

Изх. № 1200/15.07.2022 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Екологично сдружение „За Земята“

за обществена консултация **относно Проект на Наредба за създаване на зони с ниски емисии на вредни вещества в атмосферния въздух на територията на Столична община**

ЕС „За Земята“ участва в Програмния съвет към Програмата за качество на атмосферния въздух (ПКАВ) на Столична община (СО), където в рамките на две заседания през януари и май 2022 бяха представени идеи и напредък от страна на Общината относно Зони с ниски емисии (ЗНЕ) за транспорта и битовото отопление, която да стартира от края на текущата година. По време на и след двете заседания „За Земята“ предостави коментари, препоръки и насоки към СО относно процеса и параметрите на ЗНЕ. С много малки изключения препоръките ни не бяха взети предвид и не са отразени в настоящия Проект на Наредба за създаване на зони с ниски емисии на вредни вещества в атмосферния въздух на територията на Столична община (Наредба).

Преди появата на Наредбата бяхме в очакване всички да бъдат запознати с експертния анализ за възможните варианти за ЗНЕ за МПС в София изготвен по проекта INNOAIR, който ни беше представян от СО през последните месеци като аналитичната и техническа основа, която да обоснове предложените мерки. Към днешна дата този анализ все още не е публикуван, въпреки обещанието записано в протокола от заседанието на Програмния съвет от 20.05.2022 г. По отношение на ЗНЕ за отоплението едва на последното заседание на Програмния съвет през месец май бяхме запознати с техническа обосновка под формата на презентация, но не и със самия анализ. Отделно липсват съпътстващите мерки, които да предоставят алтернативи на залаганите ограничения въвеждани чрез зоните, особено в тези за транспорта. Поради тези причини сме ограничени да коментираме по същество детайлите на самите зони, да влезем в по-голяма конкретика относно параметрите им и да предложим алтернативни такива.

Разочаровани сме от изключително ниската амбиция на СО и за двата вида зони. ЗНЕ за битовото отопление предвижда едва 5,5 % домакинства на твърдо гориво да бъдат ограничени през първия етап на мярката до 2030 г., до когато практически няма да има особен ефект от реализирането ѝ. Веднага след това от 2030 г. се въвежда пълна забрана за такъв тип отопление, което звучи амбициозно, но е трудно постижимо с оглед ниския процент домакинства, обхванати от забраната, заложен за първа фаза и неясните съпътстващи мерки.

Липсва амбиция и по отношение на транспорта. Обхванатите категории автомобили и етапността на въвеждане на ограничения за тях е такава, че винаги ще са засегнати само най-старите автомобили - за дизел такива над 18 г., а за бензин - между 19 и 30 г. Т.е. всеки, който кара дизел на под 18 години, няма да бъде обхванат от зоните, респективно за бензина още по-стари автомобили ще могат да се движат без ограничения.

При тези условия ние не бихме могли да подкрепим предложената Наредба и препоръчваме СО да я подложи на преразглеждане и редакция, като отложи планът си същата да бъде гласувана в СОС в края на месец юли 2022., за да преосмисли и коригира основни слабости в своето предложение, които коментираме по-долу. В същото време отлагането не трябва да бъде по-дълго от м. септември тази година, за да може ЗНЕ да влязат в сила още тази година.

1. Коментари относно публичността на процеса и участието на обществеността.

Процесът на създаване на наредба за ЗНЕ е от особена важност, защото предопределя, както качеството на самото съдържание, така и приемането на ограничителните мерки от обществото. Темата за въвеждане на ЗНЕ в София трябваше да е предмет на публичен дебат, който да предхожда публичната консултация по наредбата. Тя да се явява правната форма на обществено съгласие относно параметрите на зоната. Такъв разговор и процес не се състоя, въпреки опитите на За Земята още от 2021 г. да убеди ръководството на Столична община за необходимостта от ясен, отворен и приобщаващ процес. Той **не включва само допитване до и уведомяване на Програмния съвет към ПКАВ на СО относно наредбата за ЗНЕ, а работа с фокус групи, широко публично представяне на идеите и намеренията на общината, предварителни отворени обществени представяния и обсъждания на предложенията за наредба в нейните различни етапи заедно с анализите, които ги мотивират.**

Към момента в публичното пространство липсва аналитичната база, която да защити визията на СО за въвеждане на ЗНЕ. Имаме предложение за наредба с откъслечни анализи, изложени в Мотивите и никаква конкретика относно очакваното въздействие на мярката изразено в количество избегнати емисии (в тонове на година), намалени концентрации (поне на ФПЧ и NOx), брой по-малко дни с превишения на допустимите норми, намален брой автомобили по пътищата на София от дадена категория или намален брой хора изложени на наднормени нива на замърсяване на въздуха в срок, който да е реалистичен, но и амбициозен. **Не ни е известно такива цели да са били поставени предварително**, за да може да бъде оценен ефекта на ЗНЕ спрямо тях. В програмата за качество на въздуха (ПКАВ 2021-2026) също не са поставени конкретни измерими цели за намаляване на замърсяването, което не подпомага работата при създаването на Наредбата.

След поставянето на целта, експертите на общината и/или външни експерти следваше да **разработят сценарии с технически анализи, които да покажат различни варианти за прилагане на ЗНЕ със съответните очаквани ефекти от гледна точка на постигането на заложената цел.** Всеки сценарий трябваше да е придружен и с оценка за въздействие и предложение за реализиране на мерки, които да компенсират налагането на забрани, както по отношение на транспорта, така и по отношение на битовото отопление.

Тези варианти и анализите към тях следваше да бъдат на разположение за коментари и дискусия като минимум от Програмния съвет, а най-добре и да се поканят по-широк кръг граждани и експерти. Съответните сценарии трябваше да бъдат оценени и от към възприемане на обществото например чрез фокус групи.

Едва след като се извървят горните стъпки, СО трябваше да вземе решение как да изглеждат и да се реализират зоните, и да се свърши юридическата работа по създаване на текстовете на наредбата.

2. Коментари към предложените параметри на ЗНЕ.

Предложените параметри за териториален и времеви обхват, етапност, засегнати автомобили и домакинства от ограниченията в ЗНЕ говорят за ниско желание за напредък от СО относно КАВ до 2030 година. Освен че са определени без ясна обосновка съобразена с целите от въвеждането им, са и твърде консервативни, за да могат да доведат до съществена промяна по отношение на КАВ. Визията на СО по-скоро следва естествения ход на нещата, без да стимулира в достатъчна степен подмяната на отоплителните уреди и автомобилите и използването на алтернативи за отопление и придвижване.

2.1 Коментари по ЗНЕ за транспорт

2.1.1. Териториален обхват

По отношение на ЗНЕ за транспорт се въвежда концепцията за Малък ринг, влизащ в действие от 01.12.2022 г. и Голям ринг - от 01.12.2025 г., които са очертани от основни булеварди и улици в централната градска част. Териториалният обхват на тези две зони не е обоснован със съответни анализ и мотиви. Считаме, че периметърът на Малък ринг е недостатъчен, за да бъдат отчетени подобрения на КАВ в резултат от мерките приложени в него. Големият ринг също обхваща незначителна част от града. Посоката и за двете територии трябва да е към окрупняване на зоната още от 2022 г. При това изследване на „За Земята“ за замърсяване с NO₂ в София¹, чиито основен източник е транспортът, установи, че през 2021 г. на много места извън зоната има нездравословни нива на замърсяване с азотен диоксид над нормите. Апелираме СО да планира ЗНЕ, като има предвид и тези резултати и базира решението си на наличните данни и техния анализ за замърсяването на въздуха и трафика. Отбелязваме, че е необходимо да се събере повече информация и за двете. Особено тревожно е какво ще се случи с трафика по граничните улици. Не са ясни и ефектите върху територията оставаща извън ЗНЕ. От анкета на СО, представена в мотивите към Наредбата, става ясно, че 60% от пътуванията в София са трудови, „осъществявани“² най-вече чрез автомобил. Същевременно 60% от анкетираните отговарят, че ще търсят обходни маршрути с колата си, а други 16% няма да бъдат ограничени от НЕЗ. Излиза, че 76% смятат да продължат да ползват по един или друг начин същите автомобили, както и в момента. Подобен е и изводът на СО. Посочва се, че от тези, чиито МПС попадат в ограниченията, над 70% ще търсят обходни маршрути и едва 20% ще преминат към градски транспорт³. Това ще доведе до концентриране на замърсяването по очертаващите ЗНЕ улици и изместването му към други части на града.

¹ (За Земята, 2022) Има ли замърсяване на въздуха в София с азотен диоксид?

<https://www.zazemiata.org/wp-content/uploads/2022/05/Za-Zemyata-Doklad-NO2-Online.pdf>

² Изводът, че основните трудови придвижвания се осъществяват с автомобил не се подкрепя от предоставените данни на стр. 10 и 11 в мотивите или най-малкото не може да бъде изведен от тях.

³ (Столична община, 16.06.2022) Мотиви към ПРОЕКТ на Наредба за създаване на зони с ниски емисии, стр.13-14

Тъй като зоните заемат относително малък дял от територията на София съществува опасност общият обем емисии да остане непроменен, но за сметка на това да се наблюдава концентриране в нови “горещи” точки основно за сметка на живущите и работещите там. Тъй като ефектът върху трафика извън предложените зони не е изследван, няма как да се оцени дали това преразпределяне на емисиите би имало нетно позитивен или отрицателен ефект. Прогнозното население към 2030 г. в предложените малък и голям ринг представлява съответно 3,5% и 14,5% от населението на града, докато зоната южно между предложения голям ринг и софийския околоръстен път (СОП) е 38,8%. Имайки предвид, че това е и зоната с най-гъста улична мрежа след ЦГЧ и факта, че голяма част от инвестициите в улична инфраструктура са насочени именно там (например бул. Т. Каблешков, бул. Ф. Кутев), може да се очаква, че голяма част от пътуванията, избягващи НЕЗ, ще се концентрират именно в тази зона.

Таблица 1: Сравнение на обхванатите площ, население и улична мрежа от предлаганите ЗНЕ за транспорта

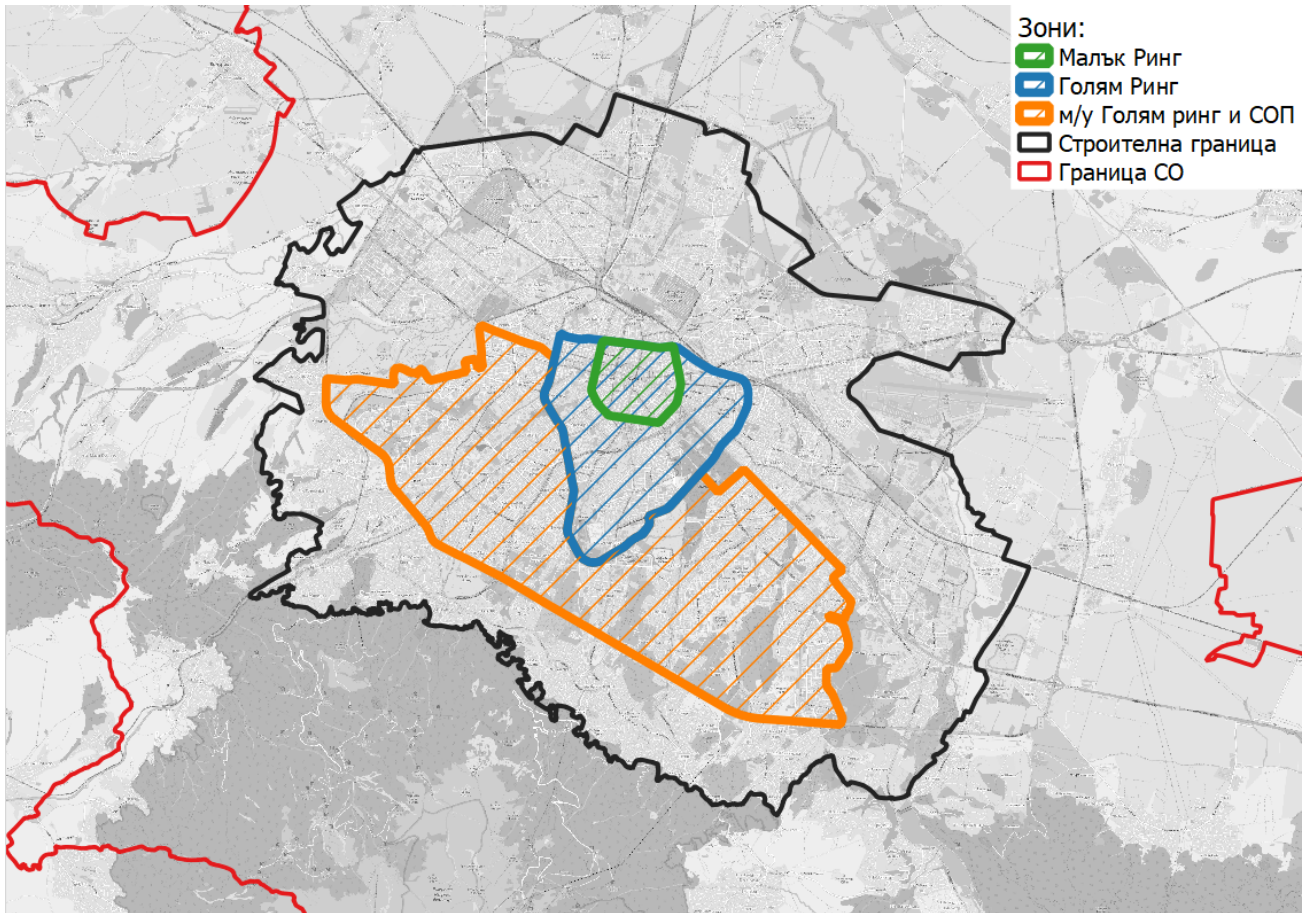
зона	площ			население (прогноза 2030) ⁴			улична мрежа		
	km ²	дял София	дял СО	брой	дял София	дял СО	km	дял София	дял СО
малък ринг	3,45	1,6%	0,3%	45985	3,5%	3,2%	96,32	3,1%	1,6%
голям ринг	17,14	8,2%	1,3%	192 251	14,5%	13,5%	438,77	14,3%	7,1%
м/у голям ринг и СОП	50,14	23,9%	3,7%	513652	38,8%	36,0%	840,14	27,3%	13,6%
София (строителна граница)	209,55	100,0%	15,6%	1 324 270	100,0%	92,9%	3072,16	100,0%	49,8%
Столична община	1341,59	-	100,0%	142 5740	-	100,0%	6167,48	-	100,0%

⁴ <https://sofiaplan.bg/portfolio/демографска-прогноза/>



За Земята
Приятели на Земята България

Адрес: ул. „Кръстьо Сарафов“ 24,
ет.1, 1164 София
тел. / факс: +359 2 943 11 23
ел. поща: info@zazemiata.org
www.zazemiata.org



Като заключение от горните наблюдения може да се каже, че цялостният ефект не е оценяван пълноценно и не е предвидено да бъде оценяван, така че да се прецени, дали ЗНЕ функционира ефективно, как да се коригира, как да се оптимизира градския транспорт, за да посрещне слезлите от автомобили шофьори и какви други алтернативни форми на придвижване да се развият и насърчат, включително с велосипед и други двуколесни, споделено пътуване, училищни автобуси, пеш. Логично е етапите на въвеждане на ограниченията да бъдат синхронизирани с инвестиционната програма, така че необходимите алтернативи да бъдат осигурени своевременно. За тази цел е нужно да бъдат изяснени основните потоци на придвижване в града като обем, характер и съответно потенциал за прехвърляне към по-устойчиви форми на транспорт - анализ, който не е проведен преди предлагането на Наредбата. Вероятно поради тази липса на познание към момента СО не се ангажира с промяна на транспортните схеми на градския транспорт в ЗНЕ, въпреки че в доклада на общинските съветници от ГЕРБ предлагачи приемането ѝ е записано, че ще се стимулира „различен вид транспорт в зоните, в които са констатирани превишения“. Освен, че не става ясно какви ще са тези стимули, неясно е и кои са тези зони и какви превишения се имат предвид.

По отношение на алтернативите за достъп до центъра – не е разгледано достатъчно задълбочено покритието с обществен транспорт. Липсва оценка на реалната пешеходна достъпност, пречупена през проекцията на уличната мрежа. Не са отчетени фактите и тяхното влияние върху достъпа до множеството обществени сгради, относно липсата на станции на първи метродиаметър на кръстовището на бул. Цар Освободител и ул. Георги Раковски, както и на кръстовището на бул.

Витоша и ул. Солунска. Необходим е по-детайлен анализ, който да предлага алтернативи. Такива например могат да бъдат разработването на няколко линии на обществения транспорт с кратка дължина, които да се обслужват от автобуси/електробуси с по-малка дължина (8-10 м.), но с вместимост за поне 50 пътника, намалена ширина (ок. 2,4 м.) и повишена маневреност, които да могат да се движат по улиците III, IV и V-ти клас и да осигуряват довозване от близки до центъра станции на метрото до търсените дестинации в центъра. Това би дало реална алтернатива с достатъчен капацитет за директен достъп до дестинациите в центъра като алтернатива на спрениа такъв за част от ЛМПС.

Липсва анализ дали и къде могат да бъдат разкрити допълнителни спирки за достъп до централна градска част на съществуващи линии от обществения транспорт. Такива места например могат да бъдат – кръстовището на ул. Георги Раковски с бул. Патриарх Евтимий за тролейбусните линии, които се движат по бул. Патриарх Евтимий или в района на театър „Българска армия“ на ул. Георги Раковски за тролейбусна линия № 9 и др.

Сега се приема и нова тарифна политика за градския транспорт в София, в която няма заложиени подходи и програми за стимулирането на използването му пред автомобила в или при пътуване до ЗНЕ.

2.1.2 Период на действие

ЗНЕ за транспорт ще работи едва за период от 3 месеца от началото на месец декември до края на месец февруари. Това е твърде кратко и не удовлетворява обществения интерес за постигане на нормите за качество на въздуха в най-кратък срок. Валидно и за периода на действие на мярката е, че той също е немотивиран. Не може да се приеме за достатъчно изречението в Доклада, че “това е периодът от време, когато се констатират най-чести и значими превишения на гореописаните норми {на ФПЧ10}.” Изненадани сме, че този период е стеснен, тъй като в предходната редакция на Проекта на Наредбата той започваше на 1-ви октомври. След проведената дискусия в рамките на Програмния съвет и липсата на достатъчна обосновка намираме идеята за сезонно действие на ЗНЕ за транспорта като недалновидна. Смятаме, че зоната следва да действа целогодишно, както е в повечето градове, където тази мярка се прилага с добри резултати. Излагаме следните аргументи в подкрепа на искането ни:

- Мерките за алтернативно придвижване на гражданите е по-трудно да бъдат организирани на сезонен принцип и то само за 3 месеца. Краткият срок от 3 месеца, от една страна ще създаде трудности на гражданите, за намираме на решение за придвижване, а от друга не е достатъчен стимул за дългосрочна алтернатива на автомобила, тъй като независимо от замърсяването, превозното средство ще може да се използва в останалите 9 месеца от годината.
- Има огромно разминаване между цел - намаляване на ФПЧ през 3 месеца, в които функционира ЗНЕ, и реално постижимото от нея в този период и обхват. По отношение на ФПЧ посочените в доклада ползи през тези 3 месеца в годината са минимални, като същевременно този период е избран заради високите концентрации на ФПЧ. Известно е, че през зимата друг основен източник на замърсяване е отоплението с твърдо гориво и реално ЗНЕ за транспорт през зимата едва ли може самостоятелно да постигне декларираните намерения на СО преди да влезе в сила пълната забрана за отопление на твърдо гориво.

- В НППКАВ е отбелязано, че „Рентабилността на мярката за ЗНЕ по отношение само на намаляване на емисиите на ФПЧ 10 е ниска, въпреки че заключението вероятно ще е различно ако се вземе под внимание и намаляването на емисиите на NOx.“⁵. Замърсяването с азотен диоксид (което в горещиторията анализ на “За Земята” показахме, че е сериозно в София) не е характерно само за зимния период. Мярката ЗНЕ едва ли ще окаже значително намаляване на концентрациите за такъв кратък период, особено на места, които са извън нея. От изнесеното в доклада към Наредбата, изглежда, че емисиите на азотни оксиди са взети предвид само в рамките на ЗНЕ, но не и какъв би бил ефекта от въвеждането ѝ върху околните територии, към които ще се насочат 70% от шофьорите, търсейки обходни маршрути.

2.1.3 Засегнати категории автомобили

Столична община е решила да следва естествения път на отпадане на старите автомобили, а не да стимулира по-скоростното обновяване на автопарка чрез предвидените зони. Според доклада на вносителите на ЗНЕ средната възраст на автомобилите в София е 18 г, а над половината са над 16 г. Обхванатите категории автомобили и етапността на въвеждане на ограничения за тях е такава, че винаги ще са засегнати само най-старите автомобили - за дизел такива над 18 г., а за бензин - между 19 и 30 г. Т.е. всеки, който кара дизел на под 18 години, няма да бъде обхванат от зоните, респективно за бензина още по-стари автомобили ще могат да се движат без ограничения. Важен е и въпросът, колко от тези стари автомобили наистина са в движение и дали се движат в територията на ЗНЕ. Дали по-новите категории автомобили, ако се движат повече, не замърсяват повече и не следва ли и те да попадат под ограниченията. Такива разчети не са предоставени от вносителите на наредбата, въпреки че следва да имат анализи в тази посока.

Не е ясно защо ограниченията касаят само МПС в категория М1 и N1. В много градове, които успешно прилагат ЗНЕ за транспорт, категории М2 и М3 също са обхванати, това са микробуси и автобуси за превоз на пътници. По отношение на категория N препоръчваме обхвата да се разшири и до категория N2, което да обхване по-големите МПС за превоз на стоки и товари, както и строителни и други експлоатационни машини. Като минимум следва да се направи и представи анализ защо тези МПС в момента са изключени от ограниченията.

Също така поэтапната подмяна на автопарка на търговските и логистичните дружества би имала значително по-малка финансова тежест върху обществото в сравнение с подмяната на голям брой лични автомобили, особено ако е съпътствана с подходящи стимули за търговците. Трябва да се има предвид и факта, че възрастовата структура на товарните автомобили, регистрирани на територията на СО е значително по-добра от тази на леките автомобили - 50% от товарните са под 10 годишни към 2020 за сметка на едва 25% от леките.⁶ Автомобилите за доставки пропътуват и значително по-дълги разстояния в града, сравнено с личните автомобили, и съответно имат по-голям относителен принос за замърсяването. Всичко това би трябвало да предоставя силни

⁵ (МОСВ, Световна Банка, МС, 2019) Националната програма за подобряване на качеството на атмосферния въздух 2018-2024, стр. xiii

⁶ (Софияплан, 2021) Програма за София. I11 Териториален обхват и анализ на състоянието., стр. 511.
https://sofiaplan.bg/wp-content/uploads/2021/09/I.11_Териториален-обхват-и-анализ-на-състоянието-Приложения.pdf

мотиви за Общината да ги включи приоритетно в категориите МПС ограничени от мерките за достъп в ЗНЕ при все, че обновяването им е по-лесно постижимо и би имало сравнително по-голям ефект.

2.1.4. Етапи на въвеждане

Предвидените три етапа - 2022 г., 2025 г. и 2028 г. - за ограничаване на автомобилите на пръв поглед създават усещане за предвидимост и ясен план. Планът обаче е неамбициозен, защото 18 годишни дизелови и по-стари бензинови МПС винаги ще се движат вътре в зоните дори и към 2030 г. В София явно не се предвижда зона с нулеви емисии, въпреки че това следва да е посоката, отчитайки опита на други европейски градове и предстоящите забрани на европейско ниво относно автомобили с двигатели с вътрешно горене и приоритизирането на електромобилността. Очакваните нови по-строги изисквания към качеството на въздуха след ревизия на съответното законодателство на ЕС през 2022 - 2023 г., както и очакванията на гражданите за повече пешеходни пространства и чист въздух са разминават сериозно с визията на СО.

В Националния план за възстановяване и устойчивост се предвижда през 2025 г. София да въведе забранен достъп за автомобили ЕВРО 3 или по-нисък (екологична група „Първа“, „Втора“ и част от „Трета“) целогодишно на голяма площ от центъра. Автомобили от екологична група трета никога няма да бъдат засегнати от ЗНЕ в сегашния ѝ вид. Мнението ни е, че още на този етап ЗНЕ за транспорта трябва да се синхронизира с НПВУ, като се включат тези ограничения. Това ще даде възможност, както на администрацията, така и на гражданите да се адаптират по-добре към изискванията. Препоръчваме приемането на Наредбата да се отложи за есента на 2022 г., а през това време да бъдат проведени срещи с МОСВ за обмяна на информация и синхронизиране на разпоредбите на Наредбата със заложените реформи в тази сфера по НПВУ. Ако СО въпреки това реши да не съобрази Наредбата със заложеното в НПВУ, най-малкото следва да аргументира това свое решение.

2.1.5 Изключения от обхвата на наредбата

Съгласно чл. 4 от проекта *“Наредбата не се прилага за МПС със специален режим на движение и за моторни превозни средства, предназначени за извършване на обществен превоз на пътници”*. Тази норма на практика поставя общината, държавата и бизнеса, които оперират с амортизирани и силно замърсяващи превозни средства в привилегировано положение, като дерогира ограниченията за тях. Смятаме това за неприемливо и СО може да потърси компромис, като ЗНЕ за такива МПС влезе в сила с известно закъснение.

Предлагаме лицата, за които е въведено изключението по чл. 3 (5) да заплащат специална такса за възможността да се движат и преминават в ЗНЕ независимо от екологичната група на МПС по примера на живущите в Зелена и Синя зона. Основен мотив за това е, те също да бъдат стимулирани да преминат към по-екологичен транспорт.

Не одобряваме предвидената в чл.7 от Наредбата възможност кметът да разрешава достъп за заявени частни или обществени мероприятия, без да има повече ясни критерии в кои случаи кметът дава разрешение и е кои - не. Това създава възможност за различно третиране на

гражданите и корупционна среда.

2.2. Коментари по ЗНЕ за битово отопление

2.2.1. Териториален обхват и засегнати домакинства

Основната ни препоръка след направен още през 2018 г. преглед на международната практика, е че „от гледна точка на териториалния обхват ЗНЕ трябва да се избере така, че да е пропорционална на необходимото намаляване на емисиите, което да гарантира постигане на нормите за КАВ“.⁷ За съжаление настоящата Наредба не следва този подход.

От 2025 г. се въвежда ограничение за използване на твърди горива само в централната част на град София, който включва 9 района, а за всички останали - чак през 2030 г. Водещи критерии са наличието на газова и топлопреносна система. Въпреки това са изключени райони в които има газопреносна система, но и допринасят съществено към емисиите на ФПЧ. Такива са например районите в близост до Витоша. Същественото за тези райони е, че това са от най-заможните квартали с висок брой отопляващи се на твърдо гориво, замърсяването от там се носи към центъра и северната част на града и потенциалът за намаление е по-висок от този в централна градска част, но те няма да бъдат ограничени преди 2030 г. Възможен подход е вместо отделни райони да се въведат поетапни ограничения в зависимост от възрастта и качеството на уредите и това да важи за цялата територия на столицата.

Неясно е и защо забраната за използване на твърди горива за отопление от 01.01.2025 година засяга само сгради по улици или на места с изградена и функционираща централна топлофикационна и/или газоразпределителна мрежа. Критерият наличие на газоразпределителна мрежа по-скоро е ограничение, което ще става по-сериозно в бъдеще с оглед цените на газа, бавното разширение до момента и тенденцията за ограничаване на този тип отопление (Велиобритания, Холандия) във връзка и с климатичните промени. Подобен аргумент може да се изведе и за топлопреносната мрежа, с разликата, че източникът на енергия може да не бъде изкопаеми горива. В тази връзка считаме за сериозен недостатък, че не са включени местата с изградена и функционираща електропреносна мрежа, тъй като електричеството е напълно адекватен и напоследък все по-предпочитан източник на енергия за отопление. Предлагаме СО да добави тази възможност към текста. В противен случай едни домакинства ще бъдат третирани по-благоприятно за сметка на други.

До 2025 г. се въвежда ограничение само за централната част на град София, където броят отопляващи се на твърдо гориво домакинства - 3039⁸ - е несъразмерно по-малък в сравнение с останалите 51 572. При общо 54 611 домакинства, това са само 5,5% (СО използва данни на НСИ от 2011). Известно е, че останалите (периферни) части на града генерират основните количества емисии при отопление с твърди горива. Те се насочват от характерните ветрове към централната и по-ниска част на града и водят до наднормени концентрации. Всички тези емисии ще бъдат

⁷ (За Земята, 2018) Зони с ниски емисии за битово отопление, стр. 15.

https://www.zazemiata.org/wp-content/uploads/2019/02/ZNE_bitovo_otoplenie_doklad.pdf

⁸ Неясно от мотивите и приложените материали е защо само в 2849 от тези 3039 домакинства ще бъдат сменени уредите. Дори да се отчете вече сменените уреди то числото е 2706.

ограничени едва през 2030 г. Ефектът от ЗНЕ в този вид според представените отговори в рамките на Програмния съвет ще бъде от едва 72 т/г намаление на емисиите на ФПЧ10, спрямо общото им количество от 2 262 т/г (според инвентаризацията в ПКАВ 2021-2026). В проценти намалението е с нищожните 3,18%.

Станцията, в която продължава да се отчитат превишения на среднодневните норми за ФПЧ10 на повече от 35 дена/година, е АИС Надежда. Район Надежда обаче е изключен от ЗНЕ до 2030 година, въпреки че там има 1428 домакинства отопляващи се на твърдо гориво, както и почти 75 000 жители изложени на наднормено замърсяване.⁹ Така предлаганата зона засяга прекалено малка част от основните източници и ще има минимален ефект върху емисиите и оттам върху концентрациите и здравето на хората. Към наредбата няма предоставена количествена сметка какви са очакваните концентрации или намалени емисии от тази мярка до 2030 година и след това.

2.2.2. Етапи на въвеждане

Наредбата противоречи на заложените мерки и срокове в Националната програма за подобряване на КАВ (НППКАВ 2018-2024). Програмата е разписана така, че изпълнението на заложените в нея мерки да доведат до постигане на нормите през 2024 г. Същевременно СО въвежда мерки от НППКАВ чрез частично и минимално ограничение на емисиите от сектора битово отопление едва през 2025 г., засягайки 3039 домакинства и пълна забрана от 2030 г. В наредбата няма действия, които напълно да въведат нужните мерки и да постигнат резултат до 2024 г. В допълнение за периода 2025 - 2030 г. също няма предвидени мерки. СО разчита, че останалите над 51 000 домакинства ще си сменят уредите до 2030 така или иначе, при положение, че напредъкът до момента след повече от 3 години усилия е незадоволителен.

Наредбата не предвижда и задължение за извеждане от употреба на печки и котли неотговарящи на Регламентите 2015/1185 и 2015/1189), въпреки че тази мярка е основна в (НППКАВ 2018-2024). В изготвената частична предварителна оценка на въздействието от новата наредба Столична община заявява по отношение само на единия регламент (2015/1185), че „[на] практика Европейската Комисия е въвела критериите, на които трябва да отговарят локалните отоплителни уреди, които да позволяват употребата им, те са приложими, считано от 1 януари 2022 г., поради което уреждането им с нормативен административен акт на общинско равнище не е необходимо.“¹⁰ От СО пропускат да отбележат, че Регламентите се отнасят за пускането на пазара на нови уреди, а не за тези, които вече са в употреба. НППКАВ въвежда изискването уредите, които се ползват, постепенно да отговорят и на двата Регламента. В нея е записано следното: „Очаква се задължителното поэтапно извеждане от употреба в периода 2020-2024 г. на печки и котли на твърдо гориво, които не отговарят на изискванията на Регламентите за екодизайн и въвеждането на алтернативни мерки за отопление да допринесат с 78% от очакваното намаление на емисиите на ФПЧ10 от сектора на битовото отопление. Общините ще отговарят за всички други аспекти на прилагането на мярката за поэтапно извеждане от употреба, която ще включва

⁹ (Столична община, 16.06.2022) Мотиви към ПРОЕКТ на Наредба за създаване на зони с ниски емисии, стр.15-16

¹⁰ (Столична община, 16.06.2022) Частична предварителна оценка на въздействието, стр. 5
<https://www.sofia.bg/documents/20182/16973596/%D0%A1%D0%9E%D0%9022-%D0%92%D0%9A66-4070-%D0%9E%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0.pdf/>

два етапа: (i) подготвителен етап до 2020 г. и (ii) разгръщане на програмата за изключване на уредите и замяната им с алтернативни методи на отопление от 2020 до 2024 г.”¹¹ Де факто замяната според СО се отлага да се случи до 2030 г. - 6 години след заложения краен срок в НППКАВ.

2.3 Контрол на спазването на ограниченията в ЗНЕ

С предходно наше становище по проекта насочихме към необходимостта да бъде прецизирана правната рамка на контрола, уреден в Глава пета (от настоящия проект) и дали органите на МВР - Пътна полиция имат роля в него, и до колко може да бъде засилена тя. На този етап бихме отбелязали като неизяснени правомощията на органите на МВР съгласно чл. 16, ал. 1, т. 2 от проекта на наредбата свързани с контрола по прилагане на мерките и при какви условия оправомощените от кмета на СО длъжностни лица могат да търсят съдействие от тях. Видно от разпоредбата на чл. 15, контролът по прилагане на наредбата ще се осъществява от Кмета и оправомощени от него лица. Все пак не става ясно тези лица специално назначени за целта общински служители ли ще бъдат или лица от други служби и звена, които ще изпълняват и правомощията, разписани в наредбата. Остава неизяснено и естеството, функциите и методът на действие на т. нар. общински автоматизирани технически средства и система (ОАТСС), и доколко и как използването им ще взаимодейства с правната сфера на гражданите и със събирането, обработката и съхраняването на личните им данни. Същото е относимо и към правомощията на оправомощените от кмета длъжностни лица.

2.4 Санкции при нарушения в ЗНЕ

Чл. 23 и 24 от проекта на наредбата очертават кръга на административно отговорните лица в случай на нарушение на предвидените мерки. Прави впечатление и в двата текста възможността за освобождаване от отговорност на собственика, какъвто подход според нас е неправилен. На първо място, с възможността за “посочване” на друг нарушител без представяне на доказателства за това, твърде лесно може да се прехвърли отговорност на друго лице с цел собственикът да избегне административно наказание. На второ място, считаме, че титулярът на правото на собственост по чл. 24 от наредбата, който е учредил вещно право на ползване, следва да бъде солидарно отговорен за нарушенията, извършвани в имота му, било то и от друго лице, като това би допринесло за по-стриктно спазване на мярката. Прави впечатление от тълкуването на тази разпоредба, че наемателите на недвижими имоти - частна собственост, не са административно отговорни лица във връзка с нарушаването на забраната за употреба на твърди горива за отопление, като нашето мнение е, че те също, като преки нарушители, следва да бъдат субект на административно наказание. С оглед големия брой жилища, отдадени под наем в столицата, това със сигурност би допринесло за по-стриктното спазване на мярката.

2.5 Индикатори за успех

В документацията, съпътстваща наредбата индикаторите за успех на мярката ЗНЕ са неясни и без количествени параметри. Предоставените данни за обхванатите автомобили или домакинства от ЗНЕ не са обвързани с ясен резултат, а общо с „подобряване на качеството на

¹¹ (МОСВ, Световна Банка, МС, 2019) Национална програма за подобряване на качеството на атмосферния въздух 2018-2024, стр. xii

атмосферния въздух, редуциране на източниците на замърсяване и опазване на човешкото здраве и чистотата на околната среда“.¹² И за двете зони няма конкретни заявени количества емисии, които ще се намалят, нито какво ще е отражението върху концентрациите и оттам върху постигането на нормите и намаляване на експозицията на населението. При въвеждането на ограничения чрез ЗНЕ следва ясно да се набележи какви резултати се очакват да бъдат постигнати, как са съобразени с нормите и очакванията на хората за подобрена среда и удобни алтернативи, така щото да приемат временните неудобства и да имат възможност да се адаптират към новите условия и изисквания. Също така е важно да се упомене и осигури събирането на данни, за да се установят ефектите от мярката и редовно да се комуникират към гражданите. Община София има ангажимент за постигане на резултат и това е влизането в нормите за КАВ в най-кратък срок. Това означава, че СО следва ясно да назове очаквания ефект, да обясни как той се отнася към постигането на резултата и да оценява напредъка в хода на прилагането на мярката, с възможност за нейното подобряване.

3. Коментари по мотивите на наредбата

Безспорно обемът на мотивите към проекта на Наредбата е нараснал значително към етапа на общественото обсъждане спрямо представените версии на Програмния съвет. **Не могат, обаче, да бъдат игнорирани някои съществени несъответствия между мотивите и текстовете на наредбата, които се изразяват в следното:**

3.1 Мотивите по отношение на двете обособени НЕЗ, касаещи навлизането и преминаването на моторни превозни средства съдържат анализ на потока на превозни средства през единия и през другия “ринг” на дневна база като дават информация за процентния състав на всяка екологична категория МПС, които навлизат в двете обособени територии. Въпреки това, отново не е налице обосновка въз основа на какво са избрани точно тези географски очертания, липсва сравнителен анализ със съседните територии, които няма да бъдат обособени като НЕЗ, не е налице информация какъв е потокът от автомобили в/към/от тях и каква е екологичната им категория. Също така не е направен опит да се изясни произходът, предназначението и целта на пътуванията на база на което да се направи оценка дали определени групи не са диспропорционално засегнати от предлаганите мерки и да бъде предвидена стратегия за компенсиране. Въз основа на това не може да бъде направено никакво обосновано предположение защо именно в зоните, наречени “Малък ринг” и “Голям ринг”, ще бъдат въведени ограниченията. Ние считаме, че тези територии са избрани относително произволно, създавайки внушението, че именно ЦГЧ е най-замърсена от автомобилния трафик, без обаче да се представят данни за другите части на СО. В този смисъл, още веднъж подчертаваме, че липсват мотиви във връзка с очертанията на НЕЗ за МПС.

3.2 Мотивите не съответстват със съдържанието на проекта на наредбата, касаещо битовото отопление.

По отношение на него в мотивите се съдържа сравнителен анализ, който се отнася до потреблението на твърдо гориво за битово отопление по райони. Във връзка с този анализ, е

¹² (Столична община, 16.06.2022) Мотиви към ПРОЕКТ на Наредба за създаване на зони с ниски емисии, стр. 21

предвидено забраната за битово отопление на твърдо гориво да бъде приета на територията на СО на два етапа, като всеки етап включва определени столични райони. Подробно е описано кои райони ще приемат забраната на етап 1 от 01.01.2025 г., и кои райони ще приемат забраната, влизайки в етап 2 от 01.01.2030 г. По-напред в мотивите към Наредбата е зададен друг критерий: “Считано от 01.01.2025 г. се забранява използването на твърди горива за отопление в сгради, разположени по улици или на места, в които има изградена и функционираща топлофикационна и/или газоразпределителна мрежа, а от 01.01.2030 г. забраната обхваща цялата територия на Столична община”. На практика, в чл. 13 от проекта на Наредбата е възприет вторият подход за поетапно въвеждане на забраната, който, обаче, не е съобразен с т. нар. “многофакторен анализ”, отразен в мотивите и въвежда коренно различен критерий. Това ни дава основание да считаме, че в частта по прилагането на мярката по чл. 13, Наредбата е един немотивиран акт.

3.3 Мотивите към проекта на наредбата отразяват по-скоро технически и статистически данни, посочени като причини за въвеждане на нискоемисионните зони в София, но отново пропускат обосновка за това как се прилага принципът на съразмерността съгласно чл.6 от Административно процесуалния кодекс. Както посочихме в предходното си становище, “мерките не трябва да отиват отвъд необходимото” и така сочи съдебната практика¹³ на Съда на Европейския Съюз (СЕС). СО изглежда не е взела под внимание мотивите на посочените от нас съдебни решения, откъси от които цитирахме. От мотивите към наредбата, както и от текстовете ѝ не може да се извърши преценка дали ползите от мерките ще бъдат балансирани спрямо въздействията от тях, дали са проучвани и обсъждани други по вид мерки, с различен интензитет от предложените. От мотивите към проекта на наредбата в този им вид не може да се направи заключение дали изобщо е приложен и как принципът на съразмерността на мерките, т.е. дали СО ще издаде подзаконов нормативен акт, който да не нарушава чл. 6 от АПК.

3.4 Проектът на наредбата и мотивите към нея продължават да не отразяват и не съответстват в цялост на осъдителния диспозитив на Решение по гр. дело № 6614/2017 г. на СГС, а се ограничават единствено до вида на мерките, така както са описани в чл. 28а, ал. 1 от ЗЧАВ. Поради тази причина, с приемането на Наредбата в този ѝ вид, Столична община продължава да не изпълнява действията, на които е осъдена.

Надяваме се коментарите ни да бъдат полезни за и взети предвид от СО, екипът изготвящ наредбата и общинските съветници, които ще гласуват.

С уважение,

Ивайло Хлеббаров

Ръководител екип въздух
ЕС За Земята

e-mail: i.hlebarov@zazemiata.org

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

¹³ Решение по дело C-320/03 СЕС, Решение по дело C-28/09 СЕС, Решение по дело C-752/18 СЕС