

Изм № 1057/13.11.2018

СТАНОВИЩЕ

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

Относно: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за чистотата на атмосферния въздух № 802-01-43, внесен от МС (наричан за по-долу „ЗИД на ЗЧАВ“).

Уважаеми дами и господа народни представители,

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 C-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 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. Научно доказано е, че излагането на високи нива на замърсяване на атмосферния въздух води до множество заболявания на населението. Безспорно, нормативната база е основна предпоставка, която да гарантира ефективни действия в борбата с наднорменото замърсяване на въздуха.

Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ представиха аргументирано становище в етапа за обществени консултации на ЗИД на ЗЧАВ.¹ Считаме, че приемането на направените предложения за законодателни промени е наложително и спешно, за да може България да изпълни задълженията си за качество на атмосферния въздух съгласно европейското законодателство, да се предотврати възможността от понасяне на санкции за нарушение правото на ЕС, и не на последно място, да се подобри качеството на атмосферния въздух и условията на живот за гражданите на България.

Предвид гореизложеното, Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ – България излагат следните предложения и допълнителни аргументи към разглеждания ЗИД на ЗЧАВ.

1. Законодателно закрепване на възможността за обжалване на ПКВАВ

¹ Приложено към настоящото Становище

Предлагаме в чл. 27 ЗЧАВ да се създаде нова аления 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

(i) Различното разбиране за правната същност на ПКАВ от съдилищата и изпълнителната власт

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.² Съвсем скоро в Определение 1996 от 10.10.2018 г. Административен съд гр. Пловдив³ също поддържа тезата, че ПКАВ Пловдив и план за действие към същата за периода 2018-2023 г. са приети с „акт, който не разкрива белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК, нито общ административен акт по смисъла на чл. 65 от АПК, нито на нормативен административен акт по смисъла на чл. 75 от АПК“ и въз основа на това заключава, че „в случая не е налице административен акт, подлежащ на оспорване по реда на АПК“ и оставя жалбата на сдружение За Земята – достъп до правосъдие без разглеждане и прекратява административното производство.

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 СЕС⁴ и на международни актове, по които България е страна.⁵ Тълкуването, приложено от българския съд, има и значителни практически последици, тъй като лишава потърпевшите от действията на администрацията от механизъм за контрол.

² Определение № 13138 от 01.11.2017 г. по адм. дело 12064/2017 г. по описа на ВАС, приложено към настоящото Становище

³ Определението е приложено към настоящото Становище

⁴ 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.

⁵ 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.“

В отговор на предложение за промяна на ЗЧАВ в тази посока, МОСВ отговаря, че *„(п)рограмата е общ административен акт и не създава определени задължения към гражданите, няма пречка да бъде обжалвана по реда на Административно процесуалния кодекс.“* (Справка за отразяване на предложенията и становищата)⁶

Цитираната съдебна практика показва, че е налице различно тълкуване относно правната същност на ПКАВ от изпълнителната власт и от съдилищата. Освен това, категоризирането на ПКАВ като общ административен акт далеч не означава, че ще бъде отворен пътя за съдебно обжалване на същия от граждани и организации. При липса на нормативно уредена възможност за съдебно обжалване от обществеността, съдът ще приложи стандартния критерий за наличие на правен интерес, който е признато неподходящ при защита на права, свързани с околната среда. Това е видно от цитираните съдебни решения, в които се приема, че жители на населени места с наднормено замърсяване и организации нямат правен интерес да обжалват ПКАВ, тъй като не са посочени като адресати на мерки.

(ii) Спецификите на правата, свързани с околната среда

Правото на обжалване е основно право на защита на права на гражданите и организациите. Така например гражданите нямат никакъв инструмент да упражнят правото си на програма за намаляване на замърсяването на атмосферния въздух по чл. 27 ЗЧАВ, ако не могат да оспорят пред съд бездействието на органите да изготвят и приемат същата.

Признато е, че правата, свързани с околната среда, не могат да бъдат защитени, ако жалбоподателят трябва да докаже нарушаване на правния интерес съгласно утвърденото разбиране на съдилищата. Поради тази причина е нужно законодателно закрепване на това право. В Насоки на Европейската комисия относно достъпа до правосъдие по екологични дела (Брюксел, 28.4.2017 г. С(2017) 2616 final, се изтъква нуждата по нормативен път да се уреди правото на обжалване на актове, свързани с околната среда, и по-конкретно програми за качеството на атмосферния въздух.

„Необходимо е държавите членки да осигурят процесуална легитимация за оспорване на широко обхватни категории решения, действия и бездействия, с цел да се гарантира възможността да бъде упражняван широк набор от материални права.“

Аргументите за това са следните:

„101. От съдебната практика на Съда на Европейския съюз е видно, че за частните лица и екологичните НПО е необходимо да се предвиди процесуална легитимация с цел защита на здравето на човека посредством законодателството на ЕС в областта на околната среда, на имуществените права, обхванати от целите на законодателството на ЕС в областта на околната среда, а в случая с екологичните НПО — и с цел защита на околната среда посредством изискванията в законодателството на ЕС в областта на околната среда.“

⁶<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3531>

102. Прилагането на доктрината за накърненото право (т.е. доктрината, към която се придържат определени държави членки, според която е необходимо частното лице да обоснове пред съда претенцията си, че е накърнено конкретно право, с което то се ползва) е било съпътствано от предизвикателства, тъй като опазването на околната среда като правило обслужва широк обществен интерес и в общия случай няма за цел изрично да се предоставят права на частните лица. (...)

104. Съдът на Европейския съюз се произнесе в подкрепа на тези права във връзка със следните решения, действия и бездействия на органи на публичната власт: бездействие на орган на публичната власт по отношение на изготвянето на изискван по закон план за действие за качеството на въздуха, приети национални програми за намаляване на емисиите, както и предоставянето на дерогация съгласно законодателството в областта на защитата на природата. Поради това в съдебната практика се подчертава необходимостта държавите членки и националните съдилища да осигурят процесуална легитимация за оспорване на широкообхватни категории решения, действия и бездействия въз основа на широк набор от материални права.“

Нормативното регулиране на правния интерес за обжалване на актове, свързани с околната среда, е широко използван в законодателното за опазване на околната среда. На практика, в България членове на обществеността могат да обжалват актове, свързани с околната среда, само когато това право е изрично закрепено в закона - решенията по преценка необходимостта от ОВОС (чл. 93, ал. 10 ЗООС), решенията за ОВОС (чл. 99, ал. 6 ЗООС), решенията за издаване и промяна на комплексно разрешително (чл. 127, ал. 2 ЗООС). Наред с това, ЗООС въвежда понятията общественост и засегната общественост, което е още едно доказателство за нуждата от по-висока защита на правата, свързани с околната среда.

(iii) Позитиви от предложената законодателна промяна

В този смисъл предложената законодателна промяна:

- ще отговори на нуждата да се решат законодателно противоречията в съдебната практика и разбирането на изпълнителната власт за правната същност на ПКАВ;
- ще преодолее наличието на съдебна практика, която противоречи на задължителните решения на Съда на Европейския съюз⁷ и международен акт, който има приоритет над националното законодателство (Орхуската конвенция). Съдебна практика в противоречие на практиката на СЕС само по себе си е нарушение на правото на ЕС и основание за налагане на наказание на Република България;
- Ще се създаде възможност за съдебен контрол върху ПКАВ и практика по спазването на законодателните изисквания спрямо съдържанието и процедурата по изготвяне на ПКАВ. Такава практика вече е факти е много държави членки⁸;

⁷Решенията 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.

⁸ Показателен е примерът на Обедненито Кралство, където съдилищата три пъти поред отменят националния план за управление за въздуха поради несъобразяване с зикснвта на националното законодателство -

- Ще се създаде гаранция за спазване правата на гражданите и по-конкретно конституционното право на благоприятна околна среда (чл. 55 КРБ);
- Ще бъде допълнителен стимул за местната власт да създава качествени програми водещи до резултат.

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 актове, като липсва ясна уредба на формите на участие на заинтересованите лица в производството.⁹ 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. Част от тези, които са създали такива съвети не са включили граждани, НПО, външни експерти, въпреки изискванията, а са се ограничили само с институционални и вътрешноведомствени представители.

2. 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“*.

Решение на Върховния съд на Обединеното кралство [2015] UKSC 28, 4 All ER 724; Решение на Върховния съд на Англия и Уелс [2016] EWHC 2740 и Решение на Върховния съд на Англия и Уелс [2018] EWHC 315 (Admin);

⁹ 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

Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ вече наведоха подробно аргументи относно нуждата от правилно транспониране на Директива 2008/50/ЕО в етапа обществено обсъждане на настоящия ЗИД на ЗЧАВ. Считаме, че отговорът на МОСВ не отчита значението на въпроса и възможността за следващо осъждане на България за нарушения на правото на ЕС за качество на атмосферния въздух.

Излагаме следните допълнителни мотиви:

През месец ноември тази година са открити две наказателни производства на Европейската комисия (ЕК) срещу България за мръсния въздух. Едното от тях е именно за неправилното транспониране на чл. 23 от Директивата.

„Комисията призовава България и Чешката република да приведат своето законодателство за качеството на въздуха в съответствие с европейските правила (Директива 2008/50/ЕО). Тези държави имат пропуски по отношение на въвеждането на няколко разпоредби на директивата в своето законодателство, като някои важни принципни разпоредби не са отразени правилно в националното право. Съгласно законодателството на ЕС държавите членки са длъжни да предприемат подходящи мерки за свеждане до минимум на продължителността на периодите на превишаване на допустимите стойности. Комисията изразява загриженост относно формулировката в законодателство на България, която не отговаря на това изискване.“¹⁰

Освен това, срещу България е повдигната процедура срещу неспазване на решението по СЕС по дело 488/15.

С въвеждане на предложената промяна, България ще може своевременно да отстрани несъответствието в националното законодателство

С решение по дело 336/2016 на СЕС Полша е осъдена за неправилно транспониране на член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 (параграфи 117-123 от цитираното решение). Аргументите на съда са следните:

„121 В това отношение, от една страна, тъй като първите три твърдения за нарушения на Комисията са уважени, следва да се приеме, че Република Полша не е осигурила цялостното прилагане на Директива 2008/50. Въпреки че тази държава членка изтъква елементи от националната правна уредба, като твърди, че тя гарантира правилно прилагане с оглед на спазване на изискванията по член 23, параграф 1, втора алинея от посочената директива, тя не посочва никакво доказателство в подкрепа на този довод.

122 От друга страна, никой от плановете за качеството на въздуха, приети от въпросната държава членка, както на национално, така и на регионално равнище, не

¹⁰ Европейска комисия - Информационен документ Производства от месец ноември за установяване на нарушения: основни решения
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6247_bg.htm?fbclid=IwAR0XcIjVMWc54eVcL-vdUCOf_zssSSnNShuIiEkz1GcJwlv7yt1uEXLXPTU

посочва изрично, че тези планове трябва да позволят да се ограничат превишаванията на пределно допустимите стойности за възможно най-кратък период.

123 При това положение транспонирането във вътрешното право на Директива 2008/50 от Република Полша не би могло, като се има предвид общата правна уредба, да осигури ефективното цялостно прилагане на тази директива.“

От цитираните параграфи на решението е видно, че СЕС стига до извод за нарушение при транспонирането на чл. 23, ал. 1, параграф 2 въз основа на следните факти: (i) Полша вече е осъдена за нарушение на чл. 13 и чл. 23 на Директива 2008/50/ЕО, (ii) липса на нормативни разпоредби, които да транспонират чл. 23, ал. 1, параграф 2, както на законодателно ниво, така и в подзаконовата нормативна база, (iii) липса на изрично посочване в плановете за качество на въздуха, приети от Полша на национално и регионално ниво, че тези планове трябва да позволят да се ограничат превишаванията на пределно допустимите стойности за възможно най-кратък период.

Считаме, че към момента са налице всички предпоставки България да бъде осъдена аналогично за нарушение при транспонирането на чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директива 2008/50/ЕО, а именно:

- (i) Българското законодателство не въвежда изискването на чл. 23. То не е въведено в ЗЧАВ, а чл. 38 от Наредба № 12 от 15 юли 2010 г. предписва задължение програмите за КАВ трябва да съдържат „краткосрочни мерки“. 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.
- (ii) България вече е осъдена за нарушение на член 13, параграф 1 във връзка с приложение XI към Директива 2008/50, както и на член 23, ал. 1, параграф 2 от Директива 2008/50 да изготви и изпълни планове за качество на въздуха, предназначени за намаляване на замърсяването на въздуха с ПЧ10, за да бъде периодът на превишаване на пределно допустимите стойности възможно най-кратък (дело 488-2015 на СЕС).
- (iii) Общинските програми за качество на въздуха, приети до момента, както и обществено обявените проекти за планове, които ще действат в бъдеще, не съдържат изискването нормите за качество да бъдат постигнати във възможно най-кратък срок. Мерките в програмите не са подбрани с оглед възможността им да постигнат това изискване. Това е видно от факта, че изборът на мерки не се базира на моделиране, което да докаже дали дадена мярка ще постигне нормите в най-кратък срок. Наред с това в много програми изобщо не е посочена година, в която нормите ще бъдат постигнати, а ако такава е посочена, то това не е на база анализ

възможността за прилагане на мерки, които да постигнат нормите в най-кратък срок и обикновено съвпада с края на периода за който се отнася ПКАВ.

Предвид гореизложеното, считаме, че е наложително и спешно националното законодателство да бъде приведено в съответствие с изискванията на правото на ЕС.

В отговора МОСВ на повдигнатия въпрос беше отговорено, че чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директива 2008/50/ЕО „*подлежи на тълкуване и не внася никаква яснота по отношение на продължителността на този период.*“ Безспорно, спазването на това изискване налага при изготвяне на програми за качество на въздуха компетентните органи да се извършват анализ на възможните мерки за постигане на нормите. Това обаче не означава, че текстът на цитираната разпоредба не внася яснота относно продължителността на срока. Срокът ще е различен за отделните общини. Той ще се определи и въз основа на анализ на различни сценарии. В технически аспект, това ще се извърши въз основа на моделиране.

Становището на МОСВ не отчита, че България вече е осъдена за нарушение на чл. чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директива 2008/50/ЕО по същество, т.е. че общинските програми за качеството на въздуха не са включили мерки, които да постигнат нормите в най-кратък срок. Обръщаме внимание, че тези общински програми, по които вече се е произнесъл СЕС, са изготвени именно въз основа на сега действащата нормативна база и настоящата редакция на чл. 38 от Наредба № 12 от 15 юли 2010 г. Това е явно доказателство, че противно на твърдението на МОСВ, националното законодателство не транспонира правилно чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директива 2008/50/ЕО.

Наред с това, считаме, че предвид значението на цитираната норма за законодателството за качество на въздуха, същата следва да се възпроизведе в ЗЧАВ, а не в подзаконов нормативен акт.

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.

3. Прецизиране на правомощията на общинските органи по чл. 28а ЗЧАВ

Предлагаме следните изменение в чл. 28а ЗЧАВ:

- **Чл.28а, ал.1, т.1 да бъде изменен както следва:**

„да създават зони с ниски емисии на вредни вещества на територията на цялата община или на част от територията на общината“

➤ *Чл.28а, ал.1, т.2 да бъде изменен както следва:*

„да ограничават употребата на определени видове горива или уреди за отопление“

➤ *Чл.28а, ал.1, т.3 да бъде изменен както следва:*

„да ограничават движението на моторни превозни средства или на определени категории моторни превозни средства.“

➤ *Да се създаде нова т.4 към чл.28а, ал.1, както следва:*

„да въвеждат стандарти или изисквания за горива или уреди за отопление“

➤ *Да се създаде нова т.5 към чл.28а, ал.1, както следва:*

„Да въвеждат ограничения, стандарти или изисквания за горива и уреди спрямо търговски и индустриални обекти на територията на общината“

➤ *Създава се алинея 2 към чл.28а, както следва:*

Зоните с ниски емисии на вредни вещества могат да се въвеждат чрез налагане на мерки, забрани и ограничения, включително на мерките изброени в чл. 28а, ал. 1., т.2. т.3, т.4 и т.5.

➤ *Сегашната ал. 2 става ал. 3.*

Мотиви

В ЗИД на ЗЧАВ е предвидена засилена отговорност на общинските органи за спазване на нормите за качеството на атмосферния въздух, включително персонални финансови санкции за кметовете на общини. В същото време, не са предоставени допълнителни правомощия на общинските органи за ефективно изпълнение на вменените им задължения.

Чл. 28а ЗЧАВ предвижда основните правомощия на общинските органи за намаляване на емисиите от транспорт и битово отопление на територията на общината, както и от търговски обекти като ресторанти, механи и пр., използващи твърди горива за готвене. Включените мерки на практика не са прилагани в нито една община в страната. Това е показателно за нуждата от законодателна промяна, която да уточни и детайлизира правомощията на общинските органи и да създаде подходяща нормативна база за предприемането на ефективни мерки за намаляване на замърсяването на въздуха.

Необходимостта от детайлизиране на правомощията на общинските органи е отчетена и в Доклада на Световната банка:

„Зоните с ниски емисии ще изискват някои действия на национално равнище, например законодателни изменения, за да се изясни допустимостта на инструмента, което да позволи неговото ефективно прилагане на местно ниво.“

„Предлага се:

Законът за чистотата на атмосферния въздух (ЗЧАВ) да се прецизира, за да осигури правомощия на общините да създават ЗНЕ.¹¹

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.

Подробни мотиви за това са изложени в Становището ни, представено при общественото обсъждане на ЗИД на ЗЧАВ.

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

Подробни мотиви за това са изложени в Становището ни, представено при общественото обсъждане на ЗИД на ЗЧАВ. Предложението е прието по принцип от МОСВ. Считаме, че предвид спешността на проблемите с качеството на атмосферния въздух и приноса, който отоплението на дърва има в тях, МОСВ неправилно отклонява и отлага решаването на въпроса.

Горенето на дърва с ниско качество (обикновено с висока влажност) е един от най-сериозните замърсители на въздуха в България. В проекта за Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух 2018-2024 (НПКАВ) изготвена от екип 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“ предложението за въвеждане на стандарт за дървата за огрев е отпаднало тъй като

¹¹ Предложение за Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018-2024г.) България, юли 2018г, стр. 41 и 42

„Заинтересованите страни възразиха категорично на първоначалната идея да се предложи удължен срок за съхранение на дървесина в държавните и общинските складове.“ (НПКАВ стр. 143)¹² и „Поради специфичната ситуация по отношение на дървата за огрев, стандартът за качество на дървата за огрев е представен като ориентировъчен диапазон“ (НПКАВ стр. 28)¹³. Същевременно в документа недвусмислено 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. 75% от домакинствата, отопляващи се на твърдо гориво използват биомаса (предимно дърва), а 25% - въглища или въглищни брикети и употребата на дърва за отопление продължава да расте от 2000 г. насам ”Потреблението на биомаса (дърва) като процент от националното общо потребление на гориво за битово отопление се е увеличило от около 65% през 2000 г. до над 76% през 2016 г.”. (НПКАВ стр. 17)¹⁴. Горните изводи се подкрепят и от съвсем актуални изследвания. Според данните от национално социологическо проучване на Маркетлинкс по поръчка на За Земята проведено през септември 2018 г. в България 33,1% основно се отопляват с дърва и екобрикети (но не пелети) и едва 7,5% на въглища и/или въглищни брикети.

6. Имуществени санкции за нарушения, свързани с твърди горива

Считаме, че предвидените имуществени санкции в ЗИД ЗЧАВ § 21 и § 22 са определени неправилно. Подробни мотиви за това са изложени в Становището ни, представено при общественото обсъждане на ЗИД на ЗЧАВ.

Приложения:

1. Становище на ЕС „За Земята” и „Грийнпийс”-България, представено при общественото обсъждане на ЗИД на ЗЧАВ;
2. Определение № 13138 от 01.11.2017 г. по адм. дело 12064/2017 г. по описа на ВАС, приложено към настоящото Становище;
3. Определение 1996 от 10.10.2018 г. Административен съд гр. Пловдив;
4. Справка за отразяване на постъпилите предложения от обществените консултации на проект на ЗИД на ЗЧАВ от страницата на Министерски съвет, Портал за обществени консултации на електронен адрес:
<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3531>;

¹² Проект на Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018 – 2024 г.)
<http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=14768>

¹³ Проект на Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018 – 2024 г.)
<http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=14768>

¹⁴ Ibid.

С уважение,

Ивайло Хлебаров

ЕС „За Земята”

Е-mail: i.hlebarov@zazemiata.org

Деница Петрова

„Грийнпийс”-България

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