

Брюксел, 17.5.2018г.
COM(2018) 330 final

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

Европа, която закриля: чист въздух за всички

1. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТО ЗА КАЧЕСТВОТО НА ВЪЗДУХА

Благодарение на съвместните усилия на Европейския съюз (ЕС) и на националните, регионалните и местните органи качеството на въздуха в ЕС се подобри през последните десетилетия. В резултат на това, докато БВП на ЕС нарасна с 32 % от 2 000 г. насам, емисиите на основните замърсители на въздуха намаляха с 10—70 % в зависимост от замърсителя¹.

В повечето държави членки обаче качеството на живот на гражданите на ЕС не се подобрява в това отношение, тъй като нормите за качеството на въздуха все още не са постигнати. Положението е особено тежко в градските райони, където живее мнозинството от европейците.

Замърсяването на въздуха е причина както за хронични, така и за тежки заболявания като астма, сърдечно-съдови проблеми и рак на белите дробове. Според последните данни от Световната здравна организация² равнището на замърсяване на въздуха остава опасно високо в много части на света, като 90 % от населението дишат въздух с високо съдържание на замърсители. Замърсяването на въздуха продължава да бъде основната причина от екологичен характер за преждевременната смъртност в ЕС, която според изчисленията възлиза на повече от 400 000 преждевременни смъртни случая годишно³. За всичко това обществото плаща висока цена с големи външни разходи, свързани със здравето⁴.

Обществената осведоменост относно замърсяването на въздуха е висока и гражданите очакват органите да предприемат действия. В неотдавнашно проучване на общественото мнение в ЕС относно околната среда замърсяването на въздуха бе посочено като източник на най-голямо безпокойство сред гражданите след изменението на климата⁵. Те имат основателни очаквания, че ще бъдат предприети ефективни действия на всички равнища, за да се намали замърсяването на въздуха и да бъдат защитени от неговите вредни последици.

Във връзка с това ЕС си е поставил, със законодателни средства, приети от държавите членки и Европейския парламент, целта да се постигнат равнища на качество на въздуха, които не пораждаат отрицателни въздействия и рискове за човешкото здраве и околната среда. За да се постигне тази цел, ефективните политики за качеството на въздуха изискват действия и сътрудничество на световно, европейско, национално и местно равнище.

¹ ЕАОС (2017). Качество на въздуха в Европа — доклад от 2017 г.: между 2000 г. и 2015 г. емисиите в ЕС намаляха между 8 % (амоняк) и 72 % (за серни оксиди).

² <http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>

³ ЕАОС (2017). Качество на въздуха в Европа — доклад от 2017 г. Европейска агенция за околната среда.

⁴ Оценява се в порядъка от 330—940 милиарда евро годишно (Оценка на въздействието, залегнала в основата на Програмата за чист въздух за Европа, SWD(2013)532).

⁵ Специално издание на Евробарометър 468: Отношение на европейските граждани към околната среда.

В съответствие с принципа на субсидиарност изпълнението до голяма степен се основава на национални, регионални и местни мерки, съобразени с конкретните потребности и обстоятелства.

В настоящото съобщение се излагат широкообхватните политически усилия на ЕС за подпомагане и улесняване на мерките на държавите членки, необходими за изпълнението на техните цели, както и действията по правоприлагане, предприети, за да се гарантира, че общата цел за чист въздух за всички европейци се постига и поддържа в целия ЕС.

2. ПОЛИТИКАТА НА ЕС ЗА ЧИСТ ВЪЗДУХ

ЕС работи в продължение на десетилетия за подобряване на качеството на въздуха чрез намаляване на емисиите на вредни вещества в атмосферата, повишаване на качеството на горивата, както и интегриране на изискванията за защита на околната среда в секторите на транспорта, промишлеността и енергетиката. Целта е да се намали замърсяването на въздуха до нива, при които се свеждат до минимум вредните последици за човешкото здраве и околната среда на територията на ЕС. Замърсяването на въздуха прекосява националните граници, поради което от значение е координацията на равнището на ЕС. Законодателството на ЕС предоставя на държавите членки избора на средства, за да се съобразят с пределно допустимите стойности, договорени на равнището на ЕС. За най-важните източници на замърсяване се прилагат стандарти на равнището на ЕС, така че да се гарантира ефективното функциониране на вътрешния пазар.

В Програмата за чист въздух за Европа⁶ от 2013 г. бе препотвърдена целта за възможно най-скоро постигане на пълно съответствие със съществуващите стандарти за качество на въздуха в целия ЕС и бяха определени цели за 2020 г. и 2030 г. Самите усилия на политиката на ЕС почиват на три основни стълба.

Първият стълб се състои от стандартите за качеството на атмосферния въздух, определени в директивите за качеството на атмосферния въздух⁷ за приземен озон, прахови частици, азотни оксиди, опасни тежки метали и редица други замърсители⁸. Тези стандарти за качество на въздуха трябваше да бъдат достигнати от всички държави членки на територията им — в зависимост от замърсителя — от 2005 г. или 2010 г. нататък⁹. Ако определените допустимите гранични стойности са превишени, държавите членки са длъжни да приемат планове за качеството на въздуха, съдържащи подробни мерки, благодарение на които периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък.

Вторият стълб се състои от национални цели за намаляване на емисиите, установени в Директивата относно националните тавани за емисии за най-важните трансгранични замърсители на въздуха: серни оксиди, азотни оксиди, амоняк, летливи

⁶ COM(2013)918.

⁷ Директиви 2004/107/ЕО и 2008/50/ЕО.

⁸ Общо 12 замърсителя попадат в обхвата на това законодателство: серен диоксид, азотен диоксид и азотни оксиди, прахови частици (ПЧ10 и ПЧ2,5), озон, бензен, олово, въглероден оксид, арсен, кадмий, никел и бензо(а)пирен.

⁹ При определени обстоятелства бе възможно отлагане на крайния срок (до 2015 г. за азотен диоксид и бензол, а до юни 2011 г. за прахови частици).

органични съединения и прахови частици¹⁰. Националните цели за намаляване на емисиите наскоро бяха преразгледани, за да включват нови гранични стойности, които трябва да бъдат достигнати през 2020 г. и 2030 г., и още един замърсител — фини прахови частици (ПЧ_{2,5}). До 2019 г. държавите членки трябва да разработят национални програми за контрол на замърсяването на въздуха, така че да могат да спазят своите ангажименти за намаление на емисиите.

Третият стълб се състои от стандарти за емисии от основните източници на замърсяване — от емисии от превозните средства и корабите до емисии от енергетиката и промишлеността. Тези стандарти са определени на равнището на ЕС в законодателни актове, насочени към промишлените емисии¹¹, емисиите от електроцентрали¹², превозни средства¹³ и транспортни горива¹⁴, както и към енергийните характеристики на продуктите¹⁵.

Освен това, след скандала с емисиите от превозни средства през 2015 г., беше приет пакет от правила относно емисиите в реални условия на шофиране¹⁶, за да се гарантира, че стандартите за емисии на замърсители на въздуха се изпълняват правилно и че се засилват изискванията за одобрение на типа. Този пакет включва изпитвания за емисиите на азотни оксиди и на прахови частици, както и предстоящите нови правила за съответствие в експлоатация с оглед на подобряване на изпитванията на превозни средства, които вече са в експлоатация. Най-новите промени бяха приети на 3 май с цел допълнително ограничаване на техническата несигурност при изпитването за емисии в реални условия на шофиране, увеличаване на проверките на емисиите на автомобилите, които вече са в движение, и въвеждане на изпитвания, извършвани от независими и акредитирани трети страни. Освен това от септември 2017 г. насам новите типове лекотоварни превозни средства трябва да са в съответствие с нова процедура за одобряването на типа, която представлява лабораторно изпитване, което е по-близо до реалните условия на шофиране¹⁷.

Европейската комисия също така предложи нови стандарти за емисиите на CO₂ от леки автомобили и микробуси, които да помогнат на производителите да внедряват в още по-висока степен иновации и да предоставят на пазара значително повече превозни средства с ниски и нулеви емисии¹⁸. Очаква се първото по рода си законодателно предложение на Европейската комисия относно стандарти за емисиите на CO₂ от нови

¹⁰ Директива 2001/81/ЕО, заменена от Директива 2016/2284/ЕС.

¹¹ Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността.

¹² Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността и Директива (ЕС) 2015/2193 относно емисиите, изпускани от средни горивни инсталации.

¹³ Регламент (ЕО) № 443/2009 за определяне на стандарти за емисиите от нови леки пътнически автомобили и Регламент (ЕО) № 510/2011 за определяне на стандарти за емисиите на CO₂ от нови леки търговски превозни средства и регламенти относно емисиите на CO₂ от нови автомобили и лекотоварни превозни средства.

¹⁴ Директива 97/70/ЕО относно качеството на горивата.

¹⁵ Директива 2009/125/ЕО за екопроектирането.

¹⁶ Регламент (ЕС) 2016/427, Регламент (ЕС) 2016/646, Регламент (ЕС) 2017/1154.

¹⁷ Т. нар. хармонизирана в световен мащаб процедура за изпитване на лекотоварни превозни средства (WLTP).

¹⁸ Предложение за регламент за определяне на стандарти за емисиите от нови леки пътнически автомобили и от нови леки търговски превозни средства (COM(2017)676).

тежкотоварни превозни средства, представено като част от третия пакет за мобилност, да има дългосрочни косвени последици за качеството на въздуха чрез допълнително подобрене по отношение на горивната ефективност и емисиите на парникови газове в този сектор и чрез осигуряване на стимули за пускането на пазара на тежкотоварни превозни средства с ниски и нулеви емисии, включително автобуси, с положителен верижен ефект върху емисиите на атмосферни замърсители.

Освен това ЕС защитава здравето и безопасността на работниците в Европа посредством своето законодателство за установяване на минимални изисквания за качеството на въздуха на работните места¹⁹, което включва установяването на гранични стойности на професионална експозиция за редица опасни химически вещества. Настоящата Комисия беше особено активна с поредица от предложения за изменение на Директивата за канцерогените и мутагените чрез определянето на гранични стойности, целящи повишаване на степента на защита на милиони работници срещу професионалните ракови заболявания — основна причина за смъртни случаи, свързани с работното място²⁰.

3. ПРИМЕРИ ЗА МЕРКИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЗАМЪРСЯВАНЕТО НА ВЪЗДУХА

През годините на европейско, национално и местно равнище са предприети различни набори от мерки с цел успешно намаляване на емисиите на замърсители на въздуха, включително от големите горивни инсталации, промишлените инсталации и транспорта, в т.ч. пътните превозни средства (напр. чрез подобряване на качеството на горивата и последователните европейски стандарти за емисии). Това показва, че съществуват икономически ефективни решения, които могат да подкрепят иновациите и да имат положително въздействие върху конкурентоспособността на ЕС в съответствие с по-широките приоритети на Европейската комисия за устойчив растеж и създаване на работни места²¹.

3.1. Мерки за намаляване на емисиите от транспортния сектор

Съгласно последните налични данни транспортният сектор е най-големият източник на емисии на азотни оксиди, а също и на значителен дял от емисиите на прахови частици²².

Мерките за по-нататъшно намаляване на емисиите могат да са насочени към технически подобрения, промяна на поведението и управление на търсенето (насърчаване на по-чисти видове транспорт чрез градоустройствено планиране или

¹⁹ Рамкова директива 89/391/ЕИО (ОВ L 183, 29.6.1989 г., стр. 1), допълнена по-специално с Директива 89/654/ЕИО относно работното място (ОВ L 393, 30.12.1989 г., стр. 1), Директива 98/24/ЕО относно химичните агенти (ОВ L 131, 5.5.1998 г., стр. 11) и Директива 2004/37/ЕО относно канцерогените и мутагените по време на работа (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 50).

²⁰ Досега са представени три предложения (COM(2016) 248, COM(2017) 11 и COM (2018) 171), като първото бе междувременно прието от Европейския парламент и от Съвета като Директива (ЕС) 2017/2398, ОВ L, 27.12.2017 г., стр. 8.

²¹ Оценка на въздействието, заложила в основата на Програмата за чист въздух за Европа, SWD(2013) 532, приложение 9.

²² ЕАОС (2017). Качество на въздуха в Европа — доклад от 2017 г. Европейска агенция за околната среда.

варианти за съвместното ползване на автомобили) или към инфраструктурни инвестиции (напр. алтернативни горива или обществен транспорт).

С цел да подпомогне органите при предприемането на тези мерки Европейската комисия представи миналата година два пакета за мобилност. В първия пакет за мобилност Европейската комисия предложи актуализирането на правилата на ЕС относно пътните такси и включване в обхвата им на автобуси, микробуси и пътнически автомобили²³ и насърчаването на пътни такси въз основа на изминатото разстояние, диференцирани съобразно екологичните характеристики както на тежките, така и леките превозни средства с цел да бъдат отчитани действителните разходи при използването им. Вторият пакет за мобилност включва мерки за насърчаване на по-добре интегриран и по-чист обществен транспорт, за пренасочване на товарните превози на дълги разстояния от шосейния към железопътния транспорт, вътрешноводния транспорт или морския транспорт на къси разстояния, както и за ускорено преминаване към превозни средства с ниски и нулеви емисии посредством нови стандарти за емисиите на CO₂ от леки автомобили и микробуси и чрез обществени поръчки²⁴, в т.ч. по-специално за градски автобуси с нулеви емисии. Европейската комисия представи също така план за действие²⁵, подкрепен от допълнително финансиране, за трансевропейското изграждане на инфраструктура за алтернативни горива, включително зарядни станции за електромобили. Освен това, в контекста на третия пакет за трудовата мобилност, Европейската комисия предложи стандарти за емисиите на CO₂ от тежкотоварните автомобили, включително стимули за превозни средства с нулеви и ниски емисии. Тя също така представи стратегически план за действие с цел да се създаде конкурентоспособна и устойчива екосистема за акумулаторни батерии в Европа с основен акцент върху производството на клетки. Конкурентоспособното производство на акумулаторни батерии, базирано в Европа, ще бъде от основно значение, за да може автомобилната промишленост на ЕС да постигне конкурентно предимство при превозните средства с ниски и нулеви емисии.

И накрая, Европейската комисия подготвя необвързващи насоки с препоръки и най-добри практики, които могат да бъдат в подкрепа на местните администрации при решаването на въпроси относно ограниченията на достъпа на превозни средства в градовете. Например съществуват различни начини, по които могат да бъдат съблюдавани зони с ниски емисии, освен използването на залепени ръчно стикери, например чрез съвременни информационни технологии. Европейската комисия работи съвместно със заинтересованите страни и с националните и местните органи, за да насърчи съгласуваността и информацията за регулирането на достъпа, и оказва подкрепа на градовете в предоставянето на информация/данни, свързани с този вид регламентация. Във всички случаи е важно плановете за ограничения на достъпа да не бъдат разработвани изолирано, а да са част от цялостен план за устойчива градска мобилност и да са надлежно интегрирани в местните планове за качеството на въздуха, съставени съгласно Директива 2008/50/ЕС.

Събития като кампанията „Европейска седмица на мобилността“, чиято кулминация е денят без автомобили, често могат да бъдат полезен инструмент за повишаване на

²³ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за ползване на определени инфраструктури (COM(2017) 275).

²⁴ Предложение за изменение на Директивата за насърчаването на чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства — COM(2017)653.

²⁵ COM(2017)652.

осведомеността относно предимствата на чистия въздух посредством ходене и колоездене.

3.2. Мерки за намаляване на емисиите от електрическа и топлинна енергия

Изгарянето на горива от електроцентралите, промишлеността и домакинствата за генериране на електроенергия и топлинна енергия допринася най-много за емисиите на прахови частици и серен диоксид²⁶.

Мерките за намаляване на замърсяващите въздуха емисии от производство на топло- и електроенергия често вървят ръка за ръка с усилията за намаляване на емисиите на парникови газове. Те включват засилено използване на възобновяеми източници на енергия без изгаряне (например слънчева енергия, вятърна енергия или водноелектрическа енергия), на комбинирано производство на топло- и електроенергия, на разпределено генериране на енергия (напр. мини електроенергийни мрежи и покривни слънчеви панели), на схеми, включително чрез данъчни стимули, за замяна на старите и по-малко ефективни домашни котли, на централно отопление и охлаждане или — в някои случаи — на забрани на твърдо гориво. Тези мерки са много ефективни за намаляване на емисиите на прахови частици. Правилата на ЕС за държавната помощ осигуряват рамка, която позволява на държавите членки да способстват за инвестиции в подобни мерки.

3.3. Мерки за намаляване на емисиите от промишлеността

Мерките за намаляване на емисиите от промишлеността — вторият по големина източник на емисии на прахови частици и най-голям източник на летливи органични съединения — се постигат основно чрез прилагане на „най-добрите налични техники“ (НДНТ), установени съгласно Директивата на ЕС относно емисиите от промишлеността²⁷. На практика базираните в ЕС големи промишлени инсталации — включително големи горивни инсталации, трябва да прилагат най-ефективните техники за предотвратяване или намаляване на емисиите, които са технически осъществими и икономически жизнеспособни в рамките на сектора.

Тези мерки вече осигуряват значителни предимства за качеството на въздуха, като прилагането на новите екологични стандарти на ЕС за големите горивни инсталации, приети през 2017 г., допълнително ще намали емисиите на серен диоксид и азотен диоксид в цяла Европа.

3.4. Мерки за намаляване на емисиите от селскостопанския сектор

Селскостопанският сектор представлява важен източник на замърсители на въздуха, като например амонякът, който е ключов прекурсор за прахови частици, със значително въздействие на градско равнище. Мерките за намаляване на тези емисии включват агрономични мерки (целящи намаляване на необходимостта от азотни торове), мерки за добитъка (съхранение на оборски тор в затворени помещения, подобряване на торенето с оборски тор и карбамид (урея), подобрени стратегии за хранене на добитъка, така че животните да произвеждат оборски тор с по-ниско съдържание на амоняк, както и анаеробно разграждане при големите стопанства) или енергийни мерки (като

²⁶ ЕАОС (2017). Качество на въздуха в Европа — доклад от 2017 г. Европейска агенция за околната среда.

²⁷ Директива 2010/75/ЕС.

изграждане на фотоволтаични инсталации или намаляване на потреблението на гориво). Тези мерки вече са достъпни и технически и икономически осъществими и следва да се прилагат по-широко.

4. СЪВМЕСТНА РАБОТА ЗА ОСИГУРЯВАНЕТО НА ЧИСТ ВЪЗДУХ ЗА ВСИЧКИ ЕВРОПЕЙЦИ

Стандартите за качество на въздуха бяха договорени от държавите членки в рамките на Съвета и Европейския парламент с оглед да се отчетат легитимните опасения на гражданите за тяхното здраве. Общите стандарти за качество на въздуха гарантират, че за всеки европейски гражданин се осигурява минимално равнище на качеството на въздуха навсякъде в ЕС, и създават равни условия за промишлеността в целия ЕС. Предпоставка за тяхното ефективно прилагане е структурирането на ефективни действия на национално, регионално и местно равнище отвъд административните граници между публичните органи. Когато липсата на действия води до неспазване на законодателството на ЕС относно качеството на въздуха, националните съдилища са компетентни да се произнесат по въпроса, за което напоследък свидетелстват решения, взети от съдилищата в редица държави членки²⁸.

Абсолютно необходими са финансова подкрепа от ЕС и тясно сътрудничество между органите на държавите членки и Европейската комисия. Поради това Европейската комисия задълбочи сътрудничеството с държавите членки с цел да улесни техните усилия чрез различни инициативи и мерки. Европейската комисия е готова да засили още повече това сътрудничество, включително въз основа на националните планове в областта на енергетиката и климата.

4.1. Засилване на сътрудничеството с държавите членки чрез диалозите за чист въздух

Европейската комисия вече проведе няколко диалога за чист въздух с държавите членки с цел да подкрепи усилията им по прилагането. Тя също така се стреми към полезно взаимодействие с политиките за енергийния съюз и политиките по отношение на изменението на климата, включително пакета за чиста мобилност, както и с инициативите за диалог (напр. Платформата за възгледобивните райони в преход, създадена в рамките на „Чиста енергия за всички европейци“²⁹).

Освен това Европейската комисия е готова да се ангажира с по-нататъшни обсъждания с държавите членки, включително чрез обиколка на столиците с цел провеждането на диалози за чистия въздух с държавите членки, които са изправени пред значителни пропуски в прилагането. Целта е да се улесни пълното прилагане на европейските и националните политики в областта на замърсяването на въздуха във всички сектори на икономиката, като същевременно се повишава осведомеността и се предоставя възможност на гражданите да се ангажират пряко в стъпките, предприемани за подобряване на качеството на въздуха. Комисията ще гарантира на тези диалози политическо представителство на високо равнище и призовава държавите членки да ги

²⁸ При подробното разглеждане на въпроса как националните съдилища следва да третират съдебни искове от отделни лица и сдружения Известието на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (C2017) 2616 final) се позовава на важната съдебна практика на Съда относно изискванията на ЕС за качеството на въздуха (C-237/07 *Janecek*, C404/13 *Client Earth*).

²⁹ https://ec.europa.eu/info/news/no-region-left-behind-launch-platform-coal-regions-transition-2017-dec-08_en.

използват за разработването на интегриран подход за преодоляване на предизвикателството, свързано с качеството на въздуха, на всички нива на управлението и във всички сектори на икономиката.

Това ще допълни съществуващото сътрудничество, разгръщащо се в контекста на прегледа на изпълнението на политиките за околната среда, и партньорския инструмент, на които бе дадено начало през 2017 г. с цел да се подобри прилагането на законодателството в областта на околната среда в ЕС. Със същата цел и с оглед да насърчи действия на равнището на държавите членки за справяне с превишенията на нормите за качеството на въздуха, Европейската комисия ще се възползва от новосъздадения Форум по спазване и управление³⁰.

4.2. Обединяване на държавите членки, регионите и градовете

С бюджет от 372 милиона евро за настоящия финансов период³¹ Програмата на ЕС за градско развитие и иновативни действия в сферата на градското развитие допълнително ще улесни сътрудничеството със и между градовете участници в целия ЕС по отношение на замърсяването на въздуха в градските райони. Целта е да се подкрепят конкретни мерки за справяне с градските предизвикателства — от борбата срещу замърсяването до мобилността и устойчивото градско развитие.

Европейският форум за чист въздух, чието начало бе поставено от Европейската комисия през ноември 2017 г. в Париж, както и инициативата „Зелена седмица“ за 2018 г.³², посветена на предизвикателства, с които се сблъскват градовете, осигуряват основа за обмен на добри практики между всички участници от публичния и от частния сектор, като същевременно способността на съответните заинтересовани страни за подобряване на качеството на въздуха се повишава. Така се повишава също и съгласуваността на действията, предприемани на всички равнища на управление.

С цел да се улеснят инвестициите в устойчиви проекти в европейските градове — включително подпомагащите програмата за чистия въздух — Европейската комисия и Европейската инвестиционна банка въведоха URBIS: нова специална консултантска инициатива за градските органи³³. URBIS беше създадена, за да подобри достъпа на градовете до технически и финансови консултации, необходими за развитието на градски инвестиционни проекти, програми и новаторски финансови/инвестиционни платформи. Очевидно е налице значително търсене от страна на градските органи за този вид услуги.

Може да се потърсят полезни взаимодействия също и със Световния конвент на кметовете, с което успешно да се допринесе за намаляването на емисиите на парникови газове и насърчаването на прехода към нисковъглеродна икономика и устойчивост на градско равнище.

³⁰ C(2018)10 — Решение на Комисията от 18.1.2018 г. за създаване на експертна група по спазване на законодателството и управление в областта на околната среда.

³¹ Съответният План за действие относно качеството на въздуха вече беше приет: <https://ec.europa.eu/futurium/en/air-quality>.

³² <https://www.eugreenweek.eu/>.

³³ <http://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>.

4.3. Предоставяне на финансиране от ЕС в подкрепа на мерки за подобряване на качеството на въздуха

Финансиране от ЕС е предоставено през различни финансови потоци, като то е използвано успешно от държавите членки за справяне с предизвикателството, свързано с качеството на въздуха, било чрез пряко подпомагане на проекти, свързани с качеството на въздуха, или чрез ефективно интегриране на целите за качество на въздуха в други инвестиции (например инфраструктура, селско стопанство и развитие на селските райони и регионите). Европейската комисия ще засили работата си с държавите членки, за да им помогне да използват по възможно най-добрия начин оставащите налични финансови в рамките на настоящия програмен период.

През настоящия програмен период 2014—2020 г. по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове на държавите членки са отпуснати 1,8 милиарда евро в подкрепа на мерките за подобряване на качеството на въздуха. Освен това допълнителен непряк принос с потенциално благотворно въздействие върху чистотата на въздуха се очаква да имат инвестициите на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. в нисковъглеродна икономика (45 милиарда евро), в опазването на околната среда и ефективността на ресурсите (възлизаци общо на 63 милиарда евро) и в мрежова инфраструктура (възлизаци общо на 58 милиарда евро), по-конкретно в подкрепа на уязвимите региони и граждани.

Към настоящия момент една трета от всички инвестиции по линия на Европейския фонд за стратегически инвестиции (около 80 милиарда евро) са вложени в енергетиката, транспорта и околната среда. Всичко това оказва косвено положително въздействие върху качеството на въздуха. Освен това научноизследователската и развойна програма на ЕС „Хоризонт 2020“ подпомага непряко намаляването на емисиите и подобряването на качеството на въздуха. Финансирането включва компонент научни изследвания, насочени към решения за екологично чист транспорт.

Наскоро Европейската комисия предложи да инвестира 1 милиард евро в 39 екологично чисти транспортни проекта с цел модернизирване на европейската железопътна мрежа, по-нататъшно разработване на инфраструктура за алтернативни горива и проправяне на пътя за воден транспорт с нулеви емисии. Приносът на Комисията ще мобилизира общо 4,5 милиарда евро от публично и частно съфинансиране по линия на Механизма за свързване на Европа. Във връзка с наскоро приключилата покана за смесено финансиране за инфраструктура за алтернативни горива и по-екологична мобилност бяха подадени 69 предложения за проекти, като заявените безвъзмездни средства са три пъти по-повече от наличните 350 милиона евро, с обща инвестиционна стойност 4,2 милиарда евро. Резултатите се очакват до октомври 2018 г. Тези инвестиции ще допринесат за насърчаването на по-чист транспорт в Европа и по този начин ще доведат до допълнително намаляване на емисиите.

Програмата LIFE също бе с важна роля в подобряването на качеството на въздуха. Например интегрираният проект по програма LIFE „Małopolska в здравословна атмосфера“ — който имаше първоначален бюджет в размер на около 16 милиона евро и привлече над 800 милиона евро — подпомогна реализирането в Малополското воеводство на план за качеството на въздуха и допринесе за по-добро качество на живот за около 20 милиона граждани в Малополското воеводство и Силезия в Полша, но също и в други държави членки като Словакия и Чешката република. Интегрираните проекти за качество на въздуха в рамките на програмата LIFE ще бъдат особено насърчавани в предстоящите покани за представяне на предложения.

Предложената от Европейската комисия³⁴ Многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., ще продължи да подкрепя мерки за подобряване на качеството на въздуха, в т.ч. посредством целта 25 % от разходите на ЕС да допринасят към целите, свързани с изменението на климата, към укрепване на програмата LIFE, която също ще подпомага мерки за насърчаване на чистата енергия и енергийната ефективност, както и към реформирана обща селскостопанска политика.

4.4. Държавни помощи за улесняване на вътрешните инвестиции в мобилност с ниски и с нулеви емисии

С цел улесняване на националните схеми за финансиране правилата на ЕС за държавната помощ осигуряват рамка, която позволява на държавите членки да способстват за инвестиции в мобилността с ниски и с нулеви емисии, което е едновременно в полза на чистия въздух и борбата срещу изменението на климата и насърчава конкурентоспособността на нашата промишленост. Държавите членки (на национално, регионално или местно равнище) може да се възползват от тези правила за ефективно справяне с емисиите, например от пътният транспорт. Схемата за държавна помощ в Германия, одобрена през февруари 2018 г., е само един от многото примери за това как правилата на ЕС помагат на държавите членки да улеснят инвестициите за закупуване на електрически автобуси и хибридни автобуси със зареждане от електрическата мрежа, както и свързаната с тях инфраструктура за презареждане, за да се ограничи замърсяването на въздуха³⁵.

4.5. Непрестанни действия по правоприлагане

През изминалите години Европейската комисия работеше активно с националните органи, дори преди влизането в сила на граничните стойности, за направляване на постепенните промени и подпомагане постигането на съответствие със законодателството относно качеството на въздуха. Това доведе до подобрения, но остават някои основни проблеми. Особена загриженост у Европейската комисия предизвиква постоянното превишаване на граничните стойности на два ключови замърсителя със сериозни последици за човешкото здраве — азотен диоксид, който до голяма степен се дължи на пътното движение³⁶ и промишлеността, както и прахови частици, които присъстват предимно в емисиите от промишлеността, движението по пътищата, битовото отопление и селското стопанство. Европейската комисия е решена да продължи да работи в партньорство с държавите членки, за да се постигнат договорените стандарти за качество на въздуха, и да използва правомощията си да налага спазването на законодателството на ЕС в тази област.

Прекомерно замърсяване на въздуха поради прахови частици и азотен диоксид

Актуално състояние

Спазването на граничните стойности на ЕС за **прахови частици** стана задължително от 1 януари 2005 г. Концентрацията на прахови частици продължава да надвишава тези стойности в голяма част от Европа — превишения са наблюдавани³⁷ в 19 от 28-те

³⁴ COM(2018)321

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1222_en.htm

³⁶ Пътното движение е причина за около 40 % от емисиите на азотни оксиди в ЕС. Около 80 % от общите емисии на азотни оксиди от движението се дължат на дизеловите автомобили.

³⁷ От поне една станция за наблюдение.

държави членки. Въз основа на последните налични данни 19 % от градското население в ЕС е изложено на прахови частици с равнища над дневните гранични стойности, а около половината от него е било изложено на концентрации, надхвърлящи по-строгите препоръки на Световната здравна организация³⁸.

Европейската комисия започна производства за нарушение заради постоянното превишаване на граничните стойности на прахови частици (ПЧ₁₀) срещу 16 държави членки (Белгия, България, Чешката република, Германия, Гърция, Испания, Франция, Унгария, Италия, Латвия, Полша, Португалия, Румъния, Швеция, Словакия и Словения).

През 2017 г.³⁹ и 2018 г.⁴⁰ съответно Съдът на ЕС вече постанови решения по два от случаите на най-тежко превишаване на граничните стойности за прахови частици в Европа, а именно в България и Полша. Тези съдебни решения потвърждават мнението на Европейската комисия, че при постоянно превишаване са необходими по-ефективни мерки, които да бъдат предприети от съответните държави членки, за да се ограничи превишаването за възможно най-кратък срок⁴¹.

Освен това срещу България е започнато производство за установяване на неизпълнение на задължения, свързано с превишаване на граничните стойности на серен диоксид. Замърсяването със серен диоксид идва главно от промишлеността; напредъкът, постигнат по отношение на намаляването на прахови частици, ще има положителни последици и върху емисиите на серен диоксид.

Спазването на граничните стойности на ЕС за **азотния диоксид** стана задължително от 1 януари 2010 г. Годишните гранични стойности продължават да бъдат широко надвишавани в цяла Европа — превишения се наблюдават⁴² в 22 от общо 28 държави членки. Въз основа на последните налични данни 9 % от градското население в ЕС е изложено на азотен диоксид с равнища над годишната гранична стойност⁴³.

Към днешна дата производства за нарушения във връзка със системно превишаване на равнищата на азотен диоксид са започнати срещу 13 държави членки (Австрия, Белгия, Чешката република, Германия, Дания, Испания, Франция, Унгария, Италия, Люксембург, Полша, Португалия и Обединеното кралство).

По-нататъшни действия

На 30 януари 2018 г. Европейската комисия покани в Брюксел на среща на високо равнище относно качеството на въздуха девет държави членки (Чешката република, Германия, Франция, Испания, Унгария, Италия, Румъния, Словакия и Обединеното кралство) с текущи производства за нарушение заради прекомерно замърсяване на

³⁸ ЕАОС (2017) Качество на въздуха в Европа — доклад от 2017 г. Европейска агенция за околната среда.

³⁹ Решение на Съда от 5 април 2017 г., Комисията/България, C-488/15.

⁴⁰ Решение на Съда от 22 февруари 2018 г., Комисията/Полша, C-336/16.

⁴¹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-488/15> и <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-336/16>

⁴² От поне една станция за наблюдение.

⁴³ ЕАОС (2017) Качество на въздуха в Европа — доклад от 2017 г. Европейска агенция за околната среда.

въздуха, дължащо се на прахови частици и азотен диоксид, за които следващата процедурна стъпка ще бъде сезиране на Съда на ЕС.

Целта на срещата бе да бъдат приканени посочените държави членки да представят допълнителни обвързващи ангажименти за своевременни, ефективни и надеждни мерки за справяне с източниците на настоящите превишавания и за достигане на граничните стойности възможно най-скоро във всички агломерации.

След като направи оценка на допълнителната информация, предоставена от тези държави членки след срещата, Европейската комисия стигна до заключението, че противно на изискванията на съдебната практика на Съда на ЕС мерките, приети или планирани от шест от държавите членки⁴⁴, няма да доведат до възможно най-кратки периоди на превишаване. В резултат на това Комисията реши да предяви иск срещу тези държави членки пред Съда на ЕС⁴⁵.

В допълнение на гореказаното гарантирането на правилното наблюдение на качеството на въздуха на цялата територия на държавите членки е от съществено значение. Това включва например разполагането на пунктове за вземане на проби във връзка със съответната гранична стойност или стойности в районите с най-високи концентрации на замърсяване, на които населението вероятно ще бъде изложено за значителен период. Освен това, когато са налице доказателства, че наблюдението и докладването не се извършват правилно и не са взети мерки за въвеждането на адекватни системи, като например в Румъния, Словакия, Белгия и Люксембург, Комисията започна производства за нарушения. Ако държавите членки не вземат съответни мерки, Комисията ще продължи към следващата стъпка в тези производства за нарушения.

Гарантиране на пълно спазване на стандартите за емисии на замърсители от превозните средства

Спазване на действащите правила от държавите членки

След скандала с емисиите от дизелови превозни средства през 2015 г. Европейската комисия поиска от държавите членки да предприемат действия, и по-конкретно да приложат законодателството на ЕС. Бяха предприети действия на равнището на ЕС по-специално с оглед на а) недостатъчната степен на изтегляне на автомобилите, оборудвани с измервателно-коригиращи устройства, забранени от законодателството на ЕС; и б) липсата на административни глоби — а именно санкции — за производителите на автомобили, които нарушават правото на Съюза чрез измами при изпитванията за емисии.

В това отношение Европейската комисия отправи искане към държавите — членки на ЕС, да пристъпят към задължително и/или доброволно изтегляне на такива автомобили в целия ЕС. Освен това Европейската комисия прикани държавите членки да проучат възможността за подобряване на хардуера успоредно с обновяването на софтуера, за да се гарантира, че емисиите от съответните автомобили са в пълно съответствие със законодателството на ЕС.

Също така Европейската комисия предприема решителни действия срещу държавите — членки на ЕС, за неизпълнение на задълженията съгласно законодателството на ЕС за

⁴⁴ Франция, Германия и Обединеното кралство — за азотен диоксид (NO₂), а Италия, Унгария и Румъния — за ПЧ₁₀.

⁴⁵ Вж. съобщението за медиите: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_en.htm.

одобрение на типа на превозните средства. Действа се по три вида проблеми, свързани, от една страна, със санкциите за използването на незаконни измервателно-коригиращи устройства и, от друга страна, корективните мерки, които трябва да бъдат предприети от държавите членки. Няколко производства за нарушение все още не са приключили⁴⁶. Някои от производствата за нарушение са свързани с липсата в съответните национални законодателства на системи за налагане на санкции. Друга група засягат държавите членки, които са издали одобрения на типа за даден производител на автомобили в ЕС, и се основават на евентуално неприлагане на националните разпоредби относно санкциите, въпреки че въпросният производител е използвал незаконен измервателно-коригиращ софтуер. Третият вид производство за нарушение е производство срещу една държава членка във връзка със стратегиите за контрол на емисиите, използвани от производител на автомобили, в т.ч. липсата на наложени санкции⁴⁷.

Европейската комисия, съвместно с държавите членки, предприема действия по отношение на търговията с употребявани превозни средства, подлежащи на изтегляне.

По-нататъшни действия

Във връзка с текущите производства за нарушение, посочени по-горе, и в контекста на продължаващия диалог със съответните държави членки Европейската комисия реши да изпрати сега две групи допълнителни официални уведомителни писма. С писма, адресирани до три държави членки⁴⁸, се искат допълнителни пояснения относно причините за липсата на окончателни решения за санкции срещу автомобилна група, използвала незаконен измервателно-коригиращ софтуер. Допълнително официално уведомително писмо е изпратено⁴⁹ до една държава членка с искане на разяснения относно неотдавнашните стъпки, предприети от тази държава членка по отношение на стратегиите за контрол на емисиите, използвани в някои превозни средства от един производител на автомобили, включително липсата на окончателно решение за санкции. Информацията, която трябва да бъде представена от държавите членки в отговор на тези допълнителни официални уведомителни писма, ще бъде оценена от Европейската комисия с оглед на по-нататъшни стъпки, ако е целесъобразно.

Нови правила за укрепване на наблюдението на пазара

С поглед към бъдещето ЕС прие нови правила за повишаване на качеството и независимостта при одобряването на типа и изпитването на превозното средство, за

⁴⁶ Производства, започнали през декември 2016 г., срещу Чешката република, Германия, Гърция, Литва, Люксембург, Испания и Обединеното кралство. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_en.htm. Делото срещу Литва приключи през юли 2017 г. По отношение на пет държави членки при тези производства е предприето последващо действие през юли 2017 г. под формата на допълнително официално уведомително писмо (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_EN.htm).

⁴⁷ През май 2017 г. Комисията започна производства за нарушение срещу Италия (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1288_en.htm).

⁴⁸ Второ допълнително официално уведомително писмо, адресирано до Германия, Люксембург и Обединеното кралство. Вж. съобщението за медиите: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_en.htm. Предвид действията, извършени в Чешката република, Гърция и Испания с цел премахване на опасенията на Комисията, на този етап не е необходимо да се предприемат следващи стъпки в производствата за нарушения.

⁴⁹ Допълнително официално уведомително писмо до Италия, вж. съобщението за медиите: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_en.htm.

увеличаване на проверките на автомобилите, които вече са на пазара на ЕС, както и за укрепване на цялостната система за наблюдение на европейско равнище. Правилата ще станат задължителни през септември 2020 г. и чрез тях ще се гарантира, че превозните средства на пазара на ЕС, включително тези с дизелови двигатели, съответстват на европейските стандарти за емисиите от превозните средства (Евро 5/6)⁵⁰. Новите правила ще позволят на Европейската комисия да предприема преки действия по правоприлагане — ако държавите не предприемат такива — срещу производителите, които не спазват законодателството на ЕС, включително по отношение на емисиите. По-специално Европейската комисия ще може да разпорежи изтегляне на превозни средства от пазара на целия ЕС и налагане на санкции на производители или доставчици на технически услуги в размер до 30 000 EUR за автомобили, които не отговарят на изискванията. Освен това държавите членки ще трябва да извършват задължителни проверки (за емисии на замърсители) на автомобилите, които вече са на пазара на ЕС.

5. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Има неотложна необходимост от подобряване на качеството на въздуха в Европа чрез пълното прилагане на стандартите за качество на въздуха, приети от държавите членки и Европейския парламент преди повече от десет години. Това изисква действия на всички равнища (национално, регионално, местно) и Европейската комисия подкрепя такива действия с помощта на всички инструменти, с които разполага.

Подобряването на качеството на въздуха продължава да бъде предизвикателство за Европа и в дългосрочен план. Това изисква цялостен подход, обхващащ различни сектори — от транспорта и енергетиката до планирането на местно равнище с участието на всички засегнати участници. От своя страна, Европейската комисия ще продължи да подкрепя държавите членки, например чрез диалози за чист въздух.

Лошото качество на въздуха влошава качеството на живота и води до големи разходи за икономиката. Нямаме време за губене. Рентабилни решения за подобряване на качеството на въздуха съществуват и са широко достъпни. Необходимо е да действаме сега, за да ги разгърнем мащабно и приложим незабавно на цялата територия на ЕС в полза на половината милиард европейски граждани.

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5131_en.htm