



**СЪВЕТ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Брюксел, 23 декември 2013 г.
(OR. en)**

18155/13

**ENV 1233
ENER 598
IND 386
TRANS 691
ENT 354
SAN 552**

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
Дата на получаване:	20 декември 2013 г.
До:	Г-н Uwe CORSEPIUS, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.:	COM(2013) 918 final
Относно:	Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - „Програма за чист въздух за Европа“

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2013) 918 final.

Приложение: COM(2013) 918 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.12.2013 г.
COM(2013) 918 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

„Програма за чист въздух за Европа“

(текст от значение за ЕИП)

{SWD(2013) 531 final}

{SWD(2013) 532 final}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

„Програма за чист въздух за Европа“

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Качеството на въздуха в Европа бележи значително подобрене през последните десетилетия, но замърсяването на въздуха продължава да бъде основният фактор на околната среда, свързан със случаите на предотвратими заболявания и преждевременна смъртност в ЕС, и все още има значително отрицателно въздействие върху голяма част от природната среда в Европа. Според ОИСР „замърсяването на въздуха в градовете е на път да се превърне до 2050 г. в най-важната екологична причина за смъртността в световен мащаб, изпреварвайки такива фактори, като замърсената вода и липсата на канализация“¹.

При все че нормите на ЕС за качество на въздуха все още изостават от тези на другите развити държави, спазването на някои от тях среща определени трудности поради редица причини. Предлагащата нова стратегия цели премахване на причините за широко разпространеното неспазване. Тя предлага също така законодателни разпоредби, целящи да се намалят в по-дългосрочен план вредните емисии, които водят до влошаване на качеството на въздуха и нанасят щети на природната среда. Освен това тя ще насърчи приемането на мерки, които също ограничават последствията от атмосферното затопляне и изменението на климата. Сроковете за намаляване на емисиите са изцяло в съответствие с новата рамка за политиката в областта на климата и енергетиката до 2030 г., което ще даде възможност на инвеститорите да постигнат максимална синергия на своите инвестиции.

Въздухът с по-добро качество създава икономически възможности, включително в секторите на чистите технологии в ЕС. Големите инженерни дружества в ЕС вече имат приходи в размер до 40 % от екологичните си портфейли, като тенденцията е към увеличаване. Има ясни признаци, че развиващите се икономики обръщат сериозно внимание на замърсяването на въздуха, а осъществяването на интелигентна европейска политика ще продължи да дава преимущество на нашата промишленост на тези големи развиващи се пазари

¹ Прогноза на ОИСР за околната среда до 2050 г., която е достъпна на адрес http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37465_49036555_1_1_1_37465,00.html. По нейна оценка броят на случаите на преждевременна смърт, свързани с водещо до дихателна недостатъчност излагане на прахови частици, замърсяващи атмосферния въздух, може да се удвои спрямо сегашните нива, достигайки 3,6 милиона души годишно в световен мащаб, като повечето от тях се срещат в Китай и Индия. Поради застаряването на населението и неговата висока степен на урбанизация се очаква през 2050 г. страните от ОИСР да регистрират един от най-високите проценти на преждевременна смъртност, свързана с тропосферния озон, отстъпвайки по този показател само на Индия.

Мерките в настоящата нова стратегия доразвиват мерките, представени в Тематичната стратегия от 2005 г. относно замърсяването на въздуха², и ще позволят да се осъществи по-нататъшен напредък към постигане на дългосрочните цели на Шестата и Седмата програми за действие в областта на околната среда³. Стратегията се придружава от законодателно предложение за нова редакция на Директивата относно националните тавани за емисии (НТЕ)⁴ и предложение за директива, която за пръв път ще позволи да се осъществява контрол върху емисиите от средните горивни инсталации и по този начин ще допринесе значително за постигане на необходимите намаления на емисиите. Стратегията съдържа и нерегулаторни мерки за подкрепа, насочени към укрепване на капацитета и сътрудничеството на всички политически равнища, включително в такива приоритетни области, каквито са замърсяването на въздуха в градската среда, научните изследвания и иновациите, а също и международното измерение на политиката по отношение на качеството на атмосферния въздух.

2. МЕРКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ В КРАТКОСРОЧЕН ПЛАН

2.1. Сегашно качество на атмосферния въздух

Към настоящия момент в над една трета от зоните за управление на качеството на атмосферния въздух на територията на ЕС са превишени пределно допустимите стойности за фини прахови частици (ПЧ10), а в една четвърт — тези за азотен диоксид (NO₂). 17 държави членки понастоящем са обект на процедури за нарушение за неспазване на нормите за ПЧ10.

2.2. Мерки за осигуряване на съответствието с нормите за качество на въздуха

Продължаващите съществени нарушения на нормите за качество на въздуха могат да бъдат отстранени в краткосрочен до средносрочен план посредством ефективно прилагане на действащото законодателство на ЕС, особено що се отнася до емисиите от лекотоварни автомобили с дизелов двигател⁵, и приемането на допълнителни мерки на национално равнище. Ще бъде също така необходимо да бъде транспониран приетият през 2012 г. изменен Протокол от Гьотеборг, за да се приведе регулаторната рамка на ЕС в съответствие с международните ангажменти на ЕС. Целта на тези мерки е да се постигне пълно съответствие с действащите норми за качество на въздуха не по-късно от 2020 г.

2.2.1. Решаване на все още нерешените проблеми: по-конкретно този с емисиите от лекотоварните автомобили с дизелов двигател

Последователно бяха приети няколко поколения евронорми и норми за качество на горивата с цел установяване на контрол над емисиите от превозните средства в ЕС.

² COM(2005) 446 окончателен.

³ Решение 1600/2002/ЕО: „да се гарантира равнище на качеството на въздуха, което не предизвиква значителни отрицателни въздействия и рискове за човешкото здраве и околната среда“.

⁴ Директива 2001/81/ЕО.

⁵ Става дума за прилагането на нормата Евро 6 за контрол на превозните средства, предвидена в Регламент (ЕО) № 715/2007 г., по такъв начин, че да се гарантира, че действителните емисии на азотни оксиди (NO_x) от лекотоварните автомобили с дизелов двигател са близки до определените в нормативната уредба пределно допустими стойности.

Търсеното намаление на емисиите беше постигнато, с едно изключение: емисиите на NOx от лекотоварните дизелови двигатели. Действителните емисии на NOx от типово одобрените през 2009 г. автомобили по Евро 5 днес надхвърлят тези на типово одобрените през 1992 г. автомобили по Евро 1 и са около пет пъти по-големи от пределно допустимата стойност. Това оказва съществено влияние върху концентрациите на NO2, озон и вторични частици в цяла Европа, навреждайки по този начин на имиджа и реномето, с което се ползват автомобилните производители.

В съобщението си „CARS 2020“ Комисията отбеляза недостатъците на досегашните процедури и се ангажира да улесни въвеждането на нова процедура за изпитване в рамките на одобрението на типа, която да позволи оценката на емисиите на NOx от лекотоварните превозни средства в реални условия на експлоатация⁶. Емисиите на NOx в реални условия на движение ще се регистрират и оповестяват, считано от датата, от която става задължително прилагането на нормата Евро 6 (през 2014 г.), като не повече от три години след тази дата процедурата по отношение на емисиите на NOx в реални условия на експлоатация ще се прилага за одобрение на типа, успоредно с въвеждането на строги пределно допустими стойности за емисиите. Това ще гарантира съществено намаляване на действителните емисии на NOx, необходимо за спазването на пределно допустимите стойности за емисиите на NOx, предвидени по силата на нормата Евро 6 при нормални условия на експлоатация⁷.

Понастоящем не е необходимо да се определят по-строги от Евро 6 норми на ЕС за емисиите на превозните средства с оглед постигането на новите цели за 2025 г. и 2030 г. на политиката по отношение на качеството на атмосферния въздух. За сметка на това, с приемането на мерки в подкрепа на устойчивата градска мобилност ще се подпомогне решаването на локализираните транспортни проблеми (вж. раздел 2.2.3).

2.2.2. Насърчаване укрепването на техническия и управленски капацитет

С цел оказване на подкрепа на компетентните органи на държавите членки в усилията им за подобряване на разработването и прилагането на програмите за контрол на замърсяването на въздуха и на мерките, които се съдържат в тях, те ще могат да разчитат на финансиране по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г.¹ (ESIF) и на новия инструмент LIFE за периода 2014—2020 г. Предложението на Комисията за ESIF включва компонент за качеството на въздуха, по-специално в градските зони. Държавите членки, регионите и градовете със значителни проблеми, свързани с качеството на въздуха, се насърчават да обмислят възможността за използване на тези фондове, когато това е необходимо, с оглед предприемане на действия за намаляване на замърсяването на въздуха — не на последно място посредством насърчаване въвеждането на иновативни технологии. Чрез LIFE ще се подкрепят допълнителните усилия, които временно може да се окажат необходими за подобряване на управлението на качеството на въздуха като цяло, и ще се спомага за по-значително допълнително финансиране от други източници. Проектите по LIFE ще бъдат структурирани въз основа на придобития напоследък

⁶ COM(2012) 636 final, Брюксел, 8.11.2012 г.

⁷ Следва също така активно да се търсят — и да се окаже противодействие на — някои от възможните причини за тези отклонения (лоша поддръжка; практика на заобикаляне на изискванията на изпитвателния цикъл - т.нар. „cycle beating at certification“; допълнителното монтиране на измервателно-коригиращи устройства (defeat devices), които елиминират или другояче неутрализират действието на оборудването за намаляване на замърсяването), тъй като това би позволило да се намалят емисиите от силно замърсяващите превозни средства, без да е необходимо да се чака пускането в движение на тяхното ново поколение.

положителен опит от работата по пилотен проект в областта на прилагането на законодателството за качеството на атмосферния въздух, съвместно изпълняван от Комисията и Европейската агенция за околната среда (раздел 3.2.6).

2.2.3. Разширяване на инструментариума за управление на качеството на атмосферния въздух на местно и регионално равнище

Основната отговорност за решаването на локализираните проблеми по отношение на съответствието се носи от държавите членки, тъй като именно на тяхното ниво съществуват реални възможности за укрепване на действията на национално и местно равнище. Предложените сега решения за оценка и управление ще бъдат допълнени от мерките за устойчива мобилност, набелязани в съобщението „Заедно за конкурентоспособна и ресурсно ефективна градска мобилност“, отнасящи се по-специално до плановите за устойчива градска мобилност и до правилата за достъпа на автомобили до градските зони. Ще бъдат разработени насоки за програми за модернизация и за насърчаване на внедряването на модерни технологични варианти въз основа на зародилата се в САЩ концепция „превозно средство със свръхниски емисии“. Приложението на тази концепция ще се разшири и в други сектори с цел подпомагане на държавите членки в решаването на проблеми, свързани със съответствието. С цел подобряване на информираността на обществеността за характеристиките на продуктите и успех на мерките на национално и местно равнище по отношение на качеството на въздуха, ще бъдат разработени нови, насочени към гражданите показатели за проследяване на напредъка, що се отнася до намаляването на замърсяването на въздуха на национално и местно равнище. За да се улесни изборът на потребителите, гражданите ще бъдат също така информирани за действителните емисии от превозните средства, измерени съгласно новия цикъл на изпитване (като се започне със сроковете, определени за нормата Евро 6).

2.2.4. Директивата относно качеството на атмосферния въздух

Извършеният преглед на политиката по отношение на качеството на въздуха показва, че на този етап не е целесъобразно да се преработи Директивата относно качеството на атмосферния въздух. Политиката следва да се съсредоточи по-скоро върху осигуряване спазването на съществуващите норми за качество на въздуха не по-късно от 2020 г. и върху използването на преработена Директива относно НТЕ с цел намаляване на емисиите, водещи до замърсяване, в периода до 2030 г. Тези намалени емисии от своя страна ще доведат до намаляване на фоновите концентрации в цяла Европа, което ще бъде от значителна полза за общественото здраве и за екосистемите.

Директивата относно качеството на атмосферния въздух си остава инструмент от ключово значение, ако трябва да гарантираме, че в бъдеще концентрациите навсякъде ще бъдат под установените от СЗО препоръчителни пределно допустими стойности. Тя ще бъде предмет на периодичен преглед и ще претърпи нова редакция, след като в Директивата относно НТЕ беше зададена правилната тенденция за намаляване на фоновите концентрации.

3. НАМАЛЯВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАМЪРСЯВАНЕТО НА ВЪЗДУХА В ДЪЛГОСРОЧЕН ПЛАН

Извършен задълбочен преглед на досегашната политика на ЕС по отношение на качеството на въздуха показва, че съчетаването на цели и законодателни разпоредби е

донесло реални ползи за човешкото здраве и околната среда. Здравните последици от праховите частици — основната причина за смъртността вследствие на замърсяването на въздуха — намаляха с около 20 % между 2000 и 2010 година. Проблемът с киселинния дъжд („подкиселяването“) до голяма степен беше решен в ЕС, благодарение на значително намаление на емисиите от основните замърсители, имащи отношение към него⁸. Политиката на ЕС по отношение на качеството на въздуха стимулира иновациите, насочени към намаляване на замърсяването, и коренно подобри екологичните показатели на ключови сектори на икономиката. По този начин бяха съхранени растежът и работни места и се откриха нови възможности пред екологосъобразните технологии в ЕС и извън него.

Въпреки тези постижения, последствията от замърсяването на въздуха остават значителни (таблица 1) и са постоянен източник на сериозно безпокойство за голяма част от гражданите на ЕС⁹. Замърсяването на въздуха е първата по значимост екологична причина за преждевременна смъртност в ЕС, като броят на причинените от него смъртни случаи е десетократно по-голям от този на случаите с летален изход, дължащи се на пътнотранспортни произшествия. През 2010 г. то е причинило над 400 000 случая на преждевременна смърт, както и внушителен брой случаи на предотвратими заболявания и неразположения, в т.ч. респираторни такива (например астма) и влошаване на показателите на сърдечно-съдовата система. Общите разходи вследствие на тези въздействия са от порядъка на 330—940 млрд. евро, в т.ч. дължащи се на загубата на производителност на труда и други преки икономически щети, оценявани на 23 млрд. евро годишно през 2010 г. Екосистемите също са засегнати от цъфтежа на водорасли, масовото измиране на рибните популации и други смущения в екосистемите, дължащи се на замърсяването с биогенен азот („еутрофикация“). Този проблем е особено остър в най-богатите и природно многообразни зони в Европа¹⁰, повече от три четвърти от които са реално застрашени.

Таблица 1: Основни последствия от замърсяването на въздуха за здравето и състоянието на екосистемите през 2010 г.

Последствия	Здравни последици ¹¹ (преждевременна смъртност, дължаща се на праховите частици и озона)	Площ на екосистемите, в които са превишени пределно допустимите стойности по отношение на еутрофикацията ¹²
2010 г.	406 000	62 %

⁸ Намаленията на емисиите са резултат от прилагането на законодателството на ЕС относно серните емисии, изпускани от големи горивни инсталации (ГТИ), и на изискванията за ниско съдържание на сяра, приложими за горивата в автомобилния транспорт, които също така позволиха използването на по-ефективни катализаторни гърнета след влизането в сила на стандарта Евро 4.

⁹ Вж. доклада на Евробарометър „Отношението на европейците към качеството на въздуха“, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_360_en.pdf, основаващ се на отговорите на над 25 000 анкетирани граждани на ЕС.

¹⁰ Особено влизаните в състава на мрежата от защитени територии „Натура 2000“.

¹¹ Вж. доклада, озаглавен *TSAP Baseline: Health and Environmental Impacts* http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/tsap_impacts.pdf за повече информация за методиката на изчисляване.

¹² Процентен дял по площ на екосистемите в ЕС, в които е надвишено критичното натоварване по отношение на еутрофикацията.

Дори да допуснем, че съществуващото законодателство е приложено изцяло, отрицателното въздействие за общественото здраве и околната среда в ЕС ще бъде твърде голямо (таблица 2). Последствията за човешкото здраве (изразяващи се в свързана със замърсяването преждевременна смъртност) ще намалее с малко повече от една трета до 2025 г., като голяма част от това намаление се очаква да стане факт преди 2020 г. По отношение на еутрофикацията се очакват само незначителни подобрения, като за повече от половината от площта на европейските екосистеми се очаква тя да продължи да превишава прага за нанасяне на щети на екосистемата. Съпътстващите здравни и екологични разходи¹³, свързани със замърсяването на въздуха, ще останат високи, като ще намалее с около 30 % през 2025 г. и с 35 % през 2030 г., за да се вместят по прогнозна оценка в границите на 212—740 млрд. евро.

Таблица 2: Очаквано развитие на основните видове последствия от замърсяването на въздуха до 2030 г. при хипотезата за пълно прилагане на действащото законодателство (намаляване на последствията спрямо 2005 г.)

Последствия	Здравни последствия (преждевременна смъртност, дължаща се на праховите частици и озона)	Площ на екосистемите, в които са превишени пределно допустимите стойности по отношение на еутрофикацията
2025 г.	-37 %	-21 %
2030 г.	-40 %	-22 %

3.1. Нови стратегически цели на политиката за качество на въздуха за периода до 2030 г.

Дългосрочната цел на ЕС, свързана със замърсяването на въздуха, не предполага надвишаване на препоръчителните здравословни нива, определени от Световната здравна организация¹⁴ (които също могат да претърпят развитие с течение на времето), нито превишаване на критичните натоварвания и нива, които обуславят допустимите отклонения при екосистемите.¹⁵ Новата стратегия преследва едновременно две приоритетни цели: постигане не по-късно от 2020 г. на пълно съответствие с действащото законодателство и подготвяне на ЕС за постигането на дългосрочната цел.

Новите цели за 2030 г. на политиката по отношение на качеството на въздуха са определени в таблица 3 по-долу в съответствие с посочените по-горе цели. В сравнение с действащото законодателство те ще позволят допълнително да се подобри с една трета постигнатият напредък в здравната сфера и допълнително да се намали наполовина еутрофикацията.

¹³ Става дума за прогнозна оценка на всички разходи, дължащи се на замърсяването на въздуха, т.е. не само преките разходи за икономиката (от загуба на производителност, здравни грижи, пониски добиви от културите и т.н.), но също така и за определяне на финансовото отражение на здравословните проблеми върху отделния индивид. Оценката се основава предимно на здравни критерии, тъй като съществуват методологични недостатъци, свързани с определянето на въздействието върху екосистемата в парично изражение.

¹⁴ Строго погледнато, по отношение на някои замърсители, като например праховите частици, не е известно да има безопасно ниво на експозиция, но препоръчаните от СЗО пределно допустими стойности са определени при ниски нива на риска и подлежат на редовно преразглеждане.

¹⁵ Критични натоварвания и нива, т.е. максималните нива, на които екосистемата може да бъде изложена без влошаване на основните показатели.

Таблица 3: Нови цели за 2030 г. спрямо 2005 г.

Последствия	Здравни последствия (преждевременна смъртност, дължаща се на праховите частици и озона)	Площ на екосистемите, в които са превишени пределно допустимите стойности по отношение на еутрофикацията
2030 г.	-52 %	35 %

Ползите, свързани с намаленията от 2030 г., превишават значително разходите за постигане на съответствие. На първо място, резултатът от предложените мерки ще бъде, че хората в ЕС ще живеят по-дълго и в по-добро здраве вследствие намаляване на смъртните случаи от болести, причинени от замърсяването на въздуха.¹⁶ На второ място, ако се вземат под внимание намалените последствия за здравето, нетните ползи от тази политика възлизат на около 40 млрд. евро годишно според най-консервативните оценки. При това в тези оценки не са отчетени твърде съществени екологични ползи от намалението на щетите за екосистемите, които трудно могат да се остойностят. Ако към това се добавят и ползите от прилагането за производителността,¹⁷ нетното въздействие на политиката върху БВП изцяло се компенсира. Налице са и други преки ползи, произтичащи от намалените разходи за здравни услуги, които са свързани с намалението на свързаните със замърсяването заболявания,¹⁸ и от намалените загуби на реколта и щети по инфраструктурата. В рамките на оценката на въздействието бяха разгледани различните видове въздействие в отделните държави членки и се стигна до заключението, че те адекватно са отразени в предложената политика.

3.2. Осъществяване на целите

За постигането на горните цели ще се изисква комбинация от регулаторни и нерегулаторни мерки. ЕС и държавите членки трябва да работят заедно, а държавите членки от своя страна трябва да работят заедно със своите региони и градове. Възможно е до 2030 г. да се постигне пълно съответствие с действащото законодателство чрез обединяване на националните усилия и тези на равнището на ЕС, като последните се съсредоточат върху пълното прилагане на съществуващите разпоредби за намаляване на емисиите при източника. За постигането на целите за 2025 и 2030 година ще е необходимо допълнително действие на ЕС за намаляване на емисиите при източника. Постигнатите в резултат на него намаления на фоновите концентрации ще ни позволят, когато дойде моментът за това, да преработим нормите за концентрациите в атмосферния въздух с цел доближаването им до препоръчаните от СЗО¹⁹. Посочените по-долу мерки също така ще се съсредоточат върху ползите, които

¹⁶ Счита се, че предлаганите мерки позволяват да се спасят всяка година допълнителни 500 000 години живот.

¹⁷ Допълнително увеличение с 15 млн. работни дни годишно, постигнато благодарение на намалението на заболяванията, свързани със замърсяването на въздуха.

¹⁸ Счита се, че предлаганите мерки позволяват да се постигне намаление с 670 млн. евро на годишните разходи за здравни грижи.

¹⁹ Директивите за качеството на атмосферния въздух бяха законодателната цел на Тематичната стратегия относно замърсяването на въздуха (ТСЗВ) за 2005 г., но сега приоритетът е да се постигне възможно най-скоро пълното им прилагане.

евентуално могат да бъдат извлечени с оглед ограничаване на изменението на климата, като вниманието се насочи към онези замърсители, които допринасят значително за въздействието върху климата, а също и за замърсяването на въздуха (например саждите като компонент на праховите частици), или като се насърчават мерките за едновременна борба със замърсителите на въздуха и т.нар. парникови газове (като амоняк и двуазотен оксид).

3.2.1. Преразглеждане на Директивата относно националните тавани за емисии

За да бъдат постигнати новите цели за 2030 г. на политиката за качество на въздуха, е необходимо значително да бъдат намалени емисиите на замърсители от всяка държава членка. Основният инструмент за постигане на икономически ефективно намаляване на емисиите е Директивата за националните тавани за емисии (НТЕ).

Приложеното предложение за преработена Директива за НТЕ разширява хоризонта на политиката до 2030 г., с два важни междинни крайгълни камъка: за 2020 г. — транспониране на новите международни задължения на ЕС, договорени в рамките на изменения Протокол от Гьотеборг; а за 2025 г. — междинни задължения за намаляване на емисиите, за да продължи движението в същата посока до 2030 г. Предложението също така осигурява по-голямата съгласуваност с нормите за оценка и управление на качеството на въздуха, съдържащи се в Директивата относно качеството на атмосферния въздух, а също и с мерките за смекчаване на последиците от изменението на климата, и ще допринесе за ограничаване на изменението на климата²⁰. Освен това с него се подобряват разпоредбите относно инвентаризацията, прогнозите и мониторинга на екосистемите, с цел да се измерва по-ефективно прилагането. Графикът за докладване бе приведен в съответствие с този за парниковите газове. Допълнителните възможности за полезни взаимодействия между потоците от данни ще бъдат разгледани в рамките на предстоящата оценка на Европейския регистър за изпускането и преноса на замърсители.

За 2030 г. предложението съдържа²¹ задължения за икономически ефективно намаляване на националните емисии по отношение на четирите първоначални замърсители на въздуха (SO₂, NO_x, НМЛОС и NH₃) и по отношение на два нови замърсителя: първичните ПЧ₂,₅ (фини прахови частици със сериозно отражение върху здравето) и СН₄ (метана, който е ключов краткотраен атмосферен замърсител). В хода на намаляването на емисиите на ПЧ₂,₅ ще бъде обърнато особено внимание на намаляването на емисиите на сажди — другият основен краткотраен атмосферен замърсител. Мерките по отношение на СН₄ и саждите ще осигурят преки съпътстващи ползи във връзка с изменението на климата, като в същото време подготвят почвата за

²⁰ В предложението се запазва изискването за национални програми за контрол на замърсяването, но то е адаптирано, така че да се постигне максимална синергия с директивите за качеството на атмосферния въздух и политиките в областта на климата.

²¹ Специално беше проучено предприемането на действие по отношение на краткотрайните атмосферни замърсители. При все че към настоящия момент не е целесъобразно определянето на отделен таван за саждите, ЕС и държавите членки трябва да отдадат приоритетно значение на мерките срещу саждите при изпълнението на своите задължения за намаляване на емисиите на ПЧ₂,₅. Новият таван за метана ще позволи да се оползотвори значителният потенциал за намаляване на емисиите с ниски или нулеви разходи, допълвайки по този начин намаленията на ЛОС и NO_x, необходими за намаляване на концентрациите на озон както в ЕС, така и в международен план. Тези действия са насочени също и към насърчаване на международно действие по отношение на краткотрайните атмосферни замърсители с цел да се намали замърсяването на въздуха над нашето полукълбо.

действие в международен план. Предложени са механизми за гъвкавост, за да се държи сметка за неопределеностите по отношение на методите за инвентаризация на емисиите и бъдещия енергиен микс, без да се нарушава целостта на инструмента.

3.2.2. Оползотворяване на пълния потенциал на съществуващите мерки за контрол при източника: промишлени емисии, екопроектиране и извънпътна подвижна техника

При все че Директивата относно НТЕ предоставя на държавите членки максимална гъвкавост във връзка с идентифицирането на подходящи мерки, много заинтересовани страни поискаха подкрепа чрез целенасочени мерки за контрол при източника, които да бъдат предприети на равнището на ЕС. Възможният принос по сектори е описан подробно в оценката на въздействието, придружаваща настоящото съобщение. Съществуващите и планираните от ЕС мерки при източника ще продължат да дават значителен принос за постигането на необходимото намаление на емисиите, като се започне от 57 % от изискваното намаление на емисиите за ЛОС и се стигне до 72 % за NOx. Основните инструменти са:

- Директивата за екопроектиране, приложима за емисиите от битови горивни източници;
- Директивата за емисиите от промишлеността (ДЕП), както и нейната текуща програма за разработването на заключения за най-добрите налични технологии (НДНТ), която обхваща основните промишлени източници, включително по-специално горивните инсталации с топлинна мощност над 50 MW²²;
- Преразглеждане на Директивата относно извънпътната подвижна техника, което ще генерира значителни ползи чрез включване в приложното поле на директивата и на други категории мощност и видове оборудване, и чрез привеждане на мерките за контрол в съответствие с пределно допустимите стойности по Евро VI, приложими за тежкотоварните превозни средства.

Що се отнася до амоняка, законодателството на ЕС, приложимо за източниците на емисии, ще осигури обаче само около 25 % от необходимото намаление. Ето защо е неотложна нуждата от предприемане на мерки за въздействие върху емисиите в селското стопанство при техния източник, като този въпрос е разгледан в раздел 3.2.4 по-долу.

3.2.3. Предложение за Директива относно средните горивни инсталации²³

Основната празнота в законодателството на ЕС, приложимо за източниците на емисии (различни от земеделие), се отнася до емисиите от горивни инсталации с термична мощност между 1 и 50 MW, които са от значение и за избягването на компромиси между политиката за качеството на въздуха и политиката относно възобновяемите енергийни източници (особено във връзка с увеличеното използване на биомаса). Предложената Директива за ограничаване на емисиите във въздуха на определени

²² Съществува график за приемането на всички заключения за НДНТ до 2020 г., но държавите членки ще играят ключова роля при определяне на нивото на НДНТ, а следователно и за намалението, постигнато с помощта на ДЕП.

²³ В базовия сценарий са залегнали ползите за качеството на въздуха от Директивата за възобновяемите енергийни източници и Директивата за енергийната ефективност.

замърсители, изпускани от средни горивни инсталации (СГИ), ще осигури ефективен инструмент за по-нататъшно намаляване на замърсяването с NO_x, SO₂ и ПЧ чрез подходящи пределно допустими стойности за новите и съществуващите инсталации, в съчетание с опростена схема за регистрация. Това позволява да се постигне най-високото съотношение между ползи и разходи посредством ниски административни разходи. Директивата ще спомогне за изпълнението на значителна част от задълженията на държавите членки за намаляване на емисиите.

3.2.4. Мерки за понижаване на емисиите на амоняк от селското стопанство

За да бъдат постигнати новите цели на политиката за качество на въздуха за 2030 г., с предложената директива относно НТЕ се изисква емисиите на амоняк да бъдат намалени с 27 %. В директивата се предвижда набор от мерки за намаляване на емисиите при източника, които трябва да бъдат взети предвид от държавите членки при разработването на национални програми. Много от тях са рентабилни, дори при доста малки земеделски стопанства. Държавите членки могат също така да окажат подкрепа чрез заделянето на подходящи средства от Фонда за развитие на селските райони. Ще бъдат разгледани и други възможни мерки на равнището на ЕС за контрол при източника, включително общо изискване за балансирано внасяне на хранителни вещества при торене, специфични проверки относно управлението на торенето с оборски тор и разпоредби за етикетирането и други разпоредби за неорганичните торове (в контекста на текущото преразглеждане на Регламента относно торовете). Много от тези мерки също така ще спомогнат за намаляването на емисиите на двуазотен оксид — мощен парников газ, уредено с Протокола от Киото²⁴.

3.2.5. Контролиране на емисиите от корабоплаването

Благодарение на извършеното през 2012 г. преразглеждане на Директивата относно съдържанието на сяра в течните горива²⁵, в ЕС вече се изпълняват икономически най-ефективните мерки за намаляване на серните емисии от корабоплаването — с прилагането на нормата SECA за 0,1 % съдържание на сяра в Балтийско и Северно море, считано от 2015 г., и глобалната норма за максимум 0,5 % съдържание на сяра във всички води на ЕС, считано от 2020 г.

Въпреки това, анализът показва, че емисиите от корабоплаването ще продължат да оказват влияние върху качеството на въздуха на сушата²⁶ и че би било ефективно, от гледна точка на разходите, да се намалят емисиите от този сектор. Предвид международния характер на корабоплаването и зависимостта на Европа от него, трябва винаги да се дава предпочитание на разработването на политики на международно ниво (ИМО), като например определянето на зони за контрол на емисиите на NO_x и прилагането на стандарти за емисии на NO_x, вече приети от ИМО. Предложението за преработена Директива относно НТЕ е насочено към стимулирането на намаляването

²⁴ По оценка на Програмата на ООН за околната среда, като цяло ежегодно до 2020 г. могат да бъдат предотвратени емисии на N₂O, равностойни на 0,8 гигатона CO₂, възлизащи на 8% от „емисионната пропаст“ между обещанията за намаляване на емисиите, направени от страните, и необходимото действие, за да се ограничи глобалното повишаване на температурата под 2 °C.

²⁵ Директива 2012/33/ЕС.

²⁶ През 2005 г. емисиите на NO_x и SO₂ от международното корабоплаване в ЕС бяха равностойни съответно на около 25 % и 21 % от наземните емисии. Докато очакванията за емисиите на NO_x от наземни източници са да бъдат с 65 % по-ниски към 2030 г., емисиите от корабоплаването ще намалят само с 2 % при продължаване на обичайната практика.

на емисиите от корабоплаването такива мерки, като се дава възможност те да бъдат приспаднати от задълженията за намаление за наземни източници за 2025 г. и 2030 г.²⁷

3.2.6. Нерегулаторни мерки

Като част от прегледа, Комисията и Европейската агенция за околната среда съвместно изпълниха пилотен проект във връзка с прилагането на законодателството относно качеството на въздуха²⁸ за оценка на практическия опит на дванадесет европейски градове по настоящата рамка на политиката. При все че беше потвърдена принципната адекватност на политиката, бяха набелязани определен брой области, в които е необходимо подобрение, включително нуждата от по-добра координация и изграждане на капацитет за оценка и управление. Представен е набор от нерегулаторни мерки в подкрепа на изпълнението на политиката, наблягащи в частност на градското, селскостопанското и международното измерение, като същевременно се насърчава установяването на по-тесни връзки между създателите на политики и научноизследователската и иновационната общност. Градското измерение беше разгледано в раздел 2.2.3 по-горе; на останалите се спираме по-долу.

3.2.6.1. Активно участие на селскостопанския сектор

Приносът, който може да има селското стопанство за подобряване на качеството на въздуха, е очевиден, като за тази цел се работи по няколко направления: преразгледаните тавани за амоняка в рамките на Директивата за ТНЕ, документът на Икономическата комисия на ООН за Европа с насоки относно амоняка²⁹, все по-голямото внимание, което се отделя в Общата селскостопанска политика на опазването на околната среда и съпътстващите ползи от борбата със замърсяването на въздуха за климата, водите и почвите. С цел обединяването на тези направления за постигане на критична маса и насърчаване активната ангажираност на земеделските стопани, службите на Комисията, работещи по въпросите на селското стопанство и околната среда, ще създадат съвместно селскостопанска платформа като част от Европейския форум за чистотата на атмосферния въздух (вж. раздел 5.1 по-долу).

3.2.6.2. Мобилизиране на международните усилия

Ратифицирането от ЕС на изменението от 2012 г. на Протокола от Гьотеборг е от важно значение, доколкото стимулира по-масовото ратифициране от страни извън ЕС, насърчава екологичната икономика в трети държави и в крайна сметка намалява въздействието върху качеството на въздуха в ЕС. Поради това настоящата стратегия е придружена от предложение за ратификация. Освен това Комисията ще продължи усилията си за осигуряване прилагането на Протокола от Гьотеборг от държавите от Източна Европа, Кавказ и Централна Азия, *inter alia*, чрез предоставяне, при нужда, на финансова помощ по линия на помощта на ЕС за развитие на сътрудничеството. Новите цели за 2030 г. ще определят също така приоритетите за една бъдеща редакция на Протокола от Гьотеборг, която следва да се стреми към съгласувани подходи за

²⁷ Настоящото съобщение и придружаващата го оценка на въздействието по същество изпълняват изискването на член 7, параграф 2 от Директива 1999/32/ЕО.

²⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>

²⁹ Решение 2012/11, ЕСЕ/ЕВ/air/113/add. 1, прието от страните по Конвенцията за трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния на 31-ата сесия на изпълнителния орган на Конвенцията (11—13 декември 2012 г.).

допълнително намаляване на замърсяването на въздуха в региона на ИКЕ/ООН, но и към взаимодействие с основните източници на емисии извън него, особено в Азия.

3.2.6.3. Насърчаване на научните изследвания и иновациите

Прегледът също така даде повод за определянето на ясни приоритети за научните изследвания на национално равнище и на равнището на ЕС, за да се спомогне за по-доброто управление на качеството на въздуха в ЕС. Програмата на ЕС за научни изследвания и иновации за периода 2014—2020 г. — „Хоризонт 2020“, цели да улесни извършването на промени в обществото с цел превръщането му в екологична икономика, като по този начин се намалят отрицателните последици за здравето и околната среда вследствие на замърсяването на въздуха в Европа. Тя ще стимулира интегрираните подходи за борба както със замърсяването на въздуха, така и с изменението на климата, които ще позволят да се намерят трайни решения в дългосрочен план за ЕС. Предвижда се да бъдат разработени усъвършенствани и иновативни инструменти и стратегии за подобряване на качеството на въздуха, които ще бъдат съобразени със специфичните местни обстоятелства. Технологичното развитие в областта на транспорта ще включва конструирането на нови двигатели с ниски емисии в реални условия на експлоатация и намаляване на емисиите, различни от изгорелите газове. Освен това ще се запази необходимостта от подобряване интегрирането на знания за целите на прилагането на политиката на различните равнища на действие. Изследователска дейност в рамките на Седмата рамкова програма понастоящем подпомага прилагането на политиката на ЕС по отношение на качеството на въздуха в такива области като интегрираните инструменти за оценка, факторите с кратко действие за изменението на климата, социално-икономическите аспекти, както и въздействието върху екосистемите. Наред с осъществяването на тези мерки, Комисията ще публикува и периодично ще актуализира приоритетите в областта на научноизследователската дейност и иновациите за подобряване на качеството на въздуха.

4. РАСТЕЖ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

Новите политики относно въздуха ще стимулират икономиката посредством засилената производителност на труда и пазарите за екологосъобразни технологии и услуги, които са засегнати от разходите за контрол на замърсяването. Както малките, така и големите инженерни дружества, които преуспяват в сектора на чистите технологии, са сред най-развитите и иновативни европейски дружества. Допълнителното стимулиране и засиленият акцент на „Хоризонт 2020“ ще гарантират, че иновациите ще продължат да нарастват. Политиката ще увеличи производителността в региона със 100 000 работни места (еквивалент на пълно работно време), от които новосъздадени ще са около 40 000.

Пазарът за тази технология все повече придобива международен характер. Главните ни търговски партньори в развитите икономики вече имат по-строги стандарти, отколкото ЕС. За да продаваме на тези пазари, ни са необходими местни иноватори в областта на технологиите. Докладът на ОИСР с прогноза за околната среда за 2050 г. също поставя акцент върху замърсяването на въздуха в развиващите се икономики. В резултат ще имаме допълнително търсене на решения за чист въздух в глобален мащаб и увеличени пазарни възможности за европейските дружества. Неотдавна Китай обяви годишни инвестиции в размер на 0,4 % от БВП през следващите пет години само за контрол на

замърсяването на въздуха в Beijing³⁰ – а това е повече от разходите по прилагането на настоящия пакет за целия ЕС. Европейският бизнес ще е в състояние да се възползва от тази инвестиция..

5. НАБЛЮДЕНИЕ, ОЦЕНКА И ПРЕГЛЕД

5.1. Европейски форум за чист въздух

Комисията ще създаде Форум за чист въздух, който ще улесни координираното прилагане на настоящата стратегия и ще събира всички заинтересовани страни веднъж на всеки две години. Регулаторният комитет за качество на въздуха и прикрепените към него експертни групи ще продължат да бъдат използвани за технически подобрения на директивите и за поощряване на диалога между привържениците на каузата за подобряване качеството на въздуха и общностите, свързани с източници на замърсяващи емисии.

5.2. График и процес

Напредъкът по постигането на целите и изпълнението на инструментите ще бъде подлаган на преглед веднъж на всеки пет години, като първият преглед ще се извърши не по-късно от 2020 г. Постигнатият напредък по отношение на новите цели на политиката за качество на въздуха за 2030 г. ще бъде оценен чрез използване на съответните целеви показатели. Намаляването на действителните емисии от лекотоварните автомобили с дизелов двигател и напредъкът в спазването на нормите за качество на атмосферния въздух ще бъдат следени отблизо посредством съществуващите механизми за докладване. Анализът, залегнал в основата на оценката на въздействието, ще се актуализира на всеки две години, като резултатите от прегледите на напредъка ще бъдат представяни на Форума за чист въздух.

В рамките на първия преглед ще се оцени възможността за нови мерки във връзка с нормите за качество на атмосферния въздух, като същевременно ще се положат усилия за намиране на подходящия баланс между пределно допустимите стойности за качество на въздуха, които са универсално приложими, и алтернативни концепции, които се отнасят до регионите с особено висока експозиция на населението.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Амбициозната дългосрочна цел, която си поставя Европа в областта на качеството на въздуха, може да бъде постигната само на етапи. Намаленията, предвидени в предходната стратегия (от 2005 г.), като цяло ще бъдат постигнати до 2020 г. благодарение на съчетанието от мерки, предприемани от отделните държави членки и на равнището на ЕС. Това ще позволи значително намаляване на отрицателните последици от замърсяването върху здравето на хората и върху околната среда, но ще останат за решаване значителни проблеми. От новата стратегия става видно, че е възможно да се предприемат допълнителни стъпки към постигане на дългосрочната цел на ЕС, като новите мерки ще позволят да се реализират икономии в размер на 45 млрд. евро в сектора на здравеопазването и ще донесат големи ползи за околната среда. Това ще улесни процеса на постепенно привеждане на нормите на ЕС за качество на

³⁰

http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-09/24/c_132746706.htm.

атмосферния въздух в съответствие с основните насоки на СЗО относно концентрациите.

С прилагането на политика, включваща строги предписания по отношение на качеството на въздуха, не само ще се отговори на очакванията на гражданите, що се отнася до тяхното здраве и благополучие, но също така ще могат да се извлекат преки икономически ползи. Повишената производителност и намалените разходи за здравеопазване компенсират напълно разходите за постигане на съответствие, като освен това се очаква тази политика да доведе до нетно увеличение на заетостта. Очакванията са също за разкриване на нови възможности на бързо разрастващите се световни пазари на технологии и услуги за намаляване на емисиите. ЕС може да извлече конкурентно предимство и да се възползва от тези възможности, като постави в центъра на научноизследователската и развойната дейност ресурсно-ефективните и по-малко замърсяващите технологии, които другите държави в крайна сметка ще трябва да възприемат.