|  |
| --- |
| СПРАВКАЗА ОТРАЗЯВАНЕ НА ПОСТЪПИЛИТЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТ ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ НА ПРОЕКТ НА НАРЕДБА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА НАРЕДБА №12 ОТ 15 ЮЛИ 2010 Г. ЗА НОРМИ ЗА СЕРЕН ДИОКСИД, АЗОТЕН ДИОКСИД, ФИНИ ПРАХОВИ ЧАСТИЦИ, ОЛОВО, БЕНЗЕН, ВЪГЛЕРОДЕН ОКСИД И ОЗОН В АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ (ОБН., ДВ., БР. 58 ОТ 30.07.2010 Г., В СИЛА ОТ 30.07.2010 Г.) |
| **№** | **Организация/****потребител****/вкл. начина на получаване на предложението/** | **Бележки и предложения** | **Приети/****неприети** | **Мотиви** |
| **1** | **Становище****(Публикувано в Портала за обществени консултации на 22.04.2017г.)****Екологично сдружение „За Земята“ и „Грийнпийс“ - България** | Предлагаме следните изменения и допълнения на чл. 38, ал. 1 и на т. I и т. III от Приложение № 16 към чл. 4, ал. 2, чл. 8, ал. 2, чл. 43 и 44 от Наредбата (Приложение № 16).1. **Предложение за изменение на чл. 38, ал. 1 от Наредбата**

Настоящата редакция на чл. 38, ал. 1 от Наредбата е следната:*„В случаите, когато нивата на един или няколко замърсителя превишават установените норми, за които крайният срок за тяхното постигане е изтекъл, програмите по чл. 37, ал. 1 включват подходящи краткосрочни мерки и като минимум информацията, посочена в раздел I от приложение № 15.“*Предлагаме думите *„краткосрочни мерки“* да се заменят с *„мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък“*.Предлагаме да се изтрият думите *„като минимум“.*С оглед на предложените промени, чл. на чл. 38, ал. 1 от Наредбата ще придобие следната редакция:*„В случаите, когато нивата на един или няколко замърсителя превишават установените норми, за които крайният срок за тяхното постигане е изтекъл, програмите по чл. 37, ал. 1 включват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък, и информацията, посочена в раздел I от приложение № 15.“***Мотиви**Съгласно § 2 от преходните и заключителните разпоредби на Наредбата, същата въвежда изискванията на Директива 2008/50/ЕO на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа („Директива 2008/50/ЕO“). В чл. 38 от Наредбата неточно и неправилно се транспонира чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директива 2008/50/ЕО, което води до смислово разминаване и неспазване на изискванията на европейското законодателство от компетентните органи.Чл. 23, ал. 2, параграф 2 от Директивата гласи: *„В случай на превишавания на тези пределно допустими стойности, за които крайният срок за постигане е изтекъл, плановете за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък. Плановете за качеството на въздуха могат допълнително да включват конкретни мерки, насочени към защитата на чувствителни групи от населението, включително деца.“*Съгласно настоящата редакция на чл. 38 от Наредбата в идентична ситуация като визираната в чл. 23, ал. 1, параграф 2 от Директивата-превишавания на допустимите стойности, за които крайният срок за постигане е изтекъл, програмите за КАВ трябва да съдържат *„краткосрочни мерки“.*„Краткосрочни мерки“ и „подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък“ са различни понятия както в смислов аспект, така и с оглед на практическото им значение. Краткосрочни са мерки с ограничено действие във времето. Такива мерки се предвиждат в общинските програми за КАВ със срок на действие от 2 до 3 г.Различно е значението на израза „подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък“. Това са мерки, които следва да обезпечат свеждането на замърсяването в предвидените законови норми във възможно най-кратък срок. При избора на такива мерки, компетентният орган трябва предвид конкретните особености на замърсяването (дали основен източник е транспортът или битовото горене), да избере мерки, които с оглед на съвременното развитие на техниката да обезпечат намаляване на замърсяването във възможно най-кратки срокове.В своята практика СЕС приема, че такива мерки „трябва при всички случаи да позволяват периодът на превишаване на пределно допустимите стойности да бъде възможно най-кратък“ (решение от 19 ноември 2014 г., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, т. 57)“ и че „плановете за качеството на въздуха могат да бъдат изготвени единствено въз основа на постигнато равновесие между целта за намаляване на опасността от замърсяване и различните засегнати обществени и частни интереси (Janecek, C-237/07, т. 45 и 46 и С-488/15, т. 106)“.От горното е видно, че допуснатата смислова неточност при имплементирането на Директивата води до вменяване на различно по своето естество задължение на компетентните органи. Програмите за КАВ са основно средство за справяне с наднорменото замърсяване на атмосферния въздух. Те включват мерки за намаляване на замърсяването в различни направления, които следва да се изпълняват в предвидения времеви период.Към днешна дата всяко превишение на пределно допустимите норми на замърсяване ще попадне в хипотезата на чл. 38, ал. 1 от Наредбата, тъй като са изтекли крайните срокове за постигане на нормите за замърсителите, обект на Наредбата. Въвеждането на некоректно нормативно изискване към тези мерки води до несъобразяване на българското право с правото на ЕС и е предпоставка за нарушаване на правото на ЕС по същество, (т.е. програмите, които се приемат общините да не отговарят на изискванията на правото на ЕС).Значението на този пропуск се увеличава и с оглед на наскоро постановеното решение на Съда на Европейския съюз (СЕС) по дело С-488/2015 г. На 5 април 2017 г., СЕС осъди България за две нарушения - (i) за систематичното и постоянно неспазване на дневната и на годишната пределно допустима стойност за концентрациите на ПЧ10, и (ii) за неизпълнение задълженията си по член 23, параграф 1 от Директивата, и по-специално задължението периодът на тези превишавания да бъде възможно най-кратък.С решението е установено нарушение от страна на България, но все още не е наложена санкция. Периодът непосредствено след решението е от изключителна важност, за да се обезпечи спазването на правото на ЕС и предотвратяване на глоби. В този смисъл, правилното имплементиране на Директива 2008/50/ЕО следва да е в приоритетите на институциите отговорни за прилагане на европейското право за чистота на атмосферния въздух. | **Не се** **приема** | **(1) Направеното предложение не се приема със следните мотиви:**1. Следва да се има предвид, че процесът на транспониране не се свежда до формален превод на съответната европейска директива на националния език, а задължава само и единствено държавите-членки за постигане на съответния резултат, като им оставя избор на формата и методите, чрез които да го постигнат;2. Програмите за КАВ са и трябва да бъдат разглеждани като основно средство за справяне с наднорменото замърсяване на атмосферния въздух. Именно в тях следва да бъдат идентифицирани мерките и сроковете за постигане на нормите за КАВ въз основа на обстоен анализ на всеки отделен случай (отделната община). Законодателството е определило процеса по изготвяне на общинските програми, като достатъчно дълъг процес. От друга страна текста на чл. 23, ал. 1, §2 от Директива 2008/50/ЕО *„… подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък“* подлежи на тълкуване и не внася никаква конкретика по отношение на продължителността на този период. Поради това считаме, че националната разпоредба „програмите по чл.37, ал. 1 включват подходящи краткосрочни мерки“, постига напълно целта на директивата;3. Важно е да отбележим, че в процеса по разработване на програмите за КАВ освен изискванията на чл.38, ал.1 от Наредбата, следва да се прилагат и изискванията на действащата *„Инструкция за разработване на програми за намаляване на емисиите и достигане на установените норми за вредни вещества, в районите за оценка и управление на качеството на атмосферния въздух, в които е налице превишаване на установените норми“*, на която беше извършен преглед от немски консултанти. Дадената оценка е, че инструкцията е с високо качество и напълно отговаря на поставените й цели;4. Не приемаме, че е *„допусната смислова неточност“* и че е въведено *„некоректно нормативно изискване“* по отношение транспонирането на директивата. В тази връзка през 2015г. беше извършен скрининг от ЕК на транспонирането на директивата в националното законодателство, като отговорите на страната бяха приети от ЕК;5. По отношение на *„мерки, които следва да обезпечат свеждането на замърсяването в предвидените законови норми във възможно най-кратък срок.“* Прилагането на такива мерки е предвидено в чл.30 от Закона за чистотата на атмосферния въздух, респективно чл.39 от Наредба №12 посредством оперативните планове за действие на общините;6. На базата на вече натрупаните знания, опит и в контекста на Решението на Съда на Европейския съюз по Дело С-488/2015, считаме, че решаването на проблема с наднормените нива на замърсителите на атмосферния въздух не е в начина на транспонирането на Директива 2008/50/ЕО в българското законодателство, а в начина по който се изпълняват изискванията на нормативните документи. |
| 1. **Предложение за изменение на т. I и т. III от Приложение № 16**

Настоящата редакция на т. I от Приложение № 16 е следната:*Данните за концентрациите на замърсителите в атмосферния въздух се представят като средни стойности в зависимост от установения период на осредняване за тях.“*Предлагаме в края на разпоредбата, след точката, да се добави следното изречение *„За ФПЧ се предоставят и средночасовите стойности.“*С оглед на предложените промени т. I от Приложение № 16 ще придобие следната редакция:*Данните за концентрациите на замърсителите в атмосферния въздух се представят като средни стойности в зависимост от установения период на осредняване за тях. За ФПЧ се предоставят и средночасовите стойности.“*Настоящата редакция на т. III от Приложение № 16 е следната:„*Информацията за концентрациите в атмосферния въздух на серен диоксид, азотен диоксид, ФПЧ (най-малко ФПЧ10), озон и въглероден оксид се актуализира ежедневно, а когато е възможно - и на всеки час. Информацията за концентрациите в атмосферния въздух на олово и бензен, предоставена като средна стойност за последните 12 месеца, се актуализира веднъж на 3 месеца или всеки месец, когато е възможно.“*Предлагаме първото изречение на разпоредбата да се измени както се измени както следва:*„Информацията за концентрациите в атмосферния въздух на серен диоксид, азотен диоксид, ФПЧ (всички размери), озон и въглероден оксид се актуализира на всеки час и се публикува в реално време в машинно четима форма.“*С оглед на предложените промени т. III от Приложение № 16 ще придобие следната редакция:*„Информацията за концентрациите в атмосферния въздух на серен диоксид, азотен диоксид, ФПЧ (всички размери), озон и въглероден оксид се актуализира на всеки час и се публикува в реално време в машинно четим форма. Информацията за концентрациите в атмосферния въздух на олово и бензен, предоставена като средна стойност за последните 12 месеца, се актуализира веднъж на 3 месеца или всеки месец, когато е възможно.“***Мотиви:**Своевременното предоставяне на информация за качеството на атмосферния въздух е основно средство за ограничаване на негативното въздействие на замърсяването върху населението, особено за уязвими групи. Поради тази причина ЗЧАВ и Наредбата предвиждат задължение за предоставяне на детайлна информация в случай на превишаване на алармените прагове.Сегашната редакция на т. I и т. III от Приложение № 16 преповтаря буквално т. I и т. III от Приложение № 16 от Директива 2008/50/Е0 без да се вземат предвид спецификите на ситуацията в България. С оглед историческото наднормено замърсяване с ФЧП на територията на цялата страна и риска от финансови санкции след решението на СЕС от 5 април 2017 г., считаме, че предложените мерки са ефективен и лесно достъпен способ в посока намаляване на замърсяването.Към момента практиката е данни за серен диоксид, азотен диоксид, ФПЧ (всички размери), озон и въглероден оксид да се публикуват с 24-часово закъснение на страницата на Изпълнителната агенция по околна среда, ежедневен бюлетин за качеството на атмосферния въздух в страната. Макар това да покрива поставения от Директива 2008/50/Е0 минимум, на практика обезсмисля ползата от информиране на населението за нивата на замърсяване. Има добра практика в някои общини като Бургас и София, които публикуват част от данните в почти реално време.Замърсяването на атмосферния въздух е динамично явление, което се влияе от различни фактори, както природни така и технически. Навременното уведомяване би дало възможност на гражданите да избягват зони с увеличено замърсяване, а това има важно значение за уязвими групи като деца и граждани с хронични заболявания. Предоставяне на информация за предходното денонощие лишава гражданите от основната мярка, която биха могли да предприемат самостоятелно, за да се намалят вредното въздействие на прекомерното замърсяване върху здравето си. Поради тази причина Столична община заедно с БАН започна разработването на системата за ранно предупреждение за замърсяване с фини прахови частици.Публикуването на данни в реално време няма да създаде допълнителна финансова или административна тежест за компетентните органи (общините и МОСВ). АИС генерират и изпращат данни нивата на серен диоксид, азотен диоксид, ФПЧ (всички размери), озон и въглероден оксид на всеки час. Тази информация е налична и въвеждането на предложените промени ще задължи компетентните органи единствено да я публикуват. И в момента на таблата на територията на Столична община се публикуват данни за, озон и азотни оксиди в реално време.Към момента обществено достъпната информация е в технически формат, труден за разбиране от гражданите и за автоматизирана обработка. Поради това е важно да се стимулира представянето на информацията в общоразбираем вид. Въвеждането на нормативно задължение информацията да се предоставя в машинно четима форма ще стимулира множество положителни процеси, които зависят от наличието на информация в подходящ формат.* Създаване на нови продукти и услуги от частния сектор за информиране на гражданите. Съществуват много приложенията за разписанието на обществения транспорт. Подобни приложения за чистотата на атмосферния въздух биха могли да се създадат, ако данните са налични.
* Провеждане на независими изследвания, проучвания и оценки на въздействието на политиките от изследователи, университети, НПО и други граждански организации.
* Извеждане и проследяване на тенденции, подпомагане на градското планиране и цялостно повишаване на производителността и резултатността на услугите в обществения сектор.

С оглед на гореизложеното, считаме, че предложените поправки са от ключово значение за спазване на правото на ЕС, предотвратяване на санкции за нарушаване задълженията на Република България и, не на последно място, обезпечаване на здравословна среда за българските граждани.Оставаме на разположение за обратна връзка, коментари и допълнително съдействие. | **Не се приема** | **(2) Направеното предложение не се приема със следните мотиви:**1. В Националната автоматизирана система за контрол качеството на атмосферния въздух (НАСККАВ) функционират пунктове за мониторинг с различен принцип на действие. В нея са включени освен автоматични измервателни станции (АИС) и ръчни пунктове за пробонабиране и последващ анализ, като за последните няма техническа възможност за предоставяне на данни в реално време. Въвеждането на задължително нормативно изискване, надхвърлящо изискванията на директивата, за предоставяне на средночасови стойности за ФПЧ, автоматично изключва ръчните пунктове от такава възможност. По този начин нормативно ще се създаде изискване, което няма да може да бъде изпълнявано от част от пунктовете за мониторинг;2. Във връзка с горното, по отношение на АИС, МОСВ неколкократно по официален път (последно в края на 2016г.) е настоявало пред общините да се предоставя информация за нивата на замърсяване на засегнатото население в реално време. Възможността за визуализация на данните за КАВ в реално време е създадена още в края на 2012г., като от Изпълнителната агенция по околна среда е осигурен достъп на администрациите на общините до данните от АИС на тяхната територия. Всяка община е получила съответно потребителско име и парола за вход в модула за достъп до базата данни на НАСККАВ. Към момента това е изпълнено само от някои от големите общини в страната. Считаме че това изискване напълно покрива направеното предложение за публикуване на средночасови стойности на замърсителите в машинно четима форма, без да са необходими промени в нормативната уредба и свързаните с това несъответствия, посочени в т.1 по-горе;3. Предоставянето на информация за нивата на замърсяване е необходимо условие за положителен ефект, както по отношение изпълнението на мерките от общинските програми за КАВ, така и за по-голяма ангажираност и повишаване на интереса на обществото по въпросите, касаещи постигане и поддържане на по-добро качество на въздуха. Независимо от това, наблюденията ни показват, че е важно и правилното й тълкуване и представяне пред обществеността. В редица общини се наблюдава некоректно интерпретиране на данните, получавани от НАСККАВ на МОСВ. Некоректно се използват данни, предоставени на общините (часови стойности за ФПЧ10 се сравняват със средноденонощната норма, без да се прави пояснение за допустимият брой превишения в годишен аспект). Чрез използване на различни цветове за представяне на данните се прави опит да се внуши на гражданите вероятност за опасност, което за кратък период (едночасови стойности) не е коректно, тъй като определените от законодателството норми са за 24 часа и за календарна година (ФПЧ10);4. Не е коректно твърдението „Към момента практиката е данни за серен диоксид, азотен диоксид,ФПЧ (всички размери), озон и въглероден оксид да се публикуват с 24 –часово закъснение на страницата на Изпълнителната агенция по околна среда, ежедневен бюлетин за качеството на атмосферния въздух в страната“, по отношение на замърсителите (серен диоксид, азотен диоксид и озон), за които има дефинирани алармени прагове в Наредба №12. За превишаването на тези прагове е необходимо своевременно да се предоставя информацията посочена в Приложение №16 т.IV. Редът и начинът за информиране на засегнатото население е разписан в „Инструкция за информиране на населението при превишаване на установените алармени прагове за нивата на серен диоксид, азотен диоксид и озон“. |
| **Мотиви:**Своевременното предоставяне на информация за качеството на атмосферния въздух е основно средство за ограничаване на негативното въздействие на замърсяването върху населението, особено за уязвими групи. Поради тази причина ЗЧАВ и Наредбата предвиждат задължение за предоставяне на детайлна информация в случай на превишаване на алармените прагове.Сегашната редакция на т. I и т. III от Приложение № 16 преповтаря буквално т. I и т. III от Приложение № 16 от Директива 2008/50/Е0 без да се вземат предвид спецификите на ситуацията в България. С оглед историческото наднормено замърсяване с ФЧП на територията на цялата страна и риска от финансови санкции след решението на СЕС от 5 април 2017 г., считаме, че предложените мерки са ефективен и лесно достъпен способ в посока намаляване на замърсяването.Към момента практиката е данни за серен диоксид, азотен диоксид, ФПЧ (всички размери), озон и въглероден оксид да се публикуват с 24-часово закъснение на страницата на Изпълнителната агенция по околна среда, ежедневен бюлетин за качеството на атмосферния въздух в страната. Макар това да покрива поставения от Директива 2008/50/ЕO минимум, на практика обезсмисля ползата от информиране на населението за нивата на замърсяване. Има добра практика в някои общини като Бургас и София, които публикуват част от данните в почти реално време.Замърсяването на атмосферния въздух е динамично явление, което се влияе от различни фактори, както природни така и технически. Навременното уведомяване би дало възможност на гражданите да избягват зони с увеличено замърсяване, а това има важно значение за уязвими групи като деца и граждани с хронични заболявания. Предоставяне на информация за предходното денонощие лишава гражданите от основната мярка, която биха могли да предприемат самостоятелно, за да се намалят вредното въздействие на прекомерното замърсяване върху здравето си. Поради тази причина Столична община заедно с БАН започна разработването на системата за ранно предупреждение за замърсяване с фини прахови частици.Публикуването на данни в реално време няма да създаде допълнителна финансова или административна тежест за компетентните органи (общините и МОСВ). АИС генерират и изпращат данни нивата на серен диоксид, азотен диоксид, ФПЧ (всички размери), озон и въглероден оксид на всеки час. Тази информация е налична и въвеждането на предложените промени ще задължи компетентните органи единствено да я публикуват. И в момента на таблата на територията на Столична община се публикуват данни за, озон и азотни оксиди в реално време.Към момента обществено достъпната информация е в технически формат, труден за разбиране от гражданите и за автоматизирана обработка. Поради това е важно да се стимулира представянето на информацията в общоразбираем вид. Въвеждането на нормативно задължение информацията да се предоставя в машинно четима форма ще стимулира множество положителни процеси, които зависят от наличието на информация в подходящ формат.- Създаване на нови продукти и услуги от частния сектор за информиране на гражданите. Съществуват много приложенията за разписанието на обществения транспорт. Подобни приложения за чистотата на атмосферния въздух биха могли да се създадат, ако данните са налични.- Провеждане на независими изследвания, проучвания и оценки на въздействието на политиките от изследователи, университети, НПО и други граждански организации.- Извеждане и проследяване на тенденции, подпомагане на градското планиране и цялостно повишаване на производителността и резултатността на услугите в обществения сектор.С оглед на гореизложеното, считаме, че предложените поправки са от ключово значение за спазване на правото на ЕС, предотвратяване на санкции за нарушаване задълженията на Република България и, не на последно място, обезпечаване на здравословна среда за българските граждани. |  | Възможността за визуализация на данните за КАВ в реално време е създадена още в края на 2012г., като от Изпълнителната агенция по околна среда е осигурен достъп на администрациите на общините до данните от АИС на тяхната територия. Всяка община е получила съответно потребителско име и парола за вход в модула за достъп до базата данни на НАСККАВ. Към момента това е изпълнено само от някои от големите общини в страната. Считаме че това изискване напълно покрива направеното предложение за публикуване на средночасови стойности на замърсителите в машинно четима форма, без да са необходими промени в нормативната уредба и свързаните с това несъответствия, посочени в т.1 по-горе;1. Предоставянето на информация за нивата на замърсяване е необходимо условие за положителен ефект, както по отношение изпълнението на мерките от общинските програми за КАВ, така и за по-голяма ангажираност и повишаване на интереса на обществото по въпросите, касаещи постигане и поддържане на по-добро качество на въздуха. Независимо от това, наблюденията ни показват, че е важно и правилното й тълкуване и представяне пред обществеността. В редица общини се наблюдава некоректно интерпретиране на данните, получавани от НАСККАВ на МОСВ. Некоректно се използват данни, предоставени на общините (часови стойности за ФПЧ10 се сравняват със средноденонощната норма, без да се прави пояснение за допустимият брой превишения в годишен аспект). Чрез използване на различни цветове за представяне на данните се прави опит да се внуши на гражданите вероятност за опасност, което за кратък период (едночасови стойности) не е коректно, тъй като определените от законодателството норми са за 24 часа и за календарна година (ФПЧ10);
2. Не е коректно твърдението *„Към момента практиката е данни за серен диоксид, азотен диоксид,ФПЧ (всички размери), озон и въглероден оксид да се публикуват с 24 –часово закъснение на страницата на Изпълнителната агенция по околна среда, ежедневен бюлетин за качеството на атмосферния въздух в страната“,* по отношение на замърсителите (серен диоксид, азотен диоксид и озон), за които има дефинирани алармени праговев Наредба №12. За превишаването на тези прагове е необходимо своевременно да се предоставя информацията посочена в Приложение №16 т.IV. Редът и начинът за информиране на засегнатото население е разписан в *„Инструкция за информиране на населението при превишаване на установените алармени прагове за нивата на серен диоксид, азотен диоксид и озон“.*
 |