

Изх. № 1097/19.08.2019

## СТАНОВИЩЕ

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

**Относно:** Проект за Наредба за изискванията и контрола на дървесината, която се използва за битово отопление

**Чрез:** [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) и [demirova@iaq.bg](mailto:demirova@iaq.bg)

Уважаеми Госпожи и Господа,

В предвидения срок за обществено обсъждане даваме становище по предложението за проект за Наредба за изискванията и контрола на дървесината, която се използва за битово отопление (Наредбата).

Това наше становище е поредната стъпка от усилията ни да допринесем за качествена, приложима и най-вече ефективна подзаконова уредба на обществените отношения, свързани с опазване на качеството на атмосферния въздух и по-конкретно на намаляване на емисиите на фини прахови частици (ФПЧ) от изгарянето на дървесина от страна на домакинствата. Наши представители участваха и в работната група, която имаше за цел подготвянето на проекта за Наредба.

Разочаровани сме да установим, че, независимо от усилията на нашите представители и на някои други участници в работната група, проектът за Наредба, предложен за обществено обсъждане продължава да страда от съществени недостатъци, които не могат да бъдат отстранени с каквито и да било редакционни изменения и допълнения. Според нас самата философия и управленският подход на подзаконовия нормативен акт са неправилни, като в резултат е нарушен принципа на съразмерност (чл.6 от АПК). Съществуват правни и практически пречки за прилагане на механизма на контрол, заложен в Наредбата. Институциите с най-голям опит и възможности, а и с отговорности за опазване на качеството на атмосферния въздух и за гарантиране на качеството на дървесината са с второстепенни функции в механизма за контрол, докато основно отговорни за прилагане на Наредбата са общинските власти.

Отбелязваме, че изготвянето на изисквания към дървесината е втората мярка с най-голям принос за намаляване на емисиите на ФПЧ, определена в Националната програма за качество на въздуха (НПКАВ) приета от Министерски съвет през 2019 г. Очакваният принос от такава мярка е почти три пъти по-висок от прилагането на стандарти за въглища за град София.<sup>1</sup> Според Глава 3 от приетата НПКАВ “прегледът на емисиите в НИЕ за компонента ФПЧ2.5 на ФПЧ10 показва, че приносът на битовото отопление към общото количество емисии на ФПЧ2.5 на национално равнище варира между 77% и 82% за периода 2011 – 2016 г.”. В програмата недвусмислено се казва, че основен принос за това има изгарянето на дърва **“Емисиите на ФПЧ10 от битовото отопление се получават най-вече от изгарянето на твърди горива, особено дърва, но също така и въглища”**. Това се обяснява с много по-високата употреба на дърва спрямо въглища. В Глава 3 още се посочва, **че за 2016 г. над 76% от домакинствата, отопляващи се на твърдо гориво използват биомаса (предимно**

<sup>1</sup> Таблица 18, стр. 88 от Проект на НПКАВ версия Януари 2018.

дърва) и тенденцията е възходяща, а 14-15% от домакинствата използват въглища или въглищни брикети като при тях тенденцията е низходяща.

Отчитайки в пъти по-голямото влияние на изгарянето на дървесина в бита върху замърсяването, документирано в НПКАВ, смятаме за недопустимо изискванията към нея да са несъразмерно по-слаби спрямо тези към въглищата, където ще се прилагат стандарти на ниво производител и търговец, и контролът е ясно регламентиран. Предвид че дървата за огрев са основен източник на ФПЧ в страната, считаме за наложително въвеждането на стандарти за дърва, както и за пелети и брикети от биомаса, и други сходни по подобие на стандарта за въглища.

Следва да отбележим, че тези съществени недостатъци на проекта за Наредба се дължат на нежеланието на някои институции в България да се ангажират сериозно с проблема. Поради тази причина и от НПКАВ отпадна препоръката да се приложат стандарти и по-строги изисквания за дървесината, както спрямо въглищата. Това нежелание и открита съпротива бе демонстрирано и в работната група най-вече от общинските и държавните предприятия добиващи и търгуващи с дървесина. Въпреки аргументираната съпротива на различни участници в крайна сметка настоящата Наредба потвърждава отказа на институциите да се заемат сериозно с проблема. Със сигурност това ще бъде взето предвид от Европейската комисия при оценяване напредъка на България по изпълнение решението на Съда на Европейския съюз от 5 април 2017 по дело C-488/2015.

## **1. Управленският подход.**

Съществуват няколко възможни подхода за осигуряване на качеството и за контрола върху качеството на дървесината за битово отопление.

Първият възможен подход е осигуряването на качеството на дървесината да бъде възложено на лицата, които добиват дървесината, преди пускането ѝ за продажба. Този подход предполага някои допълнителни инвестиции от страна на лицата, добиващи дървесина, най-вече във връзка с изискването дървесината да бъде просушена преди използването ѝ в бита. При този подход контролът е сравнително лесен, защото обект на контрола са по-малко на брой лица и защото повече от две трети от дървесината се добива в държавни гори и това предполага, че държавата може да налага условия на лицата, добиващи дървесина за отопление, включително и за спазване на изискването на максимално допустима влажност преди пускането на дървесината на пазара. При този вариант може да се приложат изискванията за дървесина, записани в БДС 773-94, които логично са приложими за производителя, а не за потребителя. Видимо е, че този подход е отхвърлен от вносителите на проекта за Наредба, въпреки първоначалните намерения за позоваване на този стандарт.

Вторият възможен подход е възлагане на отговорността за осигуряване на качеството на дървесината на лицата, които предлагат дървесината за продажба – т.е. на търговците. При него местата, на които ще се осъществява контрола са малко – става дума за складовете за продажба на дървесина, които не са повече от няколко в едно средно голямо населено място. Възможно е да се наложи да се контролират и транспортните средства, с които се превозва дървесина, закупена от друго населено място. Във всички случаи става дума за неголям брой конкретни обекти на контрол. Авторите на проекта са отхвърлили и този втори възможен подход.

Възможно е да се предложи подход, който е от комбинация от горните, като се даде възможност на всеки от бизнес оператори по веригата да извършва сушенето и контролът да се осъществява при последния от тях преди крайния потребител. Той също не е приет в предложения проект на Наредба.

Възприетият подход възлага отговорността за осигуряване на качеството на дървесината на потребителите. В цялата верига на производство, търговия и потребление на продукта, потребителите са онези, които са в най-малка степен подготвени да могат да установят действителната влажност на дървесината за битово горене. От потребителите не може да се очаква да разполагат с технически средства за измерване на влажността. От потребителите не може да се очаква да разполагат с умения как да си служат с уредите за измерване на влажността на дървесината.

Очевидно е, че възприетият подход е в противоречие с принципа на съразмерността, защото на потребителите (гражданите) се възлагат всички задължения и отговорности за осигуряване на качеството на дървесината за битово горене.

## **2. Неприкосновеността на жилището (чл.33 от Конституцията на Република България и чл.8, алинея 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи) – кардинална пречка за осъществяване на контрола по Наредбата**

В чл.11 от проекта за наредба е предвидено да бъде извършван контрол за качеството на дървесината за горене. Този контрол може да бъде извършен или на мястото на съхранение и просушаване (най-вероятно двора на потребителя) или на мястото на изгаряне (жилището на потребителя). Очевидно е, че проверка на мястото на съхранение и просушаване няма да може да докаже случването на изгарянето (използването) на дървесината. В най-добрия случай „нарушителят“ ще може да бъде уличен в неправилно съхранение на дървесината (чл.6, ал.2 от проекта за Наредба), като при това лицата винаги ще могат да твърдят, че неправилното съхранение е временно и всеки съдия би приел, че става дума за маловажност на деянието.

Същинското нарушение - използването на дървесината за битово отопление – не може да бъде доказано, освен чрез посещение и констатиране на нарушението в жилището на лицето. Но за нарушаване на неприкосновеността на жилището (чл.33 от Конституцията на Република България и чл.8, алинея 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи) е необходимо случаят да бъде изрично посочен в закона. А понастоящем в националното законодателство не съществува възможност органите на властта да проникват в жилището на лице с оглед установяване на административно нарушение по ЗЧАВ.

Ето защо твърдим, че предвиденият в проекта за Наредба механизъм за контрол върху използването на дървесината за битово отопление ще остане едно добро пожелание, но няма да може да бъде осъществяван на практика.

## **3. Прозрачност и отчетност на прилагането на Наредбата**

Министерството на околната среда и водите и неговите агенции са отговорни пред органите на Европейския съюз за спазването на европейските норми за качество на въздуха и за намаляване на замърсяването на въздуха с ФПЧ. След решението на Съда на Европейския съюз от 5 април 2017 по дело C-488/2015 срещу България, министерството на околната среда и водите ще трябва да докладва за това какви мерки са взети за справяне с проблема със замърсяването с ФПЧ с източник битово отопление.

Това означава, че трябва да бъде нормативно уреден механизъм за информация относно това как се прилагат разпоредбите на Наредбата – това се налага както с оглед докладването на резултатите пред европейските институции, така и с оглед оценка на ефективността и въздействието на нормативния акт.

Такъв механизъм за прозрачност и отчетност на резултатите от прилагане на Наредбата обаче липсва. Това е съществен недостатък на проекта за Наредба, който е неотстраним на настоящия етап. Проектът за Наредба трябва да бъде върнат за доработване в тази насока.

Механизъм за прозрачност и отчетност на прилагането на Наредбата би позволило не само по-добро планиране на следващите управленски стъпки за намаляване на замърсяването на въздуха от битовото отопление. Прозрачността и отчетността биха намалили риска от прилагане на Наредбата, и най-вече на санкциите, предвидени в ЗЧАВ по нееднакъв и произволен начин. Съществуващият риск от административен произвол би бил значително намален, ако кметовете докладват за броя на нарушенията, за броя на съставените актове за нарушения и за броя на издадените наказателни постановления – изобщо за мерките, които органите на местната власт са взели за прилагане на Наредбата. Впрочем прозрачност и отчетност не би навредила и на дейността на останалите органи, които имат правомощия за прилагане на Наредбата.

#### **4. Липса на санкции за неизпълнение на задълженията, произтичащи от Наредбата**

Нито в Наредбата, нито в ЗЧАВ са предвидени санкции за неизпълнение на задълженията, произтичащи от Наредбата. Този пропуск означава, че всичко написано в Наредбата рискува да остане едно добро пожелание, без реален ефект.

Самата концепция за санкциониране и най-вече размерът на санкциите са пряко свързани с избора на управленски подход, за който стана дума по-горе. Но както посочихме, в Наредбата не е извършена балансирана, следваща принципа на съразмерността, оценка на това как да бъдат разпределени отговорностите при извършване на дейностите, свързани с осигуряване на качеството на дървесината за битово отопление. Следователно е необходимо внимателно обмисляне на разпределението на задълженията, свързани с осигуряване на качеството на дървесината за битово отопление и създаване на справедлива система от санкции, които да имат мотивиращ и възпиращ ефект и то по отношение на всички лица и институции, които имат отношение към проблема. Сега това нещо осезателно липсва в текста на Наредбата и в ЗЧАВ.

**Като цяло съществуват сериозни основания да се счита, че прилагането на Наредбата няма да доведе до подобряване на съществуващото положение със замърсяването на въздуха от изгаряне на дървесина в битовото отопление. Не е ясно дали механизмите за контрол, предвидени в Наредбата изобщо ще заработят. Възможно е след година или две Министерството на околната среда и водите да няма какво да докладва за изпълнение на решението на Съда на Европейския съюз от 5 април 2017 по дело С-488/2015 срещу България.**

С уважение,

Ивайло Хлебаров  
ЕС „За Земята“  
E-mail: [i.hlebarov@zazemiata.org](mailto:i.hlebarov@zazemiata.org)

Деница Петрова  
„Грийнпийс“-България

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