

**До: Министъра на околната среда и водите**

Адрес: 1000, гр. София, бул. „Княгиня Мария Луиза“ № 22; телефон: 02/ 940 60 00

**От: Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“**,  
ЕИК 177012094, представлявано от Ивайло Стефанов Попов и Меглена Антонова Антонова – членове на  
Управителния съвет, с адрес: гр. София 1164, ул.  
„Миджур“ № 12, ет. 3,

**За контакти: Ивайло Попов**, моб. тел. 0888205582, ел.  
поща: [ipopov@zazemiata.org](mailto:ipopov@zazemiata.org)

### **ИСКАНЕ**

**На основание:** чл. 13 на Наредба № 7 от 1999 г. във вр. т. IV на Приложение № 6 на Наредба № 12 от 2010 г.

Уважаеми господин министър,

Моля на основание чл. 13 от Наредба № 7 от 03.05.1999 г. за оценка и управление качеството на атмосферния въздух („**Наредба за оценка и управление на КАВ**“) да издадете административен акт, по силата на който да определите местоположението на пунктовете за мониторинг („**ПМ**“) за измерване на азотен диоксид („**NO<sub>2</sub>**“) на територията на Столична община („**СО**“) съгласно изискванията на Приложение № 6 от 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 („**Наредба № 12 от 2010 г.**“).

Моля при издаване на искания административен акт да спазите нормативната процедура по издаване на общи административни актове и задължителното тълкуване на приложимата правна уредба, дадено от Съда на Европейския съюз („**СЕС**“) в Решение от 26 юни 2019 г., *Craeynest и други*, C-723/17.

Моля на основание чл. 66 и чл. 69 АПК Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ да бъде уведомено и включено в производството по издаване на посочения акт.

### **1. ПМ в София са разположени в нарушение нормативните изисквания**

Научно доказано е, че продължителното излагане на замърсен въздух води до увреждане на човешкото здраве, което има значителна финансова вреда за обществото и накърнява личната сфера на засегнатите лица. Световната здравна организация („СЗО“) счита замърсяването на въздуха за основен екологичен риск за човешкото здраве, който е причина за приблизително 4,2 милиона преждевременни смъртни случаи в света всяка година.<sup>1</sup> Европейската комисия отчита, че броят на случаите на преждевременна смърт и други заболявания, които се дължат на замърсяването на въздуха, продължава да бъде висок, а това е причина както за хронични, така и за сериозни заболявания като астма, сърдечносъдови проблеми и рак на белия дроб.<sup>2</sup> Според Комисията това може да се обясни с факта, че сега действащите норми за опазване на човешкото здраве все още не са толкова строги, колкото стандартите, препоръчани от СЗО, както и с това, че начинът, по който се прилага законодателството на ЕС е бил ефективен само отчасти.

Правилното и представително измерване на замърсяването на въздуха е основна предпоставка за предприемане на изискуемите по закон мерки за намаляване на замърсяването, както и за уведомяване на засегнатото население и предприемането на съответните лични предпазни мерки. Именно поради тези причини СЕС оценява, че местоположението на ПМ заема „централно място в системата за оценяване и подобряване на качеството на въздуха“ (Решение по дело *Craeynest и други*, C-723/17, СЕС, т. 47).

### 1.1. Нормативни изисквания

Условията за разполагане на ПМ за измерване на серен диоксид, азотен диоксид, ФПЧ, олово, бензен и въглероден оксид са заложи в Приложение 6 от Наредба № 12 от 15.07.2010 г. (чл. 11 от Наредба № 12 от 2010 г.). Те транспонират Приложение III от Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа („Директива 2008/50/ЕО“). Измерванията, получени с помощта на тези пунктове, дават възможност на държавите членки да гарантират, че нивата на замърсителите няма да превишат нормите за качество на атмосферния въздух („КАВ“), а в случай на превишаване, ще изготвят план за качеството на въздуха, който да отговаря на определени изисквания (Решение по дело *Craeynest и др.*, C-723/17, СЕС, т. 47). Спазването на правилата за разполагане на ПМ е толкова значимо, че „самото постигане на целта на Директива 2008/50 би било възпрепятствано, ако пунктовете за вземане на проби (...) не

---

<sup>1</sup> Информационен лист на СЗО за качеството и здравето на околния въздух: [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)

<sup>2</sup> Съобщение на комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Път към здравословна планета за всички План за действие на ЕС: „Към нулево замърсяване на въздуха, водата и почвата“, COM/2021/400 final

*са били разположени съобразно с предвидените от нея критерии.*“ (Решение по дело *Craeynest и др.*, С-723/17, т. 47-49). Неправилното разположение ПМ може да доведе до данни, които подценяват или прикриват реалното замърсяване на въздуха и могат да препятстват приемането на необходимите мерки за опазване на човешкото здраве и околната среда. Поради това СЕС отбелязва още, че *„задължение на компетентните национални органи е да изберат местоположението на пунктовете за вземане на проби по такъв начин, че да сведат до минимум риска инцидентите, при които са превишени граничните стойности, да останат незабелязани“*. (Решение по дело *Craeynest и други*, С-723/17, т. 50).

Критериите за разполагане на ПМ са разделени на такива в макро- и в микромасщаб. Критериите в макромасщаб определят къде да бъдат разположени ПМ в дадената зона/агломерация така, че да предоставят данни за:

- *„зони в рамките на съответните райони или агломерации, в които са възможни най-високите нива на замърсителите и в които населението може да бъде изложено на въздействието на последните пряко или косвено за период от време, превишаващ значително периода на осредняване на съответните норми”*

- *„нивата за други зони в районите или агломерациите, които са представителни по отношение на експозицията на населението“* (Приложение № 6 към чл. 11, раздел II, т. 1.1 от Наредба 12 от 2010 г.)

Двете цитирани условия трябва да бъдат изпълнени от всички ПМ, разположени в дадена зона/агломерация като система, така че едни ПМ да представят информация за най-замърсените райони, а други – за представителната експозиция на населението (Решение по дело *Craeynest и др.*, С-723/17, т. 38). Следователно, в рамките на всяка зона/агломерация поне една ПМ трябва да е разположена така, че да измерва най-високите нива по съответните замърсители в рамките на дадената зона/агломерация. В практиката трафикните ПМ най-често отговарят на това изискване по отношение на показателя NO<sub>2</sub>, тъй като трафикът е основен източник на този замърсител в градовете.

Критериите в микромасщаб предоставят подробни указания относно разположението на ПМ спрямо пътища, сгради и други препятствия пред разсейването на замърсяването. Транспортните ПМ трябва да се разполагат на не по-малко от 25 метра („м“) от големи кръстовища и на не повече от 10 м от бордюра (т. 1.5, раздел II от Приложение 6 към чл. 11 от Наредба 12 от 2010 г.). Критериите за разполагане на ПМ са доразвити в Директива 2024/2881 относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа („**Директива 2024/2881**“). Предвид скорошното задължение за транспониране на същата, изискванията ѝ следва да се вземат предвид при определянето на местоположението на ПМ.

Налице са поредица от данни, които показват, че ПМ на територията на СО са разположени в нарушение на критериите в макромашаб, а АИС „Младост“ и АИС „ИАОС/Павлово“ са разположени и в нарушение на критериите в микромашаб. Неправилното разположение на ПМ може да е предпоставка за генериране на данни, които подценяват или прикриват действителното замърсяване с NO<sub>2</sub> на територията на СО, препятстват приемането на изискуемите по закон мерки за управление на КАВ и опазване на човешкото здраве.

## **1.2. Неправилно разполагане на ПМ за измерване на NO<sub>2</sub> на територията на СО в макромашаб**

КАВ на територията на СО по показател NO<sub>2</sub> се следи от шест автоматични мониторингови станции („АИС“): две транспортно-ориентирани – АИС „Младост“ и АИС „ИАОС/Павлово“, три фонове – АИС „Дружба“, АИС „Хиподрума“ и АИС „Надежда“, и една извънградска – АИС „Копитото“.

От 2013 г. официалната система за мониторинг на КАВ отчита в София стойности на NO<sub>2</sub> под нормите за опазване на човешкото здраве. През 2023 г. АИС „Младост“ отчита средногодишна концентрация от 21,90 µg/m<sup>3</sup>, а АИС „ИАОС Павлово“ – концентрация от 28,37 µg/m<sup>3</sup> при средногодишна норма за NO<sub>2</sub> – 40 µg/m<sup>3</sup> (**Приложение 1** – Средногодишни концентрации за периода 2021-2023 г., измерени от Националната система за мониторинг на КАВ).

При преглед на данните от официалната система прави впечатление, че през 2023 г. транспортно-ориентираната АИС „Младост“ отчита средногодишна концентрация от 21,90 µg/m<sup>3</sup>, което е по-ниско от концентрациите в АИС „Хиподрума“ – 25,40 µg/m<sup>3</sup>, и АИС „Дружба“ – 22,89 µg/m<sup>3</sup>, които са фонове ПМ. Тази тенденция фонове ПМ да отчитат по-високи концентрации на NO<sub>2</sub> от транспортно-ориентирани ПМ се наблюдава и предходни години. Тя е показателна за нарушения в изискванията за разполагане на ПМ, тъй като традиционно транспортно-ориентираните ПМ регистрират най-високите нива на NO<sub>2</sub> в градовете, тъй като трафикът е основният източник на този замърсител. За сравнение, в германския град Мюнхен, който има съпоставим брой жители със София – 1,472 млн. жители, през 2019 г. средногодишната стойност на NO<sub>2</sub>, измерена в транспортно-ориентираната ПМ „Landshuter Allee“ е 63 µg/m<sup>3</sup>, а в градската фонова станция „Lothstraße“ – 27 µg/m<sup>3</sup> (**Приложение 2** – Оценка на свързаните с трафика станции за мониторинг в София (България) от Deutsche Umwelthilfe e.V). През същата година година в Кьолн, град с 1,031 млн. жители, транспортно-ориентираната ПМ „Clevischer Ring“ отчита годишна концентрация на NO<sub>2</sub> от 44 µg/m<sup>3</sup>, а градската фонова ПМ „Chorweiler“ – 23µg/m<sup>3</sup>.

На следващо място, разполагането на транспортно-ориентираните ПМ в нарушение на изискванията в микромащаб е предпоставка тези пунктове да не отговарят и на изискването в макромащаб да измерват най-високите нива на замърсяване. Транспортно-ориентираната АИС „Младост“ е разположена в задния двор на НИМХ, място, което е типично за градския фонен ПМ. Такива пунктове предоставят данни за нивата на замърсяване, които са представителни за експозицията на населението като цяло, а не за най-високите нива на замърсяване. АИС „ИАОС Павлово“ е разположен на добре вентилиран път, като повечето сгради са от едната страна на пътя. Очевидно е, че местоположението на двата транспортно-ориентирани пункта на територията на СО не може да предостави данни за най-високите нива на замърсяване, което се доказва по-долу.

#### а) Измервания на „За Земята“

През 2021 г., 2022 г. и 2024 г. Екологично сдружение „За Земята“ измери концентрациите на NO<sub>2</sub> в София с дифузионни тръби. Този метод на измерване е преминал успешно процедурата за еквивалентност съгласно Директива 2008/50/ЕО в Германия и е се използва в повечето от официалните станции за мониторинг на NO<sub>2</sub> в Северен Рейн-Вестфалия, Германия. Екологично сдружение „За Земята“ използва дифузионни тръби от лабораторията Passam в Швейцария, чиято точност е проверена от Съвместния изследователски център на Европейската комисия през 2009 г.<sup>3</sup>

През 2021 г. и 2022 г.<sup>4</sup> Екологично сдружение „За Земята“ измерва концентрациите на NO<sub>2</sub> в 27 точки в София. Някои от точките са разположени в непосредствена близост до официалните измервателни станции с цел сравнение и валидиране на данните на сдружението. Резултатите в тези съвместни пунктове през повечето време показват малко по-ниски нива на NO<sub>2</sub> от официалните АИС и в повечето случаи са в рамките на 25% неопределеност, което отговаря на изискването за индикативни измервания. През 2021 г. Екологично сдружение „За Земята“ измерва стойност от 22,95 µg/m<sup>3</sup> при АИС „Павлово“ и 22,07 µg/m<sup>3</sup> – при АИС „Младост“, докато АИС „Павлово“, която е част от Националната система за мониторинг на КАВ, регистрира годишна концентрация от 24,01 µg/m<sup>3</sup>, а АИС „Младост“ – 23,95 µg/m<sup>3</sup>. Тази близост на данните, измерени в АИС, които

---

<sup>3</sup> Hafkenschied, T.; et al. Review of the Application of Diffusive Samplers for the Measurement of Nitrogen Dioxide in Ambient Air in the European Union; EUR 23793 EN; ОРОСЕ: Luxembourg, 2009.

<sup>4</sup> Периодите на измерване тук и по-долу са условно представени като годишни за 2021 г. и 2022 г. Реалните периоди на измерване са от 05.01.2021 г. до 05.02.2022 г. за 2021 г. и от 05.01.2022 г. до 06.01.2023 г. за 2022 г. Всички сравнения с данните от АИС на ИАОС са за реалните периоди, в които са направени измерванията на „За Земята“. Повече за метода на измерване и резултатите - в докладите „Има ли замърсяване на въздуха в София с азотен диоксид?“ и „Замърсяване на въздуха с азотен диоксид в София през 2022 година“  
<https://www.zazemiata.org/resources/zamarsyavane-v-sofia-s-azoten-dioksid/>  
<https://www.zazemiata.org/resources/report-full-no2-sofia2022/>

са част от Националната система за мониторинг на КАВ, и данните на Екологично сдружение „За Земята“ потвърждават валидността на даните на „За Земята“.

Измерванията на Екологично сдружение „За Земята“ показват, че през 2021 г. концентрациите на  $\text{NO}_2$  в 19 точки в София превишават годишната норма за опазване на човешкото здраве от  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Най-високата годишна концентрация от  $62 \mu\text{g}/\text{m}^3$  е отчетена на бул. „Александър Малинов“. Тя превишава нормата за опазване на човешкото здраве повече от 1,5 пъти. За сравнение през 2021 г. официалните транспортно-ориентирани ПМ са регистрирали годишна концентрация от  $24,01 \mu\text{g}/\text{m}^3$  в АИС Павлово и  $23,95 \mu\text{g}/\text{m}^3$  в АИС Младост – стойност, която е повече от 50% по-ниска от най-високата стойност от измерванията на Екологично сдружение „За Земята“. През същата 2021 г. значително по-високи стойности от тези в транспортно-ориентираните АИС са измерени във фоновата АИС „Хиподрума“ –  $30,34 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , и във фоновата АИС „Надежда“ –  $27,13 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Те, обаче, отново са в пъти по-ниски от измерванията в локациите, където официалната система не измерва.

Резултатите от измерването на Екологично сдружение „За Земята“ показват увеличение на концентрациите на  $\text{NO}_2$  през 2022 г. През тази година концентрациите на  $\text{NO}_2$  в 25 точки в София превишават средногодишната норма от  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Съответствие с нормите е измерено от тях само при АИС „Младост“ и АИС „Павлово“. Най-високата годишна концентрация отново е установена на булевард „Александър Малинов“ –  $65,19 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , което е повече от 1,5 пъти над средногодишната норма за опазване на човешкото здраве. През 2024 г. измерванията в София на Екологично сдружение „За Земята“ показват, че концентрациите на  $\text{NO}_2$  в 33 от 36 точки са със стойности над допустимата годишна концентрация, като две от трите точки с по-ниска отново са при АИС „Младост“ и АИС „Павлово“. Най-високата отново е измерена на булевард „Александър Малинов“ –  $64,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

Заслужава си да отбележим, че и през трите години, през които Екологично сдружение „За Земята“ извършва измервания, най-високите средногодишни стойности са отчетени на булевард „Александър Малинов“ в непосредствена близост до АИС Младост, но при спазване на изискването за отстояние на до 10 m от бордюра. Стойностите, измерени от сдружението при АИС Младост, както и от АИС Павлово са значително по-ниски. Измерванията на Екологично сдружение „За Земята“ доказват, че неправилното разположение в местоположението на ПМ, които са част от Националната система за мониторинг на КАВ, са причина същите да не измерват най-високите нива на замърсяване с  $\text{NO}_2$  да отчитат „привидно“ съответствие с нормите за опазване на човешко здраве, което отлага предприемането на изискуемите по закон мерки за намаляване на замърсяването и скрива сериозен здравен риск от засегнатото население. Тези изводи се подкрепят и от математическите моделирания на замърсяването, извършено за целите на Комплексната

програма за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на Столична община за периода 2021-2026 г.

**б) „Комплексна програма за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на Столична община за периода 2021-2026 г.“**

Според резултатите от математическото моделиране, извършено за целите на Комплексната програма за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на Столична община за периода 2021-2026 г., най-високата средногодишна концентрация на NO<sub>2</sub> за Столична община за 2018 г. е 50.1 µg/m<sup>3</sup> в района на бул. „Владимир Вазов“.<sup>5</sup> В този район няма разположен ПМ от Националната система за мониторинг на КАВ. Според същото моделиране, местата, в които са разположени ПМ от Националната система за мониторинг на КАВ са с по-ниски концентрации на NO<sub>2</sub>. Действително измерените концентрации в ПМ от Националната система за мониторинг на КАВ също са по-ниски. Изчисляването на концентрациите на замърсители чрез дисперсионно моделиране е един от похватите за оценка на КАВ, признати в действащата нормативна уредба (чл. 10, 13 и 14 Наредба 12 от 2010 г.). Моделирането на замърсяването, извършено за програмата за КАВ на територията на СО доказва, че ПМ от Националната система за мониторинг на КАВ не са разположени в най-замърсените места на територията на СО по показател NO<sub>2</sub>, което е в нарушение на изискванията за разполагане в макромасщаб и е предпоставка за отчитане на стойности под действителното замърсяване.

Резултатите от измерванията на Екологично сдружение „За Земята“ и дисперсионното моделиране, изготвено за целите на официалната програма за КАВ на СО в съвкупност навеждат на извода, че официалните ПМ за измерване на NO<sub>2</sub> не са разположени в най-замърсените райони на територията на СО. Това води до изкривяване на оценката за КАВ, прикриване на действителното замърсяване и не предприемане на изискуемите по закон мерки за опазване на човешкото здраве.

**1.3. Транспортно-ориентираните АИС „Павлово“ и АИС „Младост“ не отговарят на изискванията за разполагане в макромасщаб**

И двете транспортно-ориентирани ПМ на територията на СО са разположени на разстояние значително по-далеч от 10 м от бордюра в нарушение на изискването в макромасщаб по т. 1.5 раздел III, Приложение № 6 от Наредба 12 от 2010 г. Българската нормативна уредба не предоставя дискреция на компетентния орган да разположи транспортно-ориентиран ПМ, без да спази това изискване.

---

<sup>5</sup> Комплексна програма за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на Столична община за периода 2021-2026 г., стр. 104-105.

Според официалните данни, съобщени от България на Европейската комисия към 2021 г., АИС „Младост“ е разположена на 89 м от най-близкия уличен бордюр, а АИС „ИАОС/Павлово“ се намира на 12 м от най-близкия уличен бордюр на локалното платно и на около 25 м от тежкия трафик на булевард „Цар Борис III“. Тези нарушения са изрично установени от работната група, която през 2022 г. извърши преглед на местоположението на ПМ, които са част от Националната система за мониторинг на КАВ. Съгласно доклада с резултати от извършения преглед и двете транспортно-ориентирани ПМ на територията на СО не отговарят на изискванията за разполагане в микромащаб, като АИС „Младост“ отстои на 65 м от бордюра на бул. „Александър Малинов“, АИС „Павлово/ИАОС“ – на 11 м от бул. „Цар Борис III“.<sup>6</sup>

Нарушенията в критериите разполагане на ПМ в микро- и макромащаб са предпоставка данните за концентрациите на NO<sub>2</sub>, измерени чрез Националната система за мониторинг на КАВ по показател NO<sub>2</sub> да са значително занижени спрямо действителното замърсяване. Този извод се доказва както от измерванията, извършени от Екологично сдружение „За Земята“, така и от дисперсионното моделиране, извършено за целите на програмата за КАВ на СО за периода 2021 – 2026 г. Тези два подхода за оценка на КАВ достоверно показват, че на територията на СО има превишения на нормите за опазване на човешкото здраве по показател NO<sub>2</sub>. Неправилното разположение на ПМ, обаче, препятства приемането на предвидените в закона мерки за намаляването, с което се излага на риск здравето и живота на живущите на територията на СО.

#### **1.4. Прегледа на местоположението на ПМ от 2022 г.**

През 2022 г. Работна група, назначена от министъра на околната среда и водите, извърши преглед на местоположението на ПМ на територията на страната, включително и в София. Този преглед е извършен 11 г. след последния такъв от 2011 г., което е сериозно нарушение на изискването преглед на местоположението на ПМ да се извършва на всеки 5 години (т. IV от Приложение 6 към Наредба № 12 от 2010 г.) Вече се посочи, че Работната група изрично установи, че транспортно-ориентирани АИС „Младост“ и АИС „Павлово/ИАОС“ са разположени в нарушение на изискванията за разполагане в микромащаб. Въпреки това се предлага да се запази сегашното им местоположение с аргумента, че и двете станции са регистрирали превишения на пределно допустимите стойности за ФПЧ10 през последните три години. Изтъкнатото обстоятелство, обаче, не може да обоснове нарушения на изискванията за разполагане на транспортно-ориентирани ПМ в микромащаб.

На следващо място, докладът от извършения преглед не предоставя информация дали и как е потвърдено, че ПМ, които са част от Националната система за мониторинг на

---

<sup>6</sup> Справка към Решение за предоставяне на достъп до налична обществена информация № 81/05.08.2024 г. на Изпълнителна агенция по околна среда. <https://www.zazemiata.org/resources/spravka-delo-4677-2024/>



КАВ, са разположени на местата, където се очаква експозицията на замърсяване да бъде най-висока в града. Това изискване дори не е споменато. Екологично сдружение „За Земята“ изрично отправи запитване до Министерството на околната среда и водите, за да потвърди дали е извършена такава оценка. В отговора си Министерството се позовава на вече предоставената справка от доклада за извършения преглед от Работната група. Това убедително доказва, че през 2022 г. компетентните органи не са извършили оценка дали ПМ, които са част от Националната система за мониторинг на КАВ, се намират в най-замърсените места на територията на СО. Такава оценка не е била направена и при предишния преглед, който се е състоял през далечната 2011 г. Това е видно от съдържанието на протоколите, които обективират прегледите, извършени от Работната група. Това са убедителни доказателства, че компетентните органи никога не са оценявали дали ПМ, които са част от Националната система за мониторинг на КАВ, се намират там, където се очаква експозицията на замърсяване да бъде най-висока в София. Това заключение е особено тревожно на фона на резултатите от проучванията на Екологично сдружение „За Земята“, които потвърдиха, че през 2021 г. и 2022 г. в други райони на София са измерени значително по-високи концентрации на NO<sub>2</sub> в сравнение със замърсяването, регистрирано в официалните ПМ.

Всички тези данни налагат извод, че министърът на околната среда и водите трябва в спешен порядък да разпорежи извършването на оценка кои са най-замърсените места на територията на СО и да определи ПМ да бъдат разположени съгласно изискванията в макро- и микромасщаб.

## **2. Компетентност на министъра на околната среда и водите да определи местоположението на ПМ за оценка на КАВ чрез общ административен акт**

Министърът на околната среда и водите определя местоположението на ПМ за оценка на КАВ чрез общ административен акт.

### **2.1. Компетентност на министъра**

Съгласно Наредба № 7 от 1999 г. министърът на околната среда и водите „разрешава оборудването на нови, закриването и преместването на съществуващи ПМ в рамките на Националната система за наблюдение и контрол“ (чл. 13, ал. 1 от Наредбата за оценка и управление на КАВ). При липсата на изрично вменено правомощие на долустоящ орган, както и с оглед на значението на местоположението на ПМ, правомощието да определя къде да бъдат ПМ за оценка на КАВ трябва да се упражнява от министъра на околната среда и водите.

Местоположението следва да се определя чрез нарочен административен акт. Определянето кои зони в дадено населено място са с най-високо замърсяване и кои са

представителни за излагането на населението на замърсяване предполага вземане на управленско решение въз основа на данни относно замърсяването и експертен анализ. Това изключва възможността местоположението на пунктовете да се определя чрез фактическо действие в изпълнение на закона. Този извод се налага и от задължителната практика на СЕС. СЕС потвърди, че при вземане на решенията относно местоположението на пунктовете за мониторинг на КАВ националните органи действат в „рамките на правото си на преценка“ (Решение по дело *Craeynest и др.*, С-723/17, т. 44). Това е видно в случаите, когато е възможно няколко площадки да отговарят на критериите на нормативната уредба. В тази хипотеза министърът ще трябва да прецени кое решение е по-ефективно, полезно и икономически оправдано от гледна точка на държавния и обществен интерес, което означава, че следва да обективира този избор в нарочен административен акт.<sup>7</sup>

## 2.2. Общ административен акт

Актът, с който се определя местоположението на ПМ, представлява общ административен акт.

Този акт засяга правото на благоприятна околна среда, прогласено с чл. 55 от Конституцията на България, което включва и правото на въздух, чиито концентрации на замърсяване са под установените норми за опазване на човешкото здраве. Този извод се налага от значението на оценката на КАВ в административноправния режим на КАВ и от целите преследвани от режима. Въз основа на измерванията, извършени чрез ПМ, се определя дали са спазени нормите за КАВ за опазване на човешкото здраве. Тези норми са установени с цел „избягване, предотвратяване или ограничаване на вредни въздействия върху здравето на населението“ (§ 1 ДР Наредба № 12 от 2010 г., т. 3). Връзката между излагането на наднормено замърсяване на въздуха и вредните последици за здравето е призната на нормативно ниво. Тази връзка е доразвита в съдебната практика, която приема, че наднорменото замърсяване има въздействие върху правата на човека. По дело *Craeynest*, С-723/17, СЕС постанови, че правилата относно оценката на КАВ „конкретизират задълженията на Съюза в областта на опазването на околната среда и общественото здраве (...)“, а генералния адвокат Кокот допълва, че тези разпоредби „конкретизират задълженията за защита на Съюза, които произтичат от основното право на живот.“ В поредица от съдебни решения ЕСПЧ призна, че излагането на наднормено замърсяване на въздуха нарушава правото на личен и семеен живот по чл. 8 от ЕКЗПЧОС (Решение от 9 юни 2005 г., *Фадеева срещу Русия*, жалба 55723/00, ЕСПЧ; *Павлов и други срещу Руската федерация*, жалба 31612/09).

---

<sup>7</sup> Тълкувателно решение № 2 от 23.03.2015 г. по тълк. д. № 1/2014 г. ВАС.

При нарушаване на нормите за вредни вещества във въздуха следва да се приемат адекватни мерки, така че превишенията да бъдат възможно най-кратки (чл. 27 Закон за чистотата на атмосферния въздух). Неправилно разполагане на ПМ може да „скрие“ замърсяването, като невярно отчита замърсяване в рамките на нормите за вредни вещества. Това от своя страна би възпрепятствало предприемането на мерки за борба със замърсяването и би подвело засегнатите лица да не предприемат необходимите лични мерки за защита на здравето.

С оглед на гореизложеното може да се заключи, че решенията за избор на местоположението на ПМ за оценка на КАВ засягат правната сфера на всички лица, които живеят или пребивават на територията на дадено населено място. Този извод е изрично потвърден от тълкуването на СЕС по дело *Craeynest, C-723/17*, което е задължително за всички институции в държавите членки на ЕС, и е доразвит в наскоро приетата Директива 2024/2881. Съгласно Директива 2024/2881, право на достъп до съд по въпросите относно местоположението на ПМ, имат членовете на заинтересованата общественост - *„едно или повече физически или юридически лица, които са засегнати или вероятно да бъдат засегнати от процедурите за вземане на решения, свързани с прилагането на членове 9, 19 или 20, или имат интерес в тази връзка; за целите на настоящото определение неправителствените организации, съдействащи за опазването на здравето на човека или на околната среда и отговарящи на всички изисквания на националното право, се считат за заинтересовани“* (чл. 4, т. 45 от Директива 2024/2881).

От изложения анализ и правото на ЕС, може да се заключи, че засегнати от акта за определяне местоположението на ПМ са неопределен, но определяем брой лица. На следващо място, решението за избор на местоположението на ПМ на КАВ има еднократно действие, тъй като урежда местоположението до настъпването на обстоятелства, които налагат промяна в местоположението.

Предвид гореизложеното решението за избор на местоположението на пунктовете за мониторинг на КАВ се взема посредством общ административен акт. Министърът на околната среда и водите следва да определи местоположението на ПМ на територията на СО за измерване на азотен диоксид в съответствие с критериите в микро- и макромасщаб и при спазване на процедурата за издаване на общ административен акт.

### **3. Процедура по издаване на акт за определяне на местоположението на ПМ**

След като актът за определяне местоположението на ПМ е общ административен акт, то при издаването му следва да се спази нормативната процедура за издаване на такива актове. Това налага съевременно включване на заинтересованата общественост, научни и граждански организации в процеса.

Наред с това СЕС пояснява, че *„изборът на местоположение на пунктовете за вземане на проби изисква технически и комплексни оценки.“* (Решение по дело С-723/17, т. 52). Генералният адвокат Кокот допълва, че определянето на местоположението на ПМ налага вземане на решение с какви методи ще бъде получена адекватна информация, на която ще се основава изборът на месторазположение, след което да се анализира тази информация (Заклучение на Генералния адвокат Кокот по дело С-723/17, т. 41). Действащата нормативна рамка определя дисперсионното моделиране и индикативните измервания като допустими методи за оценка на КАВ, наред с постоянното измерване на замърсяването. Следователно те биха могли да бъдат сред методите, чрез които да се получи необходимата информация, въз основа на която да се определят местата с най-висока концентрация на NO<sub>2</sub> на територията на СО.

С оглед на тълкуването, дадено от СЕС и действащото законодателство, оценката за разполагане на ПМ в макромасщаб следва да се извърши след експертна оценка въз основа на данни за замърсяването, получени чрез различни методи, включително индикативни измервания и дисперсионно моделиране.

#### **4. Правен интерес на Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“**

Екологично сдружение „За Земята“ е активно легитимирано лице да подаде настоящото искане за издаване на общ административен акт, по силата на който ПМ за измерване на азотен диоксид на територията на СО да бъдат разположени съгласно критериите в Приложение № 6 към Наредба № 12 от 2010 г.

Задължителната практика на СЕС признава правото на физически лица и неправителствени организации да сезират националните съдилища и съответните компетентни органи с искане за проверка дали ПМ за мониторинг на КАВ са разположени съгласно нормативните изисквания. СЕС постановява, че *„националната юрисдикция, сезирана с искане за тази цел от частноправни субекти, които са пряко засегнати от превишаването на посочените в член 13, параграф 1 от тази директива пределно допустими стойности, следва да провери дали пунктовете за вземане на проби, намиращи се в дадена зона, са разположени съобразно с критериите, предвидени в приложение III, раздел Б, точка 1, буква а) от посочената директива (...).“* (Решение по дело *Craeynest и др.*, С-723/17). Ако установи несъответствие, националната юрисдикция следва да предприеме спрямо компетентния национален орган *„всички необходими мерки, като например разпореждане, ако такова е предвидено в националното право, за да бъдат поставени тези пунктове за вземане на проби в съответствие с тези критерии.“*

СЕС припомня, че би било несъвместимо със задължителния характер на директивите на ЕС по член 288 ДФЕС, да се изключи по принцип възможността за заинтересованите лица да се позовават на задължението, което тя налага. Това съображение важи особено за директива, чиято цел е да се овладее, както и да се намали замърсяването на атмосферата и която цели при това положение опазване на общественото здраве (Решение от 25 юли 2008 г. по дело *Janecek*, C-237/07, т. 37 и Решение от 19 ноември 2014 г., *ClientEarth*, C-404/13, т. 55).

В контекста на преюдициалното запитване по цитираното решение *Craeynest и др.*, C-723/17, фактите, които обуславят пряко засягане на ищците физически лица са местожителството им в населено място, в което замърсяването на въздуха се измерва посредством ПМ, и изразени от тях опасения за качеството на въздуха (Решения по дело *Craeynest и др.*, C-723/17, т. 21). По отношение на ищеца в националното производство, който е сдружение с нестопанска цел, се взема предвид, че същото е учредено съгласно приложимото национално право и преследваната от него цел е защита на околната среда.

Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ е учредено съгласно Закона за юридическите лица с нестопанска цел за извършване на дейност в обществена полза, регистрирано в Търговския регистър с ЕИК 177012094. Сдружението работи за опазване на околната среда, защита на човешките права и съхраняване и опазване естествените местообитания и тяхното биоразнообразие, както и стимулиране гражданската активност при решаване на екологични проблеми (чл. 5, ал. 1, т. 2, 3 и 10 от Устава на Сдружението). Предвид това, сдружението има правен интерес по силата на задължителната практика на СЕС да поиска преглед на законосъобразността на местоположението на ПМ на територията на СО пред компетентния национален орган - министъра на околната среда и водите.

По отношение условието частноправните субекти да са „*пряко засегнати от превишаването на пределно допустимите стойности*“ в контекста на националното производство, обусловило дело *Craeynest и др.*, C-723/17 пред СЕС, се има предвид само че оценката на КАВ в съответната зона/агломерация се извършва чрез постоянни ПМ. Ищците в националното производство твърдят, че нормите за опазване на човешкото здраве по показател азотен диоксид на територията на Брюксел са нарушени. По аналогичен начин, в настоящия казус са налице измервания с дифузионни тръбички, които показват системно и постоянно превишение на средногодишната норма за азотен диоксид, както и признато от Работната група нарушение на изискванията за разполагане на АИС „Павлово“ и АИС „Младост“. Това са достоверни доказателства за потенциални нарушения, които обуславят правен интерес в настоящото производство.

На последно място, правният интерес да се сезира компетентната национална юрисдикция, признат от СЕС, предполага и включва правен интерес да се подаде искане до компетентния административен орган за издаване на административен акт, съгласно който ПМ да се разположат в съответствие с нормативните изисквания. Именно посредством такива искания може да се упражни контрол за законосъобразността на текущото разположение на ПМ.

Практиката на СЕС е задължителна за българските институции и при наличие на конфликт с националното законодателство, съдебната практика на СЕС следва да се приложи с предимство (Решение от 20 декември 2017 г. по дело *Protect*, C-664/15, т. 54). СЕС изрично пояснява, че ако тълкуването в съответствие с правото на ЕС се окаже невъзможно, националните съдилища са длъжни да не прилагат националното законодателство (Решение по дело *Protect*, C-664/15, т. 54-57).

Правото на Сдружението, признато от СЕС, е доразвито в наскоро приетата Директива 2024/2881. Директива 2024/2881 уточнява, че *„членовете на заинтересованата общественост имат достъп до процедура за преразглеждане пред съд или друг независим и безпристрастен орган, установен със закон, за да оспорят материалната или процесуалната законосъобразност на всички решения, действия или бездействия на държавите членка във връзка с местоположението и броя на пунктовете за вземане на проби съгласно член 9 в съответствие с относимите критерии, определени в приложения III и IV (...), при условие че е изпълнено някое от следните условия:*

*а) те имат достатъчен интерес;*

*б) поддържат, че е накърнено право, когато административнопроцесуалното право на дадена държава членка изисква това като предпоставка.”* (чл. 27, ал. 1 от Директива 2024/2881).

Директивата изрично посочва, че интересите на всяка неправителствена организация, насърчаваща защитата на човешкото здраве или околната среда и отговаряща на всички изисквания, предвидени в националното право, се считат за достатъчни за целите на чл. 27, първа алинея, буква а) и се приема, че тези организации имат правата съгласно буква „б)“. Следователно, Сдружението е активно легитимирано да подаде настоящото искане.

Предвид гореизложеното,

Моля на основание чл. 13 от Наредбата за оценка и управление на КАВ да издадете административен акт, по силата на който да определите местоположението на ПМ за измерване на NO<sub>2</sub> на територията на Столична община съгласно изискванията на Приложение № 6 от Наредба № 12 от 15.07.2010 г.

Моля при издаване на искания административен акт да спазите нормативната процедура по издаване на общи административни актове и задължителното тълкуване на приложимата правна уредба, дадено от Съда на Европейския съюз („СЕС“) в Решение от 26 юни 2019 г., *Craeynest и други*, C-723/17.

Моля на основание чл. 66 и чл. 69 АПК Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ да бъде уведомено и включено в производството по издаване на посочения акт.

Оставаме на разположение да обсъдим изложените факти и предложения в среща по темата.

**Приложения:**

**Приложение 1** - Средногодишни концентрации на азотен диоксид съгласно Националната система за мониторинг на КАВ

**Приложение 2** - Оценка на свързаните с трафика станции за мониторинг в София (България) от Deutsche Umwelthilfe e.V.

С уважение,

13 февруари 2025 г.

---

Меглена Антонова

---

Ивайло Попов

(Членове на УС на Сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“)

## Приложение 1

### Средногодишни концентрации на азотен диоксид съгласно Националната система за мониторинг на КАВ<sup>8</sup>

АИС	2021 г. (µg/m <sup>3</sup> )	2022 г. (µg/m <sup>3</sup> )	2023 г. (µg/m <sup>3</sup> )	2024 г. (µg/m <sup>3</sup> )
АИС „Дружба“	23	19,95	22,89	24,73
АИС „Надежда“	27,13	24,36	21,26	26,64
АИС „Хиподрума“	30,34	30,62	25,40	27,18
АИС „ИАОС Павлово“	24,01	21,46	28,37	29,60
АИС „Младост“	23,95	29,23	21,90	21,53

<sup>8</sup> Регионален доклад за състоянието на околната среда през 2023 година за данните от 2021 до 2023 г., [https://www.riew-sofia.org/files/tzveta/Doklad\\_2023.pdf](https://www.riew-sofia.org/files/tzveta/Doklad_2023.pdf) и Система за информиране на населението за качеството на атмосферния въздух, ИАОС за 2024 г. <https://www.eea.government.bg/kav/>