

Брюксел, 7.6.2018г.
COM(2018) 446 final

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

ПЪРВИ ОБЗОР НА МЕРКИТЕ ЗА ЧИСТОТА НА ВЪЗДУХА

ПЪРВИ ОБЗОР НА МЕРКИТЕ ЗА ЧИСТОТА НА ВЪЗДУХА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Замърсяването на въздуха продължава да бъде сериозен екологичен и здравен проблем в ЕС. Много европейски градове страдат от лошо качество на въздуха и са с превишение на стандартите на ЕС, определени в Директива 2008/50/ЕО¹ относно качеството на атмосферния въздух, а в още по-голяма степен и на стойностите, препоръчани в указанията на Световната здравна организация (СЗО). Съгласно оценка на Европейската агенция за околната среда броят на преждевременно починалите в ЕС през 2015 г. вследствие на замърсяването на въздуха е приблизително 400 000 души².

В резултат от прегледа от страна на ЕС на политиката за качество на въздуха за периода 2011—2013 г. бе подготвен пакетът от мерки „Чист въздух за Европа“ от декември 2013 г.³. Пакетът включва едно съобщение — „Програма за чист въздух за Европа“⁴ — и три законодателни предложения, както следва: за намаляване на емисиите от средни горивни инсталации, прието с Директива (ЕС) 2015/2193 („Директивата относно СГИ“) ⁵; за ратифициране на изменението на Протокола от Гьотеборг от 2012 г. за определяне на задължения за намаляване на емисиите за 2020 г., прието с Решение 2017/1757/ЕС на Съвета⁶; и за определяне на новите национални задължения за намаляване на емисиите за 2030 г. в нова директива за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители (т.е. за национални тавани за емисиите), прието с Директива (ЕС) 2016/2284 („Директивата относно НТЕ“) ⁷.

В Програмата за чист въздух от 2013 г. се предлага изготвянето на редовен доклад относно ситуацията с качеството на въздуха в Европа, който да обхваща перспективите за намаляване на емисиите и напредъка по отношение на целите на ЕС. С приемането на Директивата относно НТЕ през декември 2016 г. е актуализирана аналитичната основа и това първо издание на „Обзор на мерките за чистота на въздуха“ има за цел да изпълни тази информационна задача и да предостави контекст за работата на държавите членки при разработване на националните програми за контрол на замърсяването на въздуха съгласно Директивата относно НТЕ до 1 април 2019 г.

2. СЪСТОЯНИЕ НА КАЧЕСТВОТО НА ВЪЗДУХА В ЕС И НАПРЕДЪК КЪМ ПОСТИГАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕ С ИЗИСКВАНИЯТА В ПЕРИОДА ДО 2020 Г.

2.1. Текущата ситуация по отношение на емисиите в атмосферата и качеството на въздуха

Както е показано на фигура 1 по-долу, положителната тенденция за намаляване на основните замърсители на въздуха в ЕС се запазва, както и разделянето на тенденциите

¹ ОВ L 152, 11.6.2008 г., стр. 1—44.

² European Environment Agency (EEA), October 2017, „Air quality in Europe - 2017 report“ (Европейска агенция за околната среда (ЕАОС), октомври 2017 г. „Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.“)

³ Виж: http://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/review.htm

⁴ COM(2013) 918 final.

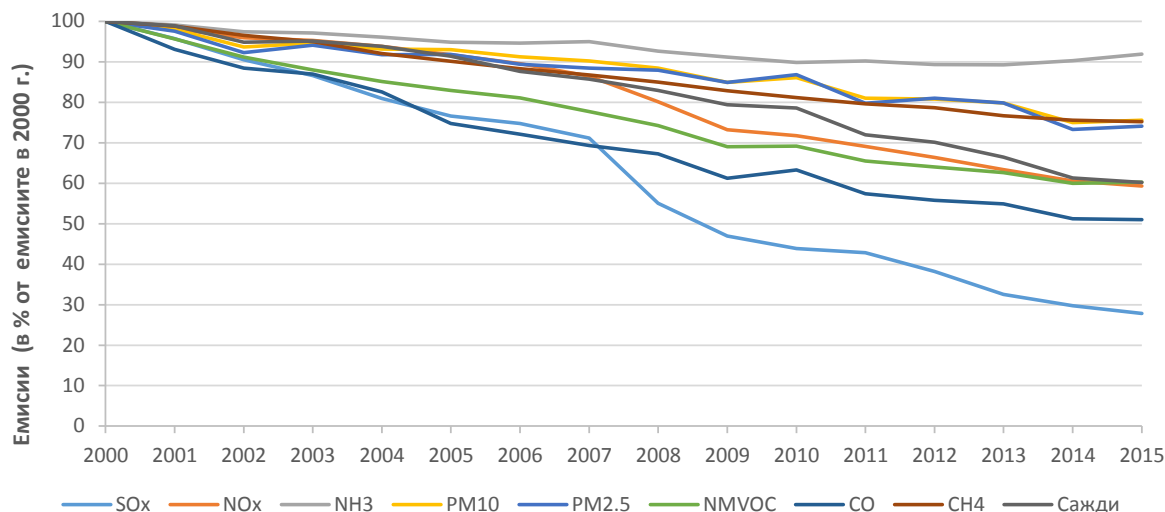
⁵ ОВ L 313, 28.11.2015 г., стр. 1—19.

⁶ ОВ L 248, 27.9.2017 г., стр. 3—75

⁷ ОВ L 344 от 17.12.2016 г., стр. 1.

на изменение на емисиите от икономическия растеж. Като цяло през периода 2000 — 2015 г. общият БВП на ЕС е отбелязал ръст с 32 %, докато емисиите на основните замърсители на въздуха са намалели в различните случаи между 10 % (за амониак — NH_3) и 70 % (за серните оксиди — SO_x).

Фигура 1: Изменение на емисиите в страните от ЕС-28 за периода 2000 — 2015 г. (като % от количествата в 2000 г.) [Източник ЕАОС]



Все още обаче са налице сериозни проблеми, свързани с превишаването на пределно допустимите стойности във връзка с качеството на въздуха в ЕС. През 2015 г. до 20 % от градското население на ЕС-28 е било с експозиция на нива над дневната пределно допустима стойност на ЕС за прахови частици (PM_{10}). Що се отнася до фините прахови частици ($\text{PM}_{2.5}$), до 8 % от градското население са били изложени на концентрации над пределно допустимата стойност на ЕС от $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$, а повече от 82 % от него са били изложени на нива, надхвърлящи много по-строгата препоръчителна пределно допустима стойност на СЗО от $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Годишната пределно допустима стойност по отношение на азотния диоксид (NO_2) продължава да е превишена на много места в цяла Европа, като в 22 държави членки концентрациите са над допустимите граници (посочени еднакво от ЕС и СЗО) и на тях са изложени до 9 % от градското население.

Що се отнася до озона, 18 държави членки са регистрирали концентрации над целевата стойност на ЕС, а до 30 % от градското население на ЕС живеят в райони, в които целевата стойност е превишена, като повече от 95 % от населението живеят в райони, в които са превишени по-строгите препоръчителни нива на СЗО⁸.

2.2. Напредък към постигане на съответствие с изискванията

Основният фактор, допринасящ за неспазване на пределно допустимата стойност на NO_2 са емисиите на азотни оксиди (NO_x) от дизеловите леки и лекотоварни автомобили, които системно са по-високи от граничните стойности във връзка с одобряването на типа на превозните средства. За постигането на напредък по този въпрос ще помогне неотдавнашното приемане (през 2017 г.) на нова процедура за

⁸ Европейска агенция за околната среда (ЕАОС), октомври 2017 г. „Air quality in Europe - 2017 report“ (Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.)

изпитване в целия ЕС, отразяваща емисиите на тези превозни средства в реални условия⁹ и предложението на Европейската комисия от 2016 г. относно преработената система за одобряване на типа¹⁰.

Мерките, насърчаващи постигането на съответствие с пределно допустимата стойност за PM_{10} , включват постепенното увеличение на ползването на филтри за прахови частици, с помощта на които да се спазват пределно допустимите стойности за емисиите на прахови частици за пътническите автомобили (съгласно нормите Евро 5 и Евро 6¹¹), и осъществяването на контрол върху горивните инсталации съгласно Директивата за емисиите от промишлеността (ДЕП)¹² и Директивата относно СГИ. Макар че договорените през 2015 г. на равнището на ЕС изисквания за екопроектирането на печки¹³ и котли¹⁴ на твърдо гориво ще се прилагат едва след 2020 г., редица държави членки са ги въвели проактивно преди крайния срок (напр. Полша), с цел въздействие върху емисиите на прахови частици, летливите органични съединения (ЛОС) и NO_x . Освен това екопроектирането и други изисквания за подобряване на енергийната ефективност (определени по-специално в Директивата относно енергийните характеристики на сградите от 2010 г.¹⁵, Директивата за енергийната ефективност от 2012 г.¹⁶ и Регламента относно енергийното етикетироване от 2017 г.¹⁷) допринасят за намаляване на емисиите на атмосферните замърсители чрез намаляване на консумацията на енергия. Положително въздействие върху NO_x , SO_2 и праховите частици ще оказват и неотдавна приетите заключения относно най-добрите налични технологии (НДНТ) по отношение на големи горивни инсталации¹⁸ съгласно ДЕП. Но тъй като твърдата биомаса продължава да има преобладаващо най-голям принос (82 %) за производството на топлинна енергия от възобновяеми източници¹⁹ и енергията от биомаса ще продължава да има значителен дял в микса на енергията от възобновяеми източници в ЕС²⁰, ефектът от подобренията в контрола върху емисиите може до известна степен да бъде намален от увеличението на броя на източниците на емисии.

Все още са необходими много повече усилия за да се гарантира, че превишаването на пределно допустимите стойности ще бъде възможно най-малко. Понастоящем срещу държавите членки са открити 30 процедури за нарушение във връзка с Директива 2008/50/ЕО, от които 16 за превишаване на пределно допустимите стойности на PM_{10} , 13 за превишаване на пределно допустимите стойности за NO_2 и една за превишаване на пределно допустимите стойности за SO_2 .

Държавите членки получават също така значителна финансова подкрепа от ЕС за финансиране на мерките за контрол на замърсяването на въздуха (вж. раздел 3.2.5). В по-широкия контекст на прегледа на Европейската комисия на изпълнението на

⁹ Регламент (ЕС) 2017/1151 на Комисията, изменен. ОВ L 175, 7.7.2017 г., стр. 1–643.

¹⁰ COM(2016) 31 final.

¹¹ Регламент (ЕО) № 715/2007, ОВ L 171, 29.6.2007 г., стр. 1 — 16.

¹² Директива 2010/75/ЕС, ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 17 — 119

¹³ Регламент 2015/1185 на Комисията, ОВ ЕС L 193, 21.7.2015 г.

¹⁴ Регламент 2015/1189 на Комисията, ОВ ЕС L 193, 21.7.2015 г.

¹⁵ Директива 2010/31/ЕС, ОВ L 153, 18.6.2010 г., стр. 13 — 35

¹⁶ Директива 2012/27/ЕС, ОВ L 315, 14.11.2012 г., стр. 1 — 56

¹⁷ Регламент (ЕС) № 2017/1369, ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 1 — 23.

¹⁸ Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1442 на Комисията, ОВ L 212, 17.8.2017 г., стр. 1—82.

¹⁹ COM(2017) 57 final — Доклад за напредъка в областта на енергията от възобновяеми източници, стр. 5

²⁰ COM(2016) 860 final — Съобщение „Чиста енергия за всички европейци“, стр. 9

политиките в областта на околната среда²¹, Европейската комисия провежда диалози за чистия въздух²² с държавите членки, за да разбере по-добре националните подходи за изпълнение на мерките, да споделя опит относно някои решения, да насърчава полезните взаимодействия между политиките и да посочва области, в които може да се използва финансиране от ЕС. Диалозите се оказаха особено успешни при насърчаването на действия, включващи всички съответни министерства и заинтересовани страни.

2.3. Проверка за пригодност на директивите за качеството на атмосферния въздух

В Програмата за чист въздух от 2013 г. е направено заключението, че към онзи момент не е било подходящо да се преразглеждат Директива 2088/50 ЕС и Директива 2004/107/ЕС относно качеството на въздуха, като е изтъкната необходимостта да се гарантира съответствие със съществуващите стандарти и да бъдат намалени на емисиите чрез прилагане на Директивата относно НТЕ.

През 2017 г. Европейската комисия започна проверка за пригодност, за да провери изпълнението на директивите относно качеството на атмосферния въздух. Тя е в основата на анализа, на който се основава Програмата за чист въздух, и ще използва опита във всички държави членки, като вниманието е насочено към периода 2008—2018 г. При проверката ще се направи преглед на целесъобразността на всички разпоредби на директивите, и по-специално методите за мониторинг и оценка, стандартите за качество на въздуха, разпоредбите относно публичната информация и степента, в която директивите улесняват действията за предотвратяване или намаляване на неблагоприятните въздействия.

Ще бъдат разгледани и административните разходи, припокриванията и/или полезните взаимодействия, празнотите, несъответствията и/или потенциално остарелите мерки, както и съгласуването на управлението във връзка с качеството на въздуха между ЕС, държава членка, областни и местни власти. Съгласно текущото планиране проверката за пригодност ще приключи през 2019 г.

3. ПРИЛАГАНЕ НА НОВАТА ДИРЕКТИВА ОТНОСНО НАЦИОНАЛНИ ТАВАНИ ЗА ЕМИСИИТЕ (НТЕ) И НА ДОПЪЛНИТЕЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЕМИСИИТЕ ПРИ ИЗТОЧНИКА

3.1. Цели, свързани със здравето и екосистемите

Определените в Програмата за чист въздух цели се основават на намаленията, посочени в предложението на Европейската комисия²³ за Директивата относно НТЕ. След като директивата вече е в сила (считано от 31 декември 2016 г.) и е прието допълнително законодателство за намаляване на емисиите при източника (т.е. мерки, регулиращи специфични източници на замърсяване като превозни средства, печки, промишлени инсталации) в периода след Програмата за чист въздух от 2013 г., тези стойности могат да бъдат актуализирани, както е посочено по-долу в таблица 1.

²¹ Вж.: http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm

²² Вж.: http://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/dialogue.htm

²³ COM(2013)920 final.

Таблица 1: Прогнозирани за 2030 г. ползи от политиката за качество на въздуха от Директивата относно НТЕ и цялото законодателство за намаляване на емисиите при източника, прието след 2014 г., съпоставени с предложенията в Програмата за чист въздух (спрямо 2005 г. — базовата година)

	Очаквано намаление на отрицателното въздействие върху здравето в сравнение с 2005 г. (преждевременна смъртност, дължаща се на праховите частици и озона)	Очаквано намаление на въздействието в екосистемите, където са превишени пределно допустимите стойности по отношение на еутрофикация, в сравнение с 2005 г.
„Програма за чист въздух за Европа“ (декември 2013 г.), като се използва базовият сценарий, който не включва законодателството за намаляване на емисиите при източника, прието след 2014 г.	52%	35%
Въздействие на Директивата относно НТЕ, изчислено към момента на приемането ѝ през декември 2016 г., като се използва посоченият по-горе базов сценарий	49,6%	-
Въздействие на Директивата относно НТЕ, като се използва базовият сценарий, който включва въздействието на законодателството за намаляване на емисиите при източника, прието след 2014 г.	54%	27%

Необходими са някои обяснения, по-специално във връзка с изчисленото намаление с 54 % на въздействието върху здравето, докато очакваното въздействие (към момента на приемането) бе малко под 50 %. Това се дължи на два фактора.

Първият фактор е ефектът от приетото след 2014 г. специално допълнително законодателство за намаляване на емисиите при източника. Контролът върху емисиите съгласно Директивата относно СГИ от 2015 г. ще се прилага за всички нови горивни инсталации, считано от 20 декември 2018 г., и за съществуващите инсталации от 2025 г. или 2030 г. (в зависимост от техния размер). Изискванията от 2015 г. за екопроектиране ще се прилагат за нови котли на твърдо гориво, които ще се продават на пазара от 1 януари 2020 г., и нови печки на твърдо гориво, които ще се продават от 1 януари 2022 г. Регламентът относно извънпътната подвижна техника от 2016 г.

(NRMM)²⁴ ще се прилага за двигатели, пускани на пазара от 1 януари 2019 г., 2020 г. или 2021 г., в зависимост от класа на двигателя. Заключениета за НДНТ за големи горивни инсталации от 2017 г. ще се прилагат за нови инсталации от 17 август 2017 г., а за всички съществуващи инсталации — до 17 август 2021 г. В пакета за чист въздух от 2013 г. е изтъкнат потенциалният принос в резултат на прилагането на тези инициативи до 2030 г. и в анализа са включени окончателните версии на нормативните актове. Комбинираната оценка на всички тези мерки дава възможност да се заключи, че очакваните намаления до 2030 г. в действителност ще са по-големи от изчислените към момента на приемане на Директивата относно НТЕ, при условие че се осигури пълно спазване на всички съответни правни изисквания.

Вторият фактор е свързан със случаите, при които въвеждането на мерки за намаляване на емисиите от един замърсител води до съпътстващи ползи по отношение на други замърсители (т.нар. „мерки, осигуряващи комбиниран контрол на няколко вида емисии“). Пример за това е контролът върху изгарянето на определени видове селскостопански отпадъци съгласно Общата селскостопанска политика²⁵ и приложение III от Директивата относно НТЕ, който е свързан с необходимостта да бъде постигнато намаление на емисиите на NH₃, но чрез който се намаляват също емисиите на прахови частици и ЛОС. В много случаи тези полезни взаимодействия водят до икономии на разходи, а в други случаи водят преди всичко до допълнителни ползи за здравето. Въздействието на този фактор ще зависи от съчетаването на избраните на практика мерки от държавите членки.

Тези въздействия обаче не играят същата роля по отношение на еутрофикацията. Действително нито един от допълнителните нормативни актове от законодателството на ЕС за намаляване на емисиите при източника, приети след 2014 г., не засяга NH₃, а съпътстващите ползи от контрола на други замърсители са ограничени. При тази ситуация облекчаването на изискванията за намаляване на емисиите на NH₃ в приетата Директива за НТЕ в сравнение с предложението на Европейската комисия (предложеното 25-процентното намаление бе заменено с 19-процентно) до голяма степен води до пропорционален спад на екосистемните подобрения, дължащи се на намаление на емисиите.

3.2. Изпълнение на задълженията за намаляване на емисиите съгласно Директивата относно НТЕ за 2020 г. и 2030 г.

3.2.1. Изпълнение на задълженията за намаляване на емисиите за 2020 г.

В Оценката на въздействието от 2013 г. се прогнозира, че задълженията за намаляване на емисиите на ЕС за 2020 г. (определени след преразглеждането през 2012 г. на Протокола от Гьотеборг) биха се постигнали посредством законодателството на ЕС, което вече е в сила към онзи момент. Това се потвърждава на равнището на ЕС от актуализирания анализ, но резултатите за отделните държави членки могат да са различни и в зависимост от националните обстоятелства е възможно да са необходими допълнителни действия за да се осигури постигането на съответствие.

²⁴ Регламент (ЕС) 2016/1628 — ОВ ЕС L 252, 16.9.2016 г.

²⁵ Приложение II за кръстосано спазване на Регламент (ЕС) 1306/2013 относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика, ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 549.

3.2.2. *Изпълнение на задълженията за намаляване на емисиите за 2030 г.*

Средствата, необходими за постигане на предвиденото за 2030 г. намаление на емисиите, са оценени в предложението на Европейската комисия за Директивата относно НТЕ на 2,2 милиарда евро²⁶. Анализът показва, че разходите за постигане на действителните нива на намаления на емисиите, предвидени в Директивата относно НТЕ, приета през декември 2016 г., са всъщност по-ниски, т.е. 1,8 милиарда евро. Това се дължи на облекчаването на целите за намаления на емисиите, договорени от съзаконодателите.

Ако се вземе предвид допълнителното законодателство за намаляване на емисиите при източника, прието след 2014 г., се очаква разходите, свързани с Директивата относно НТЕ, да се понижат допълнително до 960 милиона евро (или 1,9 евро на човек годишно²⁷). По-голямата част от разликата е в битовия сектор, в резултат от въвеждането на разпоредбите за екопроектиране за печки и котли на твърдо гориво. Ако се има предвид и прогнозното въздействие на бъдещата рамка на ЕС за климата и енергетиката за 2030 г.²⁸ може да се очаква и допълнителен спад на разходите (главно в енергийния и промишления сектор) до 540 милиона евро (т.е. 1,05 евро на човек годишно). Очаква се ползите да превишат в голяма степен разходите, а именно да са по-големи между 14 (консервативна оценка) и 50 пъти.

Дяловете на отделните държави членки в разходите за изпълнение също се променят поради различни фактори, включително приноса на новото законодателство за намаляване на емисиите при източника, и промени в прогнозите за националния енергиен микс за 2030 г. (по-специално увеличено използване на въглища в някои държави членки)²⁹.

3.2.3. *Области, в които може да е необходимо допълнително законодателство за намаляване на емисиите при източника*

На фигура 2а по-долу е показан дялът на намаленията, постигнат при: а) базовия сценарий въз основа на мерките отпреди 2014 г., б) допълнителното законодателство, прието след 2014 г., в) допълнителни мерки, необходими за изпълнение на изискванията за намаляване на емисиите съгласно Директивата относно НТЕ, и г) комбинирано въздействие на мерки за контрол на други емисии (вж. раздел 3.1 по-горе). По-голямата част от съответните мерки за комбиниран контрол на няколко вида емисии са: а) забрана за изгаряне на определени видове селскостопански отпадъци, включени в приложение III към Директивата относно НТЕ (което намалява $PM_{2.5}$, ЛОС, NH_3 , както CO и CH_4); б) контрол върху емисиите от печки на дърва съгласно

²⁶ Прогнозната оценка на разходите за изпълнение на първоначално предложеният документ е посочена в Доклад № 16 за Тематичната стратегия относно замърсяването на въздуха (IIASA). Информацията е достъпна на адрес <http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/air/policy/T SAP-reports.html>

²⁷ Обърнете внимание, че данните на глава от населението са осреднени, което не отразява разликите в разходите между икономическите оператори и регионите.

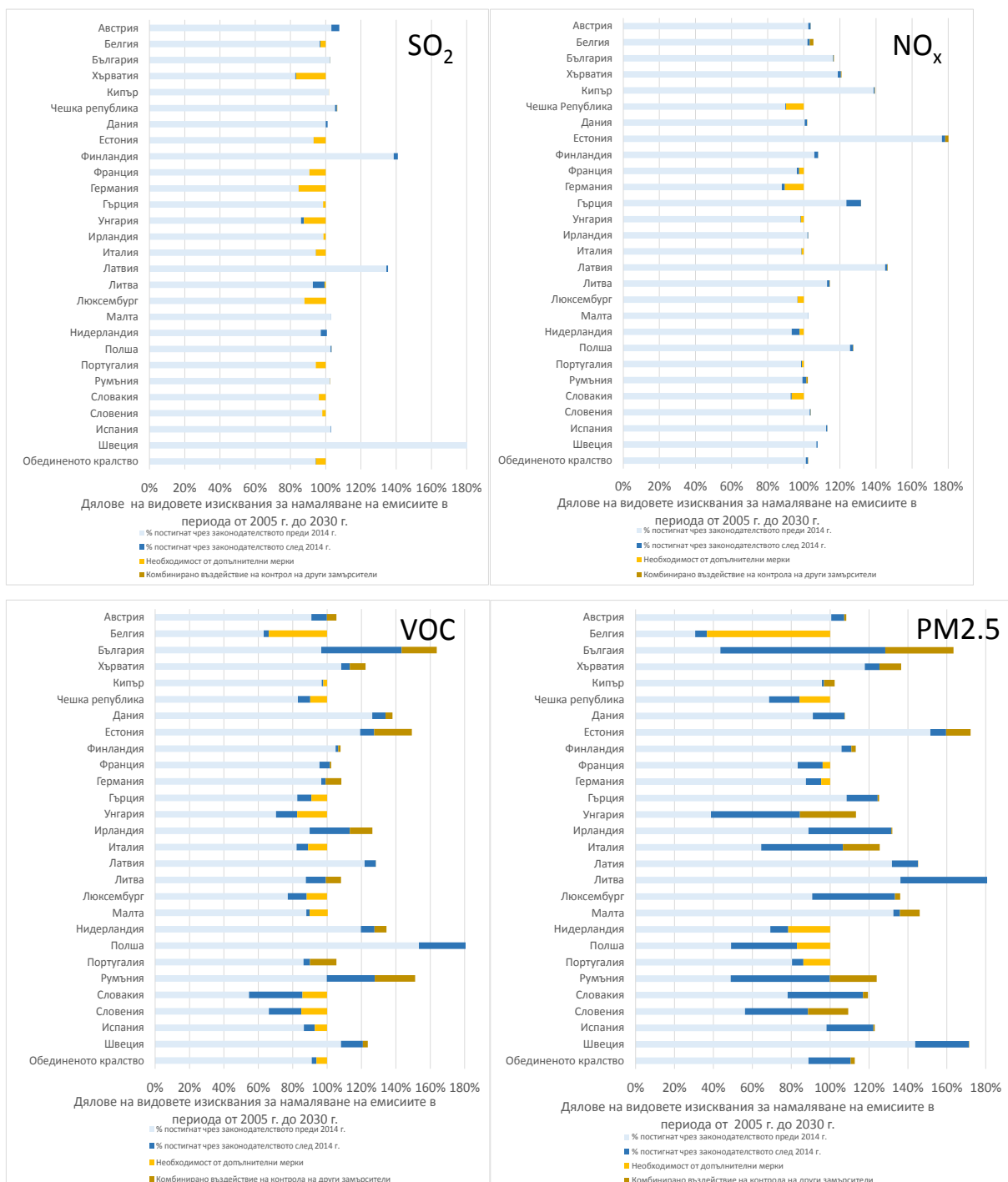
²⁸ Предложенията на Европейската комисия можете да видите чрез следния линк https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en#tab-0-0; официалното приемане на споразуменията за съвместно вземане на решения от 2017 г. засега все още предстои.

²⁹ Подробни данни по този въпрос има в придружаващия доклад на International Institute for Applied Systems Analysis (Международния институт за анализ на приложни системи), озаглавен „Progress towards the achievement of the EU's air quality and emissions objectives“ „Напредък към постигане на целите на ЕС за качеството на атмосферния въздух и емисиите“.

стандартите за екопроектиране (което намалява $PM_{2.5}$, ЛОС, NO_x и NH_3 , както и CO и CH_4), и в) контрол върху емисиите от печки на въглища, също съгласно екопроектирането (което намалява $PM_{2.5}$, ЛОС, SO_2 и NO_x).

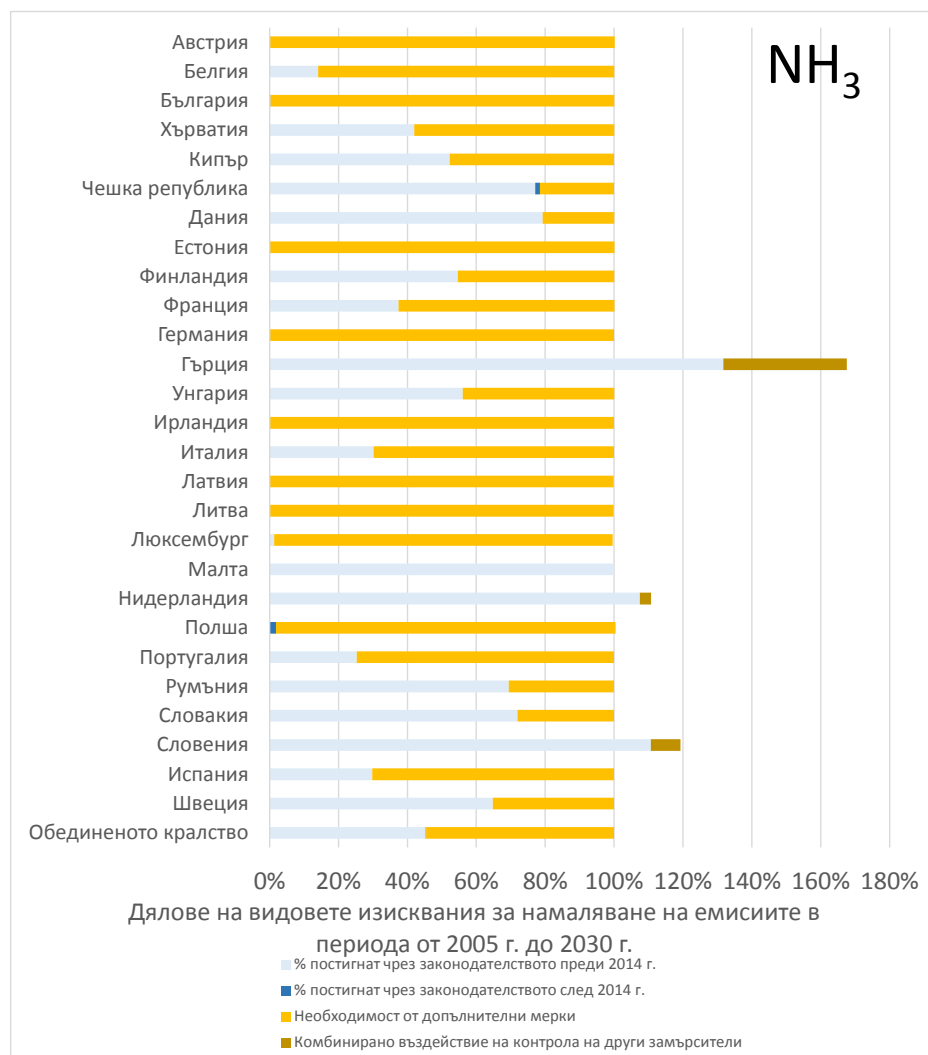
По-общо казано, анализът потвърждава общата валидност на предприятия в първоначалното предложение подход. Големи намаления по отношение на SO_2 и NO_x се постигат чрез законодателството, което вече е било влязло в сила до 2013 г. Основният ефект от задълженията за намаляване на емисиите е да се консолидират тези намаления и да се осигури щото промените в някои дейности (например увеличено използване на въглища в някои държави членки) да не окажат влияние върху общото намаление на емисиите. Що се отнася до праховите частици и летливите органични съединения, въздействието на Директивата относно НТЕ и на допълнителното законодателство, прието след 2014 г., е значително по-голямо, което отразява по-малките намаления, постигнати чрез мерките по предходното законодателство.

Фигура 2а: Приноси към изискванията за намаляване на емисиите (ERR), постигнати при: i) базовия сценарий въз основа на законодателството отпреди 2014 г., ii) мерки по законодателството, прието след 2014 г., iii) допълнителни мерки, необходими за изпълнение на изискванията за намаление на емисиите, и iv) комбинирано въздействие на мерки, насочени към други емисии. SO₂, NO_x, ЛОС и PM_{2.5}



Ситуацията по отношение на NH_3 е по-различна, както е показано на фигура 2б. Намаляването на емисиите трябва да бъде гарантирано почти изцяло от Директивата относно НТЕ, с малък принос на законодателството за намаляване на емисиите при източника, било към базовия сценарий с мерките отпреди 2014 г., или към сценария с включване на проекти впоследствие допълнителни мерки.

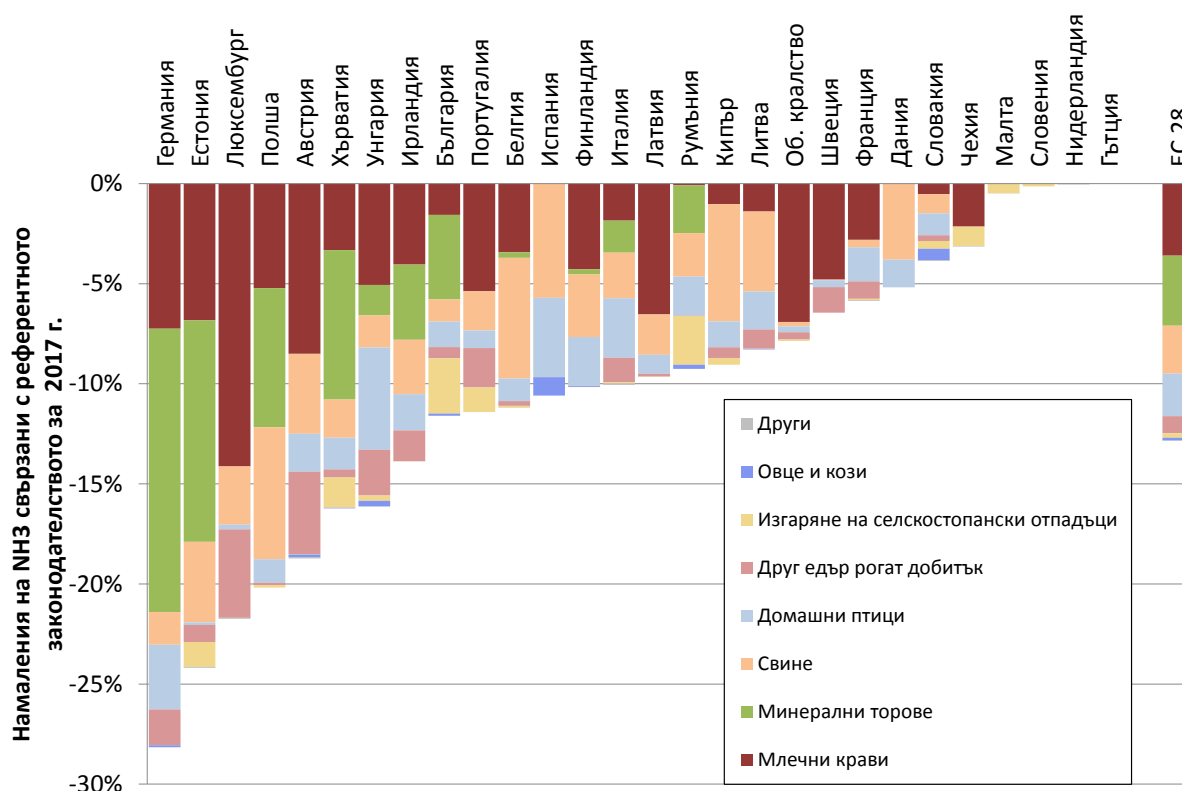
Фигура 2б: NH_3 — приноси към изискванията за намаляване на емисиите (ERR), постигнати при: i) базовия сценарий въз основа на законодателството отпреди 2014 г., ii) мерки по законодателството, прието след 2014 г., iii) допълнителни мерки, необходими за изпълнение на изискванията за намаляване на емисиите, и iv) комбинирано въздействие на мерки, насочени към други емисии.



На фигура 3 по-долу са показани секторите, в които може да бъде постигнато необходимото намаление на емисиите на NH_3 . Мерките за намаляване на емисиите от използването на минерални торове, по-специално карбамид (урея), са определени за икономически ефективни в много държави членки. В Директивата относно НТЕ не е включена пълна забрана за използването на карбамид, тъй като са налице осъществими възможности, включващи оптимизирано време и прилагано количество, използване на предлагани на пазара инхибитори на уреазата или преминаване към други минерални

торове с по-ниски нива на отделяне на NH_3 (например амониев нитрат). Голяма част от намалението трябва да бъде постигнато чрез управлението на оборския тор в свинефермите и птицефермите, като последните заключения за НДНТ относно интензивното отглеждане на свине и домашни птици³⁰ (които все още не са включени в анализа) могат да допринесат за необходимите намаления. Мерките за управление на оборски тор извън горепосочената област също в голяма степен са икономически ефективни и една опростена, базирана на НДНТ схема за управление на оборския тор, напр. основана на опита от Директивата за емисиите от промишлеността, би осигурила значителна подкрепа за постигането на намаление на емисиите. Полезните взаимодействия с прилагането на съответното законодателство на ЕС, като например Директива 91/676/ЕИО за нитратите³¹, следва също да бъдат допълнително засилени, като държавите членки бъдат насърчени да въведат мерки за интегрирано управление на изискванията за въздуха, водата и почвата.

Фигура 3: Допълнително намаляване на емисиите на NH_3 за постигане на изискванията за намаление на емисиите през 2030 г., в допълнение към мерките по съществуващото до 2017 г. законодателство, по сектори



3.2.4. Секторни и макроикономически въздействия

Икономическите последици от регулирането на замърсяването на въздуха се простират извън преките ползи и разходи, представени в разделите 3.1 и 3.2.2. На първо място, прилагането на технологии за намаляване на замърсяването създава допълнително търсене за секторите, доставящи продуктите за намаляване на емисиите. На второ

³⁰ Решение за изпълнение (ЕС) 2017/302 на Комисията, ОВ L 43, 21.2.2017 г., стр. 231—279.

³¹ Директива 91/676/ЕИО на Съвета, ОВ L 375, 31.12.1991 г., стр. 1.

място, увеличението на разходите за намаляване на емисиите може да повлияе върху конкурентоспособността на секторите, които извършват дейност на международния пазар. На трето място, въздействието върху обема на продукцията на сектора може да породи въздействие върху цялата икономика, като засегне търсенето на междинни продукти и труд. Последното е свързано с промени в заетостта и заплащането и би оказало влияние върху разполагаемите доходи на домакинствата и тяхното благополучие.

За да се отчетат тези косвени последици са изчислени макроикономическите и специфичните за сектора въздействия върху изпълнението на задълженията за 2030 г. (като е използван моделът JRC-GEM-E3). Те са посочени в таблица 2 по-долу и са общо взето същите като в оценката на въздействието за 2013 г., придружаваща предложението на Европейската комисия за Директива за НТЕ: разходите за изпълнение на задълженията за намаляване на емисиите за 2030 г. ще са повече от компенсирани от ползите за здравето и селското стопанство (намаляване на отпуските по болест и подобряване на земеделските добиви), като генерират известно положително въздействие върху БВП. В секторите, които поемат значителна част от разходите (например селското стопанство), се получава леко понижение на обема на продукцията, докато производството се увеличава в сектори, които се възползват от увеличеното търсене на стоки за намаляване на емисиите, като електрически стоки, транспортни услуги и други видове продукти.

Таблица 2: Въздействие на изпълнението на задълженията за намаляване на емисиите за 2030 г. върху БВП и производството в съответните сектори. Източник: JRC-GEM-E3.

Показателят* включва:						
Законодателство за намаляване на емисиите при източника, прието след 2014 г.?	Не	Не	Да	Да	Да	Да
Пакет за климата и енергията ³² ?	Не	Не	Не	Не	Да	Да
Включени ли са ползите за здравето и земеделските добиви?	Не	Да	Не	Да	Не	Да
БВП	-0,010	0,006	-0,005	0,006	-0,002	0,006
Селско стопанство	-0,09	-0,04	-0,05	-0,07	-0,07	-0,05
Енергетика	0,01	0,03	0,01	0,02	0,01	0,02
Енергийно интензивни промишлени сектори	0,00	0,02	0,00	0,02	0,00	0,02
Други промишлени сектори	0,01	0,03	0,01	0,02	0,00	0,02
Услуги	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01

* Резултатите са изразени като процентна разлика през 2030 г. със съответния реперен показател

3.2.5. Източници на финансиране от ЕС, допринасящи за качеството на въздуха

Налице са значителни ресурси от фондовете на ЕС, включително в области като транспорт, енергетика, селско стопанство и промишленост, където следва да бъде дадено първостепенно място на изискванията за опазване на околната среда. В рамките

³² Предложения на Комисията за мерките във и извън обхвата на Схемата за търговия с емисии за 2030 г., https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en

на Европейските структурни и инвестиционни фондове би могло специално да бъде мобилизирано финансирането, свързано със следните тематични цели: 4. Нисковъглеродна икономика (45 милиарда евро); 6. Опазване на околната среда и ресурсна ефективност (63 милиарда евро) и 7. Мрежова инфраструктура в областта на транспорта и енергетиката (58 милиарда евро)³³. В наскоро проведено изследване³⁴ е изчислено условно, че за действия, които допринасят изцяло или частично за качеството на въздуха, са предназначени 76 милиарда евро от Европейския фонд за регионално развитие (ERDF), Кохезионния фонд (CF) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (EAFRD). Макар и в по-малка степен, ERDF предоставя също възможности за финансиране за нововъведения в съответствие с областните или националните стратегии за интелигентно специализиране, някои от които могат да бъдат използвани във връзка с качеството на въздуха.

В рамките на Механизма за свързване на Европа (CEF) от бюджета на ЕС за периода 2014 — 2020 г. са достъпни 32 милиарда евро за съфинансиране на проекти в областта на транспорта и енергетиката в държавите — членки на ЕС, от които около 9 милиарда евро (предимно от транспортния стълб) са предназначени за проекти, които могат да бъдат от полза за качеството на въздуха. В рамките на програмата „Хоризонт 2020“ във връзка с изследвания и иновации близо 12 милиарда евро биха могли да бъдат използвани за намаляване на емисиите и качеството на въздуха. В рамките на програмата LIFE се подпомагат пилотни и демонстрационни проекти, както и интегрирани проекти за изпълнение на планове за качеството на въздуха. Оценено е, че за периода 2014—2020 г. за проекти с пряко или косвено въздействие върху качеството на въздуха ще бъдат отпуснати приблизително 300 милиона евро. От сумата от 315 милиарда евро, предвидени за заеми и финансови инструменти в рамките на Европейския фонд за стратегически инвестиции (EFSI), приблизително 30 % от постъпленията (около 95 милиарда евро) ще бъдат отпуснати за проекти, които имат отношение към качеството на въздуха, например за проекти в областта на енергетиката и транспорта, а съществуват и възможности, предоставени от Европейската инвестиционна банка.

Финансовите разпоредби на Директивата относно НТЕ (член 7 и член 11, параграф 1, буква в) са предназначени да насърчават по-доброто интегриране и по-ефективното използване на финансирането, свързано с качеството на въздуха. Държавите членки се насърчават в максимална степен да използват наличното финансиране.

По многогодишната финансова рамка за 2021—2027 г., предложена от Европейската комисия³⁵, ще продължат да се подпомагат мерки за подобряване на качеството на въздуха, включително посредством цел от 25 % от разходите на ЕС, с които да се допринася към целите, свързани с климата, и посредством засилване на програмата LIFE.

³³ Вж. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

³⁴ Report by the company *Ricardo Energy and Environment* on a tracking methodology for air quality, forthcoming (Доклад на дружеството *Ricardo Energy and Environment* относно методика за проследяване на качество на въздуха, предстоящ)

³⁵ COM(2018)321

3.2.6. *Обобщение*

Актуализираният анализ показва, че допълнителните разходи за прилагане на Директивата относно НТЕ са значително по-ниски от очакваните, отчасти поради промени, направени от съзаконодателите, и отчасти поради междувременно приети нормативни актове на ЕС, които са свързани с целите по отношение на качеството на въздуха и очакваното положително въздействие на бъдещия пакет на ЕС за климата и енергетиката за периода до 2030 г., който се очаква скоро да бъде приет.

Важно е обаче да се избегне рискът от самодоволство. При анализа е прието, че ще има цялостно пълното прилагане и изпълнение на законодателството, което трябва да се осигури от държавите членки. Той също така се основава на допускания, по-специално относно потенциала за действие и контрол на замърсяването, които въпреки положените от нас усилия, би могло да се различават от съответните данни на държавите членки.

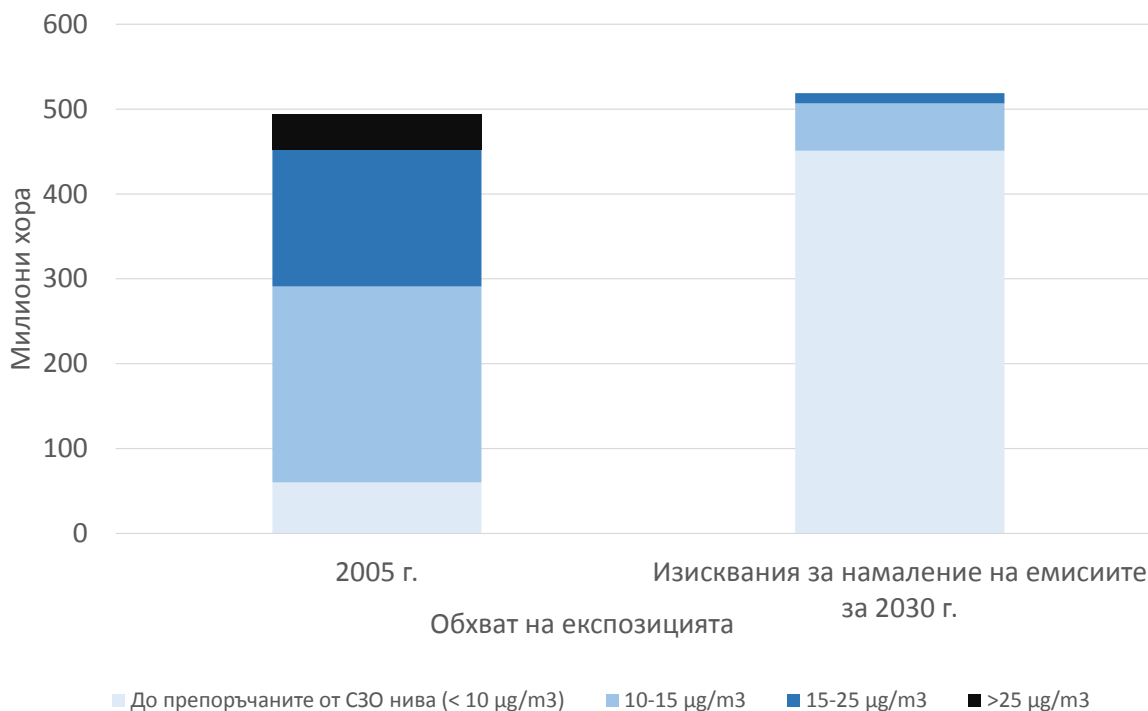
В този смисъл анализът дава обща перспектива на равнище ЕС и към него следва да се подхожда с необходимата предпазливост при разработването на политиката на национално ниво в националните програми за контрол на замърсяването на въздуха.

4. ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ДЪЛГОСРОЧНИ ЦЕЛИ

4.1. Препоръчителни пределно допустими стойности за $PM_{2.5}$ според СЗО

Според изчисленията на ЕАОС през 2015 г. 82 % от населението на ЕС е било изложено на концентрации над препоръчителните пределно допустими стойности за $PM_{2.5}$ според СЗО, възлизащи на $10 \mu g/m^3$. Прилагането на политиката след 2014 г. значително ще подобри тази ситуация. На фигура 4 е показано очакваното развитие между базовата за Директивата относно НТЕ 2005 година и целевата 2030 година, което се основава на допускането за цялостно прилагане на тази директива. Делът на населението, изложено на концентрации, надвишаващи препоръчителната пределно допустима стойност, се променя от 88 % през 2005 г. на 13 % през 2030 г., като превишенията са ограничени до няколко зони в Европа и в повечето от тях те ще са в рамките на $5 \mu g/m^3$. Така до 2030 г. по-голяма част от концентрациите в градовете биха спаднали на нивото на препоръчителната пределно допустима стойност на СЗО или под нея, и макар че на някои места проблемите ще продължат да съществуват, те биха могли да бъдат решени чрез въвеждането на мерки на местно равнище, които не са включени в анализа, на който се основава настоящият доклад.

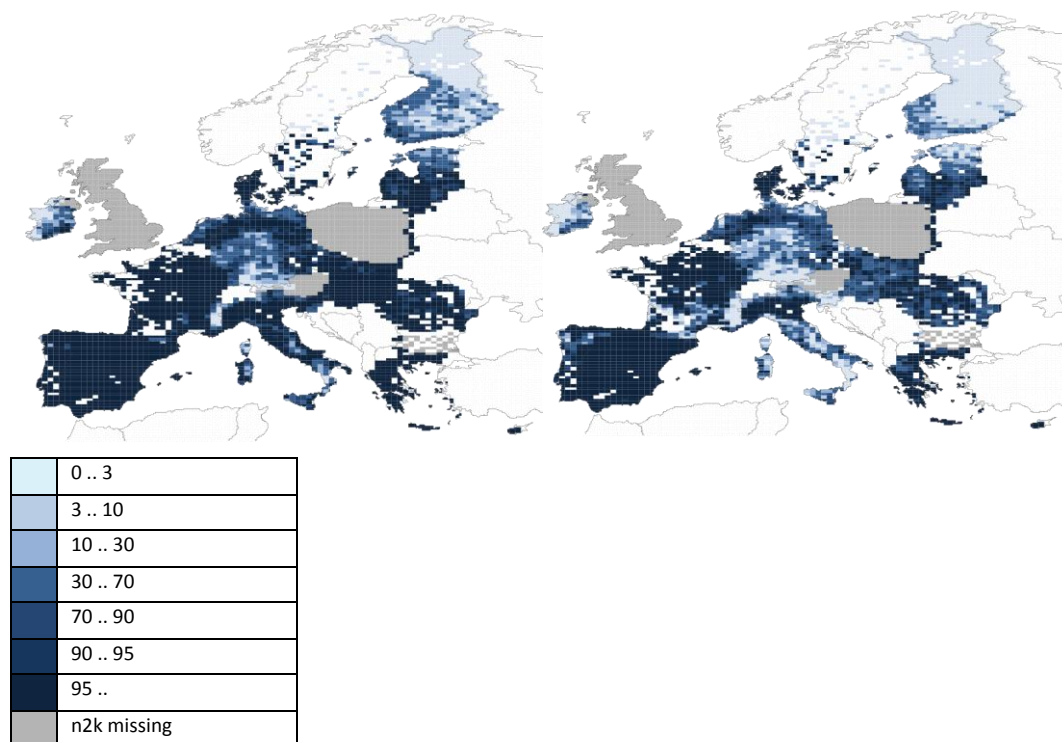
Фигура 4: Разпределение на експозицията на населението в ЕС на различни нива на концентрация на $PM_{2.5}$ през 2005 г. и през 2030 г. при хипотезата за пълно прилагане на изискванията за намаляване на емисиите по Директивата относно НТЕ и на цялото законодателство за намаляване на емисиите при източника



4.2. Превिшаване на критичните натоварвания

Най-значително въздействие върху околната среда по отношение на качеството на въздуха се оказва еутрофикацията на земните и водните екосистеми. То се определя като превишаване на „критичните натоварвания“ на отлагане — максималното замърсяване от отлагане, което екосистемата може да понесе без неблагоприятни въздействия върху околната среда. На фигура 5 по-долу е показано намаление с 27 % на площите на засегнатите от еутрофикацията екосистеми между 2005 г. и 2030 г. в резултат от прилагането на Директивата относно НТЕ.

Фигура 5: Процент на екосистемите с отлагане на азот над критичните натоварвания, водещо до еутрофикация (2005 г. вляво, в съпоставка вдясно с прогноза за 2030 г. при пълно прилагане на Директивата относно НТЕ до 2030 г.)



Прекомерното отлагане на азот е причинено от отлагането на NO_x и NH_3 . NH_3 преобладава и относителното му значение до 2030 г. ще нарасне допълнително поради относително малкото намаление, което се изисква в Директивата относно НТЕ, в сравнение с това на NO_x (19 % спрямо 66 %).

В същото време съществува потенциал за допълнително намаление на NH_3 . Цялостното прилагане на достъпните към момента технически мерки ще намали прекомерното отлагане с повече от 75 %. Макар че това няма да реши навсякъде проблема с критичните натоварвания, възможно е да се постигнат допълнителни подобрения, които не са били взети под внимание при използването за настоящия доклад моделиране, по-специално контролът на емисиите от големи точкови източници в близост до чувствителни екосистеми и структурните промени в производството, свързани с по-широкообхватни социални съображения за постигане на здравословно хранене.

5. КРАТКОТРАЙНИ АТМОСФЕРНИ ЗАМЪРСИТЕЛИ

Саждите, метанът и озонът са важни както за качеството на въздуха, така и за климата.

В Директивата относно НТЕ от държавите членки се изисква да предприемат приоритетни мерки за намаляване на емисиите на сажди при изпълнение на задълженията за намаление на $\text{PM}_{2.5}$. До 2030 г. мерките за намаляване на емисиите на $\text{PM}_{2.5}$ (произхождащи например от изгаряне на твърдо гориво в домашни условия, от замърсяване с прахови частици от дизеловите автомобили, от изгаряне на определени видове селскостопански отпадъци и от производство на енергия) също ще доведат до намаляване на емисиите на сажди със 72 % в целия ЕС.

Метанът и озонът са тясно свързани, тъй като метанът има значителен принос за фоновите концентрации на озон. Поради дългото време на живот на метана в атмосферата той се пренася на далечни разстояния над северното полукълбо, като емисиите в САЩ, Китай и Индия оказват влияние върху концентрациите в ЕС и обратно. По-късно през годината Съвместният изследователски център ще представи технически доклад за емисиите на метан и техния ефект върху озона. Въз основа на доклада през 2019 г. Европейската комисия ще изготви оценка на потенциала за намаляване на емисиите в северното полукълбо и тяхното въздействие върху концентрациите с оглед на идентифициране на подходящи цели за намаляване на метана в контекста на бъдещия подход по отношение на северното полукълбо в сътрудничество с Конвенцията на ИКЕ на ООН относно трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния, Коалицията за климата и за чист въздух и Глобалната инициатива за намаляване на метановите емисии, както е уместно.

Възможно е проблемът с концентрациите на озон да се изостри при повишаването на температурата в резултат от изменението на климата и това следва да се има предвид при оценката и смекчаването на последиците от замърсяването на въздуха в дългосрочен план.

6. МЕЖДУНАРОДНО ИЗМЕРЕНИЕ

Приемането на Директивата относно НТЕ даде възможност на ЕС през август 2017 г. да ратифицира преразгледания през 2012 г. Протокол от Гьотеборг. Ратифицирането от държавите членки може да доведе до влизане в сила на преразгледания протокол; той е ратифициран досега от осем държави членки³⁶ и Европейската комисия насърчава всички останали да го ратифицират възможно най-скоро.

Основната цел на ЕС продължава да бъде да стимулира по-широкото ратифициране на протокола от страни извън ЕС, по-специално от страните от Източна Европа, Кавказкия регион и Централна Азия (ИЕКЦА). В преработения протокол са включени гъвкави разпоредби за държавите от ИЕКЦА с цел насърчаване на ратифицирането, но те са приложими само ако протоколът влезе в сила преди 2020 г. — друга важна причина държавите членки да го ратифицират бързо.

Европейската комисия ще продължи да развива дейността си за подпомагане на съседните държави по отношение на политиката за качество на въздуха и по-специално чрез Инструмента за предприеждателна помощ (IPA) и Европейския инструмент за съседство (ENI). Споделянето на опит извън ЕС и ИКЕ на ООН е също приоритет и ЕС успешно се застъпи за по-широко регионално и междурегионално сътрудничество на Третата асамблея на ООН за околната среда (състояла се през декември 2017 г.) и ще продължи да развива такова сътрудничество на двустранна основа. Европейската комисия финансира също така оценката на Програмата за наблюдение и оценка в Арктика (AMAP) за потенциала за намаляване на емисиите на сажди в региона.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

- Като положителен факт може да се отбележи, че се очаква съвместното въздействие на мерките от пакета, приет от съзаконодателите след въвеждането през 2013 г. на Програмата за чист въздух — т.е. не само

³⁶ CZ, FI, DE, NL, RO, SK, ES, SE. Вж. също: http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html

Директивата относно НТЕ, но и Директивата относно СГИ, преработения Регламент за извънпътната подвижна техника и мерките за изпълнение на ДЕП, както и Директивата за екопроектирането — да доведе в 2030 г. до намаляване на вредното въздействие върху здравето с повече от зададените в Програмата 52 %, а концентрациите на $PM_{2.5}$ в по-голямата част от ЕС да достигнат нива под препоръчаните от СЗО пределно допустими стойности.

- Все пак е спешно необходимо в краткосрочен план да бъдат предприети решителни действия за постигане на целите на директивите за качеството на атмосферния въздух на всички равнища на управление (национални, областни, местни) и с пълно участие от страна на участниците на пазара, както е подчертано в наскоро публикуваното съобщение „Европа, която закриля: чист въздух за всички“³⁷. Дори и в дългосрочен план ще са необходими допълнителни действия на всички тези равнища, за да се осигури изпълнение на дългосрочните цели на ЕС навсякъде в Европа.
- Въздействието към 2030 г. зависи от цялостното прилагане от държавите членки на всички мерки, и по-специално на стабилни национални програми за контрол на замърсяването на въздуха за изпълнение на задълженията за намаляване на емисиите съгласно Директивата относно НТЕ. Това изисква ефективна координация на тези програми с изпълнението на други политики, наред с другото, с мерките на Енергийния съюз в областта на климата/енергетиката, политиката в областта на автомобилния транспорт и предстоящата реформа на Общата селскостопанска политика. Усвояването на значителната финансова помощ, предоставяна от ЕС, също ще улесни в голяма степен прилагането.
- Макар че за повечето сектори и замърсители законодателството за намаляване на емисиите при източника значително съдейства за изпълнението на Директивата относно НТЕ, емисиите на NH_3 в селското стопанство са изключение в това отношение. За да се постигнат изискваните намаления на емисиите ще бъде необходимо ефективно ангажиране на този сектор. Дори в този случай, както показва настоящият анализ, ЕС ще бъде далеч от постигането на дългосрочната си цел за непревишаване на критичните натоварвания по отношение на еутрофикацията, но съществува значителен допълнителен потенциал за намаляване на тези емисии, който би могъл да придвижи ЕС много по-близо към целта. Европейската комисия ще продължи да подкрепя националните усилия в това отношение, включително чрез максимално използване на финансирането по линия на Общата селскостопанска политика и насърчаване на положителни взаимодействия с прилагането на съответното законодателство на ЕС, като например Директива 91/676/ЕИО за нитратите.
- Както е изтъкнато от Европейската комисия при приемане на новата Директива за НТЕ, метановите емисии също следва да бъдат преразглеждани предвид тяхното въздействие върху концентрациите на озон в ЕС и да се насърчава намаляване на метановите емисии в международен план. Въз основа на

³⁷ COM(2018) 330 final

докладваните национални емисии Европейската комисия ще изготви допълнителна оценка на въздействието на метановите емисии върху постигането на целите на политиката за качество на въздуха и при необходимост ще представи законодателно предложение въз основа на данните на равнище ЕС и на световно равнище.

Следващият обзор на мерките за чистота на въздуха ще бъде публикуван през 2020 г. и ще включва направен от Европейската комисия анализ на националните програми от 2019 г. за контрол на замърсяването на въздуха.