не съществува.

Предвижда се регистрите да бъдат поместени на виртуални машини създадени върху платформата VMWARE на съществуващ сървър собственост на Министерство на туризма.

10. Как въздейства актът върху микро -, малките и средните предприятия (МСП)?

☐ Актът засяга пряко МСП

☐ Актът не засяга МСП

☒ Създаването на възможност за преустановяване и предотвратяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и преустановяване на вредните последици от извършването им, ще окаже санкциониращ, превантивен и възпиращ ефект върху МСП.

11. Проектът на нормативен акт изисква ли цялостна оценка на въздействието?

☐ Да

☒ Не

12. Обществени консултации: *Обобщете най-важните въпроси за консултации в случай на извършване на цялостна оценка на въздействието или за обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултационни процедури.*

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие ще бъде публикуван на Портала за обществени консултации за срок от 30 дни, съгласно изискванията на Закона за нормативните актове и на интернет страницата на Министерството на туризма, заедно с мотивите и настоящата предварителната оценка на въздействието.

13. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

☐ Да

☒ Не

Моля посочете изискванията на правото на Европейския съюз, включително информацията по т. 8.1 и 8.2, дали е извършена оценка на въздействието на ниво Европейски съюз, и я приложете (или посочете връзка към източник).

14. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на нормативния акт:

Име и длъжност: ЕКАТЕРИНА ДАЦОВА, ДИРЕКТОР ДИРЕКЦИЯ УМП

Дата: 21.06.2017г.

Подпис:

