

Изх. № 1095/24.07.2019

СТАНОВИЩЕ

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

Относно: Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Национална програма за контрол на замърсяването на въздуха 2020 – 2030 г.

Проектът на Национална програма за контрол на замърсяването на въздуха 2020 – 2030 г. („НПКЗВ“) най-накрая видя бял свят, макар че МОСВ имаше повече от две години да проведе смислен процес по изготвянето ѝ, особено с наличната помощ от страна на Световна банка. Настоящата консултация е опит за замазване на абсолютното negliжиране на заинтересованите страни (извън институциите) и в частност неправителствените организации в процеса по изготвяне на НПКЗВ. МОСВ отказа да приложи изискванията на Директива (ЕС) 2016/2284 по отношение включването на заинтересовани страни, както и не се съобрази с препоръките включително от европейски документи, които изпратихме в началото на 2019 г.

Въпреки неадекватния процес организиран от МОСВ, екипът на Световна банка, който де факто е изготвил НПКЗВ се е справил сравнително добре с оглед липсата на институционална подкрепа, ключови доклади и достъп до данни. Тази липса се е отразила съществено на проекто-програмата най-вече в частта засягаща емисиите от енергетиката и препоръката да не се предприемат по-строги политики и мерки спрямо този сектор.

1. Проектът за НПКЗВ коментира липса на данни и актуални методологии, но направените препоръки са недостатъчни

НПКЗВ е поредният стратегически документ, който в прав текст казва, че няма достатъчно данни и е нужно актуализиране на методологии - в случая за целите на прогнозиране на настоящи и бъдещи емисии и проследяване на историческите такива. Макар и самите инвентаризации да са на сравнително добро ниво, продължава да съществуват институционални бариери за обмен на информация, затруднявайки прецизното отразяване на емисии, което влияе върху прогнозите.

„Екип от експерти на Световната банка помогна да се идентифицират ключовите области, които изискват внимание и ще спомогне за уточняване на допълнителните данни, които трябва да бъдат събирани за в бъдеще. Бяха идентифицирани конкретни институционални предизвикателства, които възпрепятстват въвеждането на подобрения в миналото. Отбелязваме и че към момента не е решено как тези предизвикателства могат да бъдат преодоленни.“

Тези изводи разписани в НПКЗВ обаче не са ясно подкрепени с политики и мерки („Пим“) в тази посока. Подобни изводи бяха направени в НПКАВ, но е видно, че в този нов документ институционалните предизвикателства не са разрешени, което според нас е длъжи на нежеланието за адекватно сътрудничество между различни министерства, агенции, общини и т.н.

Предложение: Да се формулират ясни Пим как да бъдат преодоленни тези предизвикателства, за да може с приемането на програмата те да залегнат за изпълнение.

2. В НПКЗВ не е направено количествено описание на прогнозното подобряване на качеството на атмосферния въздух.

Екипът разработил програмата в прав текст заявява, че „[в] България няма достатъчно информация и капацитет за моделиране на информацията за качеството на атмосферния въздух, за да се правят такива прогнози“. Този извод направен 2 години след осъдителното решение срещу България показва, че нищо не е направило тази ситуация да се подобри. И към момента повечето актуализирани програми за качеството на въздуха не правят такова описание основно поради две причини: а) липса на качествени инвентаризации и б) липса на изискване от страна на възложителите (местната власт) за изготвяне на сценарии от мерки с ясни количествени параметри за намаляване на емисиите. Резултатът е, че НПКЗВ не може да покаже дали през 2030 предвидените в нея мерки ще доведат до спазване на нивата на Световна здравна организация за ФПЧ или пък нормите за серен диоксид в Гълъбово, например.

Предложение: С оглед на това е наложително в НПКЗВ да има ясно формулирани ПИМ за събиране на адекватна информация за всички сектори, публикуване в отворен машинно четим формат и разбира се създаване на капацитет за моделирането ѝ. Ако това се направи сега, има реален шанс през 2021 и 2023 НПКЗВ да бъде подобрена, стъпвайки на реални данни и моделирания.

3. Не са спазени изискванията за провеждане на консултации със заинтересованите страни и обществеността.

Съгласно чл. 6, ал. 5 от Директивата във връзка с т. 4 от Ръководство за разработване на национални програми за контрол на замърсяването на въздуха съгласно Директива (ЕС) 2016/2284 (“Ръководството”) участието на обществеността трябва да бъде осигурено чрез два различни процеса:

- консултации със заинтересованите страни (насочени към компетентните органи и засегнати заинтересовани страни, като например НПО) и
- обществените консултации с широката общественост. Насоки относно начина на провеждане на ефективна обществена консултация са достъпни като приложение към настоящото писмо.

В т. 4 Ръководството изрично посочва, че при „идентифицирането и оценката на потенциалните мерки органите, отговорни за подготовката на НПКЗВ, следва да се консултират с други съответни държавни ведомства и агенции (например отговорните за регулирането на специфични източници на емисии), както и с други заинтересовани страни, които биха могли да разполагат с информация за текущи и потенциални допълнителни мерки, които биха могли да бъдат въведени.“ Като примери за заинтересовани страни са посочени НПО и индустрията.

Проведените до момента консултации не отговарят на тези искания по следните причини:

3.1. Доколкото ни е известно, в началото на 2019 г. са проведени дискусии по проект на НПКЗВ с държавни и общински органи. В тези дискусии не са включени заинтересовани страни като НПО и индустрията.

3.2. На 4 април 2019 г. МОСВ и Световната банка представиха проект на НПКЗВ. На това събитие бяха поканени избирателно отделни представители на НПО обществеността. Това събитие не отговаря на изискването за консултация със заинтересованите страни по следните причини:

- Събитието имаше за цел да представи проекта на НПКЗВ. На поканените не беше представен предварително проект или информация, за да се запознаят с документа,

предмет на събитието, и да могат да вземат позиции и да правят коментари. Поради това, събитието представляваше едностранна презентация, а не реално обсъждане на проекта на НПКЗВ, както се изисква.

- За събитието бяха уведомени изборително отделни представители на НПО, като някои покани бяха изпратени на грешни имейл адреси. Не бяха поканени представители на индустрията и засегнатата общественост.
- Поканата беше изпратена едва 10 дни преди събитието, което не позволява достатъчно време, за да се осигури присъствие

3.3. Провежданата в момента консултация не отговаря на изискването на Рецитал 26 от Директивата консултациите да се провеждат на *“всички равнища и по време, когато все още са възможни всички варианти по отношение на политиките и мерките”*. Проектът на НПКЗВ е представен в много напреднал етап на процеса – след като вече са отразени коментарите на държавни и общински органи и след срока за представяне на проект на ЕК. Практиката показва, че обществени обсъждания по този „модел“ имат за цел формално да удовлетворят нормативното изискване. Това е видно и от факта, че не са взети мерки за ангажиране на заинтересованата общественост, а именно:

- Липсва нетехническо резюме на проекта на НПКЗВ;
- Не са използвани възможности за запознаване и ангажиране участието на най-широка публика, като се има предвид естеството на проблемите, свързани със замърсяването на въздуха
- Не е гарантирано участието на гражданите и групите, които са най-засегнати от замърсяването на въздуха, напр. организации на пациенти и хора, живеещи в райони, където са нарушени нормите на качеството на атмосферния въздух.

Предложение: При ревизиите на НПКЗВ през 2021 и 2023 МОСВ следва да проведе консултации, спазвайки изискванията на Директива 2016/2284, Ръководството и добрите практики за по-добро управление.

4. Проектът на НПКЗВ не взема предвид някои стратегически документи

а. НПКЗВ не взема предвид проекта на интегрирания национален план в областта на енергетиката и климат (ИНПЕК).

В програмата не са отчетени основните тенденции произлизащи от плана и какво ще означава това за емисиите на азот, ФПЧ_{2,5}, серни диоксиди, озон. Например увеличаване на дела на биомасата в битовото отопление и ефектът върху ФПЧ_{2,5}. По същия начин не се коментират плановете за продължаваща експлоатация на въглищни мини и централи, изграждането на нова инфраструктура за добив, пренос и употреба на изкопаеми горива – нефт и газ. НПКЗВ може да отправи препоръки за включване на мерки в плана, които да са в унисон с условието ефектът от мерките да е неутрален или водещ до подобрене.

б. НПКЗВ следва да включва ПИМ за енергетиката.

В НПКЗВ не е направен анализ на настоящата ситуация по отношение на енергетиката и какво отражение би имал сегашния курс върху постигането на таваните на емисиите. Още повече на страница 56 се твърди че *“...горивните инсталации прилагат най-добрите налични техники (НДНТ)...”*. Това е невярно, тъй като редица големи горивни инсталации не прилагат НДНТ и няколко от тях вече подадоха искане за освобождаване от изискванията за прилагане на приетите през 2017 заключения за НДНТ на ГГИ за емисии от серен диоксид и живак. ТЕЦ „Марица Изток 2“ вече получи безсрочна дерогация, която ѝ

позволява да работи при повече от 4 пъти по-високи емисионни норми за серен диоксид от заложените в заключения за НДНТ (130 mg / Nm³)¹.

В района на гр. Гълъбово е налице историческо и продължаващо замърсяване със серен диоксид, основната причина за което са ТЕЦ-вете в района. Гълъбово е единственото място в Европа с наднормено замърсяване със серен диоксид. Напомняме, че срещу България има открита процедура от 2014 за непокриване на нормите за серен диоксид поради превишенията им в гр. Гълъбово.

Въпреки че в приложение III от проекта ясно е записано, че:

„Обаче в България, по данни от 2016 г. нормите за серен диоксид продължават да бъдат надвишавани. Основният източник на емисии на серен диоксид в България са електроцентралите с лигнитни въглища в комплекса Марица-Изток. Станцията за качество на въздуха в Гълъбово, която се намира в района на комплекса Марица-Изток постоянно регистрира превишаване на пределно допустимите стойности на серен диоксид през периода 2005-2016 г.“

в основния текст на НПКЗВ е записано, че *„Считаме, че разработването на по-строги законови мерки и политики за тези сектори би било неуместно на този етап.“* Докато за промишлеността това може и да е така, за сектор енергетика това не е така и в частност за редица конкретни централи, някои от които трябваше да са затворени още през 2011г. НПКЗВ като документ с който други основни документи следва да се съгласуват е добре да зададе ясни ПиМ в каква посока трябва да се движи енергийната стратегия и ИНПЕК, а не да дава индулгенция на въглищния сектор и изкопаемите горива. НПКЗВ следва да покаже как секторните емисии на серен диоксид от енергетиката, ще намалеят при спазване на изискванията на Заключенията за НДНТ за ГГИ², а не според заложените 96-97% десулфуризация, които се постигат в момента.

Предложение: Въпреки липсата на нова енергийна стратегия и отчитайки проекта на интегрирания план енергия и климат сектор енергетика да се включи в анализа като се изготвят и ПиМ допринасящи за постигането на изискванията в Заключенията за НДНТ за ГГИ.

Б. Липса на ключови мерки

а. Липсват мерки за въвеждане на ВЕИ в отоплението и охлаждането

Абсолютно са изпуснати мерки свързани с въвеждане на ВЕИ за отопление, охлаждане и производство на електро-енергия особено децентрализирано. В НПКЗВ ясно бе показано, че оперативните разходи за термопомпи са най-ниските в сравнение с другите алтернативи за битово отопление, като инвестиционните разходи са съпоставими с тези за нови абонати на газ. Последните обаче са включени като мярка в НПКЗВ, въпреки, че цената на газа и към момента отблъсква потребителите. Отделно стои въпросът и за емисиите на въглероден диоксид от увеличената употреба на газ. Откровено странно е да се препоръчва газ (въглеродни емисии) и печки на твърди горива (ФПЧ2,5/10, сажди, въглеродни емисии), а напълно да е изключено отопление на база ВЕИ.

Предложение: С оглед изводите от НПКЗВ, настъпващите сериозни климатични промени и данните за по-високи реални емисии от декларираните от производителите на

¹ Определена е само степен на десулфуризация, която съгласно проектната документация отговаря на норма от 570 mg / Nm³

² Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1442 на Комисията от 31 юли 2017 година за формулиране на заключения за най-добри налични техники (НДНТ) за големи горивни инсталации съгласно Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (нотифицирано под номер C(2017) 5225) (Текст от значение за ЕИП.) C/2017/5225, ОВ L 212, 17.8.2017г

печки с екоетикет е необходима НПКЗВ да включи и ПИМ въвеждащи и развиващи ВЕИ отопление (не дървесина) и електро-производство.

b. По отношение на транспорта се коментират само мерки за ограничаване на вноса и ЗНЕ. Липсват ПИМ насочени към развитие на обществен, железопътен и интермодален транспорт. ПИМ в тази посока, могат да подпомогнат допълнително намаляването на азотните емисии и въглеродните емисии. Въпреки че последните не са предмет на Директивата за таваните, ключов принцип е политиките и мерките да се допълват и подсилват, а не да си пречат.

c. Не са представени алтернативни мерки ако някои от основните не бъдат реализирани или не постигнат желаните ефекти.

На няколко места се споменава, че забавянето на определени мерки може да доведе нужда от разработване на допълнителни/алтернативни политики и мерки, най-вече по отношение на емисиите от битово отопление. От 2007 г. насам не покриваме нормите за ФПЧ в 6-те РОУКАВ, т.е. продължаваме да сме в нарушение дори и след решението на съда от 2017г. С оглед прилагането на решението и на чл. 23 параграф 1 от Директивата 2008/50 е добре да имаме допълнителен набор от мерки, които да бъдат предприети ако основните не постигнат желаните ефекти в срок.

Предложение: Още на този етап да бъдат идентифицирани алтернативни ПИМ и записани в НПКЗВ.

6. Възможно използване на неточни данни.

В таблица 6 описваща покритието със станции за измерване на замърсители за въздуха за РОУКАВ Столична агломерация е дадено, че нито една станция не измерва ФПЧ_{2,5}. В София ФПЧ_{2,5} се мери в станция Хиподрума и станция Копитото. Възможно е и на други места да има допуснати неточности.

Предложение: Да се прегледат данните в различните таблици за допуснати неточности и да се коригират

7. Не са спазени изискванията на Директива 2001/42/ЕО относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда

Не е представена информация за анализ и оценка дали НПКЗВ подлежи на стратегическа екологична оценка съгласно Директива 2001/42/ЕО. С голяма вероятност екологична оценка следва да се извърши, тъй като има аргументи, че са налице условията за това, а именно:

i) НПКЗВ да подлежи на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно ниво: Това изискване е изпълнено, тъй като НПКЗВ се изготвя по възлагане от МОСВ, т.е. от името на МОСВ.

ii) Изготвянето на НПКЗВ да се изисква от закони, подзаконови или административни разпоредби: Това изискване е изпълнено, тъй като изготвянето на НПКЗВ е уредено в ЗЧАВ и подзаконови нормативни актове.

iii) НПКЗВ да се изготвя за който и да е от секторите, изброени в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО, а именно планове и програми, които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 85/337/ЕИО: Това изискване е изпълнено, тъй като НПКЗВ включва политики и мерки за голяма част от

тези сектори - селското и горското стопанство, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците,

iv) НПКЗВ да определя рамката за бъдещото съгласие за разработване на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92/ЕС: Това изискване също е изпълнено, тъй като НПКЗВ определя рамката за разработване на проектите в секторите посочени по-горе.

Предложение: Следва да се представи анализ/оценка дали НПКЗВ подлежи на екологична оценка и в случай че са налице изискванията за това, да се приложи съответната процедура.

Надяваме се, че нашите предложения ще бъдат разгледани и отразени във финалния вариант на програмата.

С уважение,

Ивайло Хлебаров
ЕС „За Земята“
E-mail: i.hlebarov@zazemiata.org

Деница Петрова
„Грийнпийс“-България

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