

Изх № 1039/08.06.2018

## СТАНОВИЩЕ

На Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ – България

**Относно:** Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за чистотата на атмосферния въздух, обявен за публично обсъждане на 25 май 2018 г.

В предвидения 14-дневен срок за обществено обсъждане подаваме становище по предложението за проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за чистотата на атмосферния въздух, обявен за публично обсъждане на 25 май 2018 г. (ЗИД на ЗЧАВ).

В България е налице историческо наднормено замърсяване на атмосферния въздух, което получи своята правна санкция с решението на Съда на Европейския съюз (СЕС) от 5 април 2017 г. С решение по дело С-488/2015 г. СЕС осъди страната ни за систематично и постоянно неспазване на нормите за чистота на въздуха и за не предприемане на мерки, така се замърсяването да бъде сведено в норма във възможно най-кратък срок. Освен чисто правно значение и възможност за финансови санкции, наднорменото замърсяване има значително влияние върху жизнения стандарт, здравословното състояние и качеството на околната среда на българските граждани. Именно поради тези причини приемането на предложението за проект на ЗИД на ЗЧАВ е ключово за процесите по подобряване на качеството на атмосферния въздух в България през идните години и следва да създаде подходяща нормативна основа.

Предвид гореизложеното, Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ – България излагат следните предложения към обявения за обществено обсъждане проект на ЗИД на ЗЧАВ.

### **1. Срокът за обществени консултации следва да бъде удължен до 24 юни 2018 г.**

В мотивите към ЗИД на ЗЧАВ е посочено, че е приложен съкратен срок за обществени консултации (14 дни), поради две причини: (i) изменението на ЗЧАВ е една от мерките, предприети на национално ниво с цел изпълнение на Решението на Съда на ЕС по дело С-488/15, (ii) срокът за транспониране на Директива (ЕС) 2016/2284 е 1 юли 2018 г. Посочените факти не аргументират приложението на чл.26, ал.4 от Закона за нормативните актове, съгласно който съкратени срокове за обществени консултации се прилагат само при изключителни случаи. Директива (ЕС) 2016/2284 е публикувана в Официален вестник на Европейския съюз L 344 от 17 декември 2016 г. Решение по дело С-488/15 е от 5 април 2017 г. Необходимостта от приемане на мерки е била известна на компетентните органи своевременно и посочените факти не могат да се категоризират като изключителен случай.

Поради тази причина срокът за обществени консултации следва да е 30-дневен, т.е. до 24 юни 2018 г.

## **2. Законодателно закрепване на възможността за обжалване на ПКАВ**

Предлагаме в чл. 27 ЗЧАВ да се създаде нова алинея със следното съдържание:

*„Заинтересованите лица могат да обжалват решението по приемане на програма по алинея 1 по реда на Административнопроцесуалния кодекс в едномесечен срок от оповестяването му, а ако са участвали в изготвянето на програмата – в 14-дневен от отделните съобщения до лицата.“*

### **Мотиви**

Програмите за КАВ по чл. 27 от ЗЧАВ (ПКАВ) са основният регулаторен инструмент, чрез който се управляват дейностите и мерките по намаляване на замърсяването на атмосферния въздух. Настоящата нормативна рамка относно ПКАВ е изключително лаконична. Именно това е причината за формирането на съдебна практика, която противоречи на основни принципи на правото на опазване на околната среда. На 1 ноември 2017 г. Върховният административен съд (ВАС) отсъди, че жители на гр. София и неправителствени организации нямат правен интерес да обжалват Програмата за управление на качеството на атмосферния въздух на Столична община за периода 2015 – 2020 г. с аргумент, че същата представлява вътрешноведомствен акт.<sup>1</sup>

Подобно тълкуване означава, че актовете, които определят мерките и задават рамката на дейностите по намаляване на замърсяването на атмосферния въздух в дадена община, не подлежат на съдебен контрол. Това решение противоречи на установената практика на СЕС<sup>2</sup> и на международни актове, по които България е страна.<sup>3</sup> Тълкуването, приложено от българския съд, има и значителни практически последици, тъй като лишава потърпевшите от действията на администрацията от механизъм за контрол.

Поради изложените аргументи, считаме, че е целесъобразно на законодателно ниво да бъде уредена възможността заинтересованите лица да обжалват ПКАВ. Предложената в т. 2 на това становище нормативна промяна ще уреди правната същност на ПКАВ, както и изискванията за участието на обществеността в процеса по изготвянето им, тъй като към процедурата ще се приложат разпоредбите на чл. 65 и следващи от АПК. Към момента участието на засегнатите лица в изготвянето на ПКАВ е уредено в подзаконовни нормативни

<sup>1</sup> Определение № 13138 от 01.11.2017 г. по адм. дело 12064/2017 г. по описа на ВАС

<sup>2</sup> Решенията на СЕС по дело C-237/07 (Janesek) и дело C-404/13 (ClientEarth) потвърждават правото на граждани и организации да поискат чрез съда приемането на програми на управление на въздуха, както и да обжалват законосъобразността на същите.

<sup>3</sup> Съгласно чл. 9, параграф 3 от Конвенцията за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда представителите на обществеността следва да имат достъп до „административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда.“

актове, като липсва ясна уредба на формите на участие на заинтересованите лица в производството.<sup>4</sup> Това води до несигурност относно приложимата процедура и до липса на синхрон в практиките, предприемани от общините в изготвянето на ПКАВ. Така например някои общини са създали Програмен съвет за оценка и управление на КАВ, докато други считат, че не са задължени да направят това.

### **3. Законодателно урегулиране на съдържанието на ПКАВ**

Предлагаме в чл. 27 се създаде нова аления със следното съдържание:

*„В случаите, когато нивата на един или няколко замърсителя превишават установените норми, за които крайният срок за тяхното постигане е изтекъл, програмите по ал. 1 включват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък“*

#### **Мотиви**

Към момента, българското законодателство неправилно транспонира чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директива 2008/50/ЕО. Чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директивата гласи: *„В случай на превишавания на тези пределно допустими стойности, за които крайният срок за постигане е изтекъл, плановете за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък.“* Съгласно настоящата редакция на чл. 38 от Наредба № 12 от 15 юли 2010 г. за норми за серен диоксид, азотен диоксид, фини прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух, в идентична ситуация, програмите за КАВ трябва да съдържат *„краткосрочни мерки“*.

Основното съдържание на ПКАВ и към момента е уредено на законодателно ниво – чл. 27, ал.3 ЗЧАВ. Считаме, че разпоредбата на чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директива 2008/50/ЕО е основополагаща за правната уредба на ПКАВ и следва да бъде транспонирана на законово ниво.

Въвеждането на предложената редакция ще осигури правилно транспониране на цитираната норма на правото на ЕС и ще гарантира нормативна основа за подход при изготвянето на ПКАВ, който цели ефективно и навременно решаване на наднорменото замърсяване на въздуха.

#### **(i) Правилно транспониране на правото на ЕС**

*„Краткосрочни мерки“* и *„подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък“* са различни понятия както в смислов аспект, така и с оглед на практическото им значение. Краткосрочни са мерки с ограничено действие във времето. Такива мерки се предвиждат в общинските ПКАВ със срок на действие от 2 до 3 г.

---

<sup>4</sup> Наредба № 7 от 03.05.1999 г. за оценка и управление качеството на атмосферния въздух и Наредба № 12 от 15.07.2010 г. за норми за серен диоксид, азотен диоксид, фини прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух

Различно е значението на израза „подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък“. Това са мерки, които следва да обезпечат свеждането на замърсяването в предвидените законови норми във възможно най-кратък срок. При избора на такива мерки, компетентният орган трябва предвид конкретните особености на замърсяването (дали основен източник е транспортът или битовото горене), да избере мерки, които с оглед на съвременното развитие на техниката да обезпечат намаляване на замърсяването във възможно най-кратки срокове.

Към настоящия момент изборът на мерки за намаляване нивата на замърсяване на въздуха в общинските ПКАВ не се базира на анализ и остойносттаване на намалението на замърсяването, което дадената мярка ще донесе. Това е именно едно от нарушенията, за което България е осъдена с решение дело С- 488/15 на Съда на Европейския съюз.

*„С превишаването както на годишните, така и на дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ10, във всички горепосочени зони и агломерации, (България) не е изпълнила задълженията си по член 23, параграф 1, втора алинея от тази директива, и по-специално задължението периодът на тези превишавания да бъде възможно най-кратък, що се отнася до периода от 11 юни 2010 г. до 2014 г. включително.“*

С решението е установено нарушение от страна на България, но все още не е наложена санкция. Периодът непосредствено след решението е от изключителна важност, за да се обезпечи спазването на правото на ЕС и предотвратяване на глоби. В този смисъл, правилното имплементиране на Директива 2008/50/ЕО следва да е в приоритетите на компетентните институции.

**(ii) Предпоставка за изготвяне и приемане на общински ПКАВ, които са ефективни и водят до подобряване качеството на атмосферния въздух**

Допуснатата смислова неточност при въвеждането в българското законодателство на Директивата води до вменияване на различно по своето естество задължение на компетентните органи. ПКАВ са основно средство за справяне с наднорменото замърсяване на атмосферния въздух.

Към днешна дата всяко превишение на пределно допустимите норми на замърсяване ще попадне в хипотезата на чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директива, тъй като са изтекли крайните срокове за постигане на нормите за замърсителите, обект на Наредбата. Съгласно настоящото българско законодателство няма нормативно изискване, което задължава общините да извършват анализ на намалението на замърсяването, което дадена мярка ще донесе. Резултатите от това се налице: Някои общини в България вече за трети път изготвят ПКАВ с обществени средства, а превишенията на нормите по отношение на ФПЧ продължават. Приносът на програмите обаче е под въпрос, тъй като част от включените мерки (като подновяване на автопарка и рехабилитация на пътища) в повечето случаи биха били предприети от общините така или иначе, докато други нямат качествена връзка с намаляване на замърсяването. Същевременно в нито една ПКАВ няма показани сценарии при какви мерки ще се постигнат нормите и в какви срокове с оглед изпълнението на чл. 23, ал. 1. от Директива 2008/50/ЕО.

#### **4. Отговорност на кметове на общини за изготвяне на ПКАВ**

Не подкрепяме някои от предложените в § 25 от ЗИД на ЗЧАВ (нов чл.42а, алинеи 1 и 4) промени и считаме, че същите не следва да бъдат приети.

##### **Мотиви**

С проекта за изменение и допълнение на ЗЧАВ се предвижда увеличаване отговорността на кметовете на общини за изготвянето и изпълнението на ПКАВ, както и възможност за налагане на санкции, в случай че изпълнението на мерките от ПКАВ не доведе до ежегодно намаление на броя на превишенията на нормите за вредни вещества и/или на средногодишните нива на замърсителите.

Предложените законодателни промени в чл.42а, алинеи 1 и 4 са неуместни и неспособни да се справят с проблемите на наднормено замърсяване по следните причини:

- (i) Прехвърля се отговорността към органите на местната власт, като се вмения персонална отговорност, скрепена със санкция, без да се адресират реалните причините за липсата на положителни резултати от предприеманите до момента мерки. Остават неназовани и недооценени реалните причини за липсата на резултати, а именно ниско качество на изготвяните ПКАВ, липса на кадрови ресурс и експертиза за изготвяне и прилагане на ПКАВ; липса на финансов ресурс за това. Поради изложените причини, не следва да бъдат приети предложените промени в чл. 42а, алинеи 1 и 4 от ЗИД на ЗЧАВ.
- (ii) Предложените в чл.42а, алинеи 1 и 4 мерки визират предполагаема отговорност в края на един процес, какъвто е (не) изготвянето на ПКАВ и непостигане на необходимите резултати. Много по-правилно и ефективно би било да се предвиди отговорност за кметовете на общини, в случаите на бездействие по време на подготвителните етапи на изготвянето на ПКАВ – например при несвоевременно стартиране процеса на изготвяне на ПКАВ, при не създаване на Програмен съвет, при нарушаване на правилата за прозрачност на процеса на изготвяне на ПКАВ или при нарушаване на правилата за участие на обществеността. Санкционирането на неправомерните действия или бездействия на кметовете на общини по време на изготвяне на ПКАВ и при отчитане действията за изпълнение на ПКАВ (каквато е отговорността по чл.42а, алинеи 2 и 3) би имало много по-голям ефект, отколкото предложените текстове на чл.42а, алинеи 1 и 4. Не на последно място периодът на бездействие, довел до непостигане на ежегодно намаление на броя на превишенията на нормите за вредни вещества и/или на средногодишните нива на замърсителите може да обхваща мандати на повече от едно лице в качеството му на кмет – в тези случаи основателно ще се постави въпросът кое лице трябва да бъде санкционирано и за кое точно действие.
- (iii) Предложените мерки по чл.42а, алинеи 1 и 4 могат лесно да бъдат използвани превратно като санкция спрямо определени кметове.

#### **5. Следва да бъдат приети стандарти и за дърва и биомаса за отопление.**

Предлагаме промяна в § 27. от ЗИД ЗЧАВ, като дефиницията в новата точка 43 от § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗЧАВ да приеме следната редакция:



§ 1 от Допълнителните разпоредби

т.43. „Твърди горива, използвани за битово отопление” са въглища и брикети от въглища, дърва, брикети от дърва, пелети и брикети от биомаса и други сходни.

**Мотиви**

С настоящата промяна на ЗЧАВ се цели намаляване на замърсяването на въздуха, причинено от изгаряне на твърди горива за битово отопление и по конкретно създаване на нормативно основание за създаването на Наредба, която да определи стандарти за тези горива с цел по-ниски емисии на замърсители при изгарянето им. Освен предвидената регулация на въглища и брикети от въглища, която приветстваме, считаме за сериозен пропуск липсата на стандарти за дърва, пелети и брикети от биомаса. Горенето на дърва с ниско качество (обикновено с висока влажност) е един от най-сериозните замърсители на въздуха в България. Дори и в Доклад, възложен на Световната Банка по поръчка на МОСВ „ADVISORY PROGRAM FOR SUPPORT FOR AIR QUALITY MANAGEMENT IN BULGARIA. Local Air Quality Management: Towards a National Program“недвусмислено се препоръчва въвеждането на стандарт за дърва и се подчертава, че такъв ще има по-висок ефект за подобряването на качеството на въздуха, в сравнение със стандарт за въглища като се посочва, че за 2011 г. (няма по-нови данни) 75% от домакинствата, отопляващи се на твърдо гориво използват биомаса (предимно дърва), а 25% - въглища или въглищни брикети.

Във връзка с промяната по т.5 от настоящото становище считаме за наложително да се преработят текстовете от ЗИД ЗЧАВ, касаещи пускането на пазара, контрола и всичко свързано с регулацията на твърди горива, използвани за битово отопление, т.к. предвидената нормативна уредба не би била подходяща и за дърва, пелети и брикети от биомаса и други сходни. Считаме, че разширяване на дефиницията още на този етап чрез включване на дървата и сходните на тях горива, ще даде ясна посока на очакваните в бъдеще стандарти за горива от този тип, и ще даде възможност на производителите на тези горива да се подготвят по-отрано за неминуемите промени.

**6. Имуществени санкции за нарушения, свързани с твърди горива**

Считаме, че предвидените имуществени санкции в ЗИД ЗЧАВ § 21 и § 22 са определени неправилно. Качеството на атмосферния въздух касае живота и здравето на гражданите и в България имаме сериозен проблем заради продължаващите наднормени замърсявания. Поради това, считаме, че мерките за подобряването му следва да се прилагат строго и всяко тяхно нарушение следва да се третира като такова с висока обществена опасност. В същото време немалка част от субектите, които оперират на пазара на твърди горива са юридически лица с големи обороти и съответно предвидените за тях имуществени санкции не биха имали желания възпиращ ефект, а други субекти са малки и санкциите биха били несъразмерно тежки. Съответно имуществените санкции би било по-подходящо да са достатъчно високи, но високи с оглед на конкретния субект. **Затова препоръчваме размера на имуществените санкции да е процент от общия оборот на юридическите лица за предходната календарна година, но не по-малко от определен размер (например долните граници на предвидените в § 21 и § 22 ЗИД ЗЧАВ санкции).** Такъв начин на определяне на санкциите

съществува в други закони в България (например Закон за защита на конкуренцията) и до голяма степен са доказали способността да осъществяват възпиращия си ефект.

В допълнение, механизмите за установяване на нарушенията и прилагането на санкциите следва впоследствие да се разпишат адекватно и да бъде осигурен ресурс за тяхното прилагане. С оглед необходимостта от взаимодействие между различни институции за прилагането им, препоръчваме разработката на механизмите да започне скоро, включвайки както отговорните институции, така и заинтересовани страни.

С уважение,

Ивайло Хлебаров

ЕС „За Земята”

E-mail: [i.hlebarov@zazemiata.org](mailto:i.hlebarov@zazemiata.org)

Теодора Стоянова

„Грийнпийс”-България

E-mail: [teodora.stoyanova@greenpeace.org](mailto:teodora.stoyanova@greenpeace.org)

Адрес за кореспонденция: ул. Кръстьо Сарафов №24, ет. 1. София 1164