

Изх.№ 1061/04.12.2018

СТАНОВИЩЕ

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

Относно: Проект на Национална програма за подобряване

качеството на атмосферния въздух (2018 – 2024 г.)

Уважаеми дами и господа,

В срока за обществено обсъждане, представяме становището на Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ – България по Проект на Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018 – 2024 г.), публикуван в портала за обществени обсъждания strategy.bg на 01.11.2018 г.

Като цяло предложеният на обсъждане документ представлява един добър анализ с препоръки, за който благодарим на екипа на Световната банка. Изготвянето, обаче, отне повече от година и половина и едва сега документът вижда публичност. Вероятно заради това закъснение и липса на прозрачност общественото обсъждане в сградата на МОСВ, проведено на 30.11. 2018, бе слабо посетено. По време на срещата наши представители са изказали основни критики и препоръки. С настоящето становище ви даваме и писмена обратна връзка.

I. Резюме

На първо място следва да отбележим, че представеният документ, наречен Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух, не представлява ясно волеизявление на административен орган, в който са заложили определени задачи, мерки, визия за управление и решаване на даден проблем. Той включва предложение за множество мерки, но не включва сроковете за тяхното постигане, необходимите финансови средства и отговорните институции. Във втория, наречен План за действие, са налице такива, но неговият обхват е силно ограничен, много от коментираните и планирани мерки в първия не са отразени, липсват междинни срокове. **Затова по същество считаме, че не е налице достатъчно амбициозна НПКАВ и ясно изразено волеизявление за решаване на сериозните проблеми, свързани с качеството на атмосферния въздух (КАВ) в България.**

Допълнително въз основа на анализа ни на публикуваните документи, считаме че има редица пропуски или слабости в предложените мерки, които в комбинация няма да доведат ~~не~~ до постигане на законовите норми за КАВ.

Тъй като НПКАВ задава рамката за работа, най-вече на местните власти, то основен пропуск е, че не предвижда мярка за премахване на несъответствията между българското и европейското законодателство. През ноември ЕК стартира нова наказателна процедура срещу България заради "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.**"¹ Смятаме, че НПКАВ изрично трябва да предвиди мерки по правилното транспониране на чл.23, ал. 1, параграф 2 от Директивата в националното законодателство в ЗЧАВ или съответния подзаконов акт.

По отношение на сектора с най-голям принос за емисиите на ФПЧ в страната - битовото отопление с твърди горива - е направен сериозен анализ, въпреки липсата на качествени инвентаризации налагащи множество допускания на експертите. Предложените примерни мерки по отношение на битовото отопление в посока подмяна на отоплителни уреди, са в правилна посока, но недостатъчно амбициозни. Тези по отношение на горивата, обаче са откровено палиативни и конформистки. Личи нежелание да се влезе в диалог с други държавни институции.

В предложените документи недвусмислено се казва, че **основен принос за замърсяването от сектора има изгарянето на дърва**, както и че "справянето с параметрите, които влияят върху емисиите на ФПЧ10 от дървата за огрев, може да донесе значителни ползи". Международната практика също потвърждава, че в такава ситуация въвеждането, прилагането и контролът на стандарт за съдържание на влага е най-ефективният инструмент. Въпреки това в предвидените мерки е приет един различен и неправилен подход. Вместо въвеждането на стандарт за дървата, Докладът предлага "заместващи, организационни методи", които се очаква да доведат до търсения резултат. Тези очаквания са неадекватни и ефективността на методите по отношение на замърсяването на въздуха е подкрепена с неправилно позоваване на източника, чиито препоръки са различни от предложените в доклада. **Считаме за наложително в програмата и оперативния план за действие да залегнат ясни стъпки и срокове за въвеждане на стандарти за дърва, пелети, брикети от биомаса и други сходни. Без такива настоящата НПКАВ не би постигнала заявените си цели.**

Предвидената подмяна на отоплителните уреди и въвеждането по-рано на изискванията на ЕкоДизайн директивата са стъпки в правилната посока. За да има обаче тази мярка

¹ 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=IwAR0XcljVMWc54eVcL-vdUCOf_zssSSnShuliEkz1GcJwlv7yt1uEXLXPTU](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6247_bg.htm?fbclid=IwAR0XcljVMWc54eVcL-vdUCOf_zssSSnShuliEkz1GcJwlv7yt1uEXLXPTU)

съществен ефект, има нужда от редица допълнителни мерки в НПКАВ и яснота за отговорните институции с конкретни междинни срокове в Оперативния план. Това е най-сложната и скъпа за обществото мярка. Без нужната политическа воля, координация между заинтересованите страни и финансови механизми за подкрепа на най-уязвимите, тази подмяна рискува да се провали. Конкретни допълнителни мерки сме извели в съответната част на становището ни, но тук отбелязваме следното.

Различни изследвания показват², че дори модерната биомаса замърсява и **изискванията на ЕкоДизайн директивата не са достатъчни, за да гарантират чист въздух особено в места с неблагоприятни климатични условия**. Опасността в България е от една страна чрез инвестиране на сериозен ресурс най-вече в модерни печки на биомаса, да не се постигне необходимото качество на въздуха и от друга да се получи заключване към една технология в рамките на следващите 20-25 години. Смяната на отопление ще бъде тежък и скъп процес и възможностите за чисто отопление следва да са гъвкави и подпомагани още сега. В тази връзка слабост на НПКАВ е, че не предвижда мерки за децентрализация и въвеждане на отопление чрез ВЕИ (като рекуператори и термопомпи) и фокусът е основно върху модерна биомаса.

По отношение на транспорта като цяло предлаганите мерки в НПКАВ са в правилната посока - технически контрол, проверки по пътищата, ограничения на достъпа на автомобили чрез въвеждане на ниско емисионни зони. Ограниченията и стимулите, които ще се прилагат трябва да са добре анализирани откъм очакван ефект. Данъчната политика определено не следва да стимулира закупуването на стари и замърсяващи автомобили, но също така и мощни автомобили и джипове. Ограниченията не следва да отчитат само възрастта и стандарта на автомобила, но следва да включват и изминаваните километри - т.е. начина на използване. Споделяме мнението на екипа изготвил доклада, че зоните с ниски емисии от транспорта ще бъдат по-ефективни ако се комбинират с такива по отношение на битовото отопление. Все пак въвеждане на ЗНЕ за транспорта само в центъра на градовете е много вероятно да изнесе допълнително замърсяване в други части на града и следва да се прилага след качествено моделиране подкрепящо очаквания ефект.

В НПКАВ следва ясно да се акцентира и да се предвидят мерки, които не просто да ограничат транспорта с автомобили в градски условия, но и да стимулират придвижването предимно с обществен транспорт, велосипеди и ходене пеш.

Извън конкретните мерки в различни сектори, считаме, че за реализирането им са необходими редица организационни мерки. В справянето с проблема с мръсния въздух участват най-различни актьори, без добрата синхронизация на които, и без постигането на консенсус по ключовите политики и мерки, задачата не би могла да бъде решена. На първо място това са различните органи на централната и местната власт. По отношение на тях е **от първостепенна важност да се постигне изключително високо ниво на междуинституционална координация**. За съжаление в Оперативния план е предвидена една

² Pollution from residential burning - Danish experience in an international perspective (2016), <https://www.clean-heat.eu/en/actions/info-material/download/danish-case-study-uk-11.html>

единствена мярка в тази посока, която няма да бъде достатъчна. По отношение на местните власти, които носят голяма част от отговорността по отношение на КАВ, следва да се предвидят много по-амбициозни мерки за разширяване на правомощията им, да бъде засилен експертния и финансовия им ресурс. Предвид, че България е силно централизирана държава, отговорността това да се случи следва да бъде на централните власти.

Не на последно място обръщаме внимание на прозрачността и участието на гражданите във взимането на решения и последващото им изпълнение. Гражданите са основни участници в процеса на подобряване на КАВ. От една страна те търпят вредния здравен ефект от мръсния въздух, а от друга от промяната на тяхното поведение зависи и постигането на целта. **В повечето случаи мерките изискват финансови средства от домакинствата, затова те следва да бъдат добре информирани за ползите и подкрепяни в тази инвестиция. Особен акцент е нужен за подпомагането на най-бедните, които са и най-уязвими от регулации.** Наред с осигуряването на ресурси, **не по-малък проблем е и липсата на адекватна информация по отношение на качеството на въздуха, сериозните здравни рискове и възможните мерки, които включват прекратяване или ограничаване на някои практики на гражданите. Основна пречка за постигането на по-висока информираност и желание за съдействие при прилагането на мерки е ниското обществено доверие към институциите.** Единственият инструмент за преодоляването ѝ е активното въвличане на гражданите от страна на институциите в целия процес на реализиране на мерки - избор, прилагане, анализ, оценка. Конкретни препоръки в тази посока са: създаване и засилване на реални консултативни механизми, осигуряване на гарантиран и лесен достъп до информация, свързана с КАВ. Специално по отношение на ПКАВ следва гражданите да могат да участват в процеса на изготвянето им, включително и с възможност да упражняват съдебен контрол чрез обжалване, да получават периодично информация по лесен за достъп начин за напредъка по реализиране на мерките и техният измерим ефект.

МОСВ има водеща роля в осигуряване на подкрепа за изпълнението на НПКАВ и постигането на резултат. Министерството следва да бъде много по открито, търсещо диалог за решаване на проблемите, а не да бъде активно само, когато има нужда от легитимация на действията си.

С следващата част сме изложили нашите детайлни препоръки и мотиви към тях, чието приемане, смятаме че би подобрило значително Националната програма.

II. Анализ и препоръки към предложения за обществено обсъждане текст на НПКАВ

1. Правна същност на документа

Считаме, че неправилно първият документ, публикуван за обществена консултация, е представен като Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018 – 2024 г.). Налице е несъответствие между претенцията, че документът представлява Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух, и съдържанието му. Той включва предложение за множество мерки, но не включва сроковете за тяхното

постигане, необходимите финансови средства и отговорните институции. Програма е административен акт, волеизявление на административен орган, в който са заложили определени задачи, мерки, визия за управление и решаване на даден проблем. Това е и причината такъв документ да бъде подложен на обществено обсъждане – тъй като се очаква неговото изпълнение да има влияние върху правната сфера на членовете на обществеността, поради което е нужно да бъде взето предвид тяхното мнение.

Вторият документ, представен за обществено обсъждане, е именуван „План за действие – мерки, предвидени в Националната програма за подобряване качеството на атмосферния въздух.“ Той съдържа конкретни мерки, отговорна институция и период за изпълнението им. В този смисъл същият представлява волеизявление на административен орган и отговаря на описанието, дадено на страницата за обществено обсъждане, а именно: „включва целите, приложимите мерки, които трябва да доведат до подобряване на качеството на атмосферния въздух по показател фини прахови частици, сроковете за прилагането на мерките, необходимите финансови средства и отговорните институции.“ Самият документ обаче указва, че не той, а документът, прикачен под файл с име FINAL D5 3_bg_31 10, представлява Национална програма.

Считаме, че е налице несъответствие между информацията на предоставените за обществено обсъждане документи и тяхната същност. Това подвеждащо за обществеността и в нарушение на закона. По-конкретно, налице е нарушение на чл.2, ал.1, т.3, 6 и 8 от Закона за администрацията.

Подробни аргументи към настоящата точка са изложени в **Приложение 1** към настоящото становище.

Предложение: Считаме, че документът, представен като Национална програма, следва да се преработи, така че да отразява волята на правителството за предприемане на конкретни мерки за подобряване качеството на въздуха. Алтернативно, документът следва да се представи на обществеността правилно, като се посочи, че същият е доклад, изготвен от Световната банка, и да се махне претенцията, че е национална програма.

2. Предложените документи, касаят единствено замърсяването с ФПЧ

Първоначалното впечатление, което документите за обществено обсъждане оставят е, че адресират замърсяването на въздуха като цяло. Необходим е внимателен прочит, за да се установи, че те касаят единствено замърсяването с ФПЧ.

Предложение: Още в заглавието на документите следва да се укаже, че те касаят единствено замърсяването с ФПЧ.

3. Липса на мерки за подобряване на нормативната база за изготвяне и изпълнение на ПКАВ

В решение по дело C488/15 на Съдът на Европейския съюз потвърждава, че общинските програми, изготвени в процесния период, не отговарят на изискванията на Директива 2008/50/ЕО. Именно това е едно от нарушенията, за които България е осъдена по цитираното дело. В Оперативния план за действие не са предвидени промени, които са ключови за установяване на нормативната база, която да гарантира ефективни действия изготвяне и изпълнение на ПКАВ:

3.1. Правилно транспониране на Директива 2008/50/ЕО

Към момента българското законодателство транспонира неправилно изискването на чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директива 2008/50/ЕО.³ Това е едно от нарушенията, за които България е осъдена по дело C-488/15 на Съдът на Европейския съюз. Наред с това през месец ноември Европейската комисия откри наказателно производство срещу България за неправилното транспониране на чл. 23 от Директивата.

Предложение: Оперативният план следва да предвиди мерки по правилното транспониране на чл.23, ал. 1, параграф 2 от Директивата в националното законодателство в ЗЧАВ или Наредба No 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.

3.2. Нормативно закрепване на възможността за обжалване на ПКАВ

Настоящата нормативна рамка относно ПКАВ е изключително лаконична. Именно това е причината за формирането на национална съдебна практика, която противоречи на установената практика на СЕС и на международни актове, по които България е страна. Тълкуването, приложено от българския съд по отношение на невъзможността ПКАВ да бъдат обжалвани, има и значителни практически последици, тъй като лишава потърпевшите от действията на администрацията от механизъм за контрол.

³Чл. 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 No 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“.

В Насоки на Европейската комисия относно достъпа до правосъдие по екологични дела 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.“⁴

Нормативното регулиране на правния интерес за обжалване на актове, свързани с околната среда, е широко използван в законодателството за опазването ѝ. На практика, в България членове на обществеността могат да обжалват актове, свързани с околната среда, само когато това право е изрично закрепено в закона.

Предложение: Оперативният план следва да предвиди мерки за нормативно закрепване на правото на обществеността да оспорва ПКАВ.

Предложената нормативна промяна:

- **ще отговори на нуждата да се решат законодателно противоречията в съдебната практика и разбирането на изпълнителната власт за правната същност на ПКАВ;**

⁴ Извадки от Насоки на Европейската комисия относно достъпа до правосъдие по екологични дела (Брюксел, 28.4.2017 г. C(2017) 2616 final)

„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.“

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.“

- ще преодолее наличието на съдебна практика, която противоречи на задължителните решения на Съда на Европейския съюз⁵ 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 факт в много държави членки⁶;
- 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.

3.3. Гаранции за ефективно участие на обществеността в процеса по изготвяне и изпълнение на ПКАВ

Инструкцията 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, утвърдена със Заповед № РД-996 от 20.12.2001 г. на Министъра на околната среда и водите („Инструкция за изработване на ПКАВ“) е основният нормативен документ, въз основа на който се изготвят общинските ПКАВ. Инструкцията е издадена през 2001 г. и оттогава не е променена и актуализирана. В Доклада на Световната банка изрично е посочена нуждата от актуализация на Инструкцията.

Практиката по изготвяне и приемане на ПКАВ в общините показва редица недостатъци, които пречат за ефективното участие на гражданите при вземането на решения относно мерки за качество на атмосферния въздух. Незачитането на общественото мнение руши доверието в институциите и лишава органите на местното самоуправление от подкрепа при нуждата от провеждане на непопулярни, но необходими мерки. Не предоставянето на гаранции за участието на обществеността в процеса по вземане на решения, свързани с околната среда, е в нарушение на чл.7, във връзка с чл.6, параграфи 3 и 8 от Орхуската конвенция.

⁵ Решенията на СЕС по дело C-237/07 (Janecsek) 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.

⁶ Показателен е примерът на Обедненото Кралство, където съдилищата три пъти поред отменят националния план за управление за въздуха поради несъобразяване с изискванията на националното законодателство - 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;

Предложение: Оперативният план следва да предвиди мерки по създаване на нормативна база, която да гарантира провеждането на ефективно участие на обществеността, най-вече в обществените обсъждания и програмните съвети. Тези правила могат да предвиждат санкции за лицата, не изпълнили техните задължения по подготовка и провеждане на обществено обсъждане. Инструкцията за изработване на ПКАВ трябва да бъде актуализирана отчитайки изискванията в актуализираните ръководства и методики, чиито правен статус към момента е неясен.

Подробна аргументация относно липсата на мерки за подобряване на нормативната база за изготвяне и изпълнение на ПКАВ, както и на направените предложения за промяна на НПКАВ, може да намерите в **Приложение 2** към настоящото становище.

4. Правомощията на общинските органи спрямо индустриални източници на замърсяване на атмосферния въздух

Докато в НПКАВ на преден фокус е изведено необходимото прецизиране на правомощията на местната власт да налага ограничения върху транспорт и битово отопление, то възможностите ѝ са ограничени по отношение на индустриалните замърсители. В определени общини като Перник и Гълъбово индустриалните източници имат голям относителен дял в замърсяването на атмосферния въздух. През 2013 г. в община Гълъбово относителният дял при формиране на средно дневните концентрации на ФЧП10 е следният:

- Промишленост – 58,5%
- Транспорт – 33,6%
- Битов сектор – 8%

А относителният дял при формиране на средно дневните концентрации на серен диоксид е следният:

- Промишленост – 78,1%
- Транспорт – 18,9%
- Битов сектор – 2,9%⁷

В подобна ситуация, **за да има реално въздействие върху качеството на атмосферния въздух, ПКАВ следва да предвижда адекватни и ефективни мерки, които да намалят емисиите от индустриални източници.** Според българското законодателство, правомощия по разрешаване и контрол на индустриални дейности са вменени на Министерство на

⁷ Актуализация на Програма за намаляване на нивата на замърсители (ФЧП10 и SO₂) в атмосферния въздух и достигане на установените норми за вредни вещества (2014-2018) на община Гълъбово, стр. 83-86

околната среда и водите (МОСВ) и териториалните му структури. Те са компетентни да издават разрешения за извършване на определена дейност, да осъществяват текущ контрол по спазване условията на издаденото разрешително и да налагат санкции за нарушения. Законът за чистотата на атмосферния въздух (ЗЧАВ) предвижда определени правомощия на общинските органи спрямо индустриални източници на замърсяване. Налице са нормативни и практически затруднения, за да могат тези правомощия да бъдат ефективно упражнени от общинските органи:

- нисък административен и експертен капацитет;
- липса на подзаконова нормативна рамка за осъществяване на контрол и налагане на санкции;
- възможен конфликт на интереси: общините имат интерес да привличат индустрии, които създават работни места и генерират ресурс; в този смисъл, общинските органи биха били политически възпрепятствани да предприемат рестриктивни мерки спрямо местни индустрии.

Вместо този проблем да се реши, той се задълбочава и с въвеждането чрез ЗЧАВ на санкции за местната власт без въвеждането на необходимата кадрова, институционална и финансова подкрепа.

Предложение: Логичното решение на поставения проблем е интегриран подход и съвместна дейност между общинските и контролните органи. Общината би следвало да е деен участник в производството по издаване на комплексно разрешително и при определяне на условията за работа и мониторинг на инсталация, която е източник на замърсяване на въздуха. Общината би следвало и активно да участва в контрола, като сигнализира РИОСВ за наднормено замърсяване. Следва да се предвиди осигуряване на финансови средства за повишаване на експертния капацитет в общините с преобладаващо индустриално замърсяване, както и допълване на подзаконовите уредби с цел засилване на междуинституционалното взаимодействие. НПКАВ следва да предвиди мерки в тази посока, които да залегнат и в оперативния план .

5. Мерки, оценяващи влиянието върху здравето

Излагането на замърсяване на въздуха се свързва с широк спектър от остри и хронични последици за здравето, вариращи от дразнещи ефекти до ранна смърт. Най-чувствителни и уязвими са бременни жени, деца, възрастни хора и тези, които вече са страдащи от респираторни и други сериозни заболявания, като хората с ниски доходи са особено засегнати. Според Световната здравна организация (СЗО) България има най-висок процент в ЕС на преждевременни смъртни случаи поради замърсяването на въздуха: 217 смъртни случая на 100 000 души. Това са повече от 15 000 ранни смъртни случая годишно. В

допълнение СЗО оценява, че замърсяването на въздуха изяжда еквивалентно на 29,5% от БВП на страната чрез намалена производителност и разходи за третиране на причинени болести.

В Анекс IX се констатира, че “няма публикувани проучвания на национално ниво за изследване на въздействието на замърсяването на въздуха върху здравето. Важно е да се идентифицират и определят количествено въздействието на замърсяването на въздуха върху общественото здраве и икономическото въздействие.” Считаме, че все пак представените по-горе данни на СЗО могат да се ползват в настоящата програма. Като минимум следва при оценяването на разходите и ползите на мерките, да се включи компонент за подобрен здравен статус, включително и с неговите икономически измерения. Важно е при планирането и изпълнението на мерките, съответните отговорни лица да са наясно, че разходите за мерки са и спестени разходи за здравеопазване.

В Плана за действие е предвидена мярка за действие “Определяне на обхвата и механизмите за проучване на рисковете за здравето. Стартиране и провеждане на проучването на фази.”. Подкрепяме такава мярка, но считаме, че срокът от 48 месеца е недостатъчно амбициозен. Допълнително очакваният резултат “Предоставени доклади за здравните рискове” е непълен или най-малкото неясен. Следва да се допълни с оглед на коментарите в Анекс IX и да стане “Представени доклади за количествено въздействието на замърсяването на въздуха върху общественото здраве и икономическото въздействие.”. Допълнително в същата мярка или в отделна следва да се включат предвидените в Анекс IX епидемиологични проучвания.

6. Битово отопление

Направен е сериозен анализ въпреки липсата на качествени инвентаризации, налагащи множество допускания на експертите. Предложените примерни мерки по отношение на битовото отопление в посока подмяна на отоплителни уреди, са в правилна посока, но недостатъчно амбициозни. Тези по отношение на горивата, обаче са откровено палиативни и конформистки

6.1. Да се приемат стандарти за дърва и биомаса за отопление

Битовото отопление с твърди горива е най-големият източник на ФПЧ в страната. Според Глава 3 на Доклада “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 него 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 Chapter 3 се посочва, че за 2016 г. над 76% от домакинствата, отопляващи се на твърдо гориво използват биомаса (предимно дърва) и тенденцията е възходяща, а 14-15% от домакинствата използват въглища или въглищни брикети като при тях тенденцията е низходяща.

Предвид че дървата за огрев са основен източник на ФПЧ в страната, считаме за наложително в програмата и оперативният план за действие да залегнат ясни стъпки и срокове за въвеждане на стандарти за дърва, както и за пелети и брикети от биомаса, и други сходни. Считаме, че това би дало ясна посока на очакваните в бъдеще мерки за горива от този тип, и ще даде възможност на производителите на тези горива да се подготвят по-отрано за прилагането на стандарта.

В Анекс IV, т. IV.2.1. се казва, че “основният параметър, който оказва влияние върху емисиите на ФПЧ10, е съдържанието на влага в дървесината....Стандартът EN 14961-5 определя съдържанието на влага в дървените трупи $\leq 25\%$. Освен това, някои региони в Полша са наложили задължителни стандарти от $<20\%$ съдържание на влага в дървата за огрев, използвани в отоплителните уреди. Следователно, настоящият анализ приема за приемливо съдържание на влага от $25\% -35\%$ за дървата за огрев. ”. От текста е видно, че съществуват добри практики за въвеждане за стандарт за съдържание на влага в дървата. Въпреки че в Доклада изрично пише, че “справянето с параметрите, които влияят върху емисиите на ФПЧ10 от дървата за огрев, може да донесе значителни ползи”, в предвидените мерки е приет странен подход.

Вместо въвеждането на стандарт за дървата, Докладът предлага "заместващи, организационни методи" по отношение на дървата, които се очаква да доведат до търсения ефект. Тези очаквания са неадекватни и тяхната ефективност по отношение на замърсяването на въздуха е подкрепена само с едно неправилно цитиране на данните от Ръководството на Организацията по земеделие и храни към ООН. В него ясно е посочено, че постигането на необходимата влажност става за период от около 1 година и то при стриктно спазване на условията за съхранение. В проекта на програмата е записано, че същите резултати могат да се постигнат за едно лято, което е невярно и изцяло компрометиращо предложението, което няма да доведе до необходимия резултат.

Причините да не се планира въвеждането на стандарт за дърва, постижим при съхранение на дървения материал в навеси, са неясни и неаргументирани. “Ще са необходими големи площи, за да се съхраняват повече от 4 млн. м³ дърва, добивани на година.”. Не е представен анализ с аргументи, който да подкрепят невъзможността за осигуряването на тези навеси. Не е оценена вероятната нужда от навеси за съхранение на дървесината за реализирането на “организационните методи” и съпоставена с тази при въвеждането на стандарт за дървата за огрев.

Липсва анализ на необходимите инвестиции за навеси и отражението им в крайната цена на дървата. Съответно не е представена оценка за въздействието на инвестициите върху цената на добитата енергия от тези горива. Основателно е да се твърди, че тя ще бъде намалена или непроменена, тъй като с намаляване на влажността на дървата се увеличава тяхната калоричност. Например в цитираното в Доклада Ръководство (таблица 11) се казва, че при намаляване на влагата от 50% до 20% се увеличава енергията както следва: при бор с над 11% , бук – 12% , дъб: 6.4% .

Подобни анализи на икономическите ефекти от мерки за качество на въздуха следва да се оценят и съпоставят поне с разходите за здравеопазване, които произтичат от замърсения

въздух, и съответното тяхно намаляване при реализиране на стандарт за дърва и сериозното намаляване на емисии на ФПЧ, до който той би довел.

От липсата на задълбочен анализ за ползите и вредите от въвеждане на стандарт за дървесината и отхвърлянето му априори личи липсата на воля на правителството да реши един от най-основните проблеми, свързани с качеството на атмосферния въздух.

Предложение: Да се предвиди възможно най-бързо въвеждането на стандарт за съдържание на влага в дървесината за отопление до 25% и стандарт за останалите форми на биомаса за отопление. Да се определят отговорните институции, механизми за контрол и необходимите бюджети за това. В Оперативния план да се заложат ясни срокове и отговорни институции за въвеждането на стандарта.

6.2. Подмяна на отоплителни уреди

Предвидената подмяна на отоплителните уреди и въвеждането по-рано на изискванията на ЕкоДизайн директивата са стъпки в правилната посока. За да има обаче тази мярка съществен ефект, има нужда от редица допълнителни мерки в НПКАВ с яснота за отговорните институции и конкретни междинни срокове в Оперативния план. Това е най-сложната и скъпа за обществото мярка. Без нужната политическа воля, координация между заинтересованите страни и финансови механизми за подкрепа на най-уязвимите, тази подмяна рискува да се провали.

Предложения за следните мерки:

- Приемане на национална програма за подмяна на неефективните форми на отопление в бита със специално внимание към енергийно бедните домакинства;
- Оценка за въвеждане на по-високи изисквания към отоплителните уреди спрямо ЕкоДизайн директивата;
- Периодично реално измерване на емисиите на домакинства подменили отоплението си с по-ефективни уреди на твърдо гориво (вкл. пелети);
- Изготвяне на качествена инвентаризация в общините включваща уредите за отопление и консумацията на горива;
- Увеличаване на правомощията на местната власт да въвежда ограничения или забрани за използване на определени уреди или горива за отопление;
- Въвеждане на регистрация на отоплителните уреди на твърдо гориво;
- Премахване на административните бариери пред навлизането на децентрализирано ВЕИ в отоплението и електро производството, съчетано с политики за подпомагане на навлизането на рекуператори и термопомпи;
- План за реформиране на топлофикациите с оглед да станат предпочитан начин за отопление в градовете както от финансова така и от екологична гледна точка;

- Въвеждане на нормативни изисквания за задължително изграждане на вътрешна отоплителна инсталация и такава за топла вода в новите сгради позволяващи; включването към централно топлоподаване или към локално отопление за цялата сграда;
- Да не се използват оскъдните публични средства за поставяне на скъпоструващи електростатични филтри за ФПЧ на комините с неясна ефективност в българските условия.

Относно европейските стандарти за отоплителни уреди - различни изследвания показват⁸, че дори модерната биомаса замърсява. **Изискванията на ЕкоДизайн директивата не са достатъчни, за да гарантират чист въздух особено в места с неблагоприятни климатични условия.** Опасността за България от една страна е, че чрез инвестиране на сериозен ресурс най-вече в модерни печки на биомаса, може да не бъде постигнато необходимото качество на въздуха, и от друга - да се получи заключване към една технология в рамките на следващите 20-25 години. Смяната на горивната база ще бъде тежък и скъп процес и възможностите за подкрепа за чисто отопление следва да са гъвкави и подпомагани още сега. В тази връзка слабост на НПКАВ е, че не предвижда мерки за децентрализация и въвеждане на отопление чрез ВЕИ (като рекуператори и термопомпи), като фокусът е основно върху модерна биомаса.

6.3. Ролята на енергийните помощи

Сегашната редакция на Наредбата за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, не предвижда възможност за предоставянето ѝ за високоефективна отоплителна печка, възобновяема енергия, термопомпи, високоефективно гориво в съчетание или не с мярка за енергийна ефективност. Също така не дава възможност за включване на фирми, които предоставят енергийни услуги тип ЕСКО, тъй като предвижда помощта да се изплаща директно на бенефициентите на помощта или на доставчика на отоплителна услуга, съответно търговеца на твърдо гориво. Съгласно Наредбата целевата помощ за отопление може да се предостави за топлоенергия, електроенергия, твърдо гориво или природен газ, като изборът на отопление е изцяло предоставен на бенефициентите на помощта. В наредбата няма изисквания за качеството на закупуваното твърдо гориво за отопление, нито за инсталациите, в които то се ползва. Моделът не отчита последиците за общественото здраве и околната среда от употребата на различните горива, като на практика способства средства от държавния бюджет да допринасят за ниското качество на въздуха. , лошата градска среда и високото разпространение на заболявания, особено сред деца и възрастни хора.

⁸ Pollution from residential burning - Danish experience in an international perspective (2016), <https://www.clean-heat.eu/en/actions/info-material/download/danish-case-study-uk-11.html>

Предложение за мярка в НПКАВ за промяна на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № РД-07-5 от 2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, издадена от министъра на труда и социалната политика:

- Изключване на възможността за закупуване на твърдо гориво не покриващо определени стандарти;
- Разширяване на кръга на методите за отопление, за които се предоставя целева помощ, като в чл. 4, ал. 2 от Наредбата се включат високоефективни горива, високоефективни печки и отопление с възобновяема енергия;
- Въвеждане на стимули за инвестиции в методи за отопление с малък или нулев отпечатък върху околната среда. Да се предвиди изплащане на част от помощта (в размер на енергийното спестяване) на оператора, извършил енергийната услуга по предоставяне на високоефективна печка, средство за отопление чрез възобновяема енергия или приложил мерки за реализиране на енергийни спестявания;
- В случай, че жилището на получателя на помощ е под определен праг на енергийна ефективност, да се предвиди предприемането на мерки за реализиране на енергийни спестявания, което да е условие за предоставянето на целеви помощи за отопление;
- Съчетаването на по-ефективни отоплителни системи с топлоизолация на жилищата на получателите на субсидията ще позволи много по-ефективно използване на средствата за подпомагане на енергийно бедните;
- За осъществяване на мерките по подмяна на отоплителните уреди е нужно Изграждане на ефективен механизъм за сътрудничество между Министерството на околната среда и водите, Министерството на здравеопазването, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на финансите и АУЕР.

7. Мерки в сектор Транспорт

Предлаганите мерки са целесъобразни - технически контрол, проверки по пътищата, ограничения на достъпа на автомобили чрез въвеждане на ниско емисионни зони. Ограниченията и стимулите, които ще се прилагат, трябва да са добре анализирани откъм очакван ефект. Данъчната политика определено не следва да стимулира закупуването на стари и замърсяващи автомобили, но също така и мощни автомобили и джипове. Ограниченията не следва да отчитат само възрастта и стандарта на автомобила, но да включват и изминаваните километри - т.е. интензивността на използване. Дори всички пътувания в града да са с електрически автомобили, които се използват без промяна в културата за градска мобилност, ще имаме същите проблеми с количеството трафик и задръствания, без да намалее замърсяването от гуми, спирачки и износване на пътната настилка.

Предложение: в НПКАВ ясно да се акцентира, че мерките спрямо автомобилите следва от една страна да стимулират използването на алтернативи в градски условия - обществен

транспорт, велосипеди, пеш, а от друга - да ограничават използването на личния автомобил за придвижване в града.

7.1. Въвеждане на ЗНЕ за транспорта

Показаните от Световната банка сметки за ползите и разходите при въвеждането на ЗНЕ само по отношение на транспорта не подкрепят самостоятелното им въвеждане. В тази връзка подкрепяме ЗНЕ, които са комбинирани с подобни зони за битовото отопление в големите градове - възможност, която не е предвидена в НПКАВ. Няма и ясна мярка, която да урегулира националната законова рамка за създаване на ЗНЕ. Разписаните в чл. 28а от ЗЧАВ възможности са по отношение на временни ограничения при наднормени замърсявания и не дава достатъчна правна сигурност за местната власт за създаване на такива зони. Предвид завишените изисквания към общините, следва да се предвидят и начини за засилване на възможностите им да отговорят на тях.

Предложение: В НПКАВ да се предвиди мярка за създаване на национална законова рамка урегулираща ЗНЕ по отношение на транспорт и битово отопление.

8. Своевременно публикуване на данни за концентрациите на замърсителите в атмосферния въздух

Настоящата нормативна рамка относно уведомяването на обществеността за концентрациите на замърсители в атмосферния въздух буквално преповтаря т. I и т. III от Приложение № 16 от Директива 2008/50/ЕО, без да се вземат предвид спецификите на ситуацията в България. С оглед историческото наднормено замърсяване с ФПЧ на територията на цялата страна и риска от финансови санкции след решението на СЕС от 5 април 2017 г., **считаме, че компетентните органи (общини, РИОСВ и ИАОС) следва да бъдат задължени на нормативно ниво да предоставят своевременно информация за концентрациите на замърсителите в атмосферния въздух.** Макар да се покрива поставения от Директива 2008/50/ЕО минимум, на практика забавянето на публикуването на данни обезсмисля ползата от информиране на населението за нивата на замърсяване, тъй като то не би могло да предприеме навременни мерки за защита на здравето си.

Наблюдава се и системен отказ на компетентните институции да предоставят информация за концентрациите на замърсителите във въздуха, дори когато такава е изисквана по ред на достъп по информация за околната среда.⁹ Това затруднява изследването и анализа на проблема, както и предоставянето на външна експертна помощ най-вече към местната власт.

⁹ Дело срещу отказ на ИАОС да предостави почасовите данни за ФПЧ https://www.actualno.com/sofia/sydyt-reshi-iaos-da-pokaje-pochasovite-danni-za-vyzduha-v-sofija-news_644984.html

Предложение: в НПКАВ да се предвиди нормативна промяна водеща до следното:

- **Информацията за концентрациите в атмосферния въздух на серен диоксид, азотен диоксид, ФПЧ (всички размери), озон и въглероден оксид да се актуализира на всеки час, като се публикува в реално време в машинно четим формат, включително и в националния портал за отворени данни;**
- **Информацията за концентрациите в атмосферния въздух на олово и бензен, предоставена като средна стойност за последните 12 месеца, се актуализира веднъж на 3 месеца или всеки месец, когато е възможно, и се публикува в машинно четим формат, включително и в портала за отворени данни.**

Замърсяването на атмосферния въздух е динамично явление, което се влияе от различни фактори, както природни така и технически. Навременното уведомяване би дало възможност на гражданите да избягват зони с увеличено замърсяване, както и да предприемат адекватни действия, с които да намалят вредното въздействие на прекомерното замърсяване върху здравето си. Това има важно значение за уязвими групи. В същото време то би стимулирало гражданите да направят избор за поведението си (относно мобилност, отопление), с което да намалят личния си принос към завишените нива на замърсяване. Поради тази причина Столична община заедно с БАН започна разработване на система за ранно предупреждение за замърсяване с фини прахови частици, която все още е експериментална и трудна за ползване. Същевременно международни компании¹⁰ използват данни за България в реално време, които се събират и обработват с обществени средства, но остават недостъпни за гражданите, изследователите, българския бизнес и неправителствени организации.

Публикуването на данни в реално време няма да създаде допълнителна финансова или административна тежест за компетентните органи (общините и МОСВ). АИС генерират и изпращат данни за нивата на серен диоксид, азотен диоксид, ФПЧ (всички размери), озон и въглероден оксид на всеки час. Тази информация е налична и въвеждането на предложените промени ще задължи компетентните органи единствено да я публикуват във формат позволяващ нейното обработване и използване.

Към момента обществено достъпната частична информация е в технически формат, който е труден за автоматизирана обработка. Отделно не се предлага интерпретация на данните и препоръки, което прави трудно разбирането ѝ от гражданите. Поради това е важно да се стимулира представянето на информацията освен в общоразбираем вид така и в стандартизиран отворен машинно-четим формат.

¹⁰ Компанията IQAir използва данни предоставяни на ЕЕА за своя продукт:
<https://www.airvisual.com/bulgaria/sofia>

Приложение I

към Становище на Екологично сдружение „За Земята“
и „Грийнпийс“ – България

**Относно: Проект на Национална програма за подобряване
качеството на атмосферния въздух (2018 – 2024 г.)**

Правна същност на документа

Основен въпрос, който повдигат представените два документа за обсъждане - програма и план за действие, е правната им същност.

1. Неправилно първият документ е представен като Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018 – 2024 г.)

Налице е несъответствие между претенцията, че документът представлява Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух, и съдържанието му. Документът е именуван „**Предложение за национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018-2024 г.) България, Проект-доклад, юли 2018 г.**“

На стр. i има абзац, който указва, че нито екипът, изготвил проекта за програма, нито властите на Република България поемат отговорност за съдържанието на документа.

„Настоящият доклад е изготвен от екип на Световната банка за оказване на консултантска подкрепа на Министерство на околната среда и водите (МОСВ) на Република България. Констатациите, интерпретациите и заключенията, изразени в настоящия доклад, не изразяват непременно гледната точка на Изпълнителните директори на Световната банка или на правителството на Република България или на МОСВ.“

Отделните части са именувани както следва:

- Глава 4 **Предложение за програма** – мерки в сектор битово отопление
- Глава 5 **Предложение за програма** – мерки в сектор транспорт

От указанията в самия документ, както и от съдържанието му е видно, че същият представлява доклад, изготвен от Световната банка по поръчение на българското правителство.

Неправилно е този документ да бъде представян за Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018 – 2024 г.). Програмата представлява

административен акт, волеизявление на административен орган, в който са заложили определени задачи, мерки, визия за управление и решаване на даден проблем. Това е и причината такъв документ да бъде подложен на обществено обсъждане – тъй като се очаква неговото изпълнение да има влияние върху правната сфера на членовете на обществеността, поради което е нужно да бъде взето предвид тяхното мнение.

Съгласно чл. 27а. Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух включва най-малко целите, мерките и сроковете за тяхното постигане, необходимите финансови средства и отговорните институции. Програмата не отговаря на това изискване. Тя включва предложение за множество мерки, които очевидно не са скрепени с волята на правителството и няма да бъдат реализирани, освен ако не са включени в отделен административен акт (ПКАВ, план за действие или друг). Програмата обаче не включва мерките и сроковете за тяхното постигане, необходимите финансови средства и отговорните институции.

Вторият документ, представен за обществено обсъждане, е именуван „План за действие – мерки, предвидени в Националната програма за подобряване качеството на атмосферния въздух.“ Той съдържа конкретни мерки, отговорна институция и период за изпълнението им. В този смисъл същият представлява волеизявление на административен орган и отговаря на описанието, дадено на страницата за обществено обсъждане, а именно: *„включва целите, приложимите мерки, които трябва да доведат до подобряване на качеството на атмосферния въздух по показател фини прахови частици, сроковете за прилагането на мерките, необходимите финансови средства и отговорните институции.“* Самият документ обаче указва, че не той, а документът, прикачен под файл с име FINAL D5 3_bg_31 10, представлява Национална програма.

Считаме, че е налице несъответствие между информацията на предоставените за обществено обсъждане документи и тяхната същност. Това подвеждащо за обществеността и в нарушение на закона. По-конкретно, налице е нарушение на чл.2, ал.1, т.3, 6 и 8 от Закона за администрацията:

- Нарушен е принципът на отговорност и отчетност (т. 3) тъй като правителството представя за обсъждане документ, изготвен от консултанта Световна банка, без да поеме отговорност и да заяви каква е волята му (какви конкретни мерки ще бъдат предприети).
- Нарушен е принципът на предвидимост (т.6), тъй като правителството не сочи каква е неговата воля и оттам обществеността не може да знае какви управленски мерки ще бъдат предприети и дали намеренията на правителството няма да претърпят промяна.
- Нарушен е принципът на непрекъснато усъвършенстване на качеството (т. 8), тъй като след като Консултантът Световна банка е предоставил доклада си, правителството е трябвало да реши кое от предложеното приема и кое – не. Правителството е трябвало

да усъвършенства констатациите и препоръките на Консултанта съобразно управленските си виждания и непрекъснато променящата се обстановка (като например нарастващата опасност от санкции срещу България за неизпълнение на решението на СЕС).

Приложение II

към Становище на Екологично сдружение „За Земята“
и „Грийнпийс“ – България

**Относно: Проект на Национална програма за подобряване
качеството на атмосферния въздух (2018 – 2024 г.)**

Липса на мерки за подобряване на нормативната база за изготвяне и изпълнение на ПКАВ

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. В решение по дело С488/15 на Съдът на Европейския съюз потвърждава, че общинските програми, изготвени в процесния период, не отговарят на изискванията на Директива 2008/50/ЕО. Именно това е едно от нарушенията, за които България е осъдена по цитираното дело. В Оперативния план за действие не са предвидени промени, които са ключови за установяване на нормативната база, която да гарантира провеждането на ефективни местни политики чрез изготвяне и изпълнение на ПКАВ.

1. Правилно транспониране на Директива 2008/50/ЕО

Към момента българското законодателство транспонира неправилно изискването на чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директива 2008/50/ЕО¹². Това е едно от нарушенията, за които България е осъдена по дело С488/15 на Съдът на Европейския съюз. Наред с това през месец ноември Европейската комисия откри наказателно производство срещу България 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.“

2. Нормативно закрепване на възможността за обжалване на ПКАВ

Съгласно приложимото законодателство ПКАВ са основният регулаторен инструмент, посредством който да бъдат постигнати нормите за качество на атмосферния въздух. Настоящата нормативна рамка относно ПКАВ е изключително лаконична. Именно това е причината за формирането на съдебна практика, която противоречи на установената практика на СЕС и на международни актове, по които България е страна. Тълкуването, приложено от българския съд, има и значителни практически последици, тъй като лишава потърпевшите от възможността за действия на администрацията като механизъм за контрол.

Правото на обжалване е основно право на защита на права на гражданите и организациите. 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 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.“

Нормативното регулиране на правния интерес за обжалване на актове, свързани с околната среда, е широко използван в законодателството 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).

2.1. Гаранции за ефективно участие на обществеността в процеса по изготвяне и изпълнение на ПКАВ

Инструкцията 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, утвърдена със Заповед № РД-996 от 20.12.2001 г. на Министъра на околната среда и водите („Инструкция за изработване на ПКАВ“) е основният нормативен документ, въз основа на който се изготвят общинските ПКАВ. Инструкцията е издадена през 2001 г. и оттогава не е променяна и актуализирана. В Доклада на Световната банка изрично е посочена нуждата от актуализация на Инструкцията.

Практиката по изготвяне и приемане на ПКАВ в общините показва следните недостатъци, които пречат за ефективното участие на обществеността при вземането на решения относно мерки за качество на атмосферния въздух:

- Не във всички общини са създадени Програмни съвети за оценка и управление на КАВ, както се изисква в Инструкция за изработване на ПКАВ;
- Общините, в които са създадени Програмни съвети, същите включват членове от държавни и общински органи, но рядко включват представители на местната общественост и организации на гражданите;
- Не се осигурява публичност на работата на Програмните съвети;
- Ненавременно осигуряване на достъп до проекторешенията на комисиите при общинските съвети и на самия общински съвет. В поредица от случаи проектите или не се обявяват на сайта на общинския съвет или пък се обявяват едва няколко дни преди датата на заседанието;
- Становищата на представителите на обществеността не се отразяват или, макар и да се отразяват, на тях не се дава отговор – т.е. те не се взимат предвид при взимането на решение.

Незачитането на обществеността руши доверието в институциите, като така органите на местното самоуправление се лишават от подкрепа при нуждата от провеждане на непопулярни, но необходими мерки. Не предоставянето на гаранции за участието на обществеността в процеса по вземане на решения, свързани с околната среда, е в нарушение на чл.7, във връзка с чл.6, параграфи 3 и 8 от Орхуската конвенция.