



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 15.7.2011

COM(2011) 441 окончателен

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

**Относно прегледа на прилагането на Директива 1999/32/ЕО по отношение на
съдържанието на сяра в определени течни горива и за по-нататъшно намаляване
на замърсяващите емисии от морския транспорт**

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

Относно прегледа на прилагането на Директива 1999/32/ЕО по отношение на съдържанието на сяра в определени течни горива и за по-нататъшно намаляване на замърсяващите емисии от морския транспорт

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Емисиите на замърсители в атмосферата от морския транспорт все повече допринасят за проблемите с качеството на въздуха в ЕС. Основните въздействия се отнасят до човешкото здраве и повишаването на киселинността и не се ограничават само до крайбрежните региони. В Тематичната стратегия за замърсяването на въздуха от 2005 г.¹ се стига до заключението, че се очаква до 2020 г. серните емисии от корабоплаването да надхвърлят съответните емисии от всички наземни източници в ЕС. Следователно са необходими допълнителни мерки за подобряване на човешкото здраве и околната среда. Като се има предвид международното измерение на сектора на корабоплаването, Комисията призова Международната морска организация (ММО) за действие с цел допълнително намаляване на емисиите. Този призив беше повторен от съзаконодателите при завършването на последното изменение на Директива 1999/32/ЕО относно намаляването на съдържанието на сяра в определени течни горива (наричана по-долу „Директивата“), в която е регламентирано качеството на корабните горива, използвани в морските зони и пристанищата на ЕС².

В настоящото съобщение се докладва за постигнатия напредък в рамките на ММО от 2005 г. насам за намаляване на емисиите на замърсители на въздуха, както и относно последващите действия на равнище ЕС, предложени от Комисията. Между тях са и някои мерки, предложени въз основа на опита, натрупан при прилагането на директивата от 2005 г. насам, както бе поискано от съзаконодателите. В съобщението се обсъжда обосновката за привеждане в съответствие на законодателството на ЕС с най-новите правила на ММО, изменението от 2008 г. на приложение VI на MARPOL, с което се определят нови норми за горива с по-ниско съдържание на сяра в световен мащаб, а също и по-строги пределно допустими стойности в установените зони за контрол на емисиите на серни оксиди. Освен това то представя набор от съпътстващи мерки за насърчаване и улесняване на спазването на правилата. Тези мерки

¹ COM(2005) 446 окончателен

² Директива 2005/33/ЕО за изменение на Директива 1999/32/ЕО

включват еквивалентни методи, които да позволят на сектора на корабоплаването да постигне спазване на правилата по технологично неутрален начин.

2. НАПРЕДЪК, ПОСТИГНАТ ОТ МЕЖДУНАРОДНАТА МОРСКА ОРГАНИЗАЦИЯ В ОБЛАСТТА НА НАМАЛЯВАНЕТО НА ЗАМЪРСЯВАНЕТО НА ВЪЗДУХА

Замърсяването от морския транспорт се регулира от приложение VI на Конвенцията за предотвратяване на морското замърсяване от кораби (MARPOL 73/78), управлявана от Международната морска организация (ММО)³. До 2008 г. Конвенцията допуска използването на корабни горива със съдържание на сяра до 4,5 % във всички морски зони, с изключение на определените зони за контрол на емисиите на серни оксиди (SECA), където максималното съдържание на сяра е ограничено до 1,5 %⁴. Поради конкретния принос на емисиите на корабоплаването за проблемите с киселинността в Северна Европа, ММО е определило Балтийско море, Северно море и Ламанша като SECA в ЕС.

След международни призови за по-нататъшни мерки за намаляване на емисиите от морския транспорт, страните по ММО се договориха за значително ревизиране на приложение VI на MARPOL в края на 2008 г.⁵ Това преразглеждане препоръчва поетапно намаляване до 0,50 %, считано от 2020 г., на съдържанието на сяра в горивата, използвани във всички морета, и до 0,10 % в SECA, считано от януари 2015 г.⁶ Разпоредбите за постигане на спазване на правилата са технологично неутрални и могат да бъдат изпълнени и чрез алтернативни методи за намаляване на емисиите, като системи за почистване на димните газове или използване на алтернативни чисти горива, като например втечнен природен газ⁷.

Новите разпоредби, одобрени през 2008 г., са голяма стъпка напред за намаляване на емисиите от бързо растящия сектор на корабоплаването. В резултат се очаква емисиите на SO₂ от морския транспорт да намалеят с повече от 90 % в SECA и с повече от 75 % в други морски зони, граничещи с ЕС⁸. Също така се предвижда емисиите на фини прахови частици (ПЧ_{2,5}) да намалеят с повече от 60 % в SECA и със 75 % в други морски зони. Свързаните с това ползи във връзка със споразумението в рамките на MARPOL от 2008 г.

³ [http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-\(Marpol\).](http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(Marpol).)

⁴ 4,5 % пределно допустима стойност за съдържание на сяра се равнява на 45 000 ppm, като за сравнение, разрешената понастоящем стойност за транспортните горива е 10 ppm. Понастоящем действителното средно съдържание на сяра в корабните горива като цяло е под пределно допустимата норма, т.е. 2,7 %.

⁵ http://www5.imo.org/SharePoint/mainframe.asp?topic_id=233

⁶ Влизането в сила на „световна“ нормативна уредба може да бъде забавено до 2025 г., като зависи от преглед на наличието на необходимите горива.

⁷ Допълнителни мерки за ограничаване на емисиите от други замърсители като например NO_x бяха одобрени като част от преразгледаното приложение VI на MARPOL.

⁸ Парникови газове и замърсители на въздуха в Европейския съюз: Прогнози за базовата линия до 2030 г., EC4MACS Междинна оценка (2010 г.).

се оценяват на поне 15—34 милиарда EUR годишно през 2020 г., благодарение на подобряване на здравето и намаляване на смъртността в ЕС. Разходите за прилагане на преразглеждането варират от 2,6 до 11 милиарда EUR. Горната граница на интервала на разходите съответства на основаваща се на състава на горивата стратегия за постигане на спазването на правилата, докато долната граница отговаря на използването на гореспоменатите алтернативни методи за същата цел. Високите съотношения на ползите спрямо разходите отразяват по-високата рентабилност на мерките за намаляване на емисиите, насочени към морски източници в сравнение с наземните източници, при които вече е постигнато значително намаление на емисиите.

3. ПЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА ДИРЕКТИВА 1999/32/ЕО

Директива 1999/32/ЕО, както е изменена, урежда наред с други въпроси съдържанието на сѳра в използваните в морския транспорт горива, както и разпоредбите за мониторинг и инспекции, приложими само на равнище на ЕС.

След одобреното в края на 2008 г. изменение на приложение VI на MARPOL на ММО в директивата съществуват значителни несъответствия с него, които трябва да се преодолеят. Въз основа на оценката на въздействието, проведена в подкрепа на настоящото преразглеждане, се предлага привеждане на директивата в пълно съответствие с новите разпоредби на ММО, свързани с съдържанието на сѳра в горивата⁹. Това включва въвеждане на по-строги норми за съдържанието на сѳра, приложими в SECA и в други морски зони, и адаптиране на правилата на ЕС към разпоредбите на ММО относно алтернативните методи за спазване на правилата. Такива алтернативни или еквивалентни мерки ще позволят на операторите да изберат най-подходящото решение, включително използването на системи за очистване на димните газове или на алтернативни горива, като например втечен природен газ, при условие че те осигуряват същото намаляване на емисиите като нискосернистите корабни горива. Те освен това ще дадат импулс на новаторството в областта на екологичните технологии, както се препоръчва в стратегията „Европа 2020“, като същевременно ще дадат възможност на операторите на кораби да намалят разходите за спазване на правилата до 90 %¹⁰. Допълнителни защитни мерки ще гарантират, че алтернативните методи за постигане на спазване на правилата, като използването на скрубери, не нанасят поражения на човешкото здраве, безопасността и околната среда.

Освен това въз основа на прегледа на прилагането на директивата се предлагат някои целенасочени корекции на режимите за мониторинг и правоприлагане на ЕС предвид повишения риск от заобикаляне на по-строгите международните норми относно съдържанието на сѳра в горивата¹¹. Приложеното законодателно предложение предвижда възможността Комисията да разработи

⁹ SEC препратка към оценката на въздействието.

¹⁰ AEA et al., декември 2009 г.

¹¹ Обобщение на оценката в изпратените доклади е предоставена в приложение 1. Допълнителни подробности са включени в оценката на въздействието, придружаваща предложението за изменение на директивата.

обвързващи правила за това как държавите-членки да упражняват мониторинг и да ѝ докладват, но на първо време Комисията ще подготви насоки за държавите-членки относно това как най-добре да се подобри прилагането на директивата. По-хармонизирани и укрепени мерки на ЕС за мониторинг и правоприлагане ще помогнат за постигането на важни ползи за здравето и околната среда, както и ще допринесат за изграждането на равнопоставеност и лоялна конкуренция в международен мащаб¹².

Освен това въз основа на резултатите от оценката на въздействието Комисията предлага да се запазят по-строгите норми за пътническите кораби, които оперират извън SECA, за да се поддържа корелацията между по-строгите норми за горивата в SECA (които сега изискват максимално съдържание на сяра в корабните горива 1,5 %, а от 2015 г. – 0,1 %), и онези, които се прилагат за пътнически кораби, изпълняващи редовни курсове извън SECA (към момента 1,5 %). Въвеждането на по-строги норми за горивата на пътническите кораби ще се забави с 5 години в сравнение със SECA, с цел да се избегнат потенциални проблеми с наличността на гориво.

4. СЪПЪТСТВАЩИ МЕРКИ

Ползите, свързани с въвеждането на тези международни екологични норми са значителни, но спазването на новите правила поставя редица предизвикателства пред най-пряко засегнати промишлени сектори. Комисията ще продължи да наблюдава възможните въздействия върху сектора на корабоплаването, особено в сектора на морския транспорт на къси разстояния, за да осигури адекватен политически отговор в случай на нарушения в логистичната верига, или в случай на значително преминаване от използването на морски към сухопътен транспорт.

Използването на допълнителни основани на технологиите методи за спазване на нормите, предвидено в преразгледаното приложение VI на MARPOL, и впоследствие в преразгледаната директива, като например на скрубери, на алтернативни горива (втечен природен газ) и на подавана в пристанищата електроенергия откъм сушата, би изисквало капиталови инвестиции от частния и публичния сектор. Може да се наложи такива инвестиции да бъдат стимулирани, особено когато се преследва по-широк набор от цели за устойчиво развито корабоплаване, който надхвърля необходимото за спазване на нормите по приложение VI на MARPOL. За тази цел бяха набелязани някои краткосрочни придружаващи мерки, за да се помогне на сектора.

В краткосрочен план в рамките на настоящата финансова перспектива вече се предлага помощ чрез съществуващите финансови инструменти на ЕС в областта на транспорта, т.е. трансевропейските транспортни мрежи (TEN-T) и програмата „Марко Поло II“. Съответно програмата TEN-T ще продължи да подкрепя проекти с по-широки цели — например по отношение на екологични въпроси, като внедрителски проекти, проучвания и пилотни дейности за

¹² Повече подробности относно законодателното предложение се съдържат в приложения обяснителен меморандум.

въвеждането на нови технологии, новаторска инфраструктура и съоръжения, подпомагащи използването на втечен природен газ. По програмата „Марко Поло II“ се дава приоритет на проекти, насочени към прилагането и използването на новаторски технологии или оперативни практики, които значително намаляват емисиите от кораби във въздуха, като използването на нискосернисти горива, алтернативни горива — например втечен природен газ, технологии за намаляване на емисиите (скрубери) или кораби, които използват в пристанищата подавана откъм сушата електроенергия.

Освен това инвестициите, насочени към научно-изследователска и развойна дейност и новаторство с цел намаляване на емисиите от кораби и за насърчаване на енергийната ефективност, биха могли да бъдат финансирани чрез европейския механизъм за чист транспорт (ЕМЧТ), специална кредитна програма на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ).

Може да се предвиди и финансиране от страна на държавите-членки за подпомагане на мерките като модернизиране на устройствата за контрол на замърсяването на въздуха или на корабните двигатели преди влизането в сила на новите норми или изграждане на наземна инфраструктура за третиране на остатъци или на станции за зареждане на кораби с втечен природен газ. Всяка подобна помощ трябва да съответства на съществуващите насоки на Общността относно държавната помощ за защита на околната среда¹³ и насоки на Общността за национална регионална помощ за 2007 — 2013 г.¹⁴

Относно формулирането на средносрочните и дългосрочните придружаващи мерки Европейската комисия разработва подход на многостранни действия, например „инструментариум за устойчиво развит воден транспорт“, с които в по-широка перспектива и по интегриран начин ще се отговори на екологичните предизвикателства, пред което е изправен секторът. С този политически подход ще бъдат проучени мерки, като например твърди и меки регулаторни мерки, екологични корабни технологии и алтернативни горива, подходяща екологична инфраструктура, икономически и финансови инструменти, научно-изследователска и новаторска дейност и международно сътрудничество. Тези мерки ще бъдат въведени след приемането на Бялата книга, очертаваща пътна карта за постигането на единно европейско транспортно пространство¹⁵, както и новата политика и насоки в областта на TEN-T, основани също на по-нататъшни консултации със заинтересованите страни, включително компетентните органи на държавите-членки. Този набор от интегрирани мерки може да бъде развит допълнително в предстоящия работен документ на службите на Комисията, допълващ настоящото съобщение.

¹³ ОВ С 82, 1.4.2008 г., стр. 1.

¹⁴ ОВ С54, 4.3.2006 г., стр. 13

¹⁵ Бяла книга на Комисията — Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите, COM (2011) 144 от 28.3.2011 г.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Новите мерки (съгласно договореното в разпоредбите на приложение VI на MARPOL през 2008 г.) са важна крачка напред за намаляване на емисиите във въздуха от бързо растящия сектор на морския транспорт. Настоящото предложение за изменение на Директива 1999/32/ЕО ще приведе правото на ЕС в съответствие с най-новите норми на ММО, приложими в SECA и други морски зони, и разпоредбите за еквивалентни методи за постигане на спазване на тези норми. Освен това то ще съгласува съществуващите норми за горивото на пътническите кораби, които оперират извън SECA, с онези, които са приложими в SECA, и ще укрепи режима на мониторинг и правоприлагане. Предложението ще допринесе за постигането на целите, формулирани в съществуващата тематичната стратегия на ЕС за замърсяването на въздуха, както и в стратегията „Европа 2020“. По този начин предложението ще позволи да се извлекат ползи за гражданите на ЕС и околната среда и в същото време да се насърчат екологичните технологии и растеж, основан на устойчиво развити нисковъглеродни транспортни системи. Освен това и *инструментариумът за устойчиво развит воден транспорт* ще допринесе съвместните усилия на всички заинтересовани страни за постигането на един наистина новаторски и устойчиво развит сектор на корабоплаването, който може да подкрепи икономическия растеж с минимално въздействие върху околната среда.

Комисията направи първоначална оценка на допълнителните мерки за намаляване на емисиите на SO_x, фини прахови частици и NO_x, например чрез разширяване на SECA и въвеждане на нови зони за контрол на емисиите на NO_x (NECA). При тях биха се получили многообещаващи съотношения между ползите и разходите, но Комисията не е в позиция да прави официални предложения за създаване на допълнителни зони за контрол на емисиите. Зоните за контрол на емисиите могат да бъдат създавани в правото на ЕС, едва след като са били съгласувани на международно ниво от ММО в съответствие с процедурите, определени в Конвенцията MARPOL. Освен това Комисията не разполага с правомощие да представя предложения на ММО и поради това настоящото съобщение, както и законодателното предложение, се ограничават до предварително създадените зони за контрол на емисиите и изменението на приложение VI към Конвенцията MARPOL през 2008 г. Комисията обаче високо оценява това, че някои държави-членки са в процес на искане за определяне на NECA. Комисията ще работи в тясно сътрудничество с тях и с други държави-членки в подкрепа на тези и други допълнителни мерки, ако е необходимо, като част от текущото преразглеждане на тематичната стратегия на ЕС за замърсяването на въздуха, което трябва да приключи най-късно през 2013 г.¹⁶

¹⁶ SEC(2011) 342 окончателен

Приложение 1: Обобщен доклад относно прилагането на Директива 1999/32/ЕО по отношение на съдържанието на сяра в определени течни горива

Контекст

Директива 1999/32/ЕО относно намаляването на съдържанието на сяра в определени течни горива¹⁷ бе приета на 26 април 1999 г. и е изменяна няколко пъти. Най-значимите изменения, свързани с нормите за корабните горива, са отпреди 2005 г.¹⁸ Крайният срок за привеждане в съответствие на националното законодателство беше 11 август 2006 г. Въз основа на член 7, параграф 2 от изменената Директива 1999/32/ЕО Комисията направи преглед на редица общи и специфични въпроси съгласно своя опит от прилагането на директивата. При прегледа напълно са отчетени новите норми, свързани с качеството на корабните горива, и свързания с тях контрол на емисиите, приети от ММО в края на 2008 г. В настоящото приложение са обобщени основните резултати от прегледа, като повече подробности са дадени в придружаващия доклад за оценката на въздействието¹⁹.

Транспониране

Държавите-членки бяха длъжни да транспонират директивата в националното си законодателство до 11 август 2006 г. В този срок само три държави-членки докладваха национални мерки за транспониране. В рамките на 1,5 години седем държави-членки представиха информация за своето транспониране, като последното бе докладвано през април 2010 г. В отговор на закъснялото и/или липсващо транспониране Комисията започна 16 процедури за нарушение, всички от които са вече закрити.

Доклади на държавите-членки

Съгласно член 7, параграф 1 от директивата държавите-членки ежегодно трябва да докладват на Комисията информация за вземането на проби и извършения анализ с цел да се гарантира, че съдържанието на сяра в горивата отговаря на посоченото в съответните разпоредби на директивата. В този член се изисква също така държавите-членки да докладват относно средното съдържание на сяра в използваните на тяхната територия корабни горива, които не попадат в приложното поле на директивата. Комисията получи 26 доклада за 2007 г., т.е. за първата пълна календарна година след крайния срок за транспониране. За 2008 г. и 2009 г. досега бяха получени съответно 25 и 26 доклада. Преди вземането на решение за откриване на процедури за нарушение, в периода от 2008 г. до 2010 г. бяха изпратени редица напомнания

Докладите на държавите-членки ежегодно бяха анализирани от Комисията съвместно Европейската агенция за морска безопасност (EMSA). Анализът показва, че докладите на държавите-членки се различават значително по

¹⁷ ОВ L 121, 11.5.1999 г., стр. 13.

¹⁸ ОВ L 191, 22.7.2005 г., стр. 59.

¹⁹ [SEC референтен номер]

структура и съдържание, като в много доклади се наблюдават сериозни празноти в подадената информация, което затруднява оценяването. Най-важните въпроси в това отношение са:

- В малко доклади се прави разграничение между вземането на проби и резултатите за корабните горива и съответните резултати за подобни горива, използвани в наземни инсталации;
- Броят на пробите и честотата на тяхното вземане в ЕС са много малки (обикновено една проба на 1000 кораба) и са недостатъчни за гарантиране на представителен обзор на качеството на използваните и продаваните горива, както и на правилното прилагане на директивата;
- Пробите бяха използвани почти само за мониторинг на съдържанието на сяра в горивата, обхванати от директивата. Това не отговаря на цялото изискване в член 7, параграф 1 от директивата;
- Проблемите с вземането на проби и анализа очевидно произтичат също от липсата на ясни разпоредби каква честотата и какви аналитични методи да се използват;
- Информацията, свързана с инспекциите на корабните дневници и разписките за доставено корабно гориво, също е ограничена. Отделно проучване, проведено от EMSA, показва обаче, че разписките за доставено корабно гориво по принцип са доста надеждни.

Съдържание на сяра в корабните горива

Вследствие исканията на операторите на кораби доставките на гориво системно се изпробват от независими органи. EMSA получи анонимни статистически данни за пробите от горива, анализирани през 2008 г. Освен това EMSA поръча проучване за горивата, използвани от пътнически кораби в Средиземно море и Бискайския залив. Тези райони не са SECA и пътническите кораби, изпълняващи редовни курсове, са длъжни да използват гориво с максимално допустимо съдържание на сяра от 1,5 %. Основните резултати могат да бъдат обобщени по следния начин:

- 1,5 % норма в SECA: 5—10 % от анализираните проби надвишават разрешеното съдържание на сяра. Приблизително 60 % от превишенията обаче са в границите на доверителния интервал.
- 0,1 % норма „при кейово място“: 25 % от пробите показват нарушение на максимално допустимото съдържание на сяра.
- 1,5 % норма за пътнически кораби извън SECA: с изключение на Франция и до известна степен на Испания средното съдържание на сяра в горивото бе между 2,3 и 3,3 %.

Нивото на съответствие е силно променливо и все още е незадоволително. Поспециално горивата, използвани от пътнически кораби в някои части на Средиземно море, пораждаят сериозно безпокойство.

Заклучения

Настоящата практика на докладване от държавите-членки прави оценката на съответствието с Директива 1999/32/ЕО много трудно. Разпоредбите на тази директива, отнасящи се до докладването и вземането на проби, се нуждаят от изясняване и насочване.