

Изх.№ 1135/18.12.2020

ДО: г-жа Йорданка Фандъкова,  
Кмет на Столичната община

КОПИЕ: г-жа Десислава Билева,  
Заместник-кмет по  
направление „Зелена система,  
екология и земеползване“

## СТАНОВИЩЕ

на

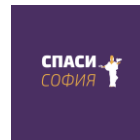
Екологично сдружение „За Земята“, подкрепено от сдруженията Велоеволюция, Въздух за здраве, Горичка, „Грийнпийс“ – България, За Земята – достъп до правосъдие, Спаси София и WWF България  
**относно проект на Програма за управление на качеството на атмосферния въздух на Столична община за периода 2021-2026 г.**

Уважаема г-жо Фандъкова,

Проблемът с качеството на атмосферния въздух в страната и конкретно в София е проблем с дълга история, който касае здравето на гражданите, икономиката и социалната сфера. Ние виждаме като позитивно развитие факта, че този проблем придобива все по-широко обществено внимание и в решаването му се включват граждани и заинтересовани лица. Това предполага и по-амбициозни мерки за преодоляването му.

В настоящето становище Ви представяме нашите коментари и предложения в няколко сфери от разработения проект за Програма за управление на качеството на атмосферния въздух на Столична община за периода 2021-2026 г., който бе обявен за обществена консултация на 20 ноември 2020 г. („Програма“). Като цяло забелязваме подобрение в проекта, както спрямо предходните му версии, така и в сравнение с предходни програми за качеството на атмосферния въздух. За съжаление все още има съществени недостатъци, които излагаме и се надяваме да бъдат отразени.

За удобство в нашето Становище по-долу сме извели основните ни коментари и препоръки по предложения текст за Програма за управление на качеството на



атмосферния въздух на Столична община за периода 2021-2026 г. Към него прилагаме Анекс 1 с допълнителни коментари и препоръки, както и Анекс 2 с конкретни препоръки по мерките, изложени в Приложение № 15 - План за действие към комплексната програма за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на СО за периода 2021-2026 г. Двата анекса са неразделна част от становището ни.

**I. Постигането на нормите е оставено за далечната 2026, което не отговаря на законодателството и решенията на Европейския съд**

**Програмата** нарушава чл. 27, ал. 5 ЗЧАВ, респективно параграф 2 на чл. 23, ал. 1 от Директива 2008/50/ЕО. Напомняме, че България вече е осъдена за несъответствие на програмите за качество на въздуха с тази разпоредба по дело C-488/15 на СЕС и преди дни Комисията започна дело за налагане на финансови санкции за неспазване на осъдителното решение по делото. За да спази изискването на чл. 27, ал. 5 ЗЧАВ, разработчиците е трябвало да оценят подходящите мерки за намаляване на замърсяването на въздуха и да включат в Програмата тези от тях, които ще осигурят постигане на нормите в най-кратък срок. В случая изобщо не е анализиран вариант за постигане на нормите преди края на 2026 г. (параграфи 97-110 от решение по дело C-336/16 на СЕС).

**Препоръка: да се оценят подходящите мерки и да се включи в проекта за ПКАВ сценарий с тези от тях, които ще осигурят постигане на нормите в най-кратък срок, като препоръчваме той да е не по-дълъг от 2024 г.**

Обръщаме внимание, че в практиката на съдилищата на държавите-членки в ЕС е утвърдено разбирането, че подготовката на такава програма изисква първо да се определят мерките, които най-бързо биха постигнали необходимите намаления на емисиите, след това да се прецени кога тези мерки биха могли да бъдат въведени и да се моделира вероятното намаляване на емисиите.<sup>1</sup> Подобен подход е препоръчан и в Ръководството за разработване на програми за качеството на атмосферния въздух, публикувано на страницата на МОСВ<sup>2</sup>. Не считаме, че този подход е застъпен в разработването на проекта, въпреки че е отбелязано, че споменатото по-горе ръководство е ползвано като методически документ при разработване на програмата и това следва да се коригира.

<sup>1</sup> [2016] EWHC 2740 (Admin), Решение на High Court of Justice на Обединеното кралство по дело ClientEarth (No.2) срещу Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs

<sup>2</sup> Ръководството за разработване на програми за качеството на атмосферния въздух, изготвен по проект „Трансфер на знания относно прилагането на Директива 2008/50/ЕО в България: разработване, изпълнение, оценяване и адаптиране на програмите за качество на въздуха и мерките, заложиени в тях“



## II. **Инвентаризацията на източниците продължава да страда от съществени слабости**

Тази програма е четвърта по ред, в която се отбелязва, че липсват множество данни за трафика, транспортните средства, отоплението в бита и прочее. СО продължава да изостава сериозно в набирането на тези данни. Това е видно и в отговорите на изпълнителя, разработващ програмата, който е идентифицирал и отбелязал на няколко места проблеми с данните. Така се налага да се разчита на експертни оценки и допускания, които обаче не са надлежно документирани и трудно подлежат на проверка. Липсата на достоверни данни поставя под риск адекватността на предположенията, въз основа на които се определят мерките за намаляване на замърсяването, както и ефективността на предложените мерки.

1. В предложения план за действие има недостатъчни мерки в тази посока. **Препоръчваме да се допълни набора от мерки за запълване на липсващите данни, да се предвиди редовно актуализиране на събраните данни и публичен достъп до тях, както и да се скъсят сроковете за изпълнение.**
2. В обявената за обсъждане Програма е въведен нов източник на замърсяване - ресуспендиран прах. Неправилно е това замърсяване да се определя като самостоятелен източник. Въпреки трудностите то трябва да бъде разпределено към секторите, които го причиняват (индустрия, битово отопление, транспорт, строителство) и мерките да адресират източника, а не последствието - прах по улиците, който да се измива. Това е по ефикасният подход, без да отричаме необходимостта от редовно и качествено миене на улиците. **Препоръчваме прецизиране на източниците и приноса им към ресуспендирания прах с оглед и изследването на НИМХ**
3. В инвентаризацията на транспорта липсва яснота за допусканията и направените сметки. Неясен е броят/съотношението на автомобилите в различните евро категории и какви емисионни фактори са използвани. В частност, как са третирани автомобилите, които са без Евро-категория, и как са изчислени за инвентаризацията? При липсата на данни на какво основание са променени брой МПС/ден (пробег)? Това са основни фактори при определянето на емисиите от транспорта. **Липсващите допускания и сметки да се допълнят и да се изнесат в приложение, за да е видно как са изчислени емисиите от транспорта.**

## III. **Анализа да качеството на атмосферния въздух и моделирането имат нужда от подобрене.**

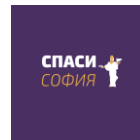
1. **Като цяло анализът на историческите данни за различните фактори и връзките между тях е с множество пропуски и това бе отбелязано, както от членове на**



програмния съвет, така и по време на общественото обсъждане. За попълване на тези пропуски в бъдеще е необходимо увеличаване на мерките, свързани с изследвания и анализи. Това ще спомогне за научно обосновани оценки на качеството на въздуха, по-добро отразяване на напредъка и коригиране в изпълнението, като се отчитат промените в климатичните условия, градската среда, социално икономическите условия и др. Например изграждането на пространствен модел (и дори климатично зонироване на града) от една страна ще спомогне за по-добър анализ на влиянието на градската среда върху въздуха, а от друга ще даде възможност за по-добро планиране на същата градска среда. **Препоръчваме да се предвидят мерки, които да доведат до създаването на такъв модел.**

- Програмата е изготвена въз основа на официалните данни за концентрациите на азотен диоксид, които сочат че в София се спазват нормите по този показател, макар че се забелязва увеличение на стойностите. В допълнение някои станции нямат необходимия минимум данни за определяне на годишна стойност, а почти всички са съпътствани от технически проблеми. Екологично сдружение "За Земята" изготви изследване, което показва, че нормите се нарушават на места, на които официалната мрежа за мониторинг не мери. Това изследване бе оценено и от НИМХ. Следвайки тяхното становище **препоръчваме да се включат мерки за измервания в повече места в града и да се проведат референтни измервания с мобилна лаборатория, като стъпка към оптимизиране на мрежата от АИС. СО да стартира незабавно разговори с ИАОС за подобряване на измерванията и за определяне на най-подходящите точки за измерване спрямо нормативно установените изисквания.**
- Моделирането на зоната с ниски емисии от транспорта буди повече въпроси отколкото отговори. Това е свързано и с липсващата информация относно инвентаризацията от транспорта. **Изпълнителят следва да отговори на следните въпроси.** Колко на брой и кои категории автомобили ще бъдат ограничавани от зоната? Какъв ще е ефектът върху трафика и емисиите извън зоната? Включена ли е зоната в общото моделиране на мерките от плана за действие за постигане на нормите в София? Какъв е приносът на отделните категории автомобили към очакваните намаления на емисиите?
- Препоръчваме да се включи мярка за анализиране на данните от станциите на CO, поставени по проект AIRTHINGS, както и тези на гражданската мрежа AirBg с цел интегрирането им в оценката на качеството на въздуха и набеязването на мерки.**

#### IV. **Дисбаланс между мерките в сектор транспорт и битово отопление, очакваните спестени емисии и бюджета**



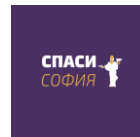
1. Един от основните недостатъци на Програмата е, че в предложения проект има **сериозна несъразмерност на бюджета спрямо приоритетните източници, предложените за тях мерки и очаквани намаления на емисиите**. Над 80% от бюджета са предназначени за мерки, свързани с транспорта, докато намалените емисии от транспорт са в размер на едва 6% за ФПЧ10 и 5% за ФПЧ2.5. Някои от проектите в транспорта струват стотици милиони лева, докато намаляването на емисиите е или едва няколко тона или дори не е оценено.
2. **Проектът на Програма не предвижда редица мерки в сектора битовото отопление, а някои от предвидените мерки са непълни.**

**А) Единствената заложена мярка в Програмата по отношение на преминаване на граждани от отопление с твърдо гориво към отопление с топлофикация е за съгласуване на планове на Теплофикация София за разширение на централните мрежи с политиките на общината за КАВ (и климат). Намираме за неприемлив а липсата на амбиция в тази посока в Програмата, още повече че Теплофикация София е собственост на СО и тя може директно да влияе на дейностите ѝ. **Препоръчваме да се зложат мерки, които да доведат до преминаване към топлофикация на определен брой домакинства, отопляващи се с твърди горива. Да се зложат индикатори за брой домакинства и за спестени емисии.****

**Б) Не се предвиждат мерки за преминаване на домакинства, отопляващи се с твърди горива към използване на ВЕИ, термпомпи и повишаване на енергийната ефективност на жилищата им. В Програмата се предвижда преминаване единствено към екопелети и газ. Препоръчваме включване на конкретни мерки (с конкретни индикатори и бюджет) за преминаване на отопление с ВЕИ (основно слънчева енергия) и термпомпи. Както и мерки за енергийна ефективност в жилищата, която да намали количеството нужна енергия за отопление.**

- V. За редица мерки, за които това е възможно, не е оценен приноса им за намаляване на емисиите, както и не са зложени индикатори измерващи ефекта от мярката**

Въпреки че има напредък, следва да се положат **допълнителни усилия за това максимален брой мерки да бъдат околичествени, за да има ясна връзка с очакваното намаление на емисиите от тях. Индикаторите за изпълнение да включват и резултата от мерките (в спестени емисии, намаление нарушения), а не**



**просто самото изпълнение.** Това ще позволи по-добра оценка на ефекта от мерките и корекция в изпълнението ако е необходимо.

## **VI. Не е предвидено въвеждане на зони с ниски емисии на транспорта**

По отношение на въвеждането на зони с ниски емисии за транспорта Планът за действие предвижда единствено инициране на предложение до МОСВ за промяна на ЗЧАВ с цел регламентиране на контрола и оставя на СО преценката, дали да въведе такава зона. Мярката е залегнала в приетата от ЕК Национална програма за контрол на замърсяването на въздуха (2020 - 2030 г.) в изпълнение на изискванията на Директивата за таваните на емисиите. Практиката показва, че ЗНЕ е сред най-ефективните мерки за намаляване на емисиите от транспорт. Програмата е актът, който трябва да определи мерките, които СО ще предприеме за намаляване на замърсяването в определен период. Програмата не прави това, а оставя на СО в бъдещ момент да реши какво ще прави. Подобен подход обезсмисля приемането на програма и противоречи на приети и одобрени от ЕК обвързващи програмни документи.

В Приложение 15 се твърди, че резултатите от спестените емисии чрез въвеждане на ЗНЕ са включени в моделирането в Приложение 10 от Програмата. Следователно реализирането ѝ е важна елемент за постигане на нормите вследствие на реализирането на Програмата и не може да се каже, дали без нея бихме постигнали нормите изобщо, т.е. въпросът за преценка не следва да стои. Ако ефектите от нея не са моделирана пък, това е съществен пропуск на изпълнителя и следва да се поправи.

**Препоръчваме Програмата да зададе конкретните параметри за изготвяне на мярка ЗНЕ от транспорта, а в Плана за действие да бъде предвидено задължителното ѝ реализиране с времевата рамка за въвеждане, индикатори и пр.**

## **VII. Не е предвидено изрично въвеждане на нискоемисионни зони за битово отопление**

В Плана за действие към Програмата се предвижда единствено да се изготви план и при необходимост да се въведат нискоемисионни зони за битово отопление и то само в райони, за които е предоставена възможност за безвъзмездна подмяна на отоплителните уреди на дърва и въглища. Намираме, че за въвеждането на такива

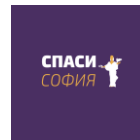


зони е поставено неясно условие “при необходимост”, без да са дефинирани критерии за прилагането на това условие. Считаме, че тази необходимост съществува и към настоящия момент. мярката не следва да се прилага само в зони, определени по административни съображения, а на база на анализ и моделиране (липсващо в Програмата ), които да включват като основен критерий максимален ефект за спестени емисии и намалени концентрации на замърсителите на територията на СО с оглед постигане на нормите в най-кратък срок. Отбелязваме също, че Националната програма за качество на атмосферния въздух предвижда извеждане от употреба на уредите, които не отговарят на Екодизайн Директивата, но това по никакъв начин не е отразено в програмата на София.

**Препоръчаме в мярката да се включи анализ с различни сценарии, който да идентифицира най-ефективния вариант за въвеждане на нискоемисионни зони за битово отопление, както и подходящ териториален обхват . Да се въведе мярка за поетапно извеждане от употреба на уредите, които не отговарят на екодизайн Директивата и забрана за употребата на такива след определена година. В предвидения план да се включи подпомагане на домакинствата за подмяна на уреди, ако в зоните попадат райони, които не са обхванати от досегашните програми на СО и да се предвиди бюджет за това. Да бъде посочен краен срок, в който зоните ще влязат в сила, който да не е по-дълъг от 2024 г. Обръщаме внимание, че обявяването още сега на забрана за употреба на уреди, които не отговарят на Екодизайн Директивата създава предвидимост за гражданите и също има потенциал да реши проблемът с ниския интерес при кандидатстването по текущите програми.**

#### **VIII. Програмата не включва изграждането на достатъчно велосипедна инфраструктура и критерии за качеството ѝ.**

В Програмата са включени мерки, които са предвидени в План за устойчива градска мобилност („ПУГМ“), като по този начин тези мерки ще станат задължителни. Намираме това за правилен подход, тъй като през годините се наблюдава постоянно закъснение в изграждането на велосипедна инфраструктура съгласно предвижданията на ПУГМ. В същото време не става ясно защо не са включени всички предвидени в ПУГМ проекти със срок на изпълнение до 2026 г., както и кои от тях са включени в Програмата и защо. **Предлагаме в Програмата да се заложи наблюдение на цялостното изпълнение на ПУГМ по години съгласно конкретните предвиждания на плана.**



От голямо значение за ефекта на мерките е качеството на изпълнението им, което е важно за повишаване на дела на велосипедния транспорт с произтичащите от това желани ефекти за КАВ. Към момента в работата на Столична община има редица проблеми в това отношение. **Предлагаме в Програмата да бъдат заложи индикатори за качествена оценка на изпълнение на целите по отношение на заложените мерки за велотранспорт.**

**IX. Предвиденият в програмата механизъм за отчет и контрол на изпълнението не гарантира ефективност и прозрачност на изпълнението ѝ.**

Въпреки че в Програмата има заложи такива механизми, смятаме, че те трябва да се подобрят съществено. Основен недостатък в механизма за отчет и контрол е, че той остава затворен изцяло в кръга на администрацията на СО. Считаме че това е недопустимо по две причини. Първо, защото мерките засягат огромен кръг граждани и тяхното здраве. И второ, защото мерките засягат и финансите на данъкоплатците. Освен това считаме, че отчетността по изпълнението на някои мерки е на твърде голям период от време , - например цяла година. За много от мерките отчет може да се прави на значително по-кратък период . Конкретни предложения включваме в Анекс 1.

**Предлагаме механизмът за отчет и контрол да бъде устроен така, че софиянци да бъдат постоянно информирани как се изпълняват мерките, как се разходва бюджета и да могат да предлагат корекции.**

**Предлагаме в Програмата да бъде определено съдържанието на ежегодните и тримесечните отчети, така че администрацията на СО да докладва и отчита по конкретно посочени показатели, а не във формат какъвто тя избере.** Определянето на съдържанието на годишните доклади-отчети в Програмата ще бъде легитимен и навременен израз на упражнено правомощие по чл. 21, ал. 1, т. 24 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Също така препоръчваме да се предвиди механизъм на участие на Програмния съвет в периодичния контрол по изпълнение на Програмата, както това е предвидено и в изискванията на инструкцията на МОСВ . Препоръчваме становищата и протоколите от заседанията на Програмния съвет, както и отчетите по изпълнение на ПКАВ да бъдат публични и качени на лесно откриваемо място на сайта на СО.





X. Планът за действие предвижда продължаване и увеличаване на информационните мерки, но не и подобряване на тяхното качество.

Предоставянето на актуална и достоверна информация за качеството на атмосферния въздух, за предприетите мерки и политики от общината е ключово за гражданите. В Програмата се предвижда предимно продължаване на информационните мерки, но не и подобряването им, а от такова в редица случаи има нужда. **Препоръчваме освен увеличаване на интензитета на представяне на информация на сайта на СО, периодично да се прави оценка за нейната разбираемост и възприемането ѝ от гражданите, с цел подобряване на комуникацията.**

В момента на страницата на СО са представени два индекса за качество на въздуха, което създава объркване у потребителите. **Препоръчваме публикуването само на един индекс на български език и ясно обяснение какво показва той, от къде черпи данни и каква методология използва.**

Важен проблем, обсъждан многократно е, че Столична община продължава да не предоставя публичен достъп в реално време до числовите стойности от измерванията. Така де факто се блокира подобряването на прогнозирането на замърсяването чрез разработената система на НИМХ, информирането на обществото чрез допълнителни приложения и изследователската работа. **Препоръчваме в Програмата да се заложи достъп в реално време и до архива от измерванията на автоматичните измервателни станции.**

В заключение искаме да кажем, че поддържаме изразените коментари и препоръки в Общо становище от членове на Програмния съвет и Работната група по ПКАВ 2021-2026 инж. Ивайло Хлеббаров, ЕС За Земята, гл. ас. д-р инж. Нина Илиева, ХТМУ, гл. ас. д-р инж. Евгени Соколовски, ХТМУ, доц. д-р Емилия Георгиева, НИМХ (с особено мнение), изпратено до СОС и Кмета на СО с вх. № №29122/ СОА20-КЦ01-47163/ 04.12.2020 и №29123/ СОА20-КЦ01-47164/ 04.12.2020.

Надяваме се нашите предложения да бъдат приети!

София, 18.12.2020 г.

Ивайло Попов от името на Екологично сдружение За Земята и сдруженията Велоеволюция, Въздух за здраве, Горичка, „Грийнпийс“ – България, За Земята – достъп до правосъдие, Спаси София и WWF България.