



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 29.6.2007
COM(2007) 320 окончателен

2005/0183 (COD)

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

**в съответствие с член 251, параграф 2 алинея втора на Договора за създаване на
ЕО**

относно

**общата позиция на Съвета по приемането на директива на Европейския
парламент и Съвета за качеството на атмосферния въздух
и по-чист въздух за Европа**

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

**в съответствие с член 251, параграф 2 алинея втора на Договора за създаване на
ЕО**

относно

**общата позиция на Съвета по приемането на директива на Европейския
парламент и Съвета за качеството на атмосферния въздух
и по-чист въздух за Европа**

(текст от значение за ЕИП)

1. ПРОЦЕДУРА

Предложение COM(2005) 447 (окончателно) е предадено на Европейския парламент и Съвета в съответствие с процедурата по член 251 от Договора за ЕО.

Европейският икономически и социален комитет е дал становището си на 17 май 2006 г.

Комитетът на регионите е дал становището си на 26 април 2006 г.

Европейският парламент е дал становището си на първо четене на 26 септември 2006 г.

След вземане становището на Европейския парламент и съгласно член 250, параграф 2 от Договора за ЕО, на 23 октомври 2006 г. Съветът е постигнал с квалифицирано мнозинство политическо споразумение за обща позиция. Съветът прие общата позиция на 25.6 2007 г.

2. ЦЕЛ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА

Замърсяването на атмосферния въздух оказва твърде силно и неблагоприятно за здравето въздействие. Според най-новите научни и медицински доказателства, представени в Съобщението на Комисията във връзка с Тематичната стратегия относно замърсяването на атмосферния въздух [COM(2005) 446], само излагането на фините прахови частици PM_{2,5}, съдържащи се в атмосферния въздух, води до съкращаване на очакваната продължителност на живота на средностатистическия гражданин на ЕС с над 8 месеца. Ето защо Комисията въвежда в своето предложение конкретни норми, свързани с околната среда, които се отнасят до съдържащите се в атмосферния въздух фини прахови частици PM_{2,5}. Очаква се тяхното

въвеждане значително да допринесе за постигане на целта на Тематичната стратегия относно замърсяването на атмосферния въздух, а именно в периода от 2000 до 2020 година да се намали с 47 % броят на годините живот, изгубени в Европа вследствие експозицията на прахови частици.

Като следствие от инициативата на Комисията за „по-добра нормативна уредба“, предложената от Комисията директива за качеството на атмосферния въздух и по-чист въздух за Европа обединява в една единствена директива също разпоредбите на рамковата и на трите дъщерни директиви за качеството на атмосферния въздух ведно с решението на Съвета относно информационния обмен с цел опростяване, рационализиране и намаляване обема на съществуващото законодателство. Наред с това, в предложението са преразгледани съществуващите разпоредби, така че да бъде интегриран опитът на държавите-членки. За тази цел с предложението:

- (1) се въвеждат специфични изисквания към мониторинга и нови цели, свързани с околната среда, които се отнасят до фините прахови частици PM_{2,5}.
- (2) се предвижда известна гъвкавост при изпълнението чрез разрешаване, при определени условия, които подлежат на одобрение от страна на Комисията, удължаване на сроковете за достигане на определени пределни стойности, като например при праховите частици PM₁₀ и азотния двуокис,
- (3) се дава възможност на държавите-членки да съсредоточат усилията си, като позволят да бъдат приспадани вноските от природни източници при оценката на съответствието с пределните стойности.

3. КОМЕНТАР НА КОМИСИЯТА

3.1. Общ коментар

Европейският парламент е дал становището си на първо четене на 26 септември 2006 г. Комисията е приела изцяло, частично или по принцип 29 (двадесет и девет) от общо 59-те (петдесет и деветте) изменения, предложени от Европейския парламент на първо четене. 16 (шестнадесет) от общо 29-те (двадесет и деветте) вече са отразени поне частично в общата позиция.

Комисията е приела всички изменения, които биха довели до по-нататъшно рационализиране, по-голяма яснота или подобряване на информацията, която се предоставя на обществеността: 2, 6, 11, 13, 19, 21, 26, 27, 31, 37, 39, 41, 42, 65; или които разширяват обхвата на това преразглеждане: 48. 48.

Комисията е приела частично или по принцип някои изменения. По отношение на някои от тях, Комисията е на мнение, че ще се постигне по-голяма яснота, ако същите бъдат формулирани наново. Останалите съдържат промени, които са приемливи по принцип, като например въвеждането на понятието „подвижна скала“ по отношение на целта за намаляване на експозицията в изменение 49. Не всички разпоредби в тези изменения обаче могат да бъдат

приети, тъй като някои от тях биха нарушили баланса между гъвкавостта при прилагането и опазването на общественото здраве.

Комисията отхвърли в частност онези изменения, които биха намалили нивото на опазване на общественото здраве под нивото на съществуващото законодателство или, що се отнася до целта за намаляване на експозицията на фините прахови частици PM_{2,5}, под нивото на амбициите, залегнали в Тематичната стратегия относно замърсяването на атмосферния въздух. Комисията отхвърли също онези изменения, които според нея въвеждат изисквания, които не биха могли да бъдат спазени в предвидената времева рамка, или ограничават полето на действие на националните, регионалните и местните власти за ефективното приложение на директивата. Комисията счита, че ако бъдат приети всички, предложените от Парламента изменения ще понижат нивото на вложената амбиция в сравнение с първоначалното предложение на Комисията.

От септември 2005 г. държавите-членки обсъждат предложението в Съвета. Общата позиция съдържа значителни на брой промени в сравнение с първоначалното предложение на Комисията. При представянето си текстът бе рационализиран с някои изменения, като например отпадане на понятието „праг на концентрация“ и въвеждането на единен план за качеството на атмосферния въздух. Отделено бе внимание и на някои основни моменти, съдържащи се в първоначалното предложение на Комисията, а именно: оценката на качеството на атмосферния въздух, новите цели по отношение на фините прахови частици PM_{2,5} и гъвкавото прилагане. Промените са изложени по-подробно по-долу. Едновременно с осигуряването на по-голяма гъвкавост при прилагането на директивата, те съхраняват баланса между нивото на вложената амбиция и изискуемото ниво на опазване на общественото здраве, така както е предвидено в първоначалното предложение на Комисията. Политическото споразумение е постигнато с квалифицирано мнозинство, като Нидерландия и Полша са гласували против, а Швеция се е въздържала.

3.2. Подробен коментар

3.2.1. Парламентарни изменения, приети от Комисията и включени изцяло или частично в общата позиция

В общата позиция присъства, макар и не дословно, съдържанието на следните изменения, които са приети изцяло, по принцип или частично от Комисията: измененията с номера 1, 2, 13, 14, 19, 21, 26, 27, 29, 31, 40, 41, 42, 45, 48 и 65.

Повечето от тези изменения отразяват замяната на понятието „праг на концентрацията“ с по-утвърденото понятие „пределно допустима стойност“. Тъй като и двете понятия имат едни и същи правни последици, с това не се внася промяна по същество, а текстът само се рационализира и се намалява броят на използваните различни норми.

Изменение 41 касае изискването държавите-членки да нотифицират Комисията за санкционни разпоредби. Комисията приема предложението на Парламента това изискване да се заличи, тъй като същата цел може да бъде постигната при

спазване на разпоредбата на член 33 от директивата и на общото задължение, установено в приложение 10 към Договора за ЕО.

3.2.2. Парламентарни изменения, приети от Комисията, но невключени в общата позиция

Изменение 6 касае съображение, което силно поощрява допълването на измерванията чрез моделиране и индикаторни измервания.

Изменение 11 описва мотивите, които стоят зад разпоредбите на член 22. Тези разпоредби са засегнати в съображение 15 от общата позиция.

С изменения 37 и 39 се предлага индустриалните федерации да се включат в списъка на компетентните органи, които е необходимо да бъдат информирани по смисъла на разпоредбите на член 24 и 26, отнасящи се до информирането на обществото. Комисията смята, че това включване е оправдано и не се отличава от съществуващите добри практики.

3.2.3. Парламентарни изменения, отхвърлени от Комисията, но включени в общата позиция.

Не е приложимо.

3.2.4. Изменения, внесени в предложението от Съвета - основни моменти

Предложените от Комисията разпоредби за оценка на качеството на атмосферния въздух, нови цели за фините прахови частици PM_{2,5} и разпоредби за гъвкавото приложение бяха разгледани от Съвета, а също и от Парламента, в частност в изменения 45, 49, 50, 60 и 81.

Оценка на качеството на атмосферния въздух. Разходите за мониторинга бяха определени като важен обект на загриженост от страна на Съвета. За тази цел бяха въведени някои изменения в оценъчните прагове за PM₁₀ и минимални изисквания за мониторинг на праховите частици. Като признава загрижеността на Съвета, Комисията отбеляза едновременно с това значението на подходящата оценъчна информация с оглед постигане на равнопоставеност при оценката на съответствието, развитие на политиките и информиране за мерките за ефективно намаление, при нужда. Разпоредбите за оценка на PM₁₀ и PM_{2,5}, включени в окончателния текст на общата позиция, са компромисен вариант и съставляват за Комисията минималните изисквания, които все още позволяват да бъдат постигнати посочените по-горе цели.

С общата позиция са въведени важни промени в Приложение III към директивата, което определя по-подробно минималните изисквания за начина, по който трябва да се извърши оценяването на цялата територия на държавата-членка. Приложение III включва ограничително определение на специфични области, където не се налага да бъде оценявано съответствието на пределните стойности, насочено към опазване на човешкото здраве. Това би трябвало да стимулира един по-хармонизиран подход към оценката на съответствието. Комисията внимателно ще следи прилагането, за да се гарантира, че тази разпоредба по прилагането няма да намали по никакъв начин опазването на

общественото здраве или няма да компрометира общото схващане, според което пределните стойности се прилагат навсякъде.

Критериите за локализиране на местата за пробовземане за замърсители с пределни стойности, установени в Приложение III, също бяха рационализирани за прилагане по един и същ начин за всички замърсители. Комисията би предпочела предложението да се запази в първоначалния си вид, който копира разпоредбите на съществуващото законодателство, тъй като промените могат да доведат до изместване на съществуващите места за пробовземане и прекъсване на тенденциите при мониторинга. Комисията ще контролира развитието, тъй като някои промени могат да породят проблеми при прилагането на други разпоредби, като например информирането на обществото, както и при предоставянето на информация, полезна за развитието на политиките, и ще преразгледа въпроса в рамките на регулаторния комитет, ако това е необходимо. Независимо от това, тъй като пределните стойности се прилагат навсякъде, с изключение на изрично определени области, преместването на станцията само по себе си не променя нивото на опазване на общественото здраве.

В Приложение VI на общата позиция се разглежда също графикът за привеждане на наличното в мониторинговата мрежа оборудване в съответствие с разпоредбите на новите стандарти на CEN, определящи въведените в предложението на Комисията сравнителни методи. Комисията приема въведените крайни срокове, тъй като те ще позволят да се оптимизира от гледна точка на икономическа ефективност графикът за модернизацията на мрежата, където това е необходимо. Същевременно тя отбелязва, че по отношение на използваните при оценката измервания, целите, отнасящи се до качеството на данните в Приложение I и разпоредбите, позволяващи да се демонстрира еквивалентността в Приложение VI все още се прилагат напълно.

Норма за PM_{2,5}. Общата позиция заменя в Приложение XIV прага на концентрация на PM_{2,5} от 25 µg/m³, който трябва да бъде достигнат през 2010 г., с двустепенен подход, с който се въвежда целева стойност със същото ниво през 2010 г., която няма обвързващ характер, и пределна стойност, имаща правно обвързващ характер, през 2015 г. Целта за намаляване на експозицията бе доразвита от разпоредба за еднократно намаление в размер на 20 % до подвижна скала по отношение на индикатора за намаление на експозицията със стойности в обхвата 7-13 µg/m³. Разпоредбите на общата позиция позволяват също 3 различни варианта за фиксиране стойността на индикатора за намаление на базисната експозиция, за да се предостави време за определяне на подходящи станции за мониторинг на PM_{2,5}. Комисията подкрепя тези изменения, тъй като те не променят степента на амбиция на предложението на Комисията и ще осигурят по-ефективно приложение.

Комисията счита, че с оглед двойната цел, която си поставя по отношение на околната среда и PM_{2,5}, целта за намаляване на експозицията трябва да бъде основната движеща сила на мерките, докато годишната пределна стойност трябва да служи главно като праг за защита на гражданите в най-уязвимите райони. Въз основа на сегашните познания, Комисията счита, че усилията, насочени към съобразяване с по-строгата годишна пределна стойност за PM_{2,5} от 20 µg/m³ през 2015 г, предложена от Парламента в изменение 50, ще доведат

до прекалено акцентирание върху „горещите точки“, т.е. ограничени райони с високи концентрации, за сметка на мерките, насочени към намаляване на общата експозиция на населението. Изменение 49 от друга страна предлага да се намалят изискванията, свързани с целта за намаление на експозицията, за повечето нива на концентрация, което ще има като общ краен ефект намаляване на амбициозността на новите стандарти за PM_{2,5} и няма да позволи да се постигне целта, свързана с опазване на здравето, заложена в Тематичната стратегия относно замърсяването на атмосферния въздух.

Гъвкавост при прилагането. Докато с предложението на Комисията в член 22 се въвежда абсолютен краен срок (1 януари 2010 г.) за удължаване на датата за достигане на пределната стойност за PM₁₀, в общата позиция се установява максимален краен срок от три години след влизането на директивата в сила. Общата позиция запазва условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да бъде разрешено продължение. Разпоредбите за удължаване на сроковете за бензола и азотния двуокис не са изменени. Вариантът за фините прахови частици PM_{2,5} отпада вследствие замяната на определената дата за PM_{2,5} – 2010 г. – в първоначалното предложение на Комисията, с датата 2015 г. Отпада възможността да се кандидатства за удължаване на сроковете за серен двуокис, въглероден окис и олово. Комисията би предпочела своите първоначални срокове по отношение на крайната дата за PM₁₀, но счита, че това удължаване не нарушава цялостната балансираност на предложението. Изменение 81 на Европейския парламент предвижда до 6 години след влизането в сила на директивата. Такова удължаване почти със сигурност ще доведе до забавяне при въвеждането на мерките, като ще намали нивото на опазване на общественото здраве във всички райони, където понастоящем се наблюдава превишаване на пределните стойности за PM₁₀.

3.2.5. Промени в текста, свързани с новите процедури на комитологията

Комисията се въздържа от излагане на позицията си по предложените от Парламента изменения 61-63, с които се въвежда препратка към новата регулаторна процедура, предвиждаща контрол от страна на създадения по силата на директивата комитет, в очакване на междуинституционалното споразумение за общата формулировка за включването във вторичното законодателство на ЕС. В общата позиция е въведена перифразирана разпоредба, обхващаща същото съдържание и използваща последната формулировка, договорена между институциите през ноември 2006 г. Тя се различава по своя обхват от изменение 62, тъй като не въвежда регулаторна процедура, предвиждаща контрол върху приемането на мерките по прилагането, определяща допълнителната информация, която следва да се предоставя от държавите-членки в съответствие с член 27. Комисията може да подкрепи тези промени.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Всички институции на ЕС споделят общите цели по отношение на опазването на общественото здраве и околната среда, и по-специално нуждата от въвеждане на норми за фините прахови частици PM_{2,5}, в т.ч. новата цел за намаляване на експозицията. Получена бе всеобща подкрепа за допълнителната

гъвкавост при прилагането, предложена от Комисията. Основна пречка за постигането на съгласие при първото четене бяха различните виждания относно точната степен на гъвкавост, нуждата от промяна на съществуващите норми за праховите частици PM10 и строгостта и правната същност на новата норма за фините прахови частици PM2,5.

В общата позиция държавите-членки потвърдиха първоначалната позиция на Комисията за запазване непроменени на съществуващите норми, като същевременно се позволи още по-голяма гъвкавост по отношение на съобразяването с пределните стойности за праховите частици PM10, и леко промениха новите норми за PM2,5.

Комисията може да подкрепи общата позиция, тъй като все пак е запазен балансът в предложението на Комисията между силната загриженост за общественото здраве, която изисква решителни и последователни действия за подобряване качеството на атмосферния въздух в определени райони и въвеждането на амбициозни правно обвързващи норми за PM2.5, и въведената гъвкавост с цел улесняване въвеждането. В общата позиция се запазва също ясният ангажимент за преразглеждане след петгодишен период на нормите, отнасящи се до фините прахови частици, с цел да се придаде правно обвързващ характер на целта за намаляване на експозицията.

Общата позиция включва допълнителни разпоредби, като например изискването Комисията да подготви ръководни насоки за определяне на вноските от природни източници и зимно опесъчаване. Комисията приветства тези допълнителни възможности, тъй като те ще улеснят един по-хармонизиран подход към въвеждането на директивата в пределите на Европейския съюз.

Комисията би предпочела да се запазят някои специфични разпоредби на предложението, по-специално тези, които са свързани с минималните изисквания за мониторинг върху качеството на атмосферния въздух. Независимо от това, тя признава, че общата позиция представлява важна стъпка в посока към усъвършенстване на разпоредбите на съществуващите директиви и, на това основание, ѝ дава своята подкрепа.