

АКТИВИЗЪМ ЗА ЧИСТ ВЪЗДУХ ЧРЕЗ СРЕДСТВАТА НА ЗАКОНА

Наръчник
за активисти

2

0

Съдържание

- 1** Въведение: Кратък гид из плеядата от нормативни и стратегически актове: кои актове са действащо право и кои са с препоръчителен характер? ... **стр. 3**
- 2** Ключови нормативни актове в сферата на КАВ ... **стр. 6**
- 3** Какво разбираме под „норми за качество на атмосферния въздух“? Къде са уредени те? ... **стр. 9**
- 4** Инструменти за правене на политики в областта на КАВ – планове и програми ... **стр. 13**

1

Въведение: Кратък гид из плеядата от нормативни и стратегически актове: кои актове са действащо право и кои са с препоръчителен характер?

Специалистите в сферата на околната среда се налага да се срещат и да боравят с голям брой документи и актове – закони, стратегии, програми, инструкции и много други. Ако искаме да стъпим на стабилна основа при упражняване на правните възможности за участие в политиките за околната среда, е жизненоважно да знаем какво е действащото право и в кои източници се съдържа то.

В тази точка от ръководството ще разгледаме източниците на правото, като ще ги разграничим на национални източници, източници на ЕС и международни източници.

Националните източници на правото са Конституцията на Република България, законите (ако уреждат всичката материя в дадена област на правото, те се наричат „кодекси“) и подзаконовите нормативни актове (правилници, наредби, инструкции, заповеди).

Националните източници на правото са Конституцията на Република България, законите (ако уреждат всичката материя в дадена област на правото, те се наричат „кодекси“) и подзаконовите нормативни актове (правилници, наредби, инструкции, заповеди).

Конституцията на Република България е основен закон, който седи най-високо в йерархията на националните източници. Чл. 5, ал. 1 от Конституцията гласи:

„Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат.“

Законите и подзаконовите нормативни актове трябва да бъдат съобразени с Конституцията.

Подзаконовите нормативни актове, чиято роля е да доразвият действащите закони, са по-ниско в йерархията от законите, и следователно не трябва да им противоречат.

NB: Компетентен да установява противоконституционност на закон или отделни разпоредби от него е единствено Конституционният съд. Докато Конституционният съд обяви противоконституционността на закона, той е действащ и не можем да се позовем (например пред съд или административен орган) на неговата противоконституционност.

По друг начин стои въпросът със съответствието на подзаконовите нормативни актове с актове, които са по-високо в йерархията, например на член от наредба със закон. Върховният административен съд е натоварен с компетентността да отменя разпоредби от подзаконови нормативни актове заради противоречие с по-висшестоящ акт. Въпреки това, ако в рамките на висящо дело се установи такова противоречие, ще можем да поискаме от всеки съд той да установи това противоречие и да не прилага текста, който противоречи на закона.

Макар да определят държавни и местни политики в съответния си ресор, **не са източници на правото плановете, програмите, стратегиите** – те са стратегически акт и нямат задължителна сила.

Регламентът е задължителен законодателен акт. Той е пряко приложим във всички страни от ЕС и няма нужда от пренасяне (т. нар. транспониране) в националното законодателство. Регламентът, освен това, следва да се приложи вместо всякакъв източник на национално право, който му противоречи, и всеки гражданин на ЕС може да се позове на него в отношенията си с частни и публични субекти. Този принцип е известен като принципа на примат на правото на ЕС..

Директивата е законодателен акт, с който се определя цел, която всички държави-членки трябва да постигнат. Отделните страни-членки обаче избират какъв комплекс от мерки – законодателни, административни, финансови – ще предприемат с оглед на постигането на тези цели. Неспазването на целите, заложен в директивите, може да доведе до иницирирането на наказателна процедура от Европейската комисия.

Решенията са задължителни само за техните адресати – например страна от ЕС или предприятие – и се прилагат пряко.

Препоръките, становищата и обръщенията, отправени от органите на ЕС, нямат задължителен характер и не са действащо право.

Източници на правото на Европейския съюз са регламентите, директивите и решенията.

Сред източниците на международното право са всякакви договори, конвенции и друг тип споразумения, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила в Република България.

Сред източниците на международното право са всякакви договори, конвенции и друг тип споразумения, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила в Република България. Те също имат предимство при противоречие с националното право:

Чл. 5 (4) Конституция на Република България.

Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.

Обръщенията, меморандумите, декларациите, препоръките, становищата, резолюциите са актове с политическо значение, изразяващи консенсуса на договарящите страни, но не са действащо право.

2

Ключови нормативни актове в сферата на качество на атмосферния въздух (КАВ)

Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда („Орхуска конвенция“)



Изключително полезен [правен инструмент](#). На членовете на заинтересованата общественост са предоставени възможно най-широки правни възможности да се информират навреме и в пълнота за актовете, които ще имат последици в сферата на околната среда, да вземат ефективно участие във вземането на решение, което да отчита обществения интерес, и да инициират производство пред съд, което да е възможно най-достъпно.

Тази [директива](#) е основният акт, с който се задават норми на най-големите замърсители на атмосферния въздух. Директивата урежда още задълженията за държавите-членки, свързани с изготвянето на самите политики в областта на чистия въздух – какви планове и програми да се приемат и при какви условия. Там са зададени и изискванията и стандартите за извършването на мониторинга на КАВ.

Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа.

**Директива (ЕС)
2016/2284 на
Европейския парламент
и на Съвета от 14
декември 2016 година
за намаляване на
националните емисии
на някои атмосферни
замърсители, за
изменение на
Директива 2003/35/ЕО и
за отмяна на Директива
2001/81/ЕО)**

Директивата определя тавани за основните замърсители на въздуха, в т.ч. серен диоксид, азотни оксиди и други замърсители, които трябва да бъдат достигнати до 2020 и 2030 г., като концентрациите им трябва да бъдат намалявани поетапно. Определя и задълженията на държавите-членки да докладват за нивата на определени замърсители, които до приемането ѝ не са били строго следени и регулирани – диоксини и фурани, тежки метали като кадмий, олово, живак.

Документът залага основите на цялата национална нормативна база в областта на разрешителните на големите инсталации. Предвижда много сложен правен механизъм за снабдяване с комплексно разрешително и за последващия контрол над спазването му. Изисква представянето на множество технически документи, извършването на измервания и моделирания, както и снабдяването със становища от административни органи с компетентност в сферата на околната среда и на човешкото здраве. Всички тези изисквания имат за цел да гарантират висок стандарт на опазване на околната среда на територията на целия Европейски съюз.

**Директива 2010/75/
ЕС на Европейския
парламент и на
Съвета от 24 ноември
2010 година относно
емисиите от
промишлеността
(комплексно
предотвратяване
и контрол на
замърсяването)**

Още множество европейски актове имат пряко влияние върху КАВ, без задължително да са специализирани в тази област. Без претенции за изчерпателност, такива са Регламентът за таксономията на ЕС, Директива 2009/125/ЕО за екодизайн, Директива 2010/30/ЕС за екоетикетиране.

Сред националните източници на правото най-важни са:

- Закон за чистотата на атмосферния въздух
- Закон за опазване на околната среда
- Инструкция за разработване на програми за намаляване на емисиите и достигане на установените норми за вредни вещества, в районите за оценка и управление на качеството на атмосферния въздух, в които е налице превишаване на установените норми
- 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
- Наредба № 7 от 3.05.1999 г. за оценка и управление качеството на атмосферния въздух

3

Какво разбираме под „норми за качество на атмосферния въздух“? Къде са уредени те?

Нормите за качеството на атмосферния въздух са стойности на концентрациите на определен замърсител, които са уредени в действащ източник на правото и са измерени в определен пункт за мониторинг на КАВ.

При изчисляването на тези стойности е предвиден определен период на осредняване – напр. 1 час, 8 часа, 24 часа. Законът свързва различни последици с превишаването на тези норми.

Определени превишения на нормите не представляват закононарушение сами по себе си, тъй като са разрешени до определен брой пъти в годината. В някои случаи превишаването на нормите (т. нар. „алармени прагове“) може да създаде задължение за компетентните органи да уведомят населението и да издадат инструкции до по-уязвими групи от населението да ограничат излагането си на замърсен въздух.

В българското законодателство нормите за КАВ са уредени в 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, която транспонира Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа. Справка с действащите норми за КАВ можете да направите в таблицата по-долу (източник: [„Наръчник с 1001 неща, които трябва да знаем за въздуха“](#), стр. 19)

Какво разбираме под „норми за качество на атмосферния въздух“?
Къде са уредени те?

Замърсител	Концентрация	Период на осредняване	Правен характер	Разрешени превишения Всяка година
Фини прахови частици (PM2.5)	25 µg/m ³ ***	1 година	Целева стойност, която да бъде постигната към 1.1.2010	n/a
			Гранична стойност, която да бъде постигната към 1.1.2015	
Серен диоксид (SO ₂)	350 µg/m ³	1 час	Гранична стойност, която да бъде постигната към 1.1.2005	24
	125 µg/m ³	24 часа	Гранична стойност, която да бъде постигната към 1.1.2005	3
Азотен диоксид (NO ₂)	200 µg/m ³	1 час	Гранична стойност, която да бъде постигната към 1.1.2010	18
	40 µg/m ³	1 година	Гранична стойност, която да бъде постигната към 1.1.2010	n/a
Фини прахови частици (PM10)	50 µg/m ³	24 часа	Гранична стойност, която да бъде постигната към 1.1.2005	35
	40 µg/m ³	1 година	Гранична стойност, която да бъде постигната към 1.1.2005	n/a
Олово (Pb)	0.5 µg/m ³	1 година	Гранична стойност, която да бъде постигната към 1.1.2005 (или към 1.1.2010 в непосредствена близост до определени оповестени промишлени източници; 1.0 µg/m ³ гранична стойност, прилагана от 1.1.2005 до 31.12.2009)	n/a
Въглероден оксид (CO)	10 mg/m ³	Максимална дневна 8-часова средна стойност	Гранична стойност, която да бъде постигната към 1.1.2005	n/a
Бензен	5 µg/m ³	1 година	Гранична стойност, която да бъде постигната към 1.1.2010**	n/a
Озон	120 µg/m ³	Максимална дневна 8-часова средна стойност	Целева стойност, която да бъде постигната към 1.1.2010	25 дни средно за 3 години
Арсен (As)	6 ng/m ³	1 година	Целева стойност, която да бъде постигната към 31.12.2012	n/a
Кадмий (Cd)	5 ng/m ³	1 година	Целева стойност, която да бъде постигната към 31.12.2012	n/a
Никел (Ni)	20 ng/m ³	1 година	Целева стойност, която да бъде постигната към 31.12.2012	n/a
Полициклични ароматни въглеводороди	1 ng/m ³ (изразено като концентрация на бензо(а)пирен)	1 година	Целева стойност, която да бъде постигната към 31.12.2012	n/a

Какво разбираме под „норми за качество на атмосферния въздух“?
Къде са уредени те?

Важно е да знаем, че действащите норми за КАВ, уредени в Директива 2008/50/ЕО и Наредба № 12 от 15 юли 2010 г. не отразяват научния консенсус за безопасните за населението нива на основните замърсители на въздуха. Този консенсус намира израз в актуализираните през 2021 г. препоръки на СЗО, изготвени от екип от учени, които са изследвали заболяемостта и смъртността в резултат на замърсяването на въздуха. Това означава, че ако в определен район се поддържат нива на замърсители над заложените, замърсяването на въздуха ще доведе до развитието на предотвратими заболявания и евентуално смъртни случаи сред населението.

По-долу сме поместили таблица със сравнение между нормите, заложените в Директива 2008/50/ЕО и Препоръките на СЗО от 2021 г. За замърсители като азотния диоксид и серния диоксид последните установяват в пъти по-ниски здравословни нива. В момента тече процедура по актуализация на директивата, като призивът на екологичните организации и на представителите на научната общност е новите стандарти за въздуха да се уеднаквят с тези, зададени в препоръките на СЗО. Не е ясно, обаче, дали ще има политическа воля за това.

Замърсител	Концентрация	Период на осредняване
Фини прахови частици (PM2.5)	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ *** съвпада с насоките на СЗО	1 година
Серен диоксид (SO ₂)	350 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	1 час
	125 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ насоки на СЗО: 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	24 часа
Азотен диоксид (NO ₂)	200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ съвпада с насоките на СЗО	1 час
	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ насоки на СЗО: 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	1 година
Фини прахови частици (PM10)	50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ насоки на СЗО: 45 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	24 часа
	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	1 година
Въглероден оксид (CO)	10 mg/m ³ съвпада с насоките на СЗО	Максимална дневна 8-часова средна стойност
Озон	120 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ насоки на СЗО: 45 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Максимална дневна 8-часова средна стойност

Източниците на замърсяване

За да можем качествено да се информираме по въпроса за КАВ на местно ниво и да участваме в процеси по вземане на решения, свързани с КАВ, е задължително да знаем кои са основните източници на замърсяване в района и кои са най-проблемните замърсители.

Така например в райони с въглищни ТЕЦ най-ясно изразен е проблемът със замърсяването със серен диоксид, особено ако съоръженията за пречистване на централите са компрометирани или често се изключват. Инсталациите за изгаряне на отпадъци ще бъдат източник на диоксини и фурани, които могат да застрашат здравето на населението в околността. В населени места, в които основен източник на отопление е битовото изгаряне на въглища и дърва, се наблюдават превишения на емисиите на ФПЧ_{2,5} и ФПЧ₁₀.

Нормите за КАВ не са единствените правила, които гарантират законово чистотата на атмосферния въздух. Големите индустриални производства са длъжни да спазват издадените им комплексни разрешителни (вж. глава 8 от част I на Наръчника), а в тях са заложили т. нар. „норми за допустими емисии“ („НДЕ“), т.е. определени норми за концентрациите на замърсители в отпадъчните газове, които тези производства изпускат в атмосферата. Така например в едно населено място може да има превишение на нормите за КАВ, но предприятията в района да не превишават зададените им НДЕ, или обратното – един или няколко оператори на комплексни разрешителни да нарушават НДЕ, но да е налице спазване на нормите за КАВ.

Норми за допустими емисии

Измерване на НДЕ

НДЕ се измерват при източника, тоест на изхода на комина, от който излизат отпадъчните газове. Те са заложили като условия в комплексното разрешително – вж. таблицата по-долу.

НДЕ трябва да бъдат съобразени със заключенията за най-добри налични техники („заключения за НДНТ“). Тези заключения представляват документи с технически изисквания, приети от Европейската комисия, които са задължителни за действащите инсталации в ЕС. За различните типове производства действат отделни заключения за НДНТ, които можете да разгледате [тук](#).

Какво разбираме под „норми за качество на атмосферния въздух“?
Къде са уредени те?

Параметър	Средно-годишна стойност (mg/Nm ³)	Среднодневна стойност или средна стойност за периода на пробовземане (mg/Nm ³)	Среднодневна стойност или средна стойност от пробите, вземани в продължение на една година (mg/Nm ³)	Средно-годишна стойност или средна стойност за периода (mg/Nm ³)
при изгаряне само на въглища едновременно в ЕК1, ЕК2, ЕК3, ЕК4 и/или ЕК5				
прах	10	12	-	-
SO ₂	320	-	-	-
NO ₂	175	220	-	-
CO	100	-	-	-
NH ₃	-	-	-	5
HCl	-	-	5	-
HF	-	-	3	-
Hg	-	-	7	-

Дерогация

Операторите могат да получат в разрешителното си т.нар. „дерогация“, която им позволява да спазват норми на допустими емисии, които са по-малко строги от тези, определени в заключенията за НДНТ, като докажат, че са налице определени обективни обстоятелства, поради които инсталациите не могат да постигнат нормите в заключенията за НДНТ¹. Това пряко води до определянето на по-нисък стандарт на КАВ и до увеличено замърсяване в района на производството. В случай че активистите проучват ефекта на определен индустриален замърсител върху КАВ, си струва да проучат дали той се е снабдил с такава дерогация в комплексното си разрешително.

1 Вж. чл. 15, параграф 4 от Директива 2010/75/ЕС.

Въпрос:

Определено предприятие е голям замърсител в района и редовно причинява наднормено замърсяване, но според наличната публична информация то спазва определените в комплексното му разрешително НДЕ. Каква е причината?

Отговор:

Това може да се дължи на няколко обстоятелства.

Както вече разгледахме, предприятието може да разполага с дерогация. Дори и това да не е така, нормите в НДНТ може да не осигуряват достатъчно висок стандарт на опазване на околната среда, понеже са по-високи за вече съществуващи инсталации.

Също така замърсяването в района може да се дължи на кумулативния ефект от останалите индустриални и други източници в района. Така например в гр. Перник замърсяването с ФПЧ се дължи както на производствената дейност на ТЕЦ „Република“, така и на големия дял домакинства, които се отопляват с дърва и въглища.

Не е изключено и предприятията да компрометират системата за измерване на замърсители в отпадните газове на инсталациите си, както и да докладват на контролните органи неверни данни.

4

Инструменти за правене на политики в областта на КАВ – планове и програми

Програми за качество на атмосферния въздух (ПКАВ)

Основен инструмент, чрез който се определят политиките в областта на КАВ на местно ниво, са **програмите за качество на атмосферния въздух (ПКАВ)**, които действат на територията на определена община. Основанието за тяхното изготвяне е чл. 27, ал. 1 от Закона за чистотата на атмосферния въздух (ЗЧАВ). Кметовете са длъжни да разработят такава програма, когато в даден район има превишаване на нормите от определен замърсител. Те обикновено се разработват за период от 5 години и са насочени към намаляването на конкретния замърсител, за който е регистрирано превишението на нормите.

ПКАВ трябва да включват целите, мерките, етапите и сроковете за постигане на нормите, както и организациите и институциите, отговорни за тяхното изпълнение. Тъй като ПКАВ е основният документ за реализиране на политиките за въздуха, то в него се намира информация за източниците на замърсяване, техният принос, настоящото качество на въздуха, както и мерките или сценариите от мерки, които ще доведат до постигане на нормите в най-кратък срок. Ефектът от мерките се моделира чрез софтуер, показващ какви ще са очакваните концентрации на замърсяване на дадена територия към определен момент. Целта на моделирането е да даде представа кои (сценарии от) мерки са най-подходящи за постигане на нормите и кога най-скоро може да бъде постигнато съответствие с тях.

Към програмата се изготвя и план за действие, включващ всички мерки, срокове и финансови средства за изпълнението им, както и отговорни институции. За тези мерки за които е възможно, се посочва намалението на емисиите от прилагането им.

Изпълнението на мерките, заложи в ПКAB, следва да доведе до ежегоднo намаление на броя на превишенията на нормите за вредни вещества и на средногодишните нива на замърсителите в случаите, когато те са над определените норми за КАВ, във всеки пункт за мониторинг на територията на общината.

При изработването на ПКAB кметoвете са длъжни да спазват поредица от правила, уреждащи съдържанието на ПКAB и етапите на изготвянето ѝ. Те са разписани в **Инструкция за разработване на програми за намаляване на емисиите и достигане на установените норми за вредни вещества, в районите за управление и оценка на качеството на атмосферния въздух, в които е налице превишаване на установените норми**. Чл. 6 от тази инструкция задължава общините, разработващи ПКAB, да сформират програмен съвет, в който да включат всички заинтересовани лица и представители на обществеността – физически и юридически лица, НИМХ, БАН и др.

Това е ценна възможност за активистите да се включат в процеса по изготвяне на политики в областта на КАВ. Членовете на програмния съвет могат да участват ефективно в него като:

- предлагат ефективни мерки и се противопоставят на залагането на неефективни такива;
- поискат по-ясно определяне на параметрите на определена мярка (напр. залагане на срок, околичествяване на мярката или аргументация защо тази мярка е приоритетна);
- поискат допълването на програмата с подробна и актуална информация относно проблемните аспекти на замърсяването на КАВ в района, напр. като поискат извършването на допълнителни измервания или моделиране;
- обърнат внимание на нарушения в процедурата по изготвяне на ПКAB;
- обсъждат с общинските органи отчетите за изпълнението на мерките в ПКAB.

От 2020 г. насам в ЗЧАВ е предвидена лична отговорност за кметoвете на общини, в които ПКAB са неефективни:

**Чл. 27, ал. 9
ЗЧАВ**

(9) (В сила от 01.01.2020 г.) В случаите, когато изискването по ал. 6 не е изпълнено и не е постигнато намаление на броя на превишения на нормите за вредни вещества и на средногодишните нива на замърсителите, директорът на РИОСВ налага глоба, с изключение на случаите, когато неизпълнението е поради дейност на трето лице.

Чл. 42а, ал. 4 ЗЧАВ

(Нова - ДВ, бр. 1 от 2019 г., в сила от 01.01.2020 г.)
Кмет на община, за която (...) няма намаление на регистрирания брой превози на нормите за вредни вещества и/или на средногодишните нива на замърсителите и това се дължи на действие или бездействие от негова страна, в рамките на компетенциите му, се наказва с глоба от 5000 до 10 000 лв.

Подобни мерки включват и т.нар. **оперативни планове за действие**, които се приемат от общинските органи на основание чл. 30, ал. 1 от ЗЧАВ, когато съществува риск от превишаване на установените норми или алармени прагове, при неблагоприятни метеорологични условия и други фактори. Тяхната цел е ограничаване на уврежданията върху здравето на населението, намаляване на посочения риск и ограничаване продължителността на подобни явления. Изискванията за тяхното изготвяне и съдържание са заложи в Наредба № 7 за оценка и управление качеството на атмосферния въздух, обн. в ДВ, бр. 45 от 14.05.1999 г., в сила от 1.01.2000 г.

Един от градовете с такъв план е Гълъбово, тъй като там продължават епизодите с наднормено замърсяване със серен диоксид (SO_2) вследствие дейността на ТЕЦ-овете в района.

Оперативни планове за действие

Национална програма за подобряване КАВ

На територията на цялата страна действа **Националната програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (НПКАВ)**, която се приема от Министерския съвет. НПКАВ предлага прилагането на политики и мерки на национално ниво, които общинските власти не са в състояние да приложат самостоятелно. Мерките в НПКАВ са насочени към постигане на ангажиментите на Република България пред ЕС по отношение на емисиите на замърсяване на въздуха.

Национална програма за контрол на замърсяването на въздуха

Друг акт от национално значение е **националната програма за контрол на замърсяването на въздуха**, които България приема в изпълнение на чл. 6 от Директива 2016/2284/ЕС, която включва мерки за подобряване на КАВ в по-широк спектър от области, напр. в селското стопанство и енергетиката, които не са толкова застъпени като тема във вече споменатите актове. Крайната цел на тази програма е да се осигури спазване на съответните национални задължения за намаляване на емисиите държавите членки спазване на задълженията си за намаляване на емисиите и осигуряване на реален принос за постигането на целите на ЕС за качеството на въздуха.

Въпрос:

Какъв е статутът на тези планове и програми и могат ли те да се обжалват пред съд?

Отговор:

ПКАВ и останалите планове и програми имат интересен статут. Те са стратегически актове, които задават политики и мерки в областта на КАВ. Приемането на една програма или оперативен план включва дълъг процес по координация между различни институции, както и обществени консултации с гражданите и бизнеса. Те обаче не са правен акт и не създават задължения за гражданите и бизнеса, а само за администрацията, натоварена с изпълнението им – поне така смятат българските съдилища:

„Решението на СОС и приетата с него Комплексна програма е вътрешноведомствен акт и като такъв подлежи на оспорване, в случай че засяга права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица – чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК. (...)“

Съдът намира, че засягане на права, свободи или законни интереси на жалбоподателите няма. Приетата програма няма пряк правопроменящ, правопрекратяващ или правопогасяващ ефект по отношение правата и законните интереси на жалбоподателите, независимо, че същите са жители на Столична община и по отношение на физическите лица жалбата съдържа конкретизация на предприети от същите житейски решения за ограничаване на ефектите от замърсения въздух в Столична община по отношение на ефекта върху здравето им“

(из определение на Административен съд – София-град по жалба срещу ПКАВ София 2021-2026 г.)

Към датата на изготвянето на този наръчник е внесен законопроект, който предвижда изменения в Закона за чистия въздух (ЗЧАВ), които да закрепят в закона обжалваемостта пред съд на ПКАВ. Силно желателно е тези промени да бъдат приети. Понастоящем този най-ключов акт с ясно обозрими последици в областта на КАВ се приема и се изпълнява, дори когато при изготвянето му са допуснати нарушения, пропуски и неточности, без да има възможност те да бъдат констатирани от съдебна инстанция и отстранени. Некачествено изготвените програми и планове не постигат целите си и превишенията на нормите се превръщат в системни, което засяга конституционно гарантираното право на гражданите на чиста околна среда.

Ето защо изводите на българските съдилища, цитирани по-горе, противоречат на основни принципи, залегнали в Конституцията ни и в международни актове, по които България е страна, както и на съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека по идентични казуси. През 2020 г. отказът на достъп до съд по отношение на ПКАВ стана повод и за инициирането на [наказателна процедура срещу България](#), чийто изход зависи от приемането на гореспоменатите промени в ЗЧАВ.

Възможности за правна интервенция срещу общини със системни нарушения на нормите за КАВ

Възможностите за защита на правото на чист въздух чрез съдебни средства в България първа ще бъдат тествани и доразвивани. В тази част на наръчника ще споделим опита на група от активисти и представители на неправителствени организации, наречена **Група за чист въздух**, която заведе колективен иск срещу Столична община през 2017 г. Положителният опит по това дело може да се репликира във всяка друга община с доказани проблеми с наднорменото замърсяване.

Колективният иск е граждански иск, който обаче не е заведен от името на едно или няколко лица, а от името на клас, който се индивидуализира по определени признаци. Пред съда делото се води от представители на този клас, но останалите лица от класа могат изобщо да не участват в него. Възможностите за активни действия възникват на по-късен етап.

Отговорността за СО възниква на основание на факта, че е имала задължение да приведе концентрациите на ФПЧ на територията на общината в съответствие със законовите норми, които маркирахме по-рано. Съдът е констатирал, че общината не е изпълнила това свое задължение и я задължава по силата на издаденото съдебно решение да вземе определени мерки. Ето защо ответник по такова дело може да бъде и всяка друга община, която не е изпълнила задължението си по Директива 2008/50/ЕО.

Тъй като със съдебното решение е констатирано неизпълнение от страна на Столична община, е възможно граждани, които са претърпели вреди вследствие на това неизпълнение, да заведат иск за обезщетение на тези вреди – напр. за обезщетение на медицински разходи на лице с дихателно заболяване, което се обостря от замърсяването на въздуха. Тази възможност все още не е тествана, но е теоретично възможна като правна конструкция, стига ищецът да докаже, че вредите са възникнали като пряк резултат от системните превишения на нормите за КАВ.

Делото по иска приключи с окончателно решение през ноември 2021 г., по силата на което Столичната община беше задължена в срок от 12 месеца от влизане в сила на решението да въведе мерки за намаляване на замърсяването с ФПЧ, сред които въвеждане на зони с ниски емисии на ФПЧ, забрана за битово горене и ограничение на транспорта в дните, при които има наднормено замърсяване, стимули за използване на алтернативни незамърсяващи методи за отопление, изграждане на цялостна свързана велосипедна мрежа, която да позволява лесно и безопасно придвижване между отделните квартали, анализ на възможностите за изграждане на етажни паркинги в жилищните и търговските зони и увеличаване на наличните буферни паркинги.

Столичната община е осъдена със съдебно решение да изпълни тези мерки в едногодишен срок от влизане в сила на решението. Ако Столична община не въведе мерките дотогава, след изтичане на този период всяко лице, което е част от колектива, ще може да поиска от частен съдебен изпълнител да наложи на Столична община глоба за неизпълнение на съдебно решение, макар и в символичния размер от 200 лв.².

Повече за аргументите за основателността на иска можете да прочетете в сайта на Групата за чист въздух [тук](#).

Автор: Христиана Георгиева

CLEAN AIR FUND

Този наръчник е създаден от екологично сдружение "За Земята" с финансовата подкрепа на Clean Air Fund.

<https://www.cleanairfund.org/>



За Земята

За контакти:

info@zazemiata.org

www.zazemiata.org

<https://www.facebook.com/ZaZemyata>