



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 15.7.2011
SEC(2011) 919 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Предложение за __ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 1999/32/ЕО, отнасящо се за съдържанието на сярата в
корабните горива**

{COM(2011) 439 окончателен}
{SEC(2011) 918 окончателен}

1. КОНТЕКСТ НА ПРОВЕЖДАНАТА ПОЛИТИКА, ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Настоящата оценка на въздействието придружава предложение за изменение на Директива 1999/32/ЕО относно съдържанието на сяра в някои течни горива. При подготовката на това изменение Европейската комисия проведе открито за всички заинтересовани страни обсъждане в Интернет. Също така, Европейската комисия се консултира редовно с представители на държавите-членки и с други заинтересовани лица.

Замърсяването на въздуха причинява вреди на човешкото здраве и на околната среда, в която живеем. ЕС провежда дейности на няколко фронта за намаляване на замърсяването на въздуха. Тези дейности през последните години и десетилетия доведоха до значително намаление на емисиите на повечето замърсители на въздуха, включително на серния диоксид (SO₂), азотните оксиди (NO_x), летливите органични съединения, амоняка и фините прахови частици (PM). Голямата част от тези намаления бяха постигнати в намиращи се на сушата източници на емисии, като например в промишлените инсталации и при автомобилния транспорт. И все пак, наличните данни показват, че евентуални допълнителни намаления на емисиите на тези замърсители биха осигурили значителни ползи за здравето на европейците и околната среда, като в същото време биха били разходоефективни.

По отношение на морските източници на емисии в миналото са вземани значително по-малко мерки в сравнение с мерките за сухоземните източници. От друга страна, обаче, емисиите на замърсители на въздуха се разпространяват на големи разстояния и редица морски емисии оказват въздействие и на сушата, особено ако се генерират в близост до брега. Направените през 2005 г. прогнози показват, че ако не бъдат предприето допълнително регулаторно действие, до 2020 г. продължаващите да се увеличават емисии на SO₂ и NO_x от морския сектор ще надхвърлят общия размер на емисиите на тези замърсители от всички сухоземни източници¹. Като се има предвид съществуващото от миналото изоставане в нормативното регулиране на замърсяването от морския транспорт, специфичните разходи за тон намаление на замърсяването от кораби понастоящем са значително по-малки в сравнение със съответните специфични разходи при сухоземните източници на замърсители. За използваните в морския транспорт горива съдържанието на сяра се регламентира от Директива 1999/32/ЕО (изменена), с която също така са въведени в правото на ЕС някои международни правила, договорени в рамките на Международната морска организация (ИМО). По-специално, в тази директива са включени по-строги норми за съдържанието на сяра в корабните горива, използвани в зони, където е необходима специална защита на околната среда, така наречените зони за контрол на емисиите на серни оксиди (SECAs)². Емисиите на SO₂ при изгарянето на даден вид гориво до голяма степен се предопределят от съдържанието на сяра в горивото, т.е. изгарянето на нискосернисти

¹ SEC (2005) 1133: Работен документ на службите на Комисията, придружаващ Съобщението за тематичната стратегия относно замърсяването на въздуха (COM(2005)446 окончателен) и Директивата относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух в Европа (COM(2005)447 окончателен).

² В ЕС зоните за контрол на емисиите на серни оксиди (SECAs) включват Балтийско море, Северно море и Ламанша.

горива води до по-малки количества на емисиите на SO₂. От друга страна, намаление на емисиите на SO₂ може да се постигне и при използване на по-високосернисти горива, чрез прилагане на методи за намаляване на емисиите. Още по време на приемането в 2005 г. на изменението на цитираната директива, съзаконодателите на ЕС, очаквайки че ще се появи необходимост от допълнително намаление на корабните емисии, призоваха Комисията да преразгледа нормативните изисквания във връзка със съдържанието на сяра в течните горива. Със силна поддръжка от държавите-членки, през октомври 2008 г. бяха изменени правилата на Международната морска организация (ИМО) относно замърсяването на въздуха от кораби. Тези правила се съдържат в Приложение VI към Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби (изменено Приложение VI към MARPOL 73/78).

2. ОБЩО ХАРАКТЕРИЗИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА И ЦЕЛИ

2.1. Общо характеризирание на проблема

Най-значителните изменения в Приложение VI към Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби (MARPOL) на Международната морска организация (ИМО) се отнасят за емисиите на SO₂. Тези изменения накратко са както следва:

- (1) Намаление на пределно допустимото съдържание на сяра във всички корабни горива, използвани в зоните за контрол на емисиите на серни оксиди (SECAs), от 1,50 тегловни процента:
 - на 1,00 тегловен процент, от 1 юли 2010 г.
 - на 0,10 тегловни процента, от 1 юли 2015 г.
- (2) Намаление на пределно допустимото съдържание на сяра във всички корабни горива, използвани глобално извън зоните за контрол на емисиите на серни оксиди (така наречената „глобална норма“), от 4,50 тегловни процента:
 - на 3,50 тегловни процента, от 1 януари 2012 г.
 - на 0,50 тегловни процента от 1 януари 2020 г., което подлежи на потвърждение през 2018 г., с възможно отлагане до 2025 г.;
- (2) Разрешаване на прилагането на широк спектър от методи за намаляване на емисиите (така наречените „еквивалентни методи“), като например използването на съответни съоръжения, методи, процедури или алтернативни горива.

Изменението от 2008 г. на Приложение VI към Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби (MARPOL) на Международната морска организация (ИМО) би породило ползи, които се оценяват на сума между 15 и 34 милиарда евро, изразяващи се в подобряване на здравето и намаляване на смъртността. Разходите за прилагане на изменението на изискванията са между 2,6 и 11 милиарда евро. В този смисъл, изменението поражда ползи, които са от три до тринадесет пъти по-големи от разходите.

В Приложение VI към MARPOL се съдържат и разпоредби относно емисиите на NOx и се дава възможност да бъдат създавани зони за контрол на емисиите на азотни оксиди (NECAs).

Новите правила в Приложение VI към MARPOL относно съдържанието на сяра значително се различават от съответните досегашни норми в Директива 1999/32/ЕО:

- в директивата се разрешава на корабите при плаване в зоните за контрол на емисиите на серни оксиди (SECAs) да използват горива със съдържание до 1,5 %, докато от друга страна съгласно Приложение VI към MARPOL максимално допустимото съдържание на сяра е 1,00 % и от 1 януари 2015 г. се намалява допълнително на 0,10 %;
- в директивата се съдържа силен механизъм за осигуряване на спазване на изискванията от страна на корабните оператори, докато от друга страна в Приложение VI към MARPOL такъв механизъм липсва;
- в сравнение с Приложение VI към MARPOL, директивата дава възможност за по-ограничен спектър от еквивалентни методи за намаляване на емисиите.

В допълнение към необходимостта от съгласуване на директивата с правилата на Международната морска организация (ИМО), при прегледа на директивата бяха констатирани и някои други проблеми. По-специално, прегледът показва наличието на някои слабости в разпоредбите на директивата за привеждане в изпълнение на изискванията (във връзка с вземането на проби и докладването), както и че някои други разпоредби, като например определението за „пристанищен район“, за „пътнически кораби, извършващи редовни услуги“ или за метода, който да се използва за статистическа интерпретация на верификацията на сярното съдържание в корабните горива, са неясни.

2.2. Цели

Общите цели са: да се осигури постигане на практика на ползите по отношение на човешкото здраве, околната среда и безопасността, свързани със споразумението, постигнато в рамките на Международната морска организация (ИМО) за намаляване на вредните въздействия на емисиите в атмосферата; както и да се осигури правилно функциониране на вътрешноевропейския пазар за морско корабоплаване, за пристанищни услуги и за технологии за намаляване на емисиите, използвани в корабоплаването.

За да бъдат постигнати тези общи цели, следва да бъдат реализирани следните специфични цели:

- (1) Да бъде съгласувано законодателството на ЕС с най-новите международни правила за корабните горива и замърсяванията, включително с адаптиране към съвременните технически стандарти и технологии;
- (2) Да се идентифицират допълнителни и/или алтернативни мерки за намаляване на отрицателното въздействие на емисиите от морското корабоплаване върху човешкото здраве и околната среда;

- (3) Да се укрепи и засили прилагането на режима на ЕС за мониторинг и привеждане в изпълнение, осигуряващ спазване на изискванията на директивата.

В глави от 3 до 5 от настоящото резюме за целите на ръководството са направени четири основни препоръки за изменение на директивата. Някои други въпроси, свързани с преразглеждането на директивата, са обобщени в глава 6.

3. ТРАНСПОНИРАНЕ НА ИЗМЕНЕНИТЕ ПРАВИЛА НА МЕЖДУНАРОДНАТА МОРСКА ОРГАНИЗАЦИЯ (ИМО) В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА ЕС

Определяне на конкретния проблем

След изменението на Приложение VI към MARPOL в 2008 г., директивата престана да бъде съгласувана с международните правила (на Международната морска организация — ИМО).

Анализ на възможните варианти

При оценката на въздействието бяха разгледани десет варианта за преодоляване на липсата на съгласуваност на директивата с Приложение VI към MARPOL, като в резултат бяха направени следните препоръки:

- Да бъдат включени в директивата измененията от 2008 г. на Приложение VI към MARPOL на Международната морска организация (ИМО), отнасящи се за съдържанието на сяра в корабните горива.
- Да се съгласува директивата с разпоредбите на Международната морска организация (ИМО), даващи възможност за прилагане на по-широк спектър от еквивалентни методи за намаляване на емисиите. Да бъдат допълнени тези разпоредби с допълнителни предпазни мерки, които да осигуряват, че еквивалентните методи за намаляване на емисиите не предизвикват неприемливо отрицателно въздействие върху околната среда.
- Да се възприеме процедурата за верификация на горивата на Международната морска организация (ИМО).

Комбинацията от тези варианти дава възможност да се съгласуват правилата на ЕС с международните норми за съдържанието на сяра в корабните горива. Включването на международните норми за горивата и на верификационната процедура в законодателството на ЕС би подобрила ефективността на прилагането на тези норми, тъй като съответният мониторинг и привеждане в изпълнение ще са съгласно режима на ЕС, който е по-ефективен в сравнение с международната система за привеждане в изпълнение. Също така, разширяването на спектъра и насърчаването на използването на новаторски методи за намаляване на емисиите като еквивалентна възможност за спазване на изискванията би довело до значително снижаване на разходите за спазване на международните норми (с 50 до 88 %) и би насърчило прилагането на новаторски технически решения, в съответствие с приоритетите на Стратегията „Европа 2020“ и на член 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Следователно, транспонирането на изменените правила на Международната морска организация

(ИМО) би осигурило ефективно постигане в целия ЕС на целите, мотивирали тяхното изменение, по един хармонизиран и разходоефективен начин.

4. ЕКОЛОГИЧНИ НОРМИ ЗА ПЪТНИЧЕСКИТЕ КОРАБИ, ИЗПЪЛНЯВАЩИ РЕДОВНИ УСЛУГИ

Определяне на конкретния проблем

В настоящата директива се изисква пътническите кораби, изпълняващи редовни услуги извън зоните за контрол на емисиите на серни оксиди (SECAs) да спазват същите норми за съдържание на сяра в горивата като корабите, плаващи в SECAs, т.е. нормата за пределно допустимо съдържание от 1,5 %, която беше валидна преди изменението в 2008 г. на Приложение VI към MARPOL на Международната морска организация (ИМО). Това изискване не е част от Приложение VI към MARPOL и съществува само в ЕС. То бе включено в директивата, тъй като пътническите кораби се експлоатират главно в пристанища или в близост до крайбрежни райони и по тази причина имат по-големи отрицателни въздействия върху човешкото здраве и околната среда в сравнение с другите видове кораби. По времето, когато бе въведена нормата за пределно допустимо съдържание от 1,5 % за пътническите кораби, същата норма беше валидна и за зоните за контрол на емисиите на серни оксиди (SECAs) и, прочее, бе осигурена разполагаемостта на такъв вид гориво. Във връзка с въвеждането, обаче, на изискването за сярно съдържание в SECAs в размер до 0,10 % от 2015 г. нататък, е необходимо да бъдат преоценени разходите и ползите от запазването на разпоредбите в директивата относно пътническите кораби, изпълняващи редовни услуги извън SECAs, както от гледна точка на разполагаемостта на такова гориво, така също и с оглед на ползите и разходите от въвеждането на такива норми за сярното съдържание на горивата за тези кораби.

Анализ на възможните варианти

Бяха оценени четири варианта и в резултат бе направена следната препоръка:

- Да се възстанови връзката между нормите за съдържанието на сяра в горивата, валидни за зоните за контрол на емисиите на серни оксиди (SECAs) и съответните норми за пътнически кораби, плаващи извън SECAs, като за тези пътнически кораби нормата за пределно допустимо съдържание от 0,1 % бъде въведена в 2020 г. (а не в 2015 г.).

Съгласуването на изискванията за пътническите кораби, изпълняващи редовни услуги извън зоните SECAs с нормата за 0,10 % за зоните SECAs ще породи допълнителни ползи за човешкото здраве и околната среда, надхвърлящи съответните разходи. При все това, в оценката на въздействието се препоръчва въвеждането на новите норми за пътническите кораби да бъде отложено с 5 години, за да се избегнат потенциални проблеми с разполагаемостта на подходящо гориво. Съотношението на ползите към разходите при препоръчания вариант е в интервала от 1,5 до 6 (при въвеждане на изискването в 2020 г.) и от 0,8 до 10 (при въвеждане на изискването в 2025 г.).

5. ВЪПРОСИ ВЪВ ВРЪЗКА С МОНИТОРИНГА И ДОКЛАДВАНЕТО ОТНОСНО СПАЗВАНЕТО НА ИЗИСКВАНИЯТА

Определяне на конкретния проблем

Настоящата честота на вземането на проби е много малка (обикновено веднъж на хиляда кораба) и съществуват данни за значителна степен на неспазване на изискванията по отношение на някои от нормите за съдържание на сяра в горивата. В резултат от това, а също и поради липсата на хармонизирани правила за докладването, е трудно да се направи оценка на спазването на изискванията на база на докладите, подавани от държавите-членки.

Анализ на възможните варианти

Бяха разгледани четири варианта. В оценката на въздействието е направена следната препоръка:

- Да се предвиди разработването на първо време на незадължителни указания за вземането на проби и докладването и, ако този подход не даде резултати — да се разгледа възможността за приемане на съответни обвързващи правила.

С този вариант се цели да се подобри степента на спазване на правилата посредством използването на незадължителен инструмент. Ако това не даде резултат, ще бъдат въведени обвързващи разпоредби относно честотата на вземане на проби, методите за анализ и съдържанието и формата на докладите на държавите-членки.

6. ДРУГИ СЪОТВЕТНИ ВЪПРОСИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕТО НА ДИРЕКТИВАТА

В оценката на въздействието са разгледани и няколко други въпроса за евентуална промяна.

6.1. Адаптиране на директивата към техническия прогрес

В оценката на въздействието се предлага да бъдат съгласувани позоваванията и определенията в директивата с най-новите международни технически стандарти (например стандартите на ISO).

6.2. Подобряване на правната яснота и определеност

В оценката на въздействието се препоръчва да бъдат направени по-ясни дефинициите на „пътнически кораби, изпълняващи редовни услуги“ и „пристанищни райони“ посредством издаване на указания от страна на Комисията.

6.3. Допълнителни мерки по отношение на непропорционалните въздействия върху мореплаването на къси разстояния

Прегледът на проучванията относно въздействието на нормата за сярно съдържание от 0,1 % в зоните за контрол на емисиите на серни оксиди (SECAs) върху мореплаването на къси разстояния показва, че тази разпоредба би могла да има последици върху

практиките при корабоплаването. За предотвратяване на такива последици би било обосновано да се предприемат смекчаващи мерки.

В оценката на въздействието се препоръчва:

В краткосрочен план, да бъдат адаптирани съществуващите насърчителни инструменти на ЕС, така че да бъдат специално насочени срещу нежеланите въздействия, предизвикващи промени в дяловете на видовете транспорт. Това би дало възможност да се предприемат мерки за подкрепа на сектора на мореплаването на къси разстояния, с цел намаляване на нежеланото изместване на морския транспорт от сухоземен транспорт.

В средносрочен и дългосрочен план, би могло да се обмислят специфични мерки, след провеждането на допълнителна оценка.

6.4. Определяне на нови зони за контрол на емисиите

Настоящите данни показват, че разширяването на обхвата на зоните за контрол на емисиите и в други морски райони на ЕС вероятно ще доведе до положителни нетни ползи. Това би подобрило и проблемите във връзка с конкуренцията, произтичащи от наличието на различни екологични норми в различните морски райони на ЕС. Също така, изменението от 2008 г. на Приложение VI към MARPOL дава възможност да се определят зони за контрол на емисиите на азотни оксиди (NECAs) и да се въвеждат норми за емисиите на Nox, а в бъдеще — и на фините прахови частици (PM). Създаването на нови зони за контрол на емисиите би следвало да е в съответствие със специфичните критерии, определени от Международната морска организация (ИМО).

От друга страна, Комисията не разполага с права да предлага на Международната морска организация (ИМО) зони за контрол на емисиите. Също така, пределно допустимите стойности за азотните оксиди и фините прахови частици представляват норми, имащи отношение към двигателите и съоръженията. Тяхното въвеждане в нормативната уредба на ЕС би изисквало или разширение на обхвата на директивата (тъй като понастоящем в нея са регламентирани само нормите за съдържание на сяра в горивата), или приемането на нов законодателен инструмент. Тази възможност може да бъде разгледана в бъдеще, като се имат предвид развитията в Международната морска организация (ИМО). Предпочетеният в момента вариант е да не се въвеждат нови зони за контрол на емисиите и Комисията да продължи да подкрепя държавите-членки за по-нататъшното разработване на предложения за допълнителни зони за контрол на емисиите и пределно допустими стойности на емисиите, предназначени да бъдат подадени в Международната морска организация (ИМО).

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Очаква се новите международни пределно допустими стойности за съдържанието на сяра в корабните горива да доведат до значително намаление на емисиите на серни оксиди от сектора на морския транспорт. Това ще представлява значим принос за постигане на общите екологични цели, поставени в Тематичната стратегия срещу замърсяването на въздуха от 2005 г., и е в съзвучие с приоритетите на Стратегията

„Европа 2020“³. Също така, тези норми ще породят и допълнителни ползи, във връзка с намаляването на емисиите на азотни оксиди и на фини прахови частици. Международните правила ще доведат до ползи по отношение на човешкото здраве, които са между три и тринадесет пъти по-големи в сравнение с разходите, а също и до други значими ползи във връзка с екологични подобрения. Също така, за целите на насърчаването на спазването на съществуващите норми за чистота на въздуха, което представлява проблем за редица държави-членки, изправени понастоящем пред процедури за нарушение, от съществено значение е да се осигури реализацията на тези прогнозиран ползи.

Оценката на въздействието потвърждава разходоефективността на пълното съгласуване на разглежданата директива с нормите за горивата, приети от Международната морска организация (ИМО), включително нормите за районите, разположени извън зоните за контрол на емисиите на серни оксиди (SECAs), както и с правилата за останалите методи за намаляване на емисиите (abatement methods). Включването на международните норми за горивата в законодателството на ЕС би подобрило ефективността на прилагането на тези норми, тъй като съответният мониторинг и привеждане в изпълнение ще са съгласно режима на ЕС, който е по-ефективен в сравнение с международната система. Предложеното разширение на прилагането на новаторски методи за намаляване на емисиите (abatement methods), като еквивалентно средство за изпълнение на изискванията, е свързано с безпокойствата относно разходите за прилагане на новите правила на Международната морска организация (ИМО). Използването на такива методи води до значително намаление на разходите за спазване на нормите на ИМО и насърчава прилагането на новаторски технически решения, в съответствие с приоритетите на Стратегията „Европа 2020“ и член 3 от Договора за функционирането на ЕС. Освен това, в оценката на въздействието се препоръчва запазването на връзката между по-строгите норми за горивата, използвани в зоните за контрол на емисиите на серни оксиди (SECAs) и съответните норми за пътническите кораби, изпълняващи редовни услуги извън SECAs. Все пак, въвеждането на новите норми за пътническите кораби следва да бъде отложено с 5 години, за да се избегнат потенциални проблеми с разполагаемостта на подходящи горива.

Също така, увеличаването на ефективността на режима за мониторинг и привеждане в изпълнение в ЕС е от особена важност, защото значително по-строгите норми за горивата и съответните по-високи разходи за тяхното спазване могат да увеличат изгодата за стопанските оператори да не спазват изискванията.

И накрая, в оценката на въздействието се препоръчва Европейската комисия и държавите-членки да използват и, в случаите при които е възможно или необходимо — да адаптират съществуващите инструменти за публична подкрепа, с оглед да помогнат на съответните отрасли в прехода им към спазването на новите норми на Международната морска организация (ИМО).

³ Съобщение на Комисията „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010) 2020 окончателен.