

Резюме на

НАЦИОНАЛНА ПРОГРАМА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ

(2018-2024 г.)

БЪЛГАРИЯ

РЕЗЮМЕ

Световната банка и Министерство на околната среда и водите (МОСВ) подписаха тригодишно споразумение за предоставяне на консултантски услуги за управление на качеството на въздуха, което влезе в сила на 28 декември 2016 г. Консултантските услуги са насочени към подкрепа на България в разработването на стратегически национални програми за: задача А) управление на качеството на въздуха, за да се постигне съответствие с директивата за по-чист въздух за Европа (директивата CAFE) като се разреши въпроса с превишаването на пределно допустимите стойности на концентрациите на замърсяване на въздуха в редица общини; и задача Б) постигане на целите по отношение на емисиите на замърсяване на въздуха съгласно Директивата за националните тавани за емисии за 2030 г., разработена в контекста на Пакета от политики на ЕС за чист въздух (CAPA) от 2013 г.

НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ПРОГРАМА

Поради неспазване на нормите за качество на въздуха, правителството на България понастоящем е обект на процедура по нарушение пред Съда на ЕС. По-специално, това се отнася до двадесет и осем общини, в които се наблюдава неспазване на изискванията на директивата за по-чист въздух за Европа (директивата CAFE) по отношение на ФПЧ₁₀.¹ Поради това, настоящият доклад предлага програма от мерки, които да бъдат изпълнени до края на 2024 г., за да се постигне съответствие с изискванията на директивата за по-чист въздух за Европа по отношение на нивата на ФПЧ₁₀.

КАЧЕСТВО НА ВЪЗДУХА В ОБЩИНТЕ

Най-същественният аспект на неспазването на нормите е, че максималният допустим брой на превишения на средноденонощната норма за ФПЧ₁₀ от 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ е надхвърлен до голяма степен. Прегледът на данните от мониторинга на качеството на атмосферния въздух за периода 2011-2016 г. за 28-те общини, включени като допустими по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ показва, че качеството на въздуха при само два от пунктовете за мониторинг в населените места отговаря на нормата от максимум 35 допустими превишения на година на средноденонощната норма за ФПЧ₁₀. Средните превишения на година в останалите 37 пункта за мониторинг варира от 1.04 до 4.70 пъти над максималната допустима стойност, като средната стойност е 2.39.

Превишенията на средноденонощната норма се случват предимно през зимния период, въпреки че в някои общини се наблюдават значителни превишения и през други сезони.

ИЗТОЧНИЦИ И ПРИЧИНИ ЗА ЕМИСИИ НА ФПЧ₁₀

¹ След започването на тази дейност броят им беше намален до двадесет и пет.

Локалните емисии от първични ФПЧ₁₀ са отговорни за по-голямата част от ФПЧ₁₀, които се намират в атмосферния въздух в общините. Приносът на регионалните (в границите на България) и трансграничните източници на първични и вторични ФПЧ₁₀ също може да бъде значителен.

Основният източник на емисии на първични ФПЧ₁₀ във всички общини е битовото отопление с използване на неефективни печки и котли на твърдо гориво, за които е изчислено, че представляват най-малко 85% от емисиите на ФПЧ₁₀. Транспортът – емисиите на изгорелите газове, особено от дизеловите превозни средства – има допълнителен принос и може да бъде значим фактор на местно равнище. Други сектори като промишлеността, строителството и изгарянето на отпадъци могат да бъдат допълнителни фактори в конкретни общини, но техният принос не може да бъде количествено определен от наличните данни.

Според данните от последното преброяване около 54% от населението използва твърдо гориво за отопление. Емисиите на ФПЧ₁₀ от битовото отопление са предимно от изгарянето на дърва и въглища. Изгарянето на влажни, неотлежали дърва за огрев или на въглища с високо съдържание на пепел и ниска калоричност е особено вероятно да доведе до високи емисии на ФПЧ₁₀. Тази вероятност се увеличава допълнително, ако горивото е изгорено в по-стари печки и котли, които не са проектирани с характеристики за енергийна ефективност, какъвто е случаят с повечето такива уреди, използвани в България.

Ниският жизнен стандарт на много домакинства в България е основната причина за използването на уреди на твърдо гориво, изгарянето на (влажни) дърва за огрев и използването на нискокачествени въглища. Между 5% и 23% (средно 11%) от домакинствата, които използват твърди горива за отопление в общините, които не отговарят на изискванията на директивата CAFE, са бенефициенти по програмите за целева помощ за отопление през зимата. Собственоръчният добив на дърва за огрев от домакинствата през отоплителния сезон, съхранението на добитата дървесина и продажбата на дърва за огрев според теглото им са фактори, които допълнително усложняват ситуацията и водят до изгарянето на дърва за огрев, на които не е дадена възможност да отлежат и да изсъхнат частично.

Отсъствието на стандарти за качество на горивата за битово отопление е друг фактор, който позволява на пазара да се доставят и закупуват от домакинствата нискокачествени въглища и пелети.

Социално-икономическите и поведенчески фактори са причина за високите емисии на ФПЧ₁₀ от автомобилния транспорт и особено от автомобилите, използващи дизелово гориво. Дизеловите превозни средства с екологична категория преди Euro и Euro 1, при които няма контрол върху пределно допустимите стойности на емисиите, съставляват значителен дял от общия брой леки автомобили и са собственост предимно на хора с ниски доходи. Превозните средства от тази категория са източник на около 35% до 40%² от емисиите на отработени газове от автомобилния транспорт в София (без емисиите от тежкотоварните автомобили) и може да се очаква, че приносът им в други общини е по-висок. Друг фактор е отстраняването от страна на собствениците на катализаторите и филтрите за твърди частици (DPF), монтирани на по-модерните дизелови автомобили от екологична категория Euro 5 и Euro 6. Премахването им поради финансови или други причини води до високи емисии на ФПЧ₁₀ от този тип автомобили. В сравнение с емисиите в случай, че всички DPF филтри са запазени, беше изчислено, че премахването на между 10% и 50% от DPF филтрите, монтирани на дизеловите автомобили в София би увеличило емисиите на ФПЧ₁₀ от отработени газове от сектора на автомобилния транспорт (без емисиите от тежкотоварните автомобили) с около 6% до 28% съответно.

МЕРКИ В ОБЛАСТТА НА БИТОВОТО ОТОПЛЕНИЕ

² Ниският процент предполага, че филтрите за твърди частици (DPF) са премахнати от 50% от автомобилите категория Euro 5 и Euro 6.

Предложени са четири мерки за намаляване на емисиите на ФПЧ₁₀ от битовото отопление: те се отнасят до вида горива, качеството на горивата и технологиите, които се използват за преобразуване на енергията от горивата в полезна топлина: (1) по-ранно въвеждане на Регламент (ЕС) 2015/1185 по отношение на по-строги стандарти за проектиране на отоплителни топлоизточници; (2) въвеждане на стандарти за качество на горивата за въглища, използвани за битово отопление; (3) приемане на организационни мерки – забрана на продажбата на дърва за огрев на тегло и въвеждане на ограничения във времето, когато се допуска директен добив на дърва за огрев от населението и кога общините могат да предоставят дърва за огрев на домакинствата, за да се даде известна възможност за изсъхване на дървесината преди употребата ѝ; и (4) задължително поетапно изваждане от употреба (в общините, които не отговарят на изискванията на CAFE) на отоплителни уреди, които не отговарят на изискванията на Регламентите за екодизайн (ЕС) 2015/1185 и (ЕС) 2015/1189 и замената им с други средства за отопление.

По-ранното въвеждане на Регламент (ЕС) 2015/1185, така че да влезе в сила от 1 януари 2020 г. ще позволи ефективно прилагане на мярка 4 в общините, които не отговарят на изискванията на CAFE. Това би изисквало промяна в законодателството, уведомяване на ЕК за намерението на правителството и одобрение от ЕК. Изпълнението ще се ръководи от Министерството на икономиката, а МОСВ ще оказва подкрепа.

Стандартите за качество на горивата са важни за гарантиране на ефективно изгаряне и за да се сведат до минимум емисиите на ФПЧ₁₀. Предложените стандарти биха наложили ограничения на допустимото съдържание на сяра и пепел във **въглищата** и биха определили лимити на съдържанието на влага, пепел и сяра, калоричността и плътността на **пелетите** за битово отопление. Изпълнението ще изисква подготовка и издаване на наредби за тази цел, което ще се ръководи от Министерство на икономиката с подкрепата на МОСВ и Министерство на енергетиката. Ще трябва да бъде уведомена и ЕК.

Приемането на организационни мерки, които да позволят да се осъществи известно изсъхване на дървата за огрев преди използването им е заместител на въвеждането на контрол върху съдържанието на влага в дървата за огрев, използвани за битово отопление, като по този начин се гарантира ефективно изгаряне и минимизиране на емисиите на ФПЧ₁₀. Въвеждането му ще изисква Министерство на земеделието, храните и горите, с подкрепата на Изпълнителна агенция по горите, да ръководи подготовката и/или приемането на законови разпоредби за (i) забрана на продажбата на дърва за огрев на база теглото им, (ii) ограничаване на допустимия период за директен добив на дърва за огрев от населението и (iii) ограничаване на периода, в който общините и държавните предприятия осигуряват и предоставят неизсушени дърва за огрев на домакинствата.

Очаква се задължителното поетапно изваждане 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. В зависимост от наличността на централизираните мрежи за отопление, основните възможности за алтернативни методи за отопление са (i) повторно свързване или свързване към газопреносната мрежа, (ii) повторно свързване или свързване към централно парно отопление и (iii) подмяна с печка или котел, които отговарят на стандартите за екодизайн.³ По-ранното въвеждане в сила на Регламент (ЕС) 2015/1185 ще позволи последната от тези възможности да бъде приета от 1 януари 2020 г. Може да се наложи промяна в Закона за чистотата на атмосферния въздух, за да се гарантира, че общините разполагат с необходимите правомощия за въвеждане на зони с ниски емисии и за прилагане на мярката за поетапно изваждане от употреба на печките и котлите. Министерство на икономиката следва да уведоми ЕК за тези намерения и да работи в сътрудничество с МОСВ по подготовката на законодателните актове. Алтернативен начин

³ Домакинствата могат да преминат на потребление на електричество за отопление за собствена сметка.

за постигане на тази цел беше предложен от една от заинтересованите страни, което може да бъде обект на допълнителни консултации със заинтересованите страни. Общините ще отговорят за всички други аспекти на прилагането на мярката за поетапно извеждане от употреба, която ще включва 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.

По време на подготвителния етап, общините ще отговорят за различни подготвителни дейности: (i) преразглеждане на общинските програми за качество на въздуха и започването на процес на идентифициране на потенциални източници на финансиране за подпомагане на изпълнението, (ii) провеждане на обществени консултации по отношение на мярката и нейното прилагане, (iii) определяне на броя и местоположението на домакинствата, които използват уреди за отопление на твърдо гориво, обект на мярката, (iv) определяне на рентабилна алтернативна възможност за отопление, която да бъде предложена на засегнатите домакинства във всяка община, (v) определяне на финансовата подкрепа, която да бъде предоставена на икономически уязвимите, (vi) определяне на географските зони, в които да започне приоритетно поетапно премахване на уредите, (vii) решаване на съдбата на уредите на твърдо гориво, които са премахнати от употреба, (viii) определяне на финансовите разходи за изпълнение на мярката, включително финансовите разходи за предоставяне на социална подкрепа (чрез програмата за енергийни помощи за отопление през зимата или допълнение към нея), (ix) мобилизиране на необходимата финансова подкрепа от предварително идентифицирани източници и (x) финализиране на Програмата за качество на въздуха и гарантиране на одобрението ѝ. **Осъществяването на премахването на уредите и осигуряването на алтернативни начини за отопление ще изисква ефективно управление на проекта от общините.**

Финансовите разходи за изпълнение на предложените мерки по отношение на битовото отопление във всички общини, включени в Националната програма, които не отговарят на изискванията могат да са от порядъка на 39-47 милиона лева на година (за периода на изпълнение). Това е предварителна цифра, която е получена чрез мащабиране на разходите, изчислени за извадка от пет общини. Разчета на разходите предполага, че са възприети най-рентабилните алтернативни варианти за отопление и получателите на енергийни помощи са получили пълни компенсации.

МЕРКИ В ОБЛАСТТА НА ТРАНСПОРТА

Предложени са две мерки за намаляване на емисиите на $FPCH_{10}$ от леки автомобили: (1) **подобряване на качеството на периодичните техническите прегледи, както при първоначалната регистрация на автомобила, така и по време на нормалната му употреба, комбинирани със санкции** за собствениците на автомобили, които не са преминали успешно периодичния технически преглед, тъй като собствениците им са премахнали устройствата за намаляване на емисиите, и (2) **зони с ниски емисии (ЗНЕ)** в най-урбанизираните градове като София и Пловдив. По-строг режим за подобряване на прецизността и качеството на периодичните технически прегледи ще отговори на проблема с премахването на каталитичните филтри и на филтрите за твърди частици (DPF) от дизеловите автомобили категория Euro 5 и Euro 6. Въвеждането на зони с ниски емисии (ЗНЕ) ще ограничи влизането на дизелови автомобили категория pre-Euro и Euro 1 в центровете на градовете.

Необходимо е уточняване на разпоредбите на Закона за чистотата на атмосферния въздух по отношение на правомощията на общините (виж по-горе в частта за ЗНЕ), **за да може общините да създават зони с ниски емисии.** Това следва да бъде под ръководството на Министерство на регионалното развитие и благоустройството и Министерството на околната среда и водите, които да работят съвместно по предложението. Министерство на икономиката следва да уведоми Европейската комисия. За въвеждането на ЗНЕ може да е необходим период от около 24 месеца. Мярката за **подобряване на периодичните технически прегледи вече е в процес на изпълнение** от Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация".

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ ЗАБЕЛЕЖКИ

Очевидно е, че за да се подпомогне изпълнението на Националната програма е необходим ангажимент и подкрепа от повече от една държавна институция и ресорно министерство. Необходимо е механизмът за междуинституционална координация да продължи да съществува с висока степен на ангажираност, докато започне изпълнението. В допълнение към представените секторни мерки се препоръчват и редица приоритетни "меки" мерки. Въпреки че предприемането на действия по тези мерки не е необходимо по отношение на настоящото нарушение, това е инвестиция, която ще спомогне да се избегнат случаи на неспазване на директивата в бъдеще.