

РЕЗЮМЕ

Настоящият доклад е изготвен в резултат на извършен одит „Ефективност на общинските мерки за намаляване замърсяването на атмосферния въздух с фини прахови частици (ФПЧ₁₀ и ФПЧ_{2,5}) в град София“ за периода от 01.01.2010 г. до 31.12.2015 г.

С постепенното изчистване на индустрията, фините прахови частици стават все по-голям проблем за градската среда, който се решава бавно. За България в краткосрочен и средносрочен аспект най-сериозен проблем във връзка с качеството на атмосферния въздух са наднормените нива на съдържание на фини прахови частици в много общини на страната.

Пределно допустимите стойности за ФПЧ₁₀ и ФПЧ_{2,5} са определени нормативно в директива на Европейския общност и в наредба от 2010 г. Общинските органи осъществяват контрол и управление на дейностите, свързани с осигуряване на чистотата на въздуха на тяхната територия и при превишаване на нормите за вредни вещества (замърсители), като разработват и приемат програми за намаляване нивата на замърсителите и за достигане на утвърдените норми, в съответствие със Закона за чистотата на атмосферния въздух.

За да се установи ефективността на общинските мерки за намаляване замърсяването на атмосферния въздух с фини прахови частици в гр. София са анализирани и оценени планирането на мерките в общинските програми на Столична община, осигуряването на изпълнението на предвидените мерки и изпълнението на заложените мерки по програмата.

Направени са следните основни констатации, оценки и изводи:

1. Столична община няма приета стратегическа програма за опазване на околната среда. Разработен е проект на Програма за опазване на околната среда на Столична община с период на действие 2010 – 2020 г., който не е приет от Столичния общински съвет. Нормативното изискване за приемане на програма за околна среда на Столична община не е изпълнено.

Програмата за намаляване нивата на замърсителите на атмосферния въздух на територията на Столична община (2005 г.) е актуализирана с приемане от Столичния общински съвет на „Програма за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на качеството на атмосферния въздух за периода 2011 – 2014 г.“. Програмата е разработена на основание констатираните превишения на нормите за нивата на ФПЧ₁₀ във всички автоматични измервателни станции, измерващи качеството на атмосферния въздух на територията на град София, в изпълнение на нормативните изисквания на Закона за чистотата на атмосферния въздух. Приета е с цел предприемане на мерки за достигане на установените норми на ФПЧ₁₀ на територията на Столична община.

От Регионалната инспекция по околна среда и водите няма дадени указания за дефиниране на мерки за намаляване на емисиите за ФПЧ_{2,5} в „Програма за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на качеството на атмосферния въздух за периода 2011 – 2014 г.“. От Столичния общински съвет няма приета актуализирана общинска програма за намаляване нивата на замърсителите и за достигане на утвърдените норми за периода 2015 – 2020 г. Програмата за управление на качеството на атмосферния въздух 2015 – 2020 г. е в процес на одобрение от Столичния общински съвет.

2. Мерките за ФПЧ_{10} в „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ_{10} и NO_2 и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ са насочени към постигане на стратегическите цели за достигането на общоевропейските норми за качество на атмосферния въздух на територията на Столична община и са в съответствие с дългосрочните национални и общински цели. Има обвързаност между мерките за качество на атмосферния въздух и между източниците на замърсяване. Сложността и комплексността на нормативните актове, дефинираните различни приоритети и политики в областта на околната среда, влияят върху планирането на мерките и дейностите в програмите за управление на качеството на атмосферния въздух.

3. В „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ_{10} и NO_2 и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ са идентифицирани източниците на финансиране за заложените мерки и дейности за намаляване на замърсяването на атмосферния въздух с ФПЧ_{10} . Предвидени са надеждни източници за тяхното финансиране. Не е заложен прогнозен размер на финансовите средства за планираните мерки и дейности по „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ_{10} и NO_2 и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“.

4. Мерките се изпълняват от направления, звена, районни структури на Столичната общинска администрация, общински и други предприятия, и други компетентни органи. За изпълнението на „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ_{10} и NO_2 и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ отговаря кметът на Столична община. В Програмата са определени кметът, заместник – кметът, Програмният съвет за отговорните органи/лица за разработване на програмата и координацията по изпълнение на дейностите, възложени на изпълнителите по разработването ѝ. В плана за действие са посочени конкретните администрации, отговорни за изпълнението на съответната мярка. Персонални отговорности по изпълнение на мерките по „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ_{10} и NO_2 и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ и за дейностите от Планът за действие към нея не са определени.

5. Мониторингът и контролът на компонентите на околната среда, вкл. и качеството на атмосферния въздух се осъществява на национално ниво, а за София – град – на общинско ниво, на основание на посочените отговорности в законови и подзаконови актове. Отговорности, свързани с изпълнението и контрола по изпълнение на мерките по „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ_{10} и NO_2 и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ имат различни структури на Столична община, Столичния общински съвет (вкл. Постоянни комисии), Програмния съвет, кмета, ресорния заместник-кмет направление „Зелена система, екология и земеползване“, директора на дирекция „Общински земи, гори, водни обекти и околна среда“ и началника на отдел „Околна среда“. Осигуряването на добра координация и комуникация между всички участващи структури и своевременното информиране за напредъка по изпълнението на мерките е от съществено значение за наблюдението, контрола и докладването по изпълнението на Програмата. Постоянната комисия по опазване на околната среда, земеделие и гори следва да осъществява контрол по разработването на „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ_{10} и NO_2 и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“

Предвид комплексността и обхвата на мерките, кметът на Столична община със заповед създава Програмен съвет, но не са определени отговорности и ред за извършване на наблюдение и контрол върху изпълнението на „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ и на кого и кога Програмният съвет трябва да докладва. От Програмния съвет не е осъществяван периодичен контрол при изпълнението на „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“.

6. За изпълнението на мерките в „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ са ангажирани много звена от структурата на администрацията на Столична община – отдели и дирекции от направленията, от структурите и районните администрации на общината, общински и други предприятия, както и осъществяване на взаимодействие с външни структури. Отдел „Околна среда“ към дирекция „Общински земи, гори, водни обекти и околна среда“, направление „Зелена система, екология и земеползване“ осъществява мониторинга, координацията и комуникацията по изпълнение на политиката на Столична община в областта на опазване и управление на компонентите на околната среда, в т.ч. „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“. Осъществявана е координация и комуникация от направление „Зелена система, екология и земеползване“ със структурите на Столичната общинска администрация и с външни структури във връзка с подготовката за разработването на „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ и съгласуването на проекта ѝ. Със заповед на кмета на Столична община не са определени персонални отговорности и ред за координация и комуникация във връзка с изпълнението на заложените мерки за ФПЧ₁₀ в „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“. Механизмът за осъществяване на мониторинг и контрол върху изпълнението на мерките за намаляване на емисиите от ФПЧ₁₀ по „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ не работи правилно и ефективно.

7. Отчитането и докладването на програмите за качество на атмосферния въздух се извършва съгласно изискванията на Закона за опазване на околната среда. В „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ има неяснота във връзка с разделянето на отговорности по отношение на отчетността по изпълнение на Програмата за околна среда и програмите за намаляване нивата на замърсителите и достигане на съответните норми, респ. „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ За одитирания период от Столична община до Регионалната инспекция по околна среда и водите са изпращани отчети за целите на Европейската комисия, които са в стандартизирана форма и с определени реквизити. В отчетите е докладвано изпълнението на мерките за ФПЧ₁₀ по „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“. За изпълнението на „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за

ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ не е осигурено отчитане и докладване пред ресорния заместник-кмет на Столична община.

8. Извършването на разходите за изпълнение на дейностите по „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ е в зависимост от определени от Столичния общински съвет обекти и дейности в Инвестиционната програма и от поименния списък за финансиране на капиталовите разходи. За изразходваните средства няма обобщена информация и не се извършва счетоводно проследяване на изпълнението на дейностите по мерките, така както са заложи в „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“. Бюджетът на Столична община не е програмен и в счетоводната политика на Столична община не е предвидено аналитично отчитане на такива програми.

9. Отчитането на изпълнението на „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ е въз основа на изготвен „Анализ и оценка на изпълнението на програма за намаляване на емисиите и достигане на установените норми за фини прахови частици ФПЧ₁₀ и азотен диоксид и управление на качеството на атмосферния въздух в Столична община за периода 2011 - 2014 г.“ през 2015 г. В анализа се дава оценка, че са изпълнени 48 мерки, 2 мерки са в процес на изпълнение и 2 мерки са с перманентен характер, без пояснение въз основа на какви данни и от какви източници е направена оценката за изпълнението на всяка конкретна мярка от „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ Изпълнението на дейностите по мерките по определените в програмата индикатори и изразходваните средства за изпълнението на мерките не са отчетени.

Изпълнени са дейности по 38 мерки, съответстващи на заложените индикатори в „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“, което представлява 73 на сто от всичките 52 заложи мерки за ФПЧ₁₀. За 14 от заложените 52 мерките за ФПЧ₁₀, съдържащи се в Програмата няма конкретни данни по посочените индикатори за изпълнението им, поради което не е възможно да се оцени каква е степента на изпълнението им.

10. За реализацията на „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“ са изразходвани средства в размер на общо 612 935 491 лв. за изпълнението на 22 мерки от общо 52. През 2015 г. е постигната средногодишната норма за концентрация на ФПЧ₁₀ само в 2 от пунктовете за мониторинг на качеството на атмосферния въздух. В останалите пунктове на територията на Столична община се отчита намаление, което не е достатъчно за постигане на средногодишната норма за ФПЧ₁₀. Основен принос към високите концентрации имат автомобилния транспорт и изгарянето на твърди горива за отопление. Ограничаването на тези източници на замърсяване не може да се реши самостоятелно от Столична община. Необходимо е да се предприемат действия на национално ниво чрез инициране на промени в нормативната уредба за ограничаване на емисиите от тези замърсители.

11. Оценката на постигнатите ефекти от изпълнението на общинските мерки за намаляване нивата на замърсителите на атмосферата с ФПЧ₁₀ е въз основа на данни на Столична регионална здравна инспекция за заболяемостта на населението на гр. София.

След 2013 г. инспекцията отчита намаляване на заболяемостта от хроничен бронхит, астма и алергичен ринит при децата. Заболеваемостта от остри респираторни заболявания на горните дихателни пътища, хроничен бронхит, пневмония и алергичен ринит при възрастните се увеличава.

Резултатите от одита показват, че не са създадени достатъчни условия за ефективно изпълнение и отчитане на общинските мерки, включени в „Програмата за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ_{10} и NO_2 и управление на КАВ за периода 2011 – 2014 г.“. Независимо от отчетеното значително намаляване на средногодишните стойности на замърсяването на атмосферния въздух с ФПЧ_{10} през одитирания период, все още не е постигната във всички пунктове на измерване максимално допустимата средногодишна норма за опазване на човешкото здраве. Основен принос към по-високите концентрации имат автомобилния транспорт и изгарянето на твърди горива за отопление. Необходими са съвместни усилия за ограничаването на тези източници на замърсяване на национално ниво чрез инициране на промени в нормативната уредба за ограничаване на емисиите от тези замърсители.